

Coherencia de políticas para un desarrollo humano sostenible

# **Análisis crítico de la política de internacionalización empresarial en Euskadi**

Gorka Xabier Martija Rodrigo

Gonzalo Fernández Ortiz de Zárate

Julia Martí Comas

Juan Hernández Zubizarreta

# Índice

Índice de acrónimos y siglas

Índice de figuras

1. Introducción
  - 1.1. Contexto global: entre la voluntariedad y la regulación de las empresas
  - 1.2. Objetivos y metodología del informe
  
2. Marco de referencia de la política vasca internacionalización empresarial
  - 2.1. Desarrollo humano sostenible
  - 2.2. Internacionalización empresarial
  - 2.3. Criterios de análisis
  
3. Análisis crítico de la política vasca de internacionalización empresarial
  - 3.1. Gobierno vasco
    - 3.1.1. Marco de agentes
    - 3.1.2. Enfoque estratégico
    - 3.1.3. Marco de instrumentos
  - 3.2. Diputación Foral de Bizkaia
    - 3.2.1. Marco de agentes
    - 3.2.2. Enfoque estratégico
    - 3.2.3. Marco de instrumentos
  - 3.3. Diputación Foral de Gipuzkoa
    - 3.3.1. Marco de agentes
    - 3.3.2. Enfoque estratégico
    - 3.3.3. Marco de instrumentos
  - 3.4. Diputación Foral de Araba
    - 3.4.1. Marco de agentes
    - 3.4.2. Enfoque estratégico
    - 3.4.3. Marco de instrumentos
  - 3.5. Reflexiones sobre el ámbito de la atracción de inversiones
  
4. Conclusiones sobre la política vasca de internacionalización empresarial

Bibliografía

## Índice de acrónimos y siglas

**AIC.** Automotive Intelligence Center  
**ASEAN.** Association of Southeast Asian Nations  
**AVCD.** Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo  
**BBVA.** Banco Bilbao Vizcaya Argentaria  
**BC.** Basque Consortium  
**BISC.** Bizkaia International Startup Connection  
**BTI.** Basque Trade & Investment  
**CAPV.** Comunidad Autónoma del País Vasco  
**CAV.** Comunidad Autónoma Vasca  
**CCI.** Cámara de Comercio Internacional  
**CdP.** Coherencia de Políticas  
**CFAA.** Centro de Fabricación Avanzada en Aeronáutica  
**CIADI.** Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones  
**CIC.** Cambridge Innovation Center  
**DDET.** Departamento de Desarrollo Económico y Territorial  
**DDHH.** Derechos Humanos  
**DF.** Diputaciones Forales  
**DFA.** Diputación Foral de Álava  
**DFB.** Diputación Foral de Bizkaia  
**DFG.** Diputación Foral de Gipuzkoa  
**DHS.** Desarrollo Humano Sostenible  
**EEUU.** Estados Unidos  
**EIC.** Energy Intelligence Center  
**EOI.** Expression of Interest  
**EPSV.** Entidades de Previsión Social Voluntaria  
**ERE.** Expediente de Regulación de Empleo  
**GV.** Gobierno Vasco  
**I+D+i.** Investigación, desarrollo e innovación  
**IED.** Inversión Extranjera Directa  
**NEBT.** Nueva Empresa de Base Tecnológica  
**NIC.** Nagusi Intelligence Center  
**NNUU.** Naciones Unidas  
**OCDE.** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos  
**ODS.** Objetivos de Desarrollo Sostenible  
**OMC.** Organización Mundial del Comercio  
**ONGD.** Organización No Gubernamental para el Desarrollo  
**PIE.** Política de Internacionalización Empresarial  
**PIP.** Proyectos de Inversión Pública  
**PNUD.** Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo  
**PTS.** Plan Territorial y Sectorial  
**PYMES.** Pequeñas y Medianas Empresas  
**RIS3.** Research and Innovation Strategy for Smart Specialisation

**RSC.** Responsabilidad Social Corporativa

**SGR.** Sociedad de Garantía Recíproca

**SOCADE.** Sociedad de Capital Desarrollo de Euskadi

**SPRI.** Sociedad para la Transformación Competitiva, S.A.

**TH.** Territorio Histórico

**UE.** Unión Europea

**UPV/EHU.** Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

## Índice de figuras

1. Los 3 ámbitos de la PIE
2. Herramientas de la PIE
3. Ámbitos, herramientas e iniciativas de la PIE
4. 18 criterios del marco de referencia
5. Marco de agentes PIE Gobierno Vasco
6. Ámbitos prioritarios Grupo SPRI
7. Organigrama BTI
8. Enfoque estratégico PIE Gobierno Vasco
9. Prioridades legislatura para PIE
10. Ejes internacionalización empresarial 2017-2020
11. Prioridades sectoriales
12. Países prioritarios
13. Marco instrumentos Gobierno Vasco
14. Análisis económico marco instrumentos Gobierno Vasco
15. Marco de instrumentos y criterios socio-culturales
16. Marco de agentes Bizkaia
17. Enfoque estratégico PIE Bizkaia
18. Ejes Goazen Bizkaia 2030
19. Líneas estratégicas de actuación en PIE
20. Indicadores seguimiento de Goazen Bizkaia 2030
21. Ejes estratégicos Plan DDET 2015-2019
22. Proyectos estratégicos Plan DDET 2015-2019
23. Marco de instrumentos PIE Bizkaia
24. Análisis económico marco instrumentos DFB
25. Marco instrumentos DFB y criterios socio-culturales
26. Ámbitos Departamento Promoción Económica
27. Marco de agentes PIE DFG
28. Objetivos estratégicos 2015-2019
29. Marco de instrumentos PIE DFG
30. Análisis económico del marco de instrumentos
31. Criterios sociales y marco de instrumentos
32. Competencias Departamento Desarrollo Económico
33. Marco de agentes PIE DFA
34. Ejes estratégicos DFA
35. Marco de instrumentos DFA
36. Análisis económico marco instrumentos DFA
37. Marco instrumentos DFA y criterios socio-culturales

# 1. Introducción

La internacionalización empresarial es hoy en día una de las principales apuestas de la mayoría de los gobiernos frente a la profunda crisis que atravesamos. Estos desarrollan de manera hegemónica un marco similar de políticas, que podríamos resumir en la trilogía austeridad, atracción de inversiones extranjeras y mejora de la posición internacional de las empresas de su territorio.

Se pretende de este modo generar las condiciones para que las grandes corporaciones inviertan en el país, compitiendo en muchas ocasiones a costa de mayor precarización laboral, del desmantelamiento de servicios sociales, así como de un fuerte esfuerzo público en forma de ayudas y beneficios fiscales. Al mismo tiempo, y en sentido inverso, se fomenta la exportación y la implantación de las empresas autóctonas en el extranjero, como vía de captura de nuevos mercados en un momento de escaso crecimiento económico. Todo ello, en definitiva, bajo la premisa de que una mejor posición internacional de estas generará en última instancia inversión y empleo.

Al servicio de esta estrategia, los intereses públicos se supeditan a los corporativos. Los esfuerzos institucionales se centran entonces en la generación de entornos competitivos y en la puesta en marcha de toda una batería de instrumentos en favor de la competitividad y la proyección exterior de las empresas, desde ayudas y subvenciones hasta iniciativas de fortalecimiento de sus capacidades económicas, tecnológicas y humanas, pasando por ejercicios de diplomacia corporativa mediante el impulso de *marcas-país*.

Este esquema es perfectamente aplicable también a Euskadi. Precisamente en esos términos hablaba el Lehendakari Urkullu cuando señalaba lo siguiente en su intervención en el Foro Nueva Economía del 5 de febrero de 2014:

*“La década actual, a partir de 2010, se centra en la internacionalización. El mundo es global y las empresas vascas quieren estar presentes en este mercado global. Hoy no es suficiente con exportar, el futuro es la implantación en los mercados exteriores. Vivimos la década de Basque Country, de la internacionalización”*<sup>1</sup>

El sentido de esta afirmación no solo se mantiene en la actualidad, sino que se ha reforzado en la década que iniciamos. El propio Lehendakari afirmó en diciembre de 2019, durante la presentación de la nueva planta de Ingeteam en Ortuella, que las instituciones públicas van a seguir trabajando para generar valor y avanzar en la competitividad de la economía, afianzar la internacionalización de la empresa vasca y su arraigo ya que, *“al fin y al cabo, también nuestras empresas son nuestro país”*.

---

<sup>1</sup> Texto disponible en:

[http://www.nuevaeconomiaforum.org/sites/default/files/ponencia/2014/02/07/fe\\_urkullu\\_05.02.14.pdf](http://www.nuevaeconomiaforum.org/sites/default/files/ponencia/2014/02/07/fe_urkullu_05.02.14.pdf)

Destacaba finalmente la inversión, la internacionalización, la tecnología y la innovación como cuatro claves para avanzar a tal efecto<sup>2</sup>.

No obstante, los principios de rentabilidad y competitividad parecen chocar con el interés general. Cada vez son mayores las evidencias sobre la incapacidad de este marco hegemónico de políticas para permear en el bienestar de la ciudadanía –y no únicamente en el de una minoría–, en un panorama mundial en el que aumentan las desigualdades de todo tipo. Además, la receta de la internacionalización en busca de mercados y crecimiento económico está agravando los enormes problemas globales que enfrentamos, como el cambio climático, las migraciones forzadas, la pobreza estructural, el agotamiento de los bienes naturales, la pérdida de biodiversidad, el creciente autoritarismo, e tc.

Reconociendo estas contradicciones, el Gobierno vasco publicó en 2016 el *Marco de referencia para la coherencia de políticas para el desarrollo en el País Vasco* (Gobierno vasco, 2016)<sup>3</sup>, en el que asumía una serie de compromisos para la definición e implementación del conjunto de sus políticas, con especial incidencia en las vinculadas a acción exterior –como es el caso de la internacionalización empresarial–.

Se apostaba de este modo por situar la reversión de las desigualdades y la insostenibilidad intrínsecos al actual modelo hegemónico como prioridad política de primer orden; por la superación de un horizonte estrictamente basado en la competitividad económica pura, sin eficacia social y ecológica, como eje de la política pública vasca; por avanzar en la coherencia de la política exterior en base al marco internacional de los derechos humanos; y, por último, por la corresponsabilidad en la búsqueda del bienestar común con los países y territorios de destino de las políticas, más allá de Euskadi.

Bajo esta premisa, la Coordinadora de ONGD de Euskadi redobló su empeño histórico en favor de la coherencia de políticas. Abrió así en 2017 una línea de investigación para analizar críticamente y realizar propuestas de mejora sobre políticas públicas de especial significación. La internacionalización empresarial ha sido y es la primera gran apuesta, por un doble motivo: su relevancia política –ya comentada–, y su rol protagonista como política de acción exterior, junto a la cooperación para el desarrollo. Publicó en este sentido el informe *Coherencia de políticas para el desarrollo. Análisis de la política de internacionalización empresarial del Gobierno vasco* (Coordinadora ONGD Euskadi, 2017), del que se extrajeron 6 conclusiones principales para el período 2014-2016<sup>4</sup>:

---

<sup>2</sup> Noticia en: <https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/noticia/2019/lehendakari-inversion-internacionalizacion-tecnologia-e-innovacion-seguiran-siendo-las-claves-para-avanzar-y-crecer/>

<sup>3</sup> En adelante, Marco CdP.

<sup>4</sup> Se trata de la síntesis de las conclusiones del informe concretadas en el artículo de prensa *Propuestas para una internacionalización empresarial coherente con los derechos humanos en Euskadi*, disponible en: [https://www.naiz.eus/es/hemeroteca/gara/editions/2017-09-30/hemeroteca\\_articulos/una-internacionalizacion-empresarial-que-respete-los-derechos-humanos](https://www.naiz.eus/es/hemeroteca/gara/editions/2017-09-30/hemeroteca_articulos/una-internacionalizacion-empresarial-que-respete-los-derechos-humanos).

1. La política de internacionalización empresarial del Gobierno vasco no incorpora, desde los planes estratégicos hasta los instrumentos y convocatorias de ayudas, criterios sociales, laborales, ecológicos y de derechos humanos (DDHH) –más allá del cumplimiento de la legalidad vigente–, primando variables exclusivamente técnico-empresariales;
2. Tampoco incorpora como objetivo la búsqueda del bien común en los territorios donde opera, siendo su única meta el fortalecimiento del comercio y la inversión empresarial vasca;
3. La selección de países prioritarios coincide con territorios en donde la conculcación corporativa de derechos es sistemática (Colombia, México, etc.), por lo que la falta de criterios sociales, laborales y ambientales abunda en la idea de que el único fin perseguido es la maximización del beneficio, también en lugares especialmente vulnerables;
4. El marco de agentes participantes se limita a alianzas público-privadas, mientras que sindicatos, ONGD y movimientos sociales juegan un papel testimonial e irrelevante, sin existir estructura alguna de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas eficaz y transparente;
5. Los criterios que priman en cooperación internacional e internacionalización empresarial son muy diferentes, ya que se han trabajado de manera independiente y desde puntos de partida distintos, con lo que la política exterior vasca muestra una notable contradicción;
6. La política de internacionalización empresarial, en definitiva, se rige prioritariamente por la lógica de la competitividad económica y la captura de mercados, no por el desarrollo humano sostenible (DHS).

De manera complementaria otros estudios, como el pre-diagnóstico dinamizado por la asociación pro-derechos humanos Argituz<sup>5</sup>, abunda en la misma idea. Aún desde un marco diferente –centrado en el análisis de la debida diligencia corporativa a la hora de incorporar el marco internacional de DDHH, no estrictamente por tanto en el enfoque DHS–, y acotándose a las prácticas empresariales –no a los fundamentos de la política pública–, concluyen de manera similar que la primacía de lo técnico-empresarial es hegemónica. Así, señalan que solo el 7,5% del total de empresas cuenta con protocolos o sistemas de gestión en DDHH; que únicamente el 7% realiza auditorías de seguimiento de los proveedores en función de la responsabilidad social corporativa (RSC) o los DDHH; que el precio sigue siendo el indicador hegemónico en la toma de decisiones, mientras que solo el 5% de las empresas públicas incluye consideraciones sociales y ambientales; y que en ningún caso se establecen estrategias específicas basadas en los DDHH en países donde estos se conculcan de manera sistemática –incluso ni siquiera se aborda este asunto en las sesiones formativas e informativas que se celebran sobre dichos países–.

---

<sup>5</sup> Conclusiones presentadas en el marco del *Foro de Diálogo y Reflexión sobre las Empresas y los Derechos Humanos*, celebrado en Bilbo en el Archivo Histórico de Euskadi, el 18 de junio de 2019. Pre-diagnóstico realizado entre 2013 y 2016, en base a una muestra de 40 empresas vascas de todo tipo, algunas de ellas operando internacionalmente en China, India, Colombia, México, Brasil, etc.



Ante este panorama, la Coordinadora de ONGD de Euskadi ha tomado la decisión de mantener su línea de investigación en internacionalización empresarial, publicando un nuevo informe que analice la evolución en la política del Gobierno Vasco en el período 2017-2019. Se acota de nuevo el foco a los parámetros de la política pública, y se estudia el desempeño en una nueva legislatura (2016-2020), período en el que se han producido importantes novedades, como la actualización de la *Estrategia de internacionalización 2020: Euskadi Basque Country*, la puesta en marcha de un nuevo *Plan de internacionalización (2017-2020)*, o la creación de la *Agencia vasca de internacionalización Basque Trade&Investment (BTI)*.

Se trata de este modo de evaluar si, a 4 años de la publicación del *Marco CdP*, y en base a estas nuevas estructuras y ejercicios de planificación, se ha avanzado o no en los compromisos explicitados en su momento. Además, el Informe amplía su objeto de estudio a las 3 diputaciones forales<sup>6</sup> –estructuras con un rol significativo en internacionalización empresarial–, lo que nos permite así obtener una *fotografía actualizada y de país* de los parámetros vigentes de la PIE vasca a 31 de diciembre de 2019.

Concluiremos esta introducción abundando en los objetivos y metodología seguidos para la elaboración del presente informe. No obstante, expondremos previamente unos elementos de contexto, claves para situar en la actualidad el debate sobre la internacionalización empresarial desde la perspectiva de los derechos humanos y el desarrollo humano sostenible.

### **1.1.Contexto: entre la voluntariedad y la regulación internacional de las empresas**

La política de internacionalización empresarial se inserta en un contexto marcado por una profunda crisis multidimensional. Asistimos, en este sentido, a un momento crítico para la humanidad y para el planeta, en el que a las crecientes desigualdades se le une la preocupación por la situación generada por los contextos climático y energético. En palabras del Gobierno Vasco:

*“La humanidad, y la propia continuidad de la vida en el planeta, tal y como la conocemos, se encuentran en una encrucijada. (...). Van en aumento las desigualdades, tanto dentro de los países como entre ellos. Existen enormes disparidades en cuanto a las oportunidades, la riqueza y el poder. La desigualdad entre los géneros sigue siendo fundamental”* (Gobierno Vasco, 2016:3).

---

<sup>6</sup> En el caso de las Diputaciones Forales, 2019 fue el año de inicio de una nueva legislatura. De esta manera, el período que cubre este informe (2017-2019) incluye información sobre dos legislaturas, a diferencia del marco autonómico. No obstante, y en lo que se refiere a la internacionalización empresarial, no se han producido cambios relevantes ni en los enfoques estratégicos ni en los instrumentos a lo largo del último semestre de 2019 (únicamente algunos cambios de organigrama, que señalaremos pertinentemente). Por lo tanto, el Informe se referirá fundamentalmente a los parámetros desarrollados durante la legislatura 2015-2019, señalando en cada caso los cambios que se han producido cuando estos sean significativos.

El proceso de globalización neoliberal vigente se sitúa en el origen de este panorama general, incidiendo y ahondando en un modelo hegemónico de desarrollo -basado en la primacía del lucro, la ganancia, los mercados y el crecimiento económico ilimitado-, que se ha demostrado excluyente e insostenible, y que además atraviesa por momentos de incertidumbre sobre su reproducción futura. Tal es así que la propia OCDE augura un lánguido crecimiento económico al menos hasta 2060 (OCDE, 2014).

Nos enfrentamos, por tanto, a un momento crítico, en el que la defensa de la vida nos empuja a tomar decisiones urgentes que redefinan el modelo desde valores alternativos. Mientras, las inercias hegemónicas insisten en los valores ya citados, acentuando la competencia entre territorios, Estados y empresas por el acceso a unos menguantes mercados y al control de unos recursos que se agotan.

Y son las grandes corporaciones las principales impulsoras de esta agenda hegemónica, fruto del poder acumulado sin precedentes durante esta fase de globalización. Hablamos de poder corporativo ya que este no se circunscribe a las grandes empresas como agentes económicos de primer orden, sino que ampliamos la mirada al enorme poder económico, cultural, político y jurídico que estas atesoran. Esta hegemonía corporativa se concreta hoy a través de cuatro rasgos definitorios:

*“Primero, el control del centro neurálgico de la economía a través de sus mercados y cadenas globales; segundo, la primacía del relato que las vincula con el progreso y el éxito dentro del imaginario colectivo; tercero, la capacidad de redefinir a medida una democracia de baja intensidad, que supedita definitivamente el poder político al económico; por último, cuarto, la implantación de una arquitectura de la impunidad en base al Derecho Corporativo Global, una lex mercatoria que se sitúa por encima de los derechos humanos y de la naturaleza, y que cierra el círculo de poder en favor de las grandes empresas desde el ámbito jurídico”* (Fernández, 2016).

Centrándonos en el poder político-jurídico acumulado, la competencia por el acceso a mercados menguantes y excluyentes ha posibilitado la articulación de intereses entre empresas transnacionales, Estados de origen de dichas empresas, Estados de recepción de inversiones y organismos multilaterales. De esta manera, los organismos multilaterales –influenciados por los lobbies– generan la normativa global y las estructuras de decisión favorables a las empresas. En segundo lugar, los estados de origen de las empresas transnacionales vinculan su destino a estas, apoyándolas como ya hemos señalado con todo un marco integral de políticas e iniciativas. Por último, los estados receptores compiten por la implantación de estas empresas mediante una carrera de desregulación de derechos a la baja, alterando así su legislación desde lógicas neoliberales. Se trata, en definitiva, de una estructura que suma intereses en la búsqueda de una competencia cada día más acusada.

Y este poder político se traslada al ámbito jurídico, posicionando la *lex mercatoria* (Hernández y Ramiro, 2015) sobre el marco internacional de derechos humanos. De esta manera, las empresas transnacionales han conseguido imponer un nuevo Derecho

Corporativo Global que se sitúa por encima de los derechos humanos y de la propia capacidad de actuación política de los estados, dando lugar a una arquitectura de la impunidad en favor de sus intereses (Hernández y Ramiro, 2016; Teitelbaum, 2010).

Así, la *lex mercatoria* está conformada por una muy diversa tipología de formatos, que van desde los más de 3.000 tratados y acuerdos globales, regionales y bilaterales vigentes sobre comercio e inversión, hasta los contratos que las instituciones establecen con las grandes corporaciones, pasando por los planes de ajuste estructural y los préstamos condicionados (Fernández, 2018).

Esta normativa corporativa consagra la primacía de la seguridad de las inversiones como norma frente a los derechos humanos, y genera a su vez nuevas estructuras de arbitraje de los conflictos entre estados y corporaciones que escapan y/o se superponen al sistema público judicial. De esta manera, el Sistema de Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones del Banco Mundial (CIADI), la Corte Internacional de La Haya, o la Corte Internacional de Arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional (CCI), definen espacios de carácter privado para dirimir los conflictos, siendo las grandes empresas las únicas que pueden apelar a los mismos. Por lo tanto, no solo se igualan sujetos de derecho público con sujetos de derecho privado, sino que incluso se ofrecen mayores garantías a estos últimos, primando como decimos el ánimo de lucro sobre el interés general.

El resultado final de este nuevo marco político-jurídico blindo los derechos de las empresas, a la vez que diluye sus obligaciones. En este sentido, la *lex mercatoria* supone un derecho fuerte, imperativo, coercitivo y ejecutivo, mientras que las obligaciones de las empresas se reducen al cumplimiento de un derecho débil. Este se conforma, en primer lugar, por las legislaciones nacionales de los países receptores –en un contexto de desregulación neoliberal–, y donde las responsabilidades no se amplían extraterritorialmente hacia el centro corporativo. En segundo término, por un marco internacional de los derechos humanos no exigible y que no es aplicable más que a los estados –por lo que las grandes empresas solo deben respetarlo–. Y en tercer y último lugar, por el creciente papel internacional de la lógica voluntaria, unilateral y no vinculante de la RSC, como preconizan el *Pacto Global*<sup>7</sup> y los actualmente vigentes *Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos*<sup>8</sup> de las Naciones Unidas (Ramiro, 2009). En definitiva, el poder de las grandes corporaciones y de su agenda se sustenta sobre un poder sin precedentes, consolidado sobre un marco político en el que

---

<sup>7</sup> Se trata de un Programa Global impulsado desde 2000 por Naciones Unidas, que consiste en el compromiso de hacer negocios responsables en base a 10 principios relacionados con los DDHH, el ambiente, el trabajo y la lucha contra la corrupción. Para ello, las empresas elaboran voluntariamente planes con acciones estratégicas en este sentido, dentro del marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Planes que la propia empresa autoevalúa. Este programa ha sido acusado por agentes sociales y sindicales de avalar la lógica voluntarista frente a la lógica regulatoria que pretende el proceso de NNUU para un *Tratado vinculante sobre empresas transnacionales y DDHH*, así como de servir de lavado de cara (*pinkwashing*, *greenwashing*, etc.) a las empresas participantes, que evitan el cumplimiento de los DDHH y además reciben el apoyo de la *marca Naciones Unidas*. Más información en: <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc>

<sup>8</sup> Texto disponible en: [https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf)

participan múltiples actores y en una asimetría normativa entre *lex mercatoria* y derechos humanos.

La política de internacionalización empresarial se inserta en este contexto y en este escenario asimétrico de poder en favor de las corporaciones. Además, su identidad nace precisamente de la apuesta del poder corporativo por competir por mercados y recursos, sin cuestionarse las transformaciones que nos exigen los retos globales en este momento histórico.

¿Cómo enfocar entonces la política de internacionalización empresarial? ¿Cuestionamos su propia existencia?<sup>9</sup> ¿Avalamos la vía de la autoevaluación voluntaria de las empresas, confiando en que estas apuesten por el DHS en un contexto de competencia salvaje? ¿Regulamos la actuación de las empresas en función del interés general? Este último es el debate estratégico al que toda propuesta de internacionalización empresarial debe responder: *regular* la actuación de las empresas en el exterior para que *cumplan* los DDHH y asuman la referencia del desarrollo humano y la sostenibilidad, o bien favorecer que estas *voluntariamente* definan sus actuaciones desde el *respeto* de los mismos, pero sin necesidad de cumplir el marco internacional de derechos humanos y sin supeditarse al bienestar colectivo y de la naturaleza.

Este debate, vigente desde hace más de cuatro décadas, está en la actualidad en plena ebullición a todos los niveles:

1. A escala multilateral, se discute desde 2016 en el seno de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas la aprobación de un *Tratado vinculante sobre empresas transnacionales y derechos humanos*, que regule globalmente a las empresas, superando los actualmente vigentes *Principios rectores sobre empresas y derechos humanos* (“*Principios Ruggie*”), de carácter voluntario. A su vez, y en un ámbito sectorial específico, en 2021 entrará en vigor el *Reglamento europeo sobre minerales de zonas en conflicto*<sup>10</sup>;
2. A escala estatal, Francia aprobó en 2017 su *Ley de diligencia debida para empresas en el exterior*, que establece mecanismos de seguimiento de la actuación internacional de empresas francesas de cierto tamaño, en función de planes elaborados por las propias corporaciones. También destaca, en el ámbito de la regulación, la *Ley de esclavitud moderna* de Reino Unido (2016). Por otro lado, se han formulado más de una veintena de *planes estatales de empresas y derechos humanos*, fundamentalmente bajo la perspectiva de la voluntariedad empresarial.
3. A escala sub-estatal, en 2016 se aprobó en Catalunya un *Centro catalán de empresas y derecho humanos*, en el marco de la *Ley catalana de acción exterior*, bajo la premisa de dar seguimiento a las empresas catalanas, evaluar su desempeño,

---

<sup>9</sup> Este sigue siendo un debate necesario, pero que únicamente formulamos en este Informe, cuyos objetivos se centran fundamentalmente en la propuesta de medidas políticas de avance de la PIE en términos de DHS.

<sup>10</sup> Disponible en: [https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/conflict-minerals-regulation/regulation-explained/index\\_es.htm#solve](https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/conflict-minerals-regulation/regulation-explained/index_es.htm#solve)

rendir cuentas a la sociedad y hacer propuestas de política pública en internacionalización empresarial.

Es evidente, en todo caso, la hegemonía de la lógica de voluntariedad. Coherente, sin duda, con el protagonismo del poder corporativo y de su agenda en pos de la competencia y la competitividad económica pura. No obstante, una internacionalización empresarial que toma el desarrollo humano y la sostenibilidad como referencias, *no puede ser ajena al grave problema de insostenibilidad de la vida y de desigualdades crecientes en el que nos encontramos*, así como a *la grave asimetría jurídica en favor de las empresas*. En este sentido, no parece suficiente con cumplir con la propia legalidad y la de los países en los que se opera –tamizada por la lógica neoliberal–, sino que es necesario dar el salto a comprometerse con la vigencia del marco internacional de derechos humanos, así como con la regulación de las corporaciones a tal efecto.

## **1.2. Objetivos y metodología del informe**

El presente informe pretende fortalecer el debate sobre empresas y derechos humanos en Euskadi, a partir de 3 objetivos complementarios:

- *Conocer* las lógicas de la política de internacionalización empresarial en la CAV a través del análisis del desempeño del Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales como principales protagonistas de la misma. Se sintetizarán de este modo sus señas de identidad, identificando agentes prioritarios, enfoques estratégicos hegemónicos e instrumentos habituales.
- *Evaluar* críticamente el grado de coherencia de la política de internacionalización empresarial del Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales respecto a los enfoques del desarrollo humano y la sostenibilidad, específicamente en los ámbitos del apoyo a la exportación de bienes y servicios, por un lado, y a la implantación exterior, por el otro.
- *Proponer* medidas concretas que garanticen una agenda y una estructura a favor de la coherencia de políticas para un desarrollo humano sostenible en la internacionalización empresarial impulsada por Gobierno Vasco y Diputaciones Forales.

Una vez expuestos los 3 objetivos, acotamos el radio de acción del Informe tanto en lo que se refiere a las características del objeto de estudio –Gobierno Vasco y Diputaciones Forales– como a las del ámbito de análisis –la política de internacionalización empresarial–.

En este sentido, y en lo que se refiere al *objeto de análisis*, el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales cuentan con unas competencias limitadas en el marco de la internacionalización empresarial, que no pueden compararse con aquellas de las que gozan los Estados o las estructuras regionales europeas. De esta manera, la política comercial es responsabilidad exclusiva de las instituciones de la Unión Europea (UE), mientras que la política exterior lo es de los Estados miembros, en este caso el español.

No obstante, estas instituciones pueden desarrollar y desarrollan iniciativas de apoyo a la internacionalización empresarial dentro del mosaico de políticas que conforman la PIE a través de líneas subvencionales, procesos de diplomacia económica no estatal y estrategias de fortalecimiento de capacidades empresariales en origen. De hecho Gobierno Vasco y Diputaciones Forales, dentro de este marco, son las principales protagonistas de la PIE impulsada desde la CAV<sup>11</sup>, ya que apuestan estratégicamente por el desarrollo/promoción económica como política pública, a la vez cuentan con resortes significativos –más evidentes en el caso del ejecutivo de Lakua– de acción exterior.

A su vez, y respecto al *ámbito de análisis*, 3 son los elementos que hemos tenido en consideración:

- El Informe se centra en *dos ámbitos considerados como señas de identidad de la PIE* (políticas en favor de la exportación de bienes y servicios, por un lado, e implantación exterior de empresas, por el otro), dejando fuera de estudio a la atracción de inversiones extranjeras –sobre la que únicamente realizaremos algunos comentarios generales–. Ambos espacios priorizados tienen una relación directa con la acepción más extendida de internacionalización empresarial (abordaje de mercados exteriores bien mediante la venta de bienes o servicios, bien desde la implantación estable en los mismos), guardando a su vez una fuerte correlación en lo que respecta a dinámicas de funcionamiento (en este sentido, la exportación suele entenderse como la fase previa a la implantación), lo que genera que compartan estrategias e instrumentos comunes que facilita su análisis, mientras que la atracción de inversiones extranjeras sigue parámetros propios y diferentes. Por lo tanto, el estudio de estos dos ámbitos estratégicos nos ofrece información suficiente y muy valiosa sobre la caracterización de la PIE vasca. No obstante, constatamos la necesidad de completar esta mirada –en un futuro y en el marco de estudios de dimensiones más amplias–, con el análisis específico de la política de atracción de inversiones extranjeras desde una perspectiva más integral.
- El Informe se centra en el *análisis de los fundamentos de la política de internacionalización empresarial*, pero no en los impactos de la misma. Evaluamos de esta manera el conjunto de parámetros principales que conforman esta política pública impulsada por la institucionalidad autonómica y foral: agentes, enfoque estratégico e instrumentos. No estamos ante una investigación sobre resultados obtenidos, por dos razones fundamentalmente: en primer lugar, porque la amplia diversidad de iniciativas impulsadas requiere de una investigación de otra dimensión, tanto en tiempo como en recursos; en segundo término, por la inexistencia de un sistema público de seguimiento y evaluación en este sentido, lo que ayudaría a contar con información actualizada y suficiente para emprender esta tarea.

---

<sup>11</sup> A lo largo del texto utilizaremos indistintamente los términos Comunidad Autónoma Vasca y Euskadi. A su vez, hablaremos de una política “vasca” de internacionalización empresarial, y caracterizaremos a esta como “política de país”. Somos conscientes del trasfondo político de este debate terminológico, y así lo queremos dejar al menos apuntado. No obstante, nos atenemos a la terminología utilizada por la Coordinadora de ONGD de Euskadi.

- El Informe toma como referencia un *periodo de tiempo acotado: 2017-19*. Se ha seleccionado esta horquilla temporal por un múltiple motivo: en primer lugar, el estudio anterior cubrió el periodo comprendido entre 2014 y 2016, por lo que la presente investigación da continuidad al ejercicio realizado. En segundo término, el *Plan de internacionalización* del Gobierno vasco –líder de la internacionalización empresarial en la CAV– ha sido actualizado en 2017, así como en 2018 la estrategia *Euskadi Basque Country* en la que esta se enmarca. Por lo tanto, podemos seguir la evolución de los parámetros priorizados, que son en términos generales también asumidos por las Diputaciones Forales. Tercero, el intervalo 2017-2019 nos permite analizar a 3 años vista el grado de concreción de los compromisos explicitados en el Marco CdP de 2016.

En definitiva, el Informe se plantea tres metas (conocer, evaluar, proponer), acotando el objeto de estudio al análisis del grado de coherencia de la PIE impulsada en la CAV en el marco de sus competencias, tomando como referencia el DHS. A partir de ahí, profundizaremos en el estudio de los parámetros fundamentales de su política de internacionalización empresarial –no de sus impactos–, en los ámbitos estratégicos de exportación de bienes y servicios y de implantación exterior de empresas vascas, y desarrollando un análisis crítico y propositivo.

Bajo estas premisas, el Informe se estructura de la siguiente manera. En el segundo capítulo expondremos el marco de referencia de la investigación, que define 18 criterios en función de los cuales analizar la PIE vasca. Seguidamente abordaremos sus principales señas de identidad (19), desde una mirada colectiva y general sobre los principales parámetros de esta, dentro de la secuencia *agentes-enfoque estratégico-instrumentos*. Finalmente sintetizaremos las principales conclusiones del ejercicio analítico realizado para, en función de las mismas, sugerir una serie de propuestas para fortalecer la política pública de internacionalización empresarial en la CAV desde las referencias del desarrollo humano y la sostenibilidad.

En lo que respecta a la *metodología*, se ha desarrollado bajo un enfoque multidisciplinar, adaptado a los términos de referencia de la propuesta. La base ha consistido en la revisión del *estado del arte* en lo referente a desarrollo humano, sostenibilidad, coherencia de políticas e internacionalización empresarial, conceptos clave de la investigación.

A su vez, hemos realizado un análisis documental del conjunto de planes estratégicos, web institucionales, decretos reguladores, convocatorias y resoluciones de las 4 instituciones vascas analizadas.

Por último, el análisis conceptual y documental se ha complementado con entrevistas a personas clave en el desarrollo de la PIE en la CAV, que han aclarado aspectos específicos y aportado sus impresiones sobre las señas de identidad de esta apuesta estratégica en favor de la internacionalización empresarial. Las estructuras, entidades y personas entrevistadas son las siguientes:

- **Agencia Vasca de Internacionalización (BTI)**. Ainhoa Ondarzabal (Consejera Delegada) e Iñaki Ezkurra (Director de Internacionalización Empresarial).

- **Dirección General de Emprendimiento y Competitividad Empresarial de la Diputación Foral de Bizkaia.** Joseba Mariezkurrena (Director)
- **Dirección General de Innovación e Internacionalización de la Diputación Foral de Gipuzkoa.** Jon Gurrutxaga (Director) y Ángel Martín (Jefe de Servicio).
- **Departamento de Desarrollo Económico, Innovación y Reto Demográfico de la Diputación Foral de Álava.** M<sup>a</sup> Pilar García de Salazar (Consejera) y Javier Hernando (Director de Desarrollo Económico e Innovación).



## 2. Marco de referencia de la política vasca de internacionalización empresarial

De cara a avanzar en los objetivos planteados, procedemos a explicitar el *marco teórico-político de referencia* que vincule desarrollo humano sostenible, por un lado, e internacionalización empresarial, por el otro. Este incluirá una serie de criterios específicos en base a los cuales conoceremos, evaluaremos y haremos propuestas sobre la PIE vasca.

Para llegar a ese punto abundaremos previamente, y de manera sintética, en la definición y principales características de los 2 grandes conceptos de la investigación: desarrollo humano sostenible e internacionalización empresarial. Partiremos en todo caso del enfoque de coherencia de políticas entendido desde la perspectiva del “*whole of government approach*”<sup>12</sup>. Esto es, como la apuesta institucional que pretende enfrentar los grandes retos globales desde el posicionamiento del DHS como referencia, tanto del conjunto de la acción política de cada gobierno como de la articulación multinivel de este en pos de objetivos comunes (Coordinadora ONGD Euskadi, 2017).

### 2.1. Desarrollo humano sostenible

El vínculo entre el desarrollo humano y la sostenibilidad<sup>13</sup> como referencia normativa empieza a ganar posiciones en la agenda global de desarrollo a partir de la década de los 90 del siglo pasado. Se articulan en este sentido la crítica desde el bienestar (desarrollo humano) y la crítica ambiental (sostenibilidad) al modelo hegemónico de sociedad global y a su mantra identitario, que iguala progreso con desarrollo, y a este con crecimiento económico.

Según definición del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en la conmemoración de los 20 años desde la acuñación del concepto de desarrollo humano en 1990, el desarrollo humano sostenible (DHS) se definiría como:

*“La expresión de la libertad de las personas para vivir una vida prolongada, saludable y creativa; perseguir objetivos que ellos mismos consideran valiosos; y participar activamente en el desarrollo sostenible y equitativo del planeta que comparten. Las personas son los beneficiarios y los impulsores del desarrollo humano, ya sea como individuos o en grupo”* (PNUD, 2010: 24)

El DHS es por tanto un enfoque crítico con el crecimiento económico como alfa y omega del desarrollo –así como principal indicador de este–, ya que plantea “un espacio evaluativo que sitúa en las capacidades de las personas, y no en los recursos que

---

<sup>12</sup> El concepto de coherencia de políticas para el desarrollo ya está profusamente explicado en dos textos del propio Gobierno Vasco: *Coherencia de políticas para el desarrollo en Euskadi: diagnóstico y propuestas* (AVCD, 2015) y *Marco de referencia para la coherencia de políticas para el desarrollo en el País Vasco* (Gobierno Vasco, 2016). El enfoque “*whole of government approach*” hace referencia al análisis completo de las políticas de un gobierno desde un determinado enfoque de desarrollo. En todo caso, y para un conocimiento más amplio, invitamos a profundizar en los dos textos citados.

<sup>13</sup> El desarrollo humano y la sostenibilidad provienen de referencias, sujetos y lógicas diferentes. No obstante, son perspectivas complementarias, y así lo ha entendido de manera generalizada la cooperación internacional –especialmente la impulsada por el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales–, convirtiéndose el desarrollo humano sostenible en su marco de referencia. A partir de este momento utilizaremos este concepto a lo largo del Informe. En todo caso, y para analizar la relación entre ambos enfoques, ver (Fernández, Piris y Ramiro, 2013:67-77)

dispone la sociedad en su conjunto” (Dubois, 2008:36). A su vez, afirma que el problema no son únicamente los efectos indeseables del desarrollo, sino que incluso la generalización de este “podría hacer imposible la vida” (Sutcliffe, 1995:7), como hoy lamentablemente constatamos con el cambio climático y el contexto energético.

En este sentido, el DHS pretende, en palabras de Fernández, Piris y Ramiro (2013: 71):

*“Aunar la centralidad de las personas y de sus capacidades –frente a la prioridad otorgada a las naciones y a sus recursos– con la necesidad de garantizar las condiciones de vida de las generaciones futuras. Se trataría, en definitiva, de entender el desarrollo en base a las capacidades no sólo de las generaciones actuales, sino también de las venideras”*

Volviendo a la definición acuñada por el PNUD, el cambio de paradigma que supone el tránsito desde los recursos y los países, por un lado, a las capacidades, las personas y la sostenibilidad, por el otro, conlleva una serie de compromisos que se convierten en las principales ideas-fuerza del DHS:

- Bienestar común/centralidad del ser humano: Es el ser humano, de manera individual y colectiva, quien debe situarse como sujeto protagonista y fin último de todo proceso de desarrollo, por lo que el bien común debe ser el principio fundamental que guíe cualquier iniciativa política en este sentido. Esto supone, en primer lugar, el rechazo a cualquier enfoque que sitúe al bienestar de los seres humanos como consecuencia y no como objetivo en sí mismo –tal y como hace el modelo hegemónico al situarlo como derivada del crecimiento económico–, posicionando en sentido contrario al marco internacional de derechos como premisa y objetivo; en segundo término, conlleva la aceptación de que el desarrollo tiene un horizonte normativo, político, y que este es diverso cuan diversos son los enfoques de bienestar de las diferentes culturas, por lo que no puede imponerse un supuesto dogma único; por último, invita a análisis amplios y no parciales, basados en actuaciones políticas que inciden en la cooperación y en la complementariedad, no en la competencia.
- Sostenibilidad: La realidad económica no es más que un subsistema del modelo de organización social y este, a su vez, del sistema ecológico. El desarrollo por tanto sólo será posible si la dimensión económica y social asumen los límites físicos del planeta, y por tanto se insertan en el flujo de los ciclos de energía, materiales y residuos. Lamentablemente esto dista de ser real en la actualidad, y cada vez se hace más evidente la contradicción entre crecimiento económico y DHS. Debido a ello, urge repensar el modelo en su conjunto para abordar el cambio climático y la necesaria transición energética desde lógicas de consumo menor y responsable, ahorro, el impulso a las energías renovables, compromisos vinculantes, desplazamiento de los mercados y del ánimo de lucro, etc.
- Capacidades/empoderamiento: El DHS posiciona el fortalecimiento de las capacidades en el centro de análisis, no los recursos que poseen los Estados-nación. Ello supone una nueva mirada amplia y multidimensional, que considera desarrollo

el conjunto de ámbitos político, económico, cultural, social, sexual, psicológico, etc. En segundo lugar, y al ser nuestras vidas finitas y vulnerables, se vincula con una lógica no sólo individualista sino también colectiva, incidiendo así en el fortalecimiento de las capacidades de organizaciones, comunidades y pueblos. En tercer término, conlleva un proceso progresivo, incierto y dinámico de empoderamiento, en el que se va tomando conciencia y transformando las relaciones de subordinación y asimetría. Por último, un enfoque de desarrollo que persigue el fortalecimiento multidimensional de capacidades y el bien común debe necesariamente sostenerse sobre horizontes compartidos y de intercambio mutuo, así como en base a estructuras de diálogo horizontal y fluido.

- Participación: La centralidad del ser humano, su avance en los referentes normativos establecidos y en sus procesos de empoderamiento únicamente pueden materializarse bajo una fuerte premisa democrática, en la que personas y pueblos tenga la capacidad de decidir sobre su futuro en aquellos aspectos que afecten especialmente a sus vidas. Por lo tanto la participación es premisa y objetivo del DHS, así como elemento inalienable del mismo. En este sentido, es preciso fortalecer la devaluada democracia actual con apuestas en favor de experiencias y sistemas de democracia directa y participativa.
- Equidad: Abordar las múltiples desigualdades económicas, sexuales, de género, raza/etnia, urbano/rurales, etc., es uno de los principales retos de un enfoque que sitúa el bien común y al ser humano en el centro de su análisis. Estas asimetrías nos afectan de diferente manera en función de la situación y posición que ocupemos en cada caso, por lo que es preciso contar con estrategias diversas de afrontamiento que incidan de manera específica sobre las mismas, a partir de objetivos políticos nítidos. Desde esta premisa, es una prioridad estratégica incidir en la redistribución de la riqueza (no sólo entendida como recursos, sino como la base material necesaria para la vida, que incluye bienes comunes, acceso y control de servicios y bienes estratégicos, etc.) y de los trabajos (desde una visión amplia del trabajo como el conjunto de tareas necesarias para sostener la vida que revierta las asimetrías de género, así como desde una mirada global y decolonial que ponga fin a la división internacional del trabajo).

En definitiva, el DHS se define como un enfoque alternativo, crítico con el modelo hegemónico que iguala desarrollo con crecimiento económico y que entiende a este último como prioridad, lo que ha disparado las desigualdades de todo tipo y generado una grave crisis ambiental. Frente a la hegemonía del crecimiento económico, el individualismo, los recursos, la desigualdad como mal menor y la democracia de baja intensidad vinculados al modelo hegemónico, el DHS propone situar la vida en el centro, primar el bien común, fortalecer las capacidades individuales y colectivas, la equidad y la participación activa y de calidad.

Serán precisamente estas ideas-fuerza las que, siguiendo los compromisos en coherencia de políticas explicitados por el Gobierno Vasco, den pie a la definición de

los criterios de evaluación sobre la política de internacionalización empresarial al final del presente capítulo.

## 2.2. Política de internacionalización empresarial

Si bien en los últimos años está siendo objeto de una creciente sistematización, paralela al aumento de su centralidad en las políticas económicas frente a la crisis, no podemos hablar en sentido estricto de política de internacionalización empresarial, ya que esta responde más a una lógica inclusiva en la que interactúa un *mosaico de políticas*:

*“Como consecuencia de la diversidad de instrumentos y ámbitos políticos diferentes en los que se pueden concretar las acciones públicas que son determinantes para los procesos de internacionalización de las empresas, no se puede hablar de una política de internacionalización de la empresa, como tal. Esta se corresponde, más bien, con un mosaico de políticas compuesto por el sumatorio de los ámbitos políticos y temáticos que más influencia tienen”* (Pérez, 2015: 12)

En este sentido debemos entender la PIE como el conjunto de políticas, medidas e iniciativas impulsadas por las instituciones públicas con el ánimo de favorecer el acceso, consolidación y ampliación de los espacios de las empresas de un territorio determinado en los mercados internacionales. Destacamos tres ámbitos principales: apoyo a la exportación de bienes y servicios, apoyo a la inversión extranjera directa, y atracción de inversiones extranjeras en el propio territorio.

**FIGURA 1: LOS 3 ÁMBITOS DE LA PIE**

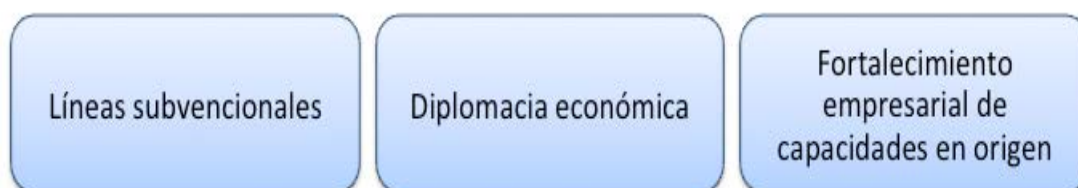


Fuente: elaboración propia

Los tres responden a una lógica de internacionalización económica, aunque con naturalezas diferentes. Así, mientras que el apoyo a la exportación y a la implantación lo hacen por la vía de competir por mercados exteriores –incluso ambas se entienden como fases consecutivas dentro de una misma estrategia–, el tercer ámbito se formula en el sentido contrario de atraer al propio territorio inversiones extranjeras para generar empleo y un efecto multiplicador sobre el tejido económico local.

Las herramientas habituales para impulsar cada uno de estos 3 ámbitos se podrían a su vez ordenar en tres categorías: líneas subvencionales, diplomacia económica, e impulso a estrategias diversas de fortalecimiento de las capacidades de los agentes implicados, fundamentalmente en el territorio desde el que se pone en marcha la PIE:

**FIGURA 2: HERRAMIENTAS DE LA PIE**



Fuente: elaboración propia

Dejando aparte el ámbito de atracción de inversiones –que como ya hemos señalado escapa al objeto de estudio y capacidades de este Informe–, destacan una serie de iniciativas que materializan estas 3 herramientas vinculadas a la exportación y a la implantación exterior de empresas. Destacamos, en este sentido, las siguientes:

- Líneas subvencionales: ayudas, reembolsables o no, para iniciar procesos de internacionalización, generación de nuevos productos, consolidación de exportaciones, implantaciones productivas y comerciales, participación en licitaciones internacionales, conformación de consorcios y agrupaciones empresariales varias, etc.
- Diplomacia económica: incidencia política de embajadas y/o delegaciones exteriores, misiones comerciales y/o de inversión, consultoría y asesoría público-privada, acceso a información actualizada (*inteligencia competitiva*), etc.
- Fortalecimiento de capacidades empresariales en origen: formación y prácticas (*capacidades humanas*), acceso a avales crediticios (*capacidades financieras*), desarrollo de centros sectoriales inteligentes de innovación (*capacidades tecnológicas*).

**FIGURA 3: ÁMBITOS, HERRAMIENTAS E INICIATIVAS DE LA PIE**

ÁMBITOS	HERRAMIENTAS	INICIATIVAS
Apoyo a la exportación de bienes y servicios	<b>Líneas subvencionales</b>	Ayudas, reembolsables o no, para: Iniciación Nuevos productos Consolidación Implantación productiva y/o comercial Licitaciones internacionales Consorcios empresariales

Apoyo a la implantación exterior	<b>Diplomacia económica</b>	Incidencia política Misiones comerciales y/o inversión Consultoría y asesoría Inteligencia competitiva
	<b>Fortalecimiento de capacidades empresariales en origen</b>	Capacidades humanas (formación y prácticas) Capacidades tecnológicas (Innovación y centros inteligentes) Capacidades económicas (crédito, aval, inversión estratégica).

Fuente: elaboración propia

Este será por tanto el marco de análisis de nuestro Informe, que se centra así en 2 ámbitos estratégicos de actuación (exportación de bienes y servicios e implantación exterior de empresas vascas), a partir de 3 herramientas adaptadas a su nivel competencial (subvenciones, diplomacia económica y fortalecimiento empresarial de capacidades en origen), marco en el cual se desarrollan una diversidad de iniciativas.

### 2.3. Criterios de análisis de la internacionalización empresarial

La intersección entre los 5 criterios derivados del DHS, por un lado, y la conceptualización y marco de análisis de la internacionalización empresarial, por el otro, nos permite elaborar un cuadro de criterios para evaluar el desempeño de la PIE. Proponemos, en este sentido, 18 siguientes criterios.

FIGURA 4: 18 CRITERIOS DEL MARCO DE REFERENCIA

IDEAS - FUERZA DHS	CRITERIOS
<b>BIENESTAR – CENTRALIDAD DEL SER HUMANO</b>	1. Posicionamiento de <i>objetivos, principios y compromisos vinculados al bien común, los derechos humanos y la sostenibilidad</i> por encima de la competitividad y rentabilidad económica. 2. Existencia de agenda, estructura y sistema específico de <i>evaluación participativa del impacto</i> de las iniciativas y procesos impulsados
<b>SOSTENIBILIDAD</b>	3. Cláusulas en favor de la <i>sostenibilidad y la transición energética</i> , en origen y en destino, así como sistemas que garanticen su seguimiento. 4. Garantía de que las iniciativas de mayor dimensión (implantaciones productivas, licitaciones internacionales, agrupaciones empresariales, otras de impacto significativo) cuenten con un <i>estudio de impacto ambiental</i> , así como sistemas que garanticen su seguimiento.
<b>CAPACIDADES - EMPODERAMIENTO</b>	5. Apuesta por procesos de <i>fortalecimiento mutuo e intercambio horizontal de capacidades</i> entre el lugar de origen y destino de la PIE. 6. Garantía de que las iniciativas que se impulsan se sitúan en las <i>prioridades estratégicas del territorio de destino</i> y en coherencia con sus principales objetivos, así como sistema de seguimiento de los mismos. 7. Garantía de que las iniciativas que se impulsan valoran e incorporan un <i>impacto positivo en el tejido productivo local y en los servicios públicos</i>

	<p><i>locales</i>, así como sistemas que garanticen su seguimiento.</p> <p>8. Garantía de que las iniciativas que se impulsan valoran e incorporan fórmulas de <i>tecnología apropiada y transferencia tecnológica</i>, así como sistemas que garanticen su seguimiento.</p> <p>9. Garantía de que las iniciativas que se impulsan valoran e incorporan fórmulas de <i>formación local</i>, así como sistemas que garanticen su seguimiento.</p> <p>10. Garantía de que las iniciativas que se impulsan valoran e incorporan cláusulas en favor de un <i>crecimiento neto del empleo digno y de los derechos de libertad sindical, negociación colectiva y huelga</i>, en origen y en destino, así como sistemas que garanticen su seguimiento.</p> <p>11. Garantía de las iniciativas que se impulsan valoran e incorporan cláusulas en favor de <i>una inversión estable, sólida, en el largo plazo, y que prima la reinversión sobre la repatriación de beneficios</i>, así como sistemas que garanticen su seguimiento.</p>
PARTICIPACIÓN	<p>12. Garantía de que las iniciativas que se impulsan valoran e incorporan cláusulas en favor de <i>iniciativas empresariales donde prima el trabajo y la democracia</i> en la toma de decisiones, en origen y en destino, así como sistemas que garanticen su seguimiento.</p> <p>13. Garantía de que las iniciativas que se impulsen –especialmente las misiones de acción exterior– incorporen elementos de <i>agenda vinculados al desarrollo humano y la sostenibilidad</i>, así como la participación activa de un número suficiente y representativo de agentes sociales y sindicales.</p> <p>14. Impulso a una <i>estructura vasca de coordinación con capacidades políticas suficientes</i> para planificar, hacer seguimiento y evaluar el conjunto de la PIE.</p> <p>15. Impulso a una estructura vasca de coordinación de la PIE de carácter inclusivo, en el que <i>participen activamente un número suficiente y representativo de agentes sociales, comunitarios y sindicales</i>, tanto vascos como de los principales lugares y territorios de destino de la PIE.</p>
EQUIDAD	<p>16. Garantía de que las iniciativas que se impulsan valoran e incorporan <i>cláusulas en favor de la igualdad entre hombres y mujeres –así como de no discriminación en función de identidades sexuales–</i> en el empleo y condiciones laborales, en origen y en destino, así como sistemas que garanticen su seguimiento.</p> <p>17. Garantía de que las iniciativas que se impulsan valoran e incorporan <i>cláusulas en favor de la diversidad de etnia/razas</i> en el empleo y las condiciones laborales, en origen y en destino, así como sistemas que garanticen su seguimiento.</p> <p>18. Garantía de que las iniciativas que se impulsan valoran e incorporan <i>cláusulas en favor de las personas discapacitadas/diversas funcionalmente</i> en el empleo y las condiciones laborales, en origen y en destino, así como sistemas que garanticen su seguimiento.</p>

Fuente: elaboración propia

Estos son los 18 criterios necesarios para evaluar la PIE desde la apuesta por una internacionalización empresarial no basado exclusivamente en el crecimiento económico (bienestar común/centralidad del ser humano); que incida en la transición energética y en la asunción de los límites físicos (sostenibilidad); que facilite el fortalecimiento mutuo de capacidades (capacidades/empoderamiento); que se sostenga

sobre estructuras de diálogo horizontal e inclusivo (participación), y que luche por reducir las desigualdades (equidad).



### 3. Análisis crítico de la política vasca de internacionalización empresarial

Este capítulo recoge las principales características de la política vasca de internacionalización empresarial desarrollada en la CAV durante el período 2017-2019, a través del análisis integral de sus 4 principales protagonistas: el Gobierno vasco y las 3 Diputaciones forales.

La secuencia *agentes-enfoque estratégico-instrumentos* es el hilo conductor que estructura la radiografía de los parámetros de la política para cada una de las instituciones objeto de estudio. En este sentido, responder al quiénes (*agentes*), al para qué y qué (*enfoque estratégico*) y, finalmente, al cómo (*instrumentos*) nos permite identificar tanto sus principales patrones de funcionamiento como sus singularidades. De este modo hemos sintetizado en cada caso la naturaleza de las estructuras vinculadas a la internacionalización empresarial, los valores, objetivos y prioridades emanados de todos los planes que incluyan este ámbito, así como el conjunto de instrumentos que aterrizan las prioridades estratégicas en iniciativas específicas.

De manera complementaria, definimos una serie de categorías que ordenen el análisis de la PIE dentro de dicha secuencia:

- En lo que respecta al *marco de agentes*, diferenciaremos entre *agentes fuertes* – directamente implicados en la planificación e implementación de la PIE– y *agentes débiles* –generalmente vinculados a tareas de acción exterior en un sentido más amplio, con un rol de acompañamiento en lo que se refiere a internacionalización empresarial–.
- En lo que respecta al *enfoque estratégico*, estructuraremos el análisis en función de los *valores* explicitados (también caracterizados como fuertes y débiles, según su peso específico), de los principales *objetivos* que se persiguen, de las *prioridades sectoriales* y *geográficas* y, en última instancia, del *volumen de fondos* destinados a la PIE<sup>14</sup>.
- En lo que respecta al *marco de instrumentos*, dividiremos estos según las variables ya señaladas en el capítulo anterior: *líneas subvencionales*, *diplomacia corporativa* y *fortalecimiento de capacidades empresariales en origen*.

---

<sup>14</sup> El análisis del volumen de fondos de la PIE debe realizar con suma cautela, ya que esta trasciende el sumatorio de los recursos humanos y presupuestarios destinados a la implementación de programas e instrumentos. En este sentido la PIE es un mosaico de políticas, en el que la internacionalización es solo un vector estratégico de una agenda corporativa más amplia e interdependiente. De este modo, la PIE tiene una relación directa y/o indirecta con otros ámbitos, que también podrían sumarse a la cuantificación del volumen de fondos destinados a tal efecto. Así, por un lado, habría que incluir la atracción de inversiones, fenómeno estratégico al que se destinan significativos recursos fiscales, laborales, subvencionales, etc. Por el otro, iniciativas de inversión estratégica, líneas de crédito o procesos de innovación tienen un vínculo más o menos marcado con la PIE, cuya incorporación a nuestro cálculo incrementaría notablemente los resultados obtenidos

Será por tanto este conjunto de categorías<sup>15</sup> la que estructure nuestro análisis, que ahora comenzamos.

### 3.1. Gobierno vasco

El Gobierno vasco es el principal protagonista de la política vasca de internacionalización empresarial, con efecto tractor sobre el conjunto de agentes institucionales y empresariales en el territorio. Su explícita voluntad de favorecer de manera prioritaria la competitividad global de las empresas vascas, su red exterior, su presencia internacional, así como su significativa capacidad presupuestaria para impulsar procesos e iniciativas lo convierten, sin duda alguna, en la entidad pública que lidera dicha política.

La Coordinadora de ONGD de Euskadi ya evaluó su desempeño durante el período 2014-2016 (Coordinadora, 2017). Contamos de esta manera con un punto de partida para acometer esta nueva investigación, centrada en los años 2017-2019, que ha visto cómo se producían transformaciones de calado en la PIE del ejecutivo vasco. Destacamos especialmente:

- La creación de la *Agencia vasca de internacionalización Basque Trade&Investment*;
- El incremento del peso específico del *consorcio vasco de internacionalización Basque Consortium* como estructura de coordinación;
- El nuevo *plan de internacionalización empresarial 2017-2020*;
- La actualización de la *Estrategia marco de internacionalización Euskadi Basque Country 2020*;
- La redefinición integral del *marco de instrumentos* a lo largo del período 2017-2019.

Estudiaremos, de este modo, qué han significado estos cambios desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible y del marco de coherencia de políticas.

#### 3.1.1 Marco de agentes

El marco de agentes del Gobierno vasco es el más complejo y diverso de las instituciones analizadas, conformando el esqueleto principal del conjunto de la política vasca de internacionalización empresarial.

**FIGURA 5: MARCO DE AGENTES PIE GOBIERNO VASCO**



<sup>15</sup> No obstante, como observaremos a lo largo del ejercicio analítico, no todas las categorías son pertinentes para cada institución pública objeto de estudio. En este sentido, solo el Gobierno vasco responde al conjunto de las mismas, dado su especial protagonismo en la política de internacionalización empresarial en la CAV. Las Diputaciones forales, por su parte, partiendo de las especificidades de cada caso, no suelen contar con agentes débiles vinculados a acción exterior en sentido general; prácticamente no explicitan prioridades sectoriales y geográficas propias, sino que asumen por lo general las definidas por el Gobierno vasco, y desarrollan un marco integral de instrumentos relativamente más estrecho, que cubre las 3 categorías señaladas (ayudas, diplomacia económica, fortalecimiento de capacidades), pero que incide de manera especial en la atracción de inversiones (fuera del objeto de estudio de esta investigación).

Agencia vasca de internacionalización <i>Basque Trade&amp;Investment</i> Consorcio vasco de internacionalización <i>Basque Consortium</i>	Secretaría General de Acción Exterior	Consejo Vasco de Acción Exterior  Consejo Vasco de Internacionalización  Observatorio de coyuntura industrial
--	--	--

Fuente: elaboración propia

Realizaremos el análisis de este a partir de las dos categorías ya señaladas: por un lado, los *agentes fuertes*, que participan tanto en la planificación como en su implementación directa de la PIE. Se trataría en este caso de órganos derivados del *Departamento de desarrollo económico e infraestructuras*: la *Agencia vasca de internacionalización Basque Trade&Investment* (en adelante, BTI, líder de la PIE vasca), el *Grupo SPRI* (estructura de la que depende orgánicamente la BTI) y el *Basque Consortium* (en adelante, BC), que funge como núcleo de la política vasca de internacionalización, evidenciando la alianza público-privada como fórmula estratégica de actuación.

Por el otro, destacamos una serie de *agentes débiles*, con responsabilidades diversas en acción exterior, pero sin capacidad de incidencia de calado en las dinámicas de la PIE, más allá de acompañar y complementar sus señas de identidad. Situaríamos en esta categoría a la *Secretaría de acción exterior* y, en una posición todavía más periférica, al *Consejo vasco de acción exterior*, espacio deliberativo dinamizado por esta.

Comenzamos analizando el marco de agentes fuertes, en el que destaca la Agencia vasca de internacionalización *Basque Trade&Investment* (BTI). Para ello, situaremos previamente a esta entidad líder dentro del organigrama del ejecutivo vasco, lo cual nos ofrece pistas sobre sus prioridades y señas de identidad. En este sentido, la BTI forma parte del *Departamento de desarrollo económico e infraestructuras*, específicamente insertada en el *Grupo SPRI*, que funge como *agencia de desarrollo empresarial* del Gobierno.

El *objetivo* del *grupo SPRI* es dar apoyo e impulso a las empresas vascas a través de los diversos programas y servicios que trasladan las diferentes políticas del Gobierno Vasco al tejido corporativo. Su *visión* se resume en ser el referente en las actividades que contribuyen a la promoción económica y mejora de la competitividad de las empresas vascas. Su *misión*, en coherencia, se centra en

*“apoyar, impulsar y contribuir a la mejora competitiva de las empresas vascas, colaborando con ello a la generación de riqueza en Euskadi y a la mejora del bienestar de su ciudadanía mediante un desarrollo humano sostenible, en el ámbito de la Política de Promoción Económica del Gobierno Vasco”<sup>16</sup>*

En este horizonte estratégico, el Grupo SPRI asume para el período 2017-2020 la implementación de 4 planes estratégicos (*emprendimiento; industrialización; ciencia,*

<sup>16</sup> Para completar la información: <https://www.spri.eus/es/quienes-somos/>

*tecnología e innovación; internacionalización*) desarrollando, en base a los mismos, estrategias e iniciativas en 8 ámbitos directamente vinculados a la mejora de la competitividad empresarial, en la línea del *mosaico de políticas* en favor de la agenda corporativa hegemónica:

**FIGURA 6: ÁMBITOS PRIORITARIOS GRUPO SPRI**

Industria 4.0
Internacionalización
Emprendimiento
Tecnología
Ciberseguridad
Atracción de inversiones
Sociedad de la información
Innovación

Fuente: elaboración propia

Para ello, cuenta con una serie de sociedades (*SPRILUR*<sup>17</sup>, *Sociedad de gestión de capital riesgo del País vasco*, red de parques tecnológicos de Bizkaia, Araba y Gipuzkoa, *Business and innovation Center* de Araba, Bizkaia, Ezkerraldea y Gipuzkoa), dentro de las cuales se encuentra la BTI.

Podemos afirmar, por tanto, que la identidad de la *agencia vasca de internacionalización* (BTI) está marcada, necesariamente, por la hegemonía de las estructuras de promoción económica y la competitividad empresarial a las que se supedita orgánicamente<sup>18</sup>.

Asumiendo este horizonte, la BTI se crea como sociedad pública, surgiendo de la fusión de los servicios internacionales del SPRI, por un lado, y la *Dirección de internacionalización* del *Departamento de desarrollo económico e infraestructuras*, por el otro. Nace

*“con el fuerte propósito de ganar en flexibilidad y agilidad para dar un mejor servicio a la empresa vasca, con la fortaleza añadida de las sinergias que inevitablemente producirá la fusión de todos los servicios dentro de una misma organización”*<sup>19</sup>,

Para abundar en este sentido, la BTI cuenta con un organigrama encabezado por una dirección general, de la que dependen 3 direcciones: *Inteligencia competitiva*, *Finanzas y Organización*, e *Internacionalización empresarial*. Esta última, a su vez, se subdivide en *Servicios y Programas*, por un lado, y en la *Red internacional*, por el otro. En

<sup>17</sup> Sociedad de acceso a suelo industrial urbanizado, edificaciones industriales y oficinas,

<sup>18</sup> Ciertamente es que la misión del grupo SPRI hace una referencia al desarrollo humano sostenible, pero como derivada de una mayor competitividad, no como marco prioritario. Además, se circunscribe estrictamente a un hipotético avance en términos de bienestar para la sociedad vasca, nunca para la de los países donde la PIE opera.

<sup>19</sup> Para completar información: <https://basquetrade.spri.eus/es/quienes-somos/>

conjunto, se cuenta con 16 oficinas estables (que esperan ser 20 para 2020)<sup>20</sup> y con un equipo de 50 profesionales (30 en la sede en Bilbao, 20 en el exterior).

FIGURA 7: ORGANIGRAMA BTI



Fuente: web BTI

Se convierte de este modo en la estructura con mayor capacidad política, técnica y presupuestaria del Gobierno vasco en el ámbito de la PIE, tal y como se recoge en el *Plan de internacionalización empresarial 2017-2020*. Lidera entonces la elaboración y evaluación estratégica de la política, así como la implementación de la mayoría de instrumentos –junto a las Cámaras de comercio en aspectos concretos de diplomacia corporativa y formación–.

En este sentido, su actividad principal se centra en el desarrollo de un modelo de servicio de *atención segmentada y especializada* a empresas según sus características. Ofrece una *cartera integral de instrumentos* (ayudas subvencionales, consultoría, inteligencia competitiva y el fortalecimiento de capacidades humanas para las empresas<sup>21</sup>), desarrollando en función de esta diversos itinerarios.

En todo caso, la identidad de la BTI a la hora de enfocar sus señas de identidad no solo se reafirma sobre la de las estructuras de promoción económica y competitividad de las que esta depende orgánicamente, sino que las refuerza al situar la eficacia técnico-empresarial y la agilidad en el servicio de las empresas en su propio ADN. El desarrollo humano y la sostenibilidad, al contrario, se sitúan en un lugar más genérico y

<sup>20</sup> Alemania, Argentina, Brasil, Chile, China, Colombia, EEUU, India, Italia, México, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Reino Unido, Rusia, Singapur. Se cuenta, además, con representación en más de 70 países, aunque no como oficina estable.

<sup>21</sup> La inteligencia competitiva pretende nutrir de información actualizada y relevante a las empresas a la hora tanto de iniciar su proceso de internacionalización como si estas se están consolidando. El apartado de fortalecimiento de capacidades humanas hace referencia a la formación de cuadros, becas, financiación de expertos/as, iniciativas en las que se comparten profesionales en internacionalización empresarial, etc.

abstracto, sin capacidad de incidencia real en el código genético de la PIE del Gobierno vasco<sup>22</sup>.

El segundo *espacio fuerte* de la PIE vasca es el *Consortio vasco de internacionalización Basque Consortium* (BC). Esta estructura, liderada por la BTI, funge como la

*“plataforma de colaboración público-privada constituida por el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales y las Cámaras de Comercio vascas, que coordina los objetivos, prioridades, acciones y necesidades de los diferentes agentes que en Euskadi promueven la internacionalización de sus empresas<sup>23”</sup>.*

Creado en 2013, sus principales objetivos en la actualidad son los siguientes:

1. Asesorar en materia de promoción de la internacionalización a los agentes públicos de la internacionalización en Euskadi.
2. Coordinar y colaborar con otras administraciones, organismos públicos y entidades privadas de Euskadi en su ámbito de competencia.
3. Diseñar servicios de formación, información y asesoramiento a las empresas vascas para que mejoren sus niveles de internacionalización.
4. Alinear los diferentes programas de ayudas y subvenciones y demás iniciativas de promoción de la internacionalización y de atracción de inversiones exteriores.
5. Fomentar el uso compartido de los servicios exteriores del Consorcio Vasco de Internacionalización (Red SPRI) como elemento permanente en mercados exteriores.
6. Realizar evaluaciones periódicas de la política pública correspondiente y de su impacto, así como de sus instrumentos y programas.

Esta misión y este marco amplio de funciones convierten al BC en el *núcleo duro de la PIE vasca* –bajo la dinamización y liderazgo incuestionable de la BTI–, al aglutinar en torno a sí a sus principales protagonistas, tanto institucionales como empresariales. Es por tanto aquí donde se coordinan los principales valores que impregnan la política de internacionalización empresarial, los objetivos que se pretenden obtener, así como las prioridades geográficas, sectoriales y de actuación que permitirán avanzar en las metas establecidas. También donde se comparte la implementación de ciertos instrumentos de consultoría, diplomacia y formación.

Destaca en este sentido la apuesta por la *alianza público-privada* como herramienta básica de funcionamiento. Los destinos de las instituciones públicas se vinculan – fusionan, incluso– con el de las empresas. El aumento de escala y posición internacional de estas se convierte en premisa para la actuación institucional. *“Cuanto mejor les vaya*

---

<sup>22</sup> Es significativo, en este sentido, que la referencia genérica que el Grupo SPRI realiza sobre el DHS en su misión – aunque en exclusiva para la sociedad vasca–, desaparece por completo en la información que la BTI ofrece sí misma en su web. Pareciera así que la BTI se centra más claramente en la apuesta por la agenda corporativa hegemónica al servicio de la competitividad empresarial.

<sup>23</sup> Para ampliar la información: <http://basqueconsortium.eus/es/>

a nuestras empresas en el escenario global, mejor nos irá a todos y todas” es la máxima que resume el enfoque estratégico compartido, a lo que se supeditan todos los esfuerzos. Quienes representan el interés general asumen así las metas empresariales como propias, y desarrollan a tal efecto toda una serie de estrategias, sin cuestionar la veracidad del vínculo entre beneficio empresarial y bienestar de las mayorías sociales y de la naturaleza<sup>24</sup>.

En consecuencia, el peso específico de un *Basque Consortium* convertido en núcleo de la PIE vasca y atravesado por la alianza público-empresarial, acaba de conferir su identidad al marco de agentes de la PIE impulsada por el ejecutivo vasco. Esta no solo se sustenta entonces sobre estructuras públicas centradas en la búsqueda de la competitividad económica, sino que a su vez todas sus actuaciones se supeditan al fortalecimiento de las capacidades empresariales, en una lógica de acompañamiento y de no conflicto.

No obstante, como habíamos dicho, el marco de agentes se completa con entidades vinculadas a la *Secretaría general de acción exterior*. Esta se estructura en 3 direcciones (*Dirección de Relaciones Exteriores, Dirección de Asuntos Europeos y Dirección para la Comunidad Vasca en el Exterior*<sup>25</sup>), más una red de delegaciones en puntos estratégicos (Estados Unidos, México, Argentina-Mercosur, Chile, Colombia y Perú, Bruselas y Madrid).

La *Secretaría* tiene como principal función la planificación, apoyo y coordinación de la acción exterior del Gobierno Vasco en sentido amplio, asistiendo a tal efecto al Lehendakari en la definición y dirección de la estrategia político-institucional. Por ello, lidera la *Estrategia Marco de Internacionalización 2020: Euskadi Basque Country*.

A pesar de esta mirada más amplia de lo internacional –que concede un mayor peso específico a los retos globales y a los ODS<sup>26</sup> en su planificación estratégica<sup>27</sup>–, no altera significativamente el enfoque ni los parámetros fundamentales de la agenda pro-competitividad económica que define a la PIE vasca, con los que no entra en conflicto. Al contrario, y en coherencia con la apuesta público-privada, la *Secretaría* los asume como propios, tomando además un papel pro-activo en su desarrollo y crecimiento.

---

<sup>24</sup> Ejercicio, por otro lado, que sí se hace en el *Marco de referencia para la coherencia de políticas para el Desarrollo del Gobierno vasco*, donde se pone en cuestión la tensión entre crecimiento económico y sostenibilidad, así como entre competitividad económica, por un lado, y eficiencia social y ambiental, por el otro.

<sup>25</sup> También dinamiza otros organismos de coordinación: Comisión interdepartamental de Acción Exterior, Comisión interinstitucional de Acción Exterior, y Consejo asesor de Acción Exterior.

<sup>26</sup> Los Objetivos de desarrollo sostenible (ODS) definen 17 objetivos y 169 metas de desarrollo como agenda global para el conjunto de agentes internacionales durante el período 2015-2030, en clave de corresponsabilidad y desde la apuesta por vincular pobreza y sostenibilidad como retos cruciales. Esta propuesta ha estado sujeta a diferentes críticas: en primer lugar, el auto-establecimiento de objetivos por parte de las instituciones, en base a indicadores que no son de obligado cumplimiento (como ya ocurrió con los Objetivos del Milenio 2000-2015, sistemáticamente incumplidos); en segundo término, la posible contradicción interna entre objetivos y metas, ya que persiguen a la vez crecimiento económico y sostenibilidad, conceptos cada vez más enfrentados; y tercero, la menor relevancia de los ODS respecto a otras agendas fuertes, como la comercial, con un peso político y económico mucho mayor, y que caminan en sentido contrario al desarrollo humano sostenible.

<sup>27</sup> En este sentido, uno de los cinco vectores para el período 2018-2020, que sirven como referencia para la selección de los 13 objetivos estratégicos, es precisamente la “contribución a la resolución de los retos globales para el desarrollo sostenible” (Gobierno vasco 2017a)

De este modo, acompaña a los agentes que conforman el *Basque Consortium* desarrollando en su favor iniciativas de todo tipo en el marco de la estrategia *Euskadi Basque Country*. Ofrecen así a estas un marco más integral y sólido –que aúna iniciativas culturales y sociales junto a procesos de diplomacia, incidencia y lobby–, de gran fuerza y proyección política, al servicio del objetivo compartido de la internacionalización empresarial, pero sin condicionar ni mucho menos sus actuaciones y dinámicas propias. Serían en este sentido un refuerzo que trasciende lo meramente empresarial, pero en ningún caso un contrapeso.

Consideramos en definitiva a la *Secretaría* como *agente débil*, ya que no participa activamente en la definición e implementación de la política, jugando fundamentalmente un rol de acompañante de los procesos impulsados por el núcleo duro de la PIE vasca<sup>28</sup>. Mantiene así un papel subordinado y complementario, centrado en ampliar la posición internacional de las empresas vascas bajo égida de la marca *Basque Country*.

Por último, y en la posición más débil y periférica del marco de agentes, situamos a otros agentes sociales: *ONGD*, *movimientos sindicales*, *organizaciones internacionalistas*, *iniciativas de la economía solidaria*, etc. Estos limitan su participación al *Consejo Vasco de Acción Exterior*, estructura deliberativa sin capacidad de desarrollar agenda autónoma, en la que la participación se produce por invitación del Gobierno Vasco<sup>29</sup>. Otros agentes menores, como el *Consejo Vasco de Internacionalización* o el *Observatorio de Coyuntura Industrial* evidencian la hegemonía público-empresarial, sin prácticamente presencia social.

En conclusión, el marco de agentes de la PIE impulsada por el Gobierno vasco da prioridad a las estructuras que concentran sus esfuerzos en la competitividad económica como horizonte hegemónico (BTI y BC), al servicio de las empresas vascas como aliadas estratégicas. Otros agentes que se mueven bajo otros parámetros, vinculados a acción exterior en sentido amplio, no solo no suponen un contrapeso a la hegemonía de la agenda corporativa, sino que la acompañan a partir de todo un conjunto de estrategias y dinámicas a tal efecto.

En última instancia, es importante señalar también la ausencia de sistema y estructura alguna de seguimiento y evaluación del impacto de las empresas vascas en el exterior, que permita rendir cuentas ante la sociedad vasca –y la de aquellos países donde se implementa la PIE–, así como de recibir posibles denuncias e investigarlas desde la perspectiva del DHS y los DDHH.

### **3.1.2. Enfoque estratégico**

---

<sup>28</sup> La propia Agencia vasca de cooperación para el desarrollo (AVCD), que impulsa una de las 2 principales políticas de acción exterior desde una mayor apropiación del DHS, ni siquiera está en el organigrama de la Secretaría, con lo que se reduce su capacidad de incidencia sobre la PIE vasca.

<sup>29</sup> Para ver funciones y estructura de este órgano deliberativo, analizar el decreto regulador (Gobierno vasco, 2016b).



El principal documento estratégico que recoge el conjunto de valores, objetivos y prioridades de la política de internacionalización empresarial del Gobierno vasco para nuestro período de estudio es el *plan de internacionalización empresarial 2017-2020*.

Este, no obstante, se inserta en toda una estructura gubernamental de planificación, con la que dialoga. Destacamos por un lado estrategias con fuerte alcance y peso específico, y que tienen una relación directa con la internacionalización empresarial. Situaríamos en esta categoría el *Plan 2020 programa de gobierno de la XI legislatura*, la actualización realizada en 2017 a la *Estrategia marco de internacionalización Euskadi Basque Country 2020*, así como el *Plan de acción exterior 2018-2020*.

Por el otro, y de manera complementaria, abundamos en una serie de planes sectoriales, también con un vínculo mayor o menor con la PIE: el *Plan de ciencia, tecnología e innovación 2020*, el *Programa Marco por el Empleo y la Reactivación Económica 2017-2020*, y el *plan de industrialización 2017-2020*.

**FIGURA 8: ENFOQUE ESTRATÉGICO PIE GOBIERNO VASCO**

<b>Plan de internacionalización 2017-2020<sup>30</sup></b>
Euskadi 2020 Programa gobierno de la XI legislatura: compromiso 25
Estrategia marco de internacionalización Euskadi Basque Country 2020
Plan de acción exterior 2018-2020

Fuente: elaboración propia

Estudiaremos en primer lugar los vínculos de este conjunto de otras estrategias con la internacionalización empresarial vasca para, en última instancia, analizar el plan específico que concreta sus metas y prioridades.

Comenzamos analizando el documento *Euskadi 2020* (Gobierno vasco, 2017b), que marca la pauta del conjunto de la XI legislatura (2016-2020). Este programa redunda en su compromiso con la sociedad vasca por avanzar en términos de desarrollo humano sostenible, estableciendo para ello 15 objetivos de país –que dan lugar a 15 planes estratégicos y 54 sectoriales– en base a 4 pilares básicos:

1. Empleo, reactivación y sostenibilidad<sup>31</sup>;
2. Desarrollo humano, integración social, igualdad y servicios públicos de calidad;
3. Convivencia y derechos humanos;
4. Más y mejor autogobierno.

Específicamente, *Euskadi 2020* recoge en su compromiso 25 los retos para la política vasca de internacionalización empresarial:

<sup>30</sup> Otros planes que también influyen en el plan de internacionalización empresarial son el de *Industrialización* (2017-2020), el de *Ciencia, Tecnología e Innovación 2020*, así como el *Programa Marco por el Empleo y la Reactivación Económica 2017-2020*.

<sup>31</sup> De este pilar se deriva precisamente el *Plan de Internacionalización Empresarial 2017-2020*, que a su vez se enmarca dentro de la *Estrategia marco de Internacionalización Euskadi Basque Country 2020*,

**FIGURA 9: PRIORIDADES LEGISLATURA PARA PIE**

Implementar el <i>plan de internacionalización empresarial 2017-2020</i> , priorizando al Basque Consortium como agente;
Consolidar la <i>red exterior del SPRI</i> avanzando en su despliegue en países prioritarios
Creación de Unidad de <i>inteligencia competitiva</i> para evaluar, analizar y definir estrategias de internacionalización empresarial
Apoyar a la empresa vasca en su internacionalización y búsqueda de oportunidades económicas. Creación de la Plataforma de <i>Licitaciones BC</i>
Reforzar programas de apoyo a la actividad exportadora de las empresas
Formación y capacitación del Capital Humano con la continuidad de las Becas de Internacionalización y Becas Global Training
Reforzar la Estrategia <i>Invest in Basque Country</i> , como instrumento de vinculación y atracción de empresas extranjeras a Euskadi.
Fomento de la marca <i>Basque Country</i> para la mejora del posicionamiento exterior de la empresa vasca

Fuente: elaboración propia

Este cuadro perfila ya el enfoque estratégico de la PIE del ejecutivo vasco: el posicionamiento de la empresa vasca, la atracción de inversiones y el aumento de las exportaciones como horizonte; la alianza público-privada como herramienta (Basque Consortium); la marca *Basque Country* al servicio de la internacionalización empresarial; la generación de entornos competitivos como premisa; la redefinición de un marco más amplio e integral de instrumentos como reto.

Bajo esta premisa, y continuando con nuestro análisis, la *Estrategia marco de internacionalización 2020 Euskadi Basque Country* (Gobierno vasco, 2018a) va aterrizando los objetivos mencionados de legislatura en retos específicos para la internacionalización desde una perspectiva amplia, que destaca lo corporativo como apuesta prioritaria.

Así, bajo un marco conceptual que aúna dichos retos para la legislatura con la *Agenda 2030*, la *Estrategia europea 2020* y la coherencia de políticas, la *Euskadi Basque Country* define 5 vectores estratégicos:

- Proyección de la marca Basque Country en el exterior
- Promoción e impulso de los intereses sectoriales
- Contribución a la resolución de los retos globales para el desarrollo sostenible
- Contribución al proyecto europeo
- Captación de conocimiento

De estos se derivan 13 objetivos específicos (el 5 se centra en internacionalización empresarial, dependiente del vector vinculado a la promoción de los intereses sectoriales, no a la contribución a los retos globales) y 27 ámbitos prioritarios de actuación, que cubren áreas como la acción institucional, la PIE, la cultura, el turismo, la cooperación internacional y el deporte, entre muchos otros.

En lo que respecta específicamente a la internacionalización empresarial, la *Euskadi Basque Country* redonda en lo ya explicitado en el programa de la XI legislatura, sumando nuevas metas:

1. Desarrollo de un nuevo plan de internacionalización 2017-2020
2. Creación de una agencia vasca de internacionalización
3. Apuesta prioritaria por las licitaciones internacionales y los clúster
4. Consolidación del sistema de becas y formación
5. Creación de un sistema de inteligencia competitiva
6. Refuerzo de la eurorregión Euskadi-Navarra-Aquitania
7. Impulso a la marca Basque Country, en definitiva, al servicio de la mejora de la posición global de las empresas vascas.

Detectamos de este modo un patrón que se repite, al igual que vimos en la misión y visión de los agentes prioritarios. En este sentido se posiciona un marco de referencia más diverso –donde tiene cabida el DHS–, diversidad que se va diluyendo en la medida en la que se van concretando objetivos y líneas prioritarias de actuación.

En esa lógica, el sistema de seguimiento y evaluación del plan define únicamente dos indicadores en el ámbito de la PIE, que evidencia cuál es el enfoque estratégico hegemónico. Se apuesta así por medir el desempeño de esta en función del porcentaje de exportaciones de las empresas vascas, así como por el número de corporaciones que exportan regularmente más de 50.000€ anuales, aspectos estrictamente técnico-empresariales.

Avanzando en la secuencia analizamos el *plan de acción exterior (2018-2020)*, que concreta las metas de la estrategia *Euskadi Basque Country* para este último período. Asume así la misión de:

*“programar, impulsar y coordinar la acción exterior del Gobierno Vasco, con el fin de posicionar a Euskadi como actor global y con espacio propio en la construcción del proyecto europeo, y de promover los intereses vascos en el mundo. Para ello, representará a Euskadi institucionalmente y establecerá alianzas estratégicas estables con actores internacionales, estrechará los lazos con la comunidad vasca en el exterior, y proyectará el compromiso de la sociedad vasca con la Agenda 2030”*

Siguiendo el mismo patrón dual y asimétrico entre agenda corporativa y DHS, centra sus esfuerzos en mejorar la posición internacional de Euskadi y defender sus intereses, mientras que a su vez apuesta por la *Agenda 2030*, sin lugar para contradicción alguna. Se definen de este modo 3 objetivos estratégicos (posicionar a Euskadi como actor global, fortalecer su presencia en la Unión Europea como ámbito natural y prioritario, promover los intereses vascos en el mundo), del que se derivan 8 líneas de actuación y 35 actuaciones para la Secretaría general de acción exterior, muy en consonancia con los retos de legislatura e internacionalización.

Junto a estos planes más amplios y generales, también encontramos otras estrategias sectoriales con vínculo con la internacionalización empresarial. Sintetizamos a continuación los principales nexos:

- *Plan de ciencia, tecnología e innovación 2020*. Este documento, además de enfatizar la relevancia de la innovación, el talento y la generación de entornos inteligentes como base para reforzar la competitividad, integra como marco fuerte de referencia del ejecutivo vasco la *Estrategia europea de investigación e innovación para una Especialización Inteligente (RIS3)*. Esta resalta la importancia de concentrar los recursos humanos y financieros de I+D+i en áreas globalmente competitivas. Se seleccionan, así, 3 tecnologías facilitadoras esenciales: biociencias, nanociencias y fabricación avanzada, y cinco mercados prioritarios: transporte y movilidad, mundo digital, industria de la ciencia, envejecimiento y salud, y energía. Finalmente se definen 3 tres prioridades que afectan a diversos sectores en los que Euskadi presenta una fuerte especialización y capacidades: *Fabricación avanzada, Energía y la Convergencia del binomio bio/salud*. Estos serán también las prioridades sectoriales de la PIE vasca.
- *Programa marco por el empleo y la reactivación económica 2017-2020*. Este plan desarrolla 10 pilares para reactivar la economía vasca, destacando específicamente la conversión de las PYMES en empresas vascas multilocalizadas, su internacionalización, así como la promoción del capital humano y talento especializado en internacionalización.
- *Plan de industrialización empresarial 2017-2020*. Estrategia que vincula la meta de fortalecer el tejido industrial vasco (“más industria”, “mejor industria”, “política industrial más eficiente”) con la necesaria internacionalización de las empresas vascas, atrayendo inversiones, por un lado, y ganando posiciones globales, por el otro.

En definitiva, observamos como la internacionalización empresarial es una apuesta explícita y sistemática de la arquitectura de planificación del Gobierno vasco. Esta desarrolla, en los planes más genéricos un patrón diverso en sus referencias, pero que va aclarándose en favor de la agenda corporativa pro-competitividad económica según se aterrizan objetivos y prioridades, tomando a la industria como principal objeto de promoción.

Cerramos la secuencia de análisis profundizando ahora sí en el *plan de internacionalización empresarial 2017-2020*, estrategia específica que recoge el conjunto de valores, objetivos, prioridades geográficas, prioridades sectoriales y volumen de fondos de la PIE impulsada por el Gobierno vasco.

Bajo el patrón ya señalado, este plan combina referencias a los ODS (alineándose en términos genéricos con los objetivos 8, 9, 12: crecimiento, industrialización y modelo de consumo/producción sostenido y sostenible, respectivamente), con un anclaje inequívoco con una agenda pura de competitividad económica. La siguiente frase resume perfectamente esta aseveración:

*“Las pymes internacionalizadas son más competitivas, crean más empleos y son más innovadoras que las nacionales: y tienen mayores crecimientos de ingresos y empleo respecto a las no internacionalizadas” (Gobierno vasco, 2017c:7)*

Bajo este horizonte, el Gobierno vasco defiende que:

*“estos nuevos tiempos requieren nuevos métodos (de internacionalización). Implican una profunda transformación de los medios, recursos y servicios: segmentación y personalización, especialización, priorización y focalización, inteligencia competitiva, diplomacia corporativa empresarial, acuerdos bilaterales estratégicos con regiones, capacitación de personas y financiación, constituyen un conjunto integral de actividades de valor añadido a trasladar a las empresas” (Gobierno vasco, 2017c:3).*

Por ello, el plan define su *visión* como el reto de:

*“hacer aportaciones sustanciales para alcanzar un tejido empresarial vasco completamente integrado en cadenas de valor globales, con capacidad de liderazgo mundial en nichos de mercado específicos, y apoyado por un ecosistema público-privado sinérgico, que se adapta con agilidad y flexibilidad a las necesidades específicas de cada tipo de empresa”*

Finalmente, sitúa su *objetivo principal* en:

*“facilitar un salto cualitativo en la inserción y competitividad internacional de la empresa vasca en el mercado global. Adicionalmente, el Gobierno Vasco aspira a afianzarse como el líder reconocido en el apoyo a la internacionalización empresarial en el País Vasco por su aportación de valor a las empresas, impulsando la necesaria transformación de las políticas y medios de apoyo a la internacionalización”*

En resumen, el patrón dual y asimétrico desaparece y se explicitan los valores fuertes que impulsan y sostienen en la práctica la política de internacionalización empresarial impulsada por el ejecutivo vasco.

Hablamos en este sentido de una agenda que cifra en la competitividad su horizonte para enfrentar la crisis, recuperando así inversión y empleo; que entiende la internacionalización empresarial como estrategia incuestionable para avanzar en este sentido en un mundo globalizado; que insiste en la necesidad de aumento de escala de las pymes vascas como premisa para competir –bien mediante asociaciones empresariales diversas, bien a través de alianzas con empresas tractoras, bien a partir de su conversión en “*empresas multilocalizadas*”–; y que profesa que la alianza público-empresarial es la mejor herramienta para construir entornos inteligentes, emprendedores, innovadores, especializados, multiplicadores del talento, estratégicos para posibilitar dicho horizonte de competitividad. Es a partir de esta *agenda fuerte* que el plan define 30 líneas prioritarias en base a 8 ejes estratégicos:

**FIGURA 10: EJES INTERNACIONALIZACIÓN EMPRESARIAL 2017-2020**

Servicios de valor añadido
Inteligencia competitiva
Red exterior
Capacitación
Financiación
Reorganización institucional
Coordinación del sistema vasco
Imagen y comunicación

Fuente: elaboración propia

La BTI, como protagonista y dinamizador principal del Plan –en alianza con las entidades que conforman el Basque Consortium–, se propone de este modo:

- Reorganizar y coordinar desde la eficacia y la agilidad el *sistema vasco de internacionalización empresarial, en Euskadi y a escala internacional*, bajo el liderazgo de la BTI y del rol del BC como espacio de articulación público-empresarial;
- Impulsar una *cartera segmentada, diversificada e integral de instrumentos*, que incluya ayudas y líneas subvencionales, procesos de consultoría y diplomacia económica, fortalecimiento del talento empresarial e inteligencia competitiva (generar y trasladar conocimiento avanzado);
- Ampliar el acompañamiento político y económico a los procesos de *atracción de inversión extranjera, fortalecimiento de capacidad exportadora y grado de implantación exterior de las empresas vascas*.

Bajo estos parámetros, se definen la tipología de entidades especialmente relevantes, así como las *prioridades sectoriales y geográficas*.

Respecto a la *tipología de empresa*, tanto por normativa europea como por identidad del tejido industrial vasco, se pone el acento en las PYMES<sup>32</sup>. Y se plantea el reto de su conversión en empresas multilocalizadas, mediante la mejora de su posición internacional. En este sentido, se apuesta por conformar agrupaciones empresariales de todo tipo –especialmente clúster– como vía de avance. De este modo, y a pesar de que son las PYMES las protagonistas, también tienen cabida en la PIE del Gobierno vasco empresas grandes que puedan ejercer un rol tractor<sup>33</sup>. Por último, en coherencia con la

<sup>32</sup> La categoría de microempresas, pequeñas y medianas empresas (PYMES) está constituida por las empresas que ocupan a menos de 250 personas y cuyo volumen de negocios anual no excede de 50 millones de euros o cuyo balance general anual no excede de 43 millones de euro.

<sup>33</sup> Se entenderá como empresa tractora: grandes empresas relevantes, empresas internacionalizadas con una potente red exterior, las Cámaras de los distintos territorios históricos, los agentes de la Red Vasca de Ciencia y Tecnología, excepto las entidades incluidas en el artículo 15 del Decreto 221/2002.

lógica de segmentación, diversificación e innovación, se pone especial énfasis en la promoción de start-ups y las NEBTs<sup>34</sup>, dentro de la categoría de PYME.

**FIGURA 11: PRIORIDADES SECTORIALES**

Ámbito 1 FABRICACIÓN AVANZADA	Ámbito 2 ENERGÍA	Ámbito 3 BIOCIENCIAS/ SALUD	TERRITORIOS DE OPORTUNIDAD
AUTOMOCIÓN AERONÁUTICA NAVIERO-FERROVIAL MAQUINA HERRAMIENTA BIENES DE EQUIPO TRANSFORMACIÓN METÁLICA SERVICIOS CONEXOS	ELECTRICIDAD PETRÓLEO GAS RENOVABLES		ALIMENTACIÓN HABITAT URBANO ECOSISTEMAS

Fuente: elaboración propia

Respecto a las *prioridades sectoriales*, estas coinciden exactamente con las definidas en el *plan de ciencia, tecnología e innovación 2020*:

- Fabricación avanzada: automoción, aeronáutica, naval y ferroviario, máquina herramienta, bienes de equipo, transformación metálica, servicios conexos;
- Energía: electricidad, petróleo y gas, energías renovables;
- Biociencias/salud.

El enfoque de abordaje de estos sectores no está suficientemente desarrollado, por lo que no conocemos el modelo que se sigue para su impulso. Esto es una cuestión estratégica para valorar su correlación con el desarrollo humano sostenible, ya que en un mismo ámbito pueden implementarse experiencias muy diferentes, bajo parámetros incluso antagónicos.

En todo caso, sí que se pueden señalar algunos sectores de especial vulnerabilidad desde la perspectiva del DHS, que merecerían un análisis en profundidad. Especialmente dos, de vínculo directo con el cambio climático: la automoción, por un lado, el petróleo y el gas, por el otro. Siendo el transporte y las energías fósiles algunas de las principales causas de este fenómeno sistémico, pareciera controvertido redoblar estas apuestas si realmente se quiere situar la sostenibilidad como centro referencial de la PIE vasca.

<sup>34</sup> PYMES de reciente constitución, creadas en los cinco ejercicios precedentes. Se considera de base tecnológica cuando la empresa reúna alguna de las características: ser beneficiarias de ayudas de las administraciones públicas como NEBTs; haber surgido a iniciativa de un Centro Tecnológico o Universidad.

Respecto a las *prioridades geográficas*, se definen estrictamente en función de criterios técnico-empresariales (interés de los países y territorios como mercados, su rol estratégico en las cadenas globales, sus expectativas de crecimiento), evidenciando el peso de la agenda corporativa.

Se definen en este sentido 3 niveles de priorización: prioridad 1 (*estratégicos*), países con mercados significativos, dentro de la agenda de las empresas vascas; prioridad 2 (*en seguimiento*) países con potencial de crecimiento económico; prioridad 3 (*en exploración*), países lejanos pero con potencial de mercado.

**FIGURA 12: PAÍSES PRIORITARIOS**

PRIORIDAD 1: ESTRATÉGICOS	PRIORIDAD 2: SEGUIMIENTO	PRIORIDAD 3: EXPLORACIÓN
Alemania	Francia	ASEAN (Singapur, Malasia, Indonesia, Tailandia)
Italia	Colombia	Oriente Medio
Reino Unido	Brasil	Marruecos
China	Rusia	Japón
México	India	Irán
Estados Unidos		Corea del Sur

Fuente: Elaboración propia

Aunque la conculcación de los derechos humanos es un fenómeno global y que afecta a todos y todas, no podemos negar que los tres niveles de priorización presentes en dicho plan incluyen numerosos países en los que este se desarrolla de manera sistemática (Colombia, México, Brasil, China, EEUU, Rusia, India, Marruecos, etc.), contando algunos de ellos además con gobiernos especialmente autoritarios y contextos altamente violentos.

Ello no parece afectar a las dinámicas con las que se plantean las iniciativas de internacionalización empresarial en dichos países. En este sentido, no se definen estrategias, compromisos ni actividades específicas que garanticen el cumplimiento del marco internacional de los derechos humanos, así como el bienestar de las mayorías sociales y de la naturaleza en estas condiciones. No solo no es así, sino que los informes por país y/o sector que elabora la BTI –dentro del marco de la apuesta por la inteligencia competitiva–, no encontramos mención alguna a estos aspectos. Al contrario, se destacan únicamente las oportunidades económicas para las empresas vascas –incluso en sectores controvertidos desde la mirada del desarrollo humano sostenible como minería, petróleo, gas, etc. –, desglosando los habituales indicadores macroeconómicos<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> Ver el conjunto de informes elaborados por BTI en: [https://basquetrade.spri.eus/es/inteligencia-competitiva/?fwp\\_tipo\\_contenido=informes-y-estudios](https://basquetrade.spri.eus/es/inteligencia-competitiva/?fwp_tipo_contenido=informes-y-estudios)



La selección de países prioritarios no parece tener en cuenta el desarrollo humano sostenible, tanto en sus criterios de selección, en sus estrategias de implementación en países esencialmente vulnerables, así como en el imaginario de oportunidades y amenazas que ofrecen a las empresas.

Concluimos el análisis del enfoque estratégico de la PIE del Gobierno vasco exponiendo el *volumen de fondos* destinados a tal efecto. El propio plan define en 94 millones la inversión en esta política para el período 2017-2020 (en torno a 24 millones anuales).

Se trata de una cifra significativa, que permite desarrollar con suficiencia los objetivos planteados, dentro del marco competencial autonómico. No obstante, esta cantidad debe tomarse con suma cautela, por un triple motivo: en primer lugar, no se cuenta ni con la competencia de acción exterior, ni con la de comercio internacional, con lo que no se pueden desarrollar instrumentos financieros y de inversión de cierto calado; en segundo término, esta cantidad no incluye todo lo vinculado con atracción de inversión extranjera a Euskadi; tercero y último, la consideración de la PIE como mosaico de políticas dentro de una agenda mercantilizadora, genera que otros recursos económicos también pudieran incluirse en esta categoría<sup>36</sup>. En todo caso, y a pesar de ser necesario un estudio sistemático al efecto, consideramos que se trata de un monto importante para el desarrollo de la política pública.

En conclusión, el enfoque estratégico de la PIE impulsada por el Gobierno vasco está basado en los valores de *competitividad, internacionalización, alianza público-privada, inteligencia competitiva, emprendedurismo, innovación, especialización y talento*, con un explícito carácter técnico-empresarial. Estos no solo hegemonizan el relato sobre el que se construye la política, sino que informa de manera coherente objetivos, prioridades sectoriales y geográficas.

De manera complementaria, la agenda incluye referencias al desarrollo humano sostenible (DHS) y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que se sitúan fundamentalmente en el marco teórico de los documentos estratégicos, así como en el horizonte político de estructuras como el Grupo SPRI o BTI.

Esto supone un avance respecto al período anterior, donde estos conceptos estaban completamente ausentes. No obstante, no son sino una referencia más entre otras, un *complemento débil* de la agenda corporativa, a la que ofrece un marco más social en el que alinearse e hipotéticamente evaluar su desempeño, en términos todavía muy genéricos. De este modo, la inclusión de los ODS y la Agenda 2030 en el marco estratégico no cuestiona ni altera sustancialmente sus parámetros fundamentales.

---

<sup>36</sup> Como muestra un botón: en julio de 2019 se anunció la puesta en marcha de dos nuevos instrumentos financieros de apoyo a las empresas, para fortalecer esfuerzos de internacionalización y arraigo de las inversiones en la CAV, respectivamente. Por un lado, un fondo de capital riesgo público-privado (operado por una gestora llamada ABE Capital Partners), contando con el apoyo de las DF, Mondragón Unibertsitatea, EPSV y diferentes entidades financieras, con un total de 100 millones de euros, de los que 12 millones son aportados por el GV y 1 por cada DF. Por el otro, el proyecto FINKATUZ, que comienza en 2020 y cuenta con 75 millones de euros y es fondo estrictamente público, complementando las actuaciones del Fondo de Capital Riesgo, que ya concede inyecciones inferiores a 5 millones de euros.

En este sentido, y por un lado, su presencia se va diluyendo en el tránsito desde el marco teórico de referencia a la concreción de objetivos, prioridades sectoriales, prioridades geográficas y líneas de actuación, máxime en el núcleo duro que supone el plan de internacionalización 2017-2020. Se evidencia así un dislate entre relato y compromisos específicos<sup>37</sup>, trasladable también al conjunto de documentos estratégicos recogidos dentro del ámbito de la *inteligencia competitiva*<sup>38</sup>. De este modo, los informes-país sobre las relaciones económicas con Euskadi, los estudios sectoriales o sobre fenómenos internacionales como el Brexit o los tratados comerciales – documentos que, entre otros, se publican con el ánimo de generar conocimiento especializado en las empresas vascas– carecen de referencia alguna al DHS, centrándose exclusivamente en variables e indicadores vinculados a detectar oportunidades económicas. DHS y ODS<sup>39</sup> fungen, por tanto, más bien como una *referencia abstracta*, sin capacidad real para modificar significativamente la identidad de la política.

Por otro lado, la apropiación genérica de la agenda internacional de desarrollo en ningún caso se extiende a *los países donde la internacionalización empresarial vasca opera*. Esta cuestión es sistemáticamente obviada en todos los planes, que únicamente hacen referencia al desarrollo humano sostenible –a veces solo desarrollo sostenible– de la sociedad vasca, pero no de las comunidades y territorios donde las iniciativas empresariales se implementan. Esto resulta especialmente paradójico en el caso de una política exterior, de vocación global, que actúa en países especialmente vulnerables en términos de derechos humanos, y que es consciente de la asimetría político-jurídica hoy vigente en favor de las grandes empresas, así como de las crecientes desigualdades sociales.

### 3.1.3. Marco de instrumentos

Los instrumentos que desarrolla el Gobierno vasco trasladan finalmente su enfoque estratégico a la práctica. Se redefine de este modo el marco de actuación a lo largo del período 2017-2019, añadiendo a las históricas señas de identidad en favor de la competitividad de las empresas vascas, los nuevos valores fuertes: integralidad, segmentación, especialización y valor añadido.

En este sentido el Gobierno vasco, a través de la BTI y en alianza con las Cámaras de Comercio, define *itinerarios diversificados y segmentados* en función de la tipología prioritaria de empresas (PYME, NEBT, start-up, tractora, clúster/otras agrupaciones empresariales), de *la intensidad en el punto de partida de internacionalización* (iniciación, consolidación, implantación), de las principales *apuestas estratégicas* (cooperación empresarial, licitaciones internacionales) y bajo una *perspectiva integral de actuación*: ayudas subvencionales, diplomacia corporativa (misiones, inteligencia

---

<sup>37</sup> Como luego veremos, los instrumentos también recogen referencias a los ODS y a compromisos referidos al DHS, fundamentalmente en el prólogo de las normativas, en la definición de los objetivos generales, así como en las tablas de baremación (bien bajo la presentación de certificaciones de calidad, bien demostrando la participación en el Programa de NNUU *Global Compact*).

<sup>38</sup> Ver conjunto de informes publicados por la BTI: <https://basquetrade.spri.eus/es/servicios/inteligencia-competitiva/>

<sup>39</sup> Así, las referencias al DHS y a los ODS se limitan a vincular objetivos generales de los planes correspondientes con diferentes ODS, sin mayor desarrollo en la definición de prioridades y requisitos.

competitiva y consultoría) y fortalecimiento de capacidades empresariales en origen (personas/talento, tecnología y crédito).

Cubre de esta manera el conjunto de tipologías de empresa, todas las fases en lo referente a posición internacional, así como el abanico completo de posibles actuaciones en el marco de su marco de competencias. Se convierte, así, en el *carril central* de la PIE vasca, no solo en lo que respecta al desarrollo del enfoque estratégico, sino también en su implementación.

Comenzaremos el análisis de su cartera de servicios a partir de 3 categorías de las que nos habíamos dotado: subvenciones, diplomacia corporativa y fortalecimiento de capacidades empresariales en origen<sup>40</sup>.

**FIGURA 13: MARCO INSTRUMENTOS GOBIERNO VASCO**

ÁMBITO	INSTRUMENTOS
Líneas subvencionales	<b>Zabaldu:</b> Iniciación <b>Sakondu:</b> Consolidación <b>Gauzatu:</b> Implantación exterior <b>Elkartu:</b> Cooperación empresarial <b>Pilotu:</b> Licitaciones públicas internacionales
Diplomacia Corporativa y asesoría	<b>Basque Country Licitaciones:</b> licitaciones multilaterales Misiones corporativas diferentes países Asesoría y diplomacia corporativa a empresas a través de la Basque Trade&Investment y Cámaras de Comercio Inteligencia competitiva
Fortalecimiento de capacidades empresariales en origen	<b>Becas Beint</b> <b>Becas Global training</b> <b>Profex</b> <b>Apoyo internacionalización desde sociedades parapúblicas</b> (SOCADE, SPRI, etc.)

Fuente: elaboración propia

Respecto a las *ayudas económicas*, cubren tanto las diferentes fases de internacionalización (*Zabaldu* iniciación, *Sakondu* consolidación, *Gauzatu* implantación) como las apuestas estratégicas (*Pilotu* experiencias piloto de licitaciones públicas internacionales, *Elkartu* para formación de clústeres y otras formas de cooperación empresarial):

- **ZABALDU**<sup>41</sup>: Se crea en 2019, y sustituye a *Global Lehian*, instrumento vigente hasta 2018 que agrupaba ayudas para gastos corrientes en iniciación y consolidación de exportaciones, así como implantación exterior. Zabaldu se dirige ahora específicamente a empresas poco internacionalizadas (radicadas o con sede productiva en la CAV, con un volumen de exportaciones menos al 40% del total de la facturación), con el objetivo de *aumentar su presencia internacional y promover el DHS* en una fase inicial. La subvención máxima es de 15.000€(no más de 3 por

<sup>40</sup> A lo largo del apartado, así como en el cuadro siguiente, reflejaremos únicamente el marco de instrumentos vigente en 2019, tras el proceso de redefinición. No obstante, explicaremos en cada caso cuándo se pone en marcha, a qué instrumento sustituye, integral o parcialmente, y cuáles han desaparecido.

<sup>41</sup> Normativa 2019: RESOLUCIÓN de 8 de abril de 2019, del Director General de SPRI – Agencia Vasca de Desarrollo Empresarial, por la que se procede a la aprobación, publicación y convocatoria de las bases reguladoras del Programa de Ayudas «Zabaldu» 2019: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2019/04/1902009a.pdf>  
CORRECCIÓN DE ERRORES: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2019/05/1902518a.pdf>

empresa) a fondo perdido, para sufragar gastos varios: elaboración de estrategias de internacionalización, asesoramiento externo, costes de homologación y propiedad intelectual, ferias, viajes y promoción (incluyendo la posibilidad de financiar estudios de impacto en el país de destino en función de los ODS).

- SAKONDU<sup>42</sup>: Se crea en 2018, siendo la derivada de consolidación del programa *Global Lehian*. Se dirige a PYMES y agrupaciones empresariales con un grado mayor de internacionalización (radicadas o con implantación productiva en la CAV, con plan estratégico y/o de internacionalización vigente, con más del 40% de volumen de exportación; y que deseen mejorar su posición competitiva en mercados cuya facturación es inferior al 10% del total exportado), para *mejorar su penetración en los mercados exteriores en los que su posición competitiva es proporcionalmente más débil*. La subvención máxima es de 20.000€ por empresa (2 máximo), y 25.000€ para el caso de clústeres o similares, a fondo perdido. Se financia asesoramiento externo, elaboración de plan de mercado, homologaciones y propiedad intelectual, ferias, viajes y promoción, incluyendo también la posibilidad de imputar estudios de impacto según los ODS.
- GAUZATU<sup>43</sup>: Vigente desde 2016, se centra en el apoyo a PYMES a través de ayudas reembolsables para favorecer su *implantación productiva exterior*. Se priman los proyectos de corte industrial, excluyendo la inversión en los sectores inmobiliario, financiero, seguros y defensa. No se especifican rubros específicos financiados, y se establece un límite máximo de 1 millón de euros.
- ELKARTU<sup>44</sup>: Creado en 2019, sustituye a *Elkartzen Berri* (2018) y *Elkartu* (2017). Se dirige a clústeres<sup>45</sup> y otras formas de cooperación empresarial como los consorcios de exportación<sup>46</sup>, para *apoyar la cooperación empresarial en proyectos relacionados con la internacionalización*, y promover el desarrollo sostenible a lo largo del proceso de internacionalización. Se financia a fondo perdido un máximo

---

<sup>42</sup> Normativa 2019: RESOLUCIÓN de 8 de abril de 2019, del Director General de SPRI - Agencia Vasca de Desarrollo Empresarial, por la que se procede a la aprobación, publicación y convocatoria de las bases reguladoras del Programa de Ayudas «Sakondu» 2019: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2019/04/1902041a.pdf>

<sup>43</sup> Normativa vigente: ORDEN de 6 de abril de 2016, de la Consejera de Desarrollo Económico y Competitividad, por la que se regula el Programa Gauzatu Implantaciones exteriores para el impulso a la creación y desarrollo de implantaciones de empresas vascas en el exterior (<https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2016/05/1601934a.pdf>)

<sup>44</sup> RESOLUCIÓN de 16 de julio de 2019, del Director General de SPRI - Agencia Vasca de Desarrollo Empresarial, por la que se procede a la aprobación, publicación y convocatoria de las bases reguladoras del Programa de Ayudas «Elkartu» 2019: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2019/08/1903699a.pdf>

<sup>45</sup> Bajo la condición de ser una entidad sin ánimo de lucro, de estar inscrita en el Registro General de Asociaciones del País Vasco, de que sus empresas asociadas sean al menos 10 empresas vascas, así como de tener como uno de sus principales objetivos la internacionalización de sus empresas asociadas y contar con una planificación para ello.

<sup>46</sup> Bajo los requisitos generales de estar formados por, al menos, 2 empresas, independientes y no vinculadas, y que movidas por la reciprocidad de ventajas inducidas por sus sinergias operacionales se comprometen a actuar conjuntamente en los mercados exteriores compartiendo riesgos y costes. También deberán sustentar sus actividades en un acuerdo de colaboración en forma de contrato o cualquier otro documento, que de manera indubitable acredite el compromiso entre las partes. Las empresas participantes, deberán contar con un Plan de Actuación en el que se establezcan los objetivos comerciales a alcanzar en cooperación, así como las estrategias y actividades a realizar para alcanzar el objetivo propuesto. Finalmente deberán, ser microempresas o PYMES radicadas o con instalaciones productivas en la CAPV (pudiendo incorporar empresas tractoras también).

de 45.000€ (15.000€ por empresa), pudiendo imputar costes de constitución, operación en el mercado de destino y promoción.

- **PILOTU**<sup>47</sup>: Creado en 2018, se centra en el apoyo a la participación en licitaciones internacionales. *Pilotu* posibilita el acceso a experiencias piloto que muestren la viabilidad y pertinencia de desarrollar posteriormente *proyectos de inversión pública* (PIP)<sup>48</sup>. Se destina a PYMES radicadas o con implantación productiva en la CAV, que cuentan con plan de estratégico y/o de internacionalización, que precisen de financiación para participar en el diseño y desarrollo de proyectos piloto de inversión pública internacional, y que finalmente cuenten con un acuerdo suscrito con un organismo público extranjero, con competencias para desarrollar el proyecto objeto de la experiencia piloto, y con presupuesto para financiar parcialmente la puesta en marcha del mismo<sup>49</sup>. Se financia un máximo de 50.000€ a fondo perdido, cubriendo gastos sin especificar de diseño e implementación de la experiencia piloto. Este instrumento incorpora 2 novedades respecto a los demás: por un lado, solicita una declaración responsable a las empresas de que no tiene la residencia fiscal en un país o territorio calificado reglamentariamente como paraíso fiscal; por el otro, exige garantías de que el PIP es socialmente rentable, sostenible y concordante con los lineamientos de política establecida por las autoridades correspondientes del país de destino –elementos ausentes del resto de instrumentos–.

Respecto al ámbito de la *diplomacia corporativa*, la BTI completa los itinerarios subvencionales con estructuras, programas e iniciativas de asesoría y acompañamiento público-privado. Destacan, en este sentido, los siguientes:

- **BASQUE COUNTRY LICITACIONES**<sup>50</sup>: Es una de las principales novedades del proceso de redefinición del marco de instrumentos. Programa de asesoría impulsado por la BTI con el objetivo de que las empresas vascas accedan a licitaciones internacionales, que suponen un mercado de más de 100.000€ anuales. Se genera así una plataforma de fácil acceso (en la actualidad cuenta con 71 empresas), que permite contar con los siguientes servicios:
  - a. *Fase de identificación temprana*: selección de países y tipología de proyectos; identificación temprana de proyectos; identificación de empresas; *matching* proyectos-empresas.

---

<sup>47</sup> Normativa vigente en 2019: RESOLUCIÓN de 24 de junio de 2019, del Director General de SPRI – Agencia Vasca de Desarrollo Empresarial, por la que se procede a la aprobación, publicación y convocatoria de las bases reguladoras del Programa de Ayudas «Pilotu» 2019: <https://www.euskadi.eus/v22-bopv/es/bopv2/datos/2019/07/1903253a.pdf>

<sup>48</sup> Este instrumento se sustenta bajo la premisa de que ciertas instituciones públicas no arriesgan en la puesta en marcha de soluciones imaginativas, por lo que se inclinan por probar con experiencias piloto y así probar su eficacia.

<sup>49</sup> En 2019 se añade la posibilidad de contar también con un acuerdo de una entidad distinta a un organismo público que gestione el proyecto en cuestión, ya sean entidades con ánimo de lucro o sin ello.

<sup>50</sup> Tiene un cierto vínculo con el programa INTERLEHIAN. Para ampliar información sobre este instrumentos, ver: <https://basquetrade.spri.eus/es/servicios/licitaciones-internacionales/>

- b. *Fase inteligencia comercial y posicionamiento*: visitas en terreno; presentaciones corporativas; promoción de espacios de confianza; posicionamiento de la marca *Basque Country*.
- c. *Fase de preparación de las candidaturas*: identificación de socios locales; creación de consorcios; preparación de las expresiones de interés (EOI).
- d. *Fase de preparación de las propuestas de licitación*: Acompañamiento y asistencia en la presentación de propuestas técnicas y financieras; defensa de las propuestas ante el cliente.

Inició su andadura en 2018, priorizando 3 países (México, Colombia y Argentina) y 3 sectores (Energía, movilidad e infraestructuras), fundamentalmente en licitaciones del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. En 2019 se amplió el marco al conjunto de América Latina, África y Sudeste asiático, avanzando las relaciones con el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo. Se han impulsado en este período 54 proyectos, obteniendo 8 contratos.

- Misiones corporativas: Se trata de viajes institucionales a países estratégicos, en los que prima el objetivo de captura de nuevos mercados. Participan fundamentalmente corporaciones, agrupaciones empresariales e instituciones de distinto rango, bajo una agenda básicamente económica. Ponen de manifiesto la vigencia de la alianza público-privada en pos de la mejora de la posición internacional del tejido empresarial vasco, así como el estrecho vínculo entre la marca *Basque Country* y la internacionalización empresarial, a la que ofrece todo tipo de servicios diplomáticos, sociales y culturales (ver anexo sobre misiones en los que el Gobierno vasco ha participado en el período 2017-2019).
- Consultoría y asesoría a empresas: Servicio permanente de consultoría y asesoría a corporaciones vascas para mejorar su posición en los mercados internacionales. El liderazgo lo asume el personal técnico del BTI, aunque las Cámaras de comercio también participan activamente en la implementación de este instrumento.
- Inteligencia competitiva: Otra de las novedades del proceso de redefinición del marco de instrumentos. Pretende complementarlo a través de la generación y difusión de conocimiento especializado, que se concreta en la publicación de informes sobre aspectos de especial interés (Brexit, tratados comerciales, etc.), el vínculo económico entre Euskadi y ciertos países estratégicos, así como el análisis de ciertos contextos y sectores<sup>51</sup>.

Cerramos nuestro análisis exponiendo los principales instrumentos del ámbito de fortalecimiento de capacidades en origen, centrado en *capacidades humanas* (formación y prácticas) y financieras (inversión estratégica desde empresas parapúblicas):

---

<sup>51</sup> Ver el conjunto de informes y estudios en: [https://basquetrade.spri.eus/es/inteligencia-competitiva/?fwp\\_tipo\\_contenido=informes-y-estudios](https://basquetrade.spri.eus/es/inteligencia-competitiva/?fwp_tipo_contenido=informes-y-estudios)

- BECAS BEINT<sup>52</sup>: Convocatoria de 100 becas anuales con el objetivo de capacitar en internacionalización empresarial a jóvenes universitarios (menores de 30 años, y preferentemente con grado en la rama de Economía, Dirección y Administración de Empresas, Emprendimiento, Marketing, Derecho Económico, Ingeniería, Arquitectura y Relaciones Internacionales) y facilitarles una experiencia práctica en mercados exteriores, para así proporcionar a las empresas y otras entidades vascas una base de profesionales que les permita atender con eficacia los retos de la economía abierta. Su programa de estructura en 3 fases<sup>53</sup> (formación académica de 300 horas, prácticas de 12 meses en estructuras institucionales, prácticas en empresas y/o organismos multilaterales). La dotación oscila entre 28.000€ y 60.000€
- GLOBAL TRAINING: Programa de 400 plazas de prácticas remuneradas en empresas durante 6-12 meses para jóvenes universitarios menores de 30 años. La gestión y tutorización de las becas se realiza a través de 7 entidades colaboradoras: IKASLAN/AFM, Fundación Novia Salcedo, UPV/EHU, Garapen/Fomento San Sebastián, Eusko Ganberak, Confebask-Adegi-Txorierri-Hetel y Mondragón Unibertsitatea-Universidad de Deusto.
- PROFEX: Programa para PYMES que permite compartir profesionales expertas en internacionalización empresarial. El objetivo es reforzar los departamentos de exportación incorporando una persona experta y con experiencia en comercio internacional, trabajando a tiempo parcial y por un periodo de hasta 18 meses. Este servicio tiene un coste de 750€/mes, pero a las empresas participantes se les aplicará una bonificación de 350€/mes, resultando un coste real para la empresa de 400€/mes.
- Inversiones estratégicas: Se trata de toda una estructura de inversión pública a empresas y sectores estratégicos, en su búsqueda de una mayor competitividad. No se refiere únicamente a lógicas de internacionalización, sino que es un instrumento que se entiende dentro de la lógica más amplia del mosaico de políticas en favor de la agenda corporativa hegemónica. Se vehiculiza a través de diferentes entidades, como la SPRI, la Sociedad de Capital Desarrollo de Euskadi (SOCADE).

En definitiva, constatamos con el marco de instrumentos impulsado por el Gobierno vasco pone en práctica un modelo segmentado, diversificado e integral, que se adapta a la situación y posición de cada empresa vasca. A su vez, desarrolla política y presupuestariamente una serie de apuestas estratégicas específicas:

1. Las licitaciones internacionales
2. Las agrupaciones empresariales

---

<sup>52</sup> Normativa vigente en 2019: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2019/04/1901908a.pdf>

<sup>53</sup> Tras finalizar con éxito la primera fase, se destinan 80 becas a la tipología A (cubren también fases 2 y 3) y 20 a la tipología B (pasan directamente a la fase 3).

3. La implantación productiva exterior
4. La formación y prácticas
5. La inteligencia competitiva

**FIGURA 14: ANÁLISIS ECONÓMICO MARCO INSTRUMENTOS GOBIERNO VASCO**

Instrumento	TH	Objeto programa	Presupuesto	Máximo ayuda	Presupuesto
<b>Zabaldu</b>	GV	Iniciación	5.520.000€ (2019) 5.520.000€ (2018, Global Lehian) 5.520.000€ (2017, Global Lehian)	15.000€ (3 máx.)	
<b>Sakondur</b>	GV	Consolidación	800.000€ (2018) 800.000€ (2019)	20.000€ (2 máx.) 25.000€ asociaciones/clústeres	
<b>Gauzatu</b>	GV	Implantación productiva	5.000.000€ (2017) 5.000.000€ (2018) 5.000.000€ (2019)	1.000.000€ (reembolsable)	
<b>Elkartu</b>	GV	Cooperación empresarial	1.600.000€ (2017, Elkartzen) 500.000€ (2018, Elkartzen berri) 500.000€ (2019)	45.000€ por solicitud 15.000€ por empresa	
<b>Pilotu</b>	GV	Proyectos piloto Inversión Pública Internacional	200.000€ (2017, Interlehian) 200.000€ (2018) 200.000€ (2019)	50.000€	
<b>Basque Country Licitaciones</b>	GV	Asesoría Licitaciones			
<b>BEINT</b>	GV	Formación	3.482.716 € (2017) 3.784.956 € (2018) 3.651.738€ (2019)	28-60.000€	
<b>Global Training</b>	GV	Formación	4.120.000 € (2017) 4.120.000 € (2018) 4.120.000 € (2019)		
<b>PROFEX</b>	GV	Asesoría	1.100.000 € (2019)	350€/mes	<b>Gobierno vasco: 60.739.410€ (65,63%)</b>

Fuente: elaboración propia

Para finalizar este apartado, realizaremos una serie de reflexiones sobre el sentido político del marco de instrumentos que despliega el Gobierno Vasco, tomando como referencia tanto la agenda corporativa hegemónica como el desarrollo humano sostenible.

Podemos afirmar que este confirma la *hegemonía de la agenda corporativa en lo concreto*, trasladando coherentemente esta a los criterios de baremación de las diferentes ayudas, al enfoque de la diplomacia económica, a la información facilitada en los informes de inteligencia competitiva, así como en los procesos de fortalecimiento de capacidades empresariales.

No obstante, la mejora respecto al punto de partida del análisis realizado para el período 2014-2016<sup>54</sup> es evidente, pero aún insuficiente desde el prisma del marco de referencia elaborado.

**FIGURA 15: MARCO DE INSTRUMENTOS Y CRITERIOS SOCIO-CULTURALES**

<sup>54</sup> Ver conclusiones del informe *Coherencia de políticas para el desarrollo. Análisis crítico de la política de internacionalización empresarial del Gobierno vasco 2014-2016* (Coordinadora vasca ONGD, 2017).



Instrumento	TH	DHS Marco	Baremo DHS	Rubros DHS
Zabaldu	GV	ODS (prólogo) y DHS (objeto)	15 puntos (certificados de calidad) Antes 2 en Global Lehian	Financiación estudios sostenibilidad de impactos
Sakondu	GV	ODS (prólogo) y DHS (objeto)	15 puntos (certificados de calidad) Antes 2 en Global Lehian	Financiación estudios sostenibilidad de impactos
Gauzatu	GV		No tabla	
Elkartu	GV	ODS (prólogo) y DHS (objeto)	No tabla	
Pilotu <sup>55</sup>	GV	ODS (prólogo) y DHS (objeto)	15 puntos (Global Compact)	
Basque Country Licitaciones	GV			

Fuente: elaboración propia

Realizamos esta afirmación, en primer lugar, porque entendemos que aunque el marco de instrumentos del Gobierno vasco hace referencia explícita al DHS en 4 instrumentos (Zabaldu, Sakondu, Elkartu y Pilotu) en términos genéricos, mantiene el peso de los *conceptos de la agenda fuerte*: competitividad, mercados, innovación, inversiones, aumento de escala, etc.

En segundo término, porque los criterios estrictamente técnico-empresariales son protagonistas dentro de los *criterios de baremación*, situándose sin excepción en torno al 85% del total de puntos obtenibles. Además, ese 15% se acredita a través de diversos certificados genéricos de calidad y/o de participación en el programa *Global Compact* de Naciones Unidas, no en la práctica concreta de la iniciativa de internacionalización empresarial en sí, y sin referencia alguna al impacto de esta en el país en el que se opera. En este sentido responde a análisis generales del funcionamiento y protocolos de trabajo de la empresa vasca, pero no a los compromisos definidos para la iniciativa específica que se pretende impulsar, ni al impacto y bienestar del territorio de destino, cuestión especialmente grave cuando se opera en países de conculcación sistemática de derechos humanos

Tercero, porque los *rubros financiables* se acotan casi únicamente a actividades y gastos de matriz técnico-empresarial, salvo los estudios de impacto de dos líneas de ayudas específicas, cuyo tope máximo se sitúa en los 15.000€ (Zabaldu) y 20.000€ (Sakondu). No se trataría por tanto de un ejercicio preceptivo sino voluntario. Además, se considera solo un rubro más entre otros muchos posibles, cantidad notoriamente insuficiente para realizar en condiciones un análisis profundo y serio de impactos.

Cuarto y último, porque entendemos que la *perspectiva del relato, prioridades, indicadores y requisitos* de los diferentes programas de información y formación, así como la composición y agenda de las misiones corporativas, se rigen bajo la égida de la competitividad económica pura.

<sup>55</sup> Ya hemos destacado dos novedades significativas en este instrumento: paraísos fiscales y adecuación a las estrategias en destino.

Por lo tanto, concluimos que los avances constatados en términos sociales no invalidan la afirmación de que la agenda corporativa en favor de la competitividad económica pura atraviesa el conjunto de la política de internacionalización empresarial, también su marco de instrumentos, destacándose como el verdadero eje transversal que dota de coherencia a la política de internacionalización empresarial del Gobierno vasco.

### 3.2. Diputación Foral de Bizkaia

Bizkaia concede una gran relevancia a la internacionalización empresarial como vector fundamental del mosaico de políticas encaminadas a fortalecer la competitividad y la posición global del tejido económico del territorio. De este modo, la captura de nuevos mercados, por un lado, y la atracción de inversiones, negocios, turismo, etc., por el otro, se convierten en prioridades políticas de primer orden, con la innovación como eje transversal del proceso.

En este sentido, la PIE impulsada por la Diputación Foral de Bizkaia desarrolla una serie de parámetros distintivos respecto al resto de territorios históricos, evidenciando su peso político y presupuestario. Así, en primer lugar, cuenta con estructuras no solo de promoción económica, sino también de acción exterior dentro del marco de agentes de su política, complementando las actuaciones de los primeros. En segundo término, desarrolla un plan sectorial propio –*Departamento de Desarrollo económico y competitividad*– con un peso significativo de la PIE, que completa el plan de legislatura y enfatiza la relevancia de la agenda de competitividad; y tercero, destina un volumen de fondos notable al desarrollo de un marco de instrumentos que combina ayudas, diplomacia corporativa, asesoría y fortalecimiento de capacidades, además de explícitas apuestas por la atracción de inversión extranjera y por la innovación tecnológica.

#### 3.2.1 Marco de agentes

El *Departamento de Desarrollo económico y territorial (DDET)*<sup>56</sup> constituye el eje vertebrador de la PIE de la Diputación Foral de Bizkaia (DFB) durante el período 2017-2019. En su seno se llevan a cabo las tareas principales de planificación estratégica, así como el diseño e implementación del grueso de herramientas específicas en que ésta se concreta.

De esta manera, bajo su competencia se diseña el plan estratégico departamental, a la vez que participa ampliamente en el diseño de planes integrales como Goazen 2030<sup>57</sup>. También asume el impulso de la práctica totalidad de las iniciativas concretas de

---

<sup>56</sup> Tras las elecciones de 2019 se dio inicio a una nueva legislatura, afectando a las estructuras responsables de la PIE. Así, el Departamento de desarrollo económico y competitividad, que contaba con 2 direcciones generales (*Dirección general de promoción exterior y turismo* y *Dirección general de promoción empresarial y desarrollo económico*) pasa a llamarse *Departamento de promoción económica*, contando también con 2 direcciones generales: *Dirección general de emprendimiento y competitividad empresarial*, y *Dirección general de competitividad territorial y turismo*. Mantenemos la denominación que ha perdurado en la mayor parte de nuestro período de estudio (2017-2019), explicitando en todo caso la salvedad. En términos de la PIE, se constata una continuidad en funciones y responsabilidades, en todo caso.

<sup>57</sup> De igual manera, el *Departamento actual de promoción económica* participa ampliamente en la elaboración del *Bizkaia Egiten*, plan de legislatura para el período 2019-2023.

internacionalización empresarial, acompañado en algunas de ellas por el *Gabinete del Diputado General*, específicamente de la *Dirección general de acción exterior*<sup>58</sup>. Así, el DDET se responsabiliza del conjunto de tareas vinculadas al diseño y gestión de las acciones estratégicas orientadas a la promoción de exportaciones e implantaciones exteriores, tanto en su dimensión subvencional como de asesoría/consultoría a empresas. De manera complementaria, el gabinete del Diputado general co-participa en tareas de diplomacia económica (fundamentalmente en lo que respecta a las misiones exteriores), así como en otras herramientas destinadas a impulsar la atracción de inversión extranjera al territorio.

Es por ello, sin duda alguna, el *agente fuerte* de la PIE en Bizkaia, contando con dos direcciones generales para llevar adelante sus objetivos.

**FIGURA 16: MARCO DE AGENTES BIZKAIA**

AGENTES FUERTES	AGENTES DÉBILES
<i>Departamento de desarrollo económico y competitividad</i> Dirección de promoción exterior y turismo Dirección de promoción empresarial y desarrollo económico <i>Cámara de comercio de Bilbao</i> <i>Consortio vasco de internacionalización Basque Consortium</i>	<i>Gabinete del Diputado general</i> Dirección general de acción exterior

Fuente: elaboración propia

La *Dirección de promoción exterior y turismo* es quien atesora un rango superior en términos de PIE. Su principal meta consistía en la promoción de la imagen de Bizkaia en el mundo como destino turístico y territorio de oportunidades, centrando sus actividades en los siguientes ámbitos<sup>59</sup>:

1. Atracción de la inversión el talento, visitantes y eventos
2. Impulso la internacionalización de las PYMES
3. Apoyo la actividad exportadora
4. Promoción de la participación de Bizkaia en redes internacionales

La *Dirección de Promoción Empresarial y Desarrollo Económico*, por su lado, completa el organigrama del Departamento, desarrollando su labor en una lógica de mosaico de políticas en torno a la internacionalización. En este sentido, impulsa y desarrolla todo tipo de actividades relacionadas con la promoción empresarial, la creación de nuevas empresas y cultura emprendedora, la diversificación empresarial y la consolidación de sectores emergentes y en crecimiento, la mejora de la competitividad y el impulso de la industria, los servicios avanzados en conocimiento, la innovación, el

<sup>58</sup> En la nueva legislatura iniciada en 2019 convertida en *Dirección general de atracción a Bizkaia*.

<sup>59</sup> Información obtenida de la web oficial de la Diputación Foral de Bizkaia. Ya no está disponible al haber cambiado el organigrama a partir de la nueva legislatura.

ámbito científico-tecnológico, la cooperación empresarial y el desarrollo comarcal y territorial.

Ambas, en definitiva, son el *núcleo de la PIE impulsada desde Bizkaia*. Una, con un rol más específico y explícito. La otra, en clave de defensa de la agenda integral en favor de la competitividad económica. Y confieren, de este modo, su identidad a la política de internacionalización empresarial, centrada estrictamente en criterios y variables técnico-empresariales: capturar mercados, atraer personas y negocios, mejorar la posición global de Bizkaia.

Dentro del apartado de agentes fuertes incluimos también, en la lógica de alianza público-privada que caracteriza a la PIE vasca, a la *Cámara de Comercio de Bilbao* como sujeto estratégico. Existe un convenio de colaboración con esta entidad de defensa de los intereses de las empresas, que, entre otras cuestiones, recoge una serie de tareas compartidas. Destacamos las siguientes:

- Promoción exterior: eje central del convenio, que incluye la organización de misiones comerciales a terceros países, ferias y similares. En este marco, la Cámara gestiona junto a la DFB el programa de acceso al mercado de EEUU.
- Gestión del programa BIZKAIEXT: portal de asesoría impulsado por la DFB y la Cámara de Comercio de Bilbao con la finalidad de ayudar a las empresas de Bizkaia en sus dudas relacionadas con la actividad exportadora o con la internacionalización de sus actividades.

En dicha lógica público-privada, la DFB también participa activamente en el *Basque Consortium*, estructura clave de la PIE vasca, donde se coordina el conjunto de agentes fuertes a escala autonómica, y que cuenta con la participación de las 4 principales instituciones (BTI, DFB, DFG, DFA) y las 3 Cámaras de comercio (Bilbao, Gipuzkoa y Araba)<sup>60</sup>.

Este es, en definitiva, el *marco fuerte de agentes*. Podemos por tanto concluir que si las estructuras institucionales de la Diputación Foral de Bizkaia ya evidenciaban una marcada identidad en defensa de una agenda pura de competitividad económica, su apuesta por la alianza público-privada no hace sino reforzarla.

En todo caso, el cuadro se completa con la participación del *Gabinete del Diputado General*, específicamente de la *Dirección general de acción exterior*. Esto es una novedad respecto al resto de territorios históricos, y emula de alguna manera el organigrama del Gobierno vasco y su *Secretaría general de acción exterior*, aún sin su nivel competencial ni su red exterior de oficinas y delegaciones.

Esta estructura sostiene así una mirada más amplia de la internacionalización, pero en la práctica su misión se fundamenta en el acompañamiento a las iniciativas del marco

---

<sup>60</sup> Ya hemos analizado en mayor profundidad al Basque Consortium en el apartado del Gobierno vasco, por lo que nos remitimos al mismo para obtener más información.

fuerte de agentes de la PIE de Bizkaia. Les ofrece, en este sentido, la *marca Bizkaia*, que aglutina esfuerzos diplomáticos, culturales, de innovación, lobby, etc., para la consecución de sus objetivos –pero sin referencia alguna a los ODS ni al DHS–. De este modo, su alineamiento y asunción de la agenda corporativa es absoluta.

Por lo tanto, la *Dirección general de acción exterior*<sup>61</sup> se subordina al marco fuerte conformado por agentes institucionales y empresariales, sin realizar contrapeso alguno. Tal es así que la cooperación internacional, una de las principales políticas de vocación exterior –y con mayor presencia y apropiación del DHS–, ni siquiera está en el organigrama de esta Dirección general, perdiendo así capacidad de influencia. Otros agentes, como sindicatos o iniciativas de la economía solidaria tampoco encuentran espacio alguno de debate e incidencia en torno a la PIE.

En definitiva, la fotografía del marco de agentes de la PIE impulsada en Bizkaia nos ofrece una imagen de nítida alianza público-corporativa en defensa de una serie de objetivos técnico-empresariales –donde el desarrollo humano sostenible no tiene espacio, ni retórico ni práctico, a lo largo de la legislatura–, y en el que la participación de las organizaciones sociales no encuentra vehículo alguno de debate e incidencia directa.

Por último, al igual en el caso del Gobierno vasco, no hay sistema ni estructura alguna responsable de seguimiento, evaluación, rendición de cuentas ni investigación de denuncias sobre el impacto de las empresas vascas en el exterior.

### 3.2.2. Enfoque estratégico

El marco teórico-político de referencia para la PIE en Bizkaia se concentra en 2 documentos. El principal, el plan sectorial del *Departamento de desarrollo económico y territorial 2015-2019*, que recoge las principales apuestas económicas para el período. Este, a su vez, se inserta en el plan *Goazen Bizkaia 2030* que, en base a dicho horizonte temporal, define los objetivos y líneas estratégicas para la legislatura comprendida entre 2015 y 2019<sup>62</sup>.

**FIGURA 17: ENFOQUE ESTRATÉGICO PIE BIZKAIA**

Plan Departamento desarrollo económico y competitividad 2015-2019
GOAZEN Bizkaia 2030

Comenzamos nuestro análisis por *GOAZEN Bizkaia 2030*. Se concibe a sí mismo como un horizonte de prioridades hasta 2030, por tanto con una perspectiva de medio y largo plazo. En esa lógica, y acotado a la legislatura, establece ejes y actuaciones de

<sup>61</sup> Máxime en la actualidad, denominada *Dirección general de atracción a Bizkaia*, dejando cara su identidad y misión.

<sup>62</sup> La nueva legislatura ha puesto en marcha un nuevo plan 2019-2023, llamado *Bizkaia Egiten. Tiempo de Hacer*: [https://web.bizkaia.eus/documents/842933/5312190/BIZKAIA+EGITEN\\_cast\\_2020.pdf/65329368-780c-094b-74aa-0a3d3ac5a478?t=1580194176113](https://web.bizkaia.eus/documents/842933/5312190/BIZKAIA+EGITEN_cast_2020.pdf/65329368-780c-094b-74aa-0a3d3ac5a478?t=1580194176113). Este plan sí incluye referencias teóricas vinculadas a los objetivos de desarrollo sostenible (ODS).

especial interés para el territorio, bajo la coordinación directa del *Gabinete del Diputado General*.

En concreto define 4 ejes, de los que se derivan 17 objetivos estratégicos y 120 actuaciones, para un total de 652 millones de euros de inversión.

**FIGURA 18: EJES GOAZEN BIZKAIA 2030**

Bizkaia con actividad económica y empleo
Bizkaia con cohesión social y territorial e igualdad de oportunidades
Bizkaia moderna, cercana y responsable
Bizkaia conectada al mundo

Fuente: elaboración propia

El *marco teórico* sobre el que se sustenta el texto hace un especial énfasis en la recuperación, la inversión y la lucha contra el desempleo, destinando un rol significativo a la internacionalización empresarial. De este modo, aunque se trata de un texto de legislatura, se centra mucho en la dimensión económica. Destaca en este sentido la apuesta por incrementar la

*“competitividad de nuestras empresas. A pesar de contar con empresas referentes, nuestro tejido empresarial es en general de reducida dimensión, con un gran peso de las pymes. Es necesario profundizar en fórmulas de integración y cooperación entre empresas, con una mayor relación de estas con nuestro sistema de conocimiento y más inversión en I+D+i. Y, por supuesto, es preciso seguir avanzando en la internacionalización, reto para el cual debe prepararse el conjunto de nuestra sociedad”* (DFB 2016:5)

Esta frase resume la agenda que persigue el plan, que coincide plenamente con la *agenda fuerte* que plantea el Gobierno vasco: aumento del tamaño de las PYMES vía integración y/o cooperación; generación de entornos competitivos e innovadores; énfasis en la internacionalización de doble vía (atraer inversiones, capturar mercados foráneos).

Regresando a los ejes prioritarios, 2 son los que tienen un vínculo directo con la internacionalización empresarial: *Bizkaia con actividad económica y empleo* (eje 1) y *Bizkaia conectada con el mundo* (eje 4). El primero de ellos incluye a la PIE en sus *ámbitos estratégicos* (empleo de calidad, emprendimiento, apoyo al tejido empresarial, atracción de empresas e inversión exterior). El cuarto desarrolla exponencialmente los retos en este ámbito: internacionalización de empresas, conocimiento y relaciones internacionales ante una economía y sociedad globalizada, foros relevantes a nivel internacional, destino turístico internacional.

La PIE es, a vista de lo expuesto, una política estratégica para la Diputación Foral de Bizkaia. Acumula, en este sentido, un notable número de líneas de actuación, todas ellas enmarcadas en la agenda hegemónica.

**FIGURA 19: LÍNEAS ESTRATÉGICAS DE ACTUACIÓN EN PIE**

<b>EJE I: Bizkaia con actividad económica y empleo</b>
Lanzamiento del programa 3i: Inversión, innovación e internacionalización
Lanzamiento del programa Elkarlanean
Creación del Energy Intelligence Center para facilitar el anclaje del sector de la energía y su cadena de valor en Bizkaia
Consolidación del Automotive Intelligence Center y su Fase III para el anclaje del sector de automoción y su cadena de valor en Bizkaia
Desarrollo del Nagusi Intelligence Center
Lanzamiento del programa “Doing Business In Biscay”
Atracción de inversión al territorio
Atraer unidades de I+D de empresas multinacionales hacia Bizkaia
Programas de ayuda a la internacionalización de pymes
<b>EJE IV: Bizkaia conectada al mundo</b>
Acompañar a las empresas de Bizkaia a zonas de oportunidad como Estados Unidos, América Latina y Asia
Programas de ayuda a la internacionalización de pymes
Fomentar el conocimiento y la formación internacional de la juventud vizcaína
Atracción de eventos internacionales a Bizkaia

Fuente: elaboración propia

Junto a estos objetivos y líneas prioritarias, se concreta una serie de indicadores que permitan medir los impactos obtenidos. Así, el *Informe de situación de las actuaciones prioritarias de las actuaciones prioritarias de Bizkaia Goazen 2030*<sup>63</sup> especifica los criterios que servirán para medir el desempeño en los objetivos, explicitando sin ambigüedades su alineación con la agenda corporativa.

**FIGURA 20: INDICADORES SEGUIMIENTO DE GOAZEN BIZKAIA 2030**

EJE	INDICADOR
<b>1</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Producto Interior Bruto de Bizkaia</li> <li>– Índice de producción industrial de Bizkaia</li> <li>– Tasa de actividad y desempleo</li> <li>– Establecimientos según rama de actividad</li> <li>– Altas de establecimientos en Bizkaia</li> <li>– Índice de confianza empresarial</li> <li>– Gasto I+D+i</li> </ul>
<b>4</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Nº de empresas que exportan regularmente en Bizkaia</li> <li>– Exportaciones de las empresas de Bizkaia</li> <li>– Evolución de la oferta de establecimientos hoteleros</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

Bajo ese horizonte y este marco de objetivos que establece *Goazen Bizkaia 2030*, el plan del *Departamento de desarrollo económico y competitividad 2015-2019* define la hoja de ruta específica en este ámbito. Aunque aborda múltiples ámbitos de carácter económico, la internacionalización empresarial tiene un rol central.

<sup>63</sup> Disponible en: [https://web.bizkaia.eus/documents/842933/1414776/Informe\\_anual\\_2019\\_cast\\_completo\\_03.pdf](https://web.bizkaia.eus/documents/842933/1414776/Informe_anual_2019_cast_completo_03.pdf)

Su *marco teórico* complementa el del plan de legislatura, añadiendo dos nuevas variables, claves a la hora de entender el enfoque de la PIE de Bizkaia en particular, pero también vasca en general: *integralidad* y *transversalidad*.

El primer término hace referencia a que la internacionalización empresarial no puede ser un apéndice más dentro de las políticas económicas de la DFB, sino que se convierte en un eje plenamente integrado, en la lógica de mosaico de políticas en pos de la agenda hegemónica pro-competitividad. El segundo incide en esa misma idea, planteando la necesidad de ofrecer a las empresas –bizkainas y foráneas– toda una serie de itinerarios diversificados y una cartera amplia de servicios, transversal a todas las políticas sectoriales.

**FIGURA 21: EJES ESTRATÉGICOS PLAN DDEC 2015-2019**

1. **Bizkaia conectada al mundo**
2. **Emprender y crecer**
3. **Industria y competitividad**
4. **Talento y conocimiento**
5. **Bizkaia equilibrada territorialmente**

Fuente: elaboración propia

Sobre estas bases se concretan 5 ejes y 9 proyectos de carácter estratégico, 5 de los cuales tienen una relación directa y estrecha con la PIE, dando muestra de su relevancia.

**FIGURA 22: PROYECTOS ESTRATÉGICOS PLAN DDEC 2015-2019**

<b>Doing business in Biscay</b> , ventanilla única para la atracción de inversiones y talento
<b>Energy Intelligence Center</b>
<b>Programa 3i, apoyo integrado a la inversión, innovación e internacionalización</b>
<b>Programa Elkarlanean</b> , apoyo a la colaboración empresarial para el crecimiento de pymes
<b>Be basque talent network</b> , plataforma para relacionar talento, empresas y territorio
<b>Crowdfunding</b> , primera plataforma pública de crowdfunding
<b>Plan Bidesarean</b> , mejora de la red viaria en todas las comarcas de Bizkaia
<b>Estrategia Bilbao Bizkaia Be Basque</b> , proyección internacional
<b>II PTS Carreteras</b> , Plan territorial y sectorial de carreteras

Fuente: elaboración propia

Una vez definidos estos objetivos, Bizkaia establece prioridades geográficas de forma muy genérica (Estados Unidos, Latinoamérica y Asia), y asume como propias las prioridades sectoriales definidas por el Gobierno vasco en su *plan de internacionalización empresarial 2017-2019*, haciendo especial incidencia en la automoción, aeronáutica, movilidad, energía y envejecimiento como ejes de su política de internacionalización empresarial mediante la generación de centros inteligentes.

Por último, en lo que respecta a la tipología de empresas apoyadas, combina las PYMES como principal apuesta en las líneas de carácter subvencional, pero amplía su mirada también a empresas tractoras, esto es, empresas transnacionales. En este sentido,



la apuesta por la innovación y la internacionalización mediante el impulso de centros de inteligencia sectoriales (energía, automoción, aeronáutica, emprendimiento) cuenta con la participación activa de Iberdrola, Petronor, Gestamp, ITP, entre otras.

En definitiva, y desde la mirada del DHS, tanto *Goazen Bizkaia 2030* como el plan económico sectorial 2015-2019 moldean las señas de identidad de la PIE en Bizkaia:

- Valores y objetivos basados explícita y exclusivamente en un horizonte centrado en mejorar la competitividad económica y la posición global de las empresas vascas – así como en atraer inversión extranjera<sup>64</sup>;
- La alianza público-privada como premisa, explicitando mediante convenio su alianza con la Cámara de Bilbao;
- Prioridades geográficas definidas de forma muy genérica, sin protocolos ni compromisos de actuación en contextos especialmente vulnerables;
- Prioridades sectoriales en ámbitos de especial vulnerabilidad para el cambio climático;
- Un marco de empresas que no solo se centra en las PYMES, sino que también incluye grandes corporaciones, especialmente en los proyectos de centros sectoriales de inteligencia.

En definitiva, podemos considerar que, en su conjunto, la PIE impulsada por la DFB no incorpora de manera sólida el desarrollo humano sostenible en su perspectiva estratégica.

### **3.2.3. Marco de instrumentos**

La relevancia que la Diputación Foral de Bizkaia concede a la PIE se traslada a una cartera de servicios de carácter integral, que combina subvenciones a PYMES, asesoría, misiones de diplomacia corporativa, así como fortalecimiento de capacidades tecnológicas<sup>65</sup> y humanas de las empresas vascas.

En este sentido, no cubre el conjunto de itinerarios que sí facilita el Gobierno Vasco, pero si los complementa en fases fundamentales –sobre todo iniciación–, apostando además por cuestiones estratégicas como los consorcios internacionales y la innovación. Por último, desarrolla una estrategia muy activa en atracción de inversiones.

#### **FIGURA 23: MARCO DE INSTRUMENTOS PIE BIZKAIA**

---

<sup>64</sup> Salvo la inclusión de género, juventud y participación como criterios de evaluación, más concretamente de desglose de los indicadores que, como ya hemos señalado, son todos de carácter técnico-empresarial. Por otra parte, el plan de la siguiente legislatura, *Bizkaia Egiten 2019-2023*, sí que contempla referencias a los ODS en su marco teórico.

<sup>65</sup> Estas últimas tienen un vínculo tanto con la atracción de inversiones, como con la exportación e implantación exterior.

ÁMBITO		INSTRUMENTOS
Líneas subvencionales		<b>Programa de internacionalización de PYMES:</b> Iniciación <b>Programa de Consorcios Internacionales:</b> Cooperación empresarial <b>Programa 3i:</b> Programa corporativo diverso
Diplomacia corporativa y asesoría		Misiones público-empresariales <b>Programa Bizkaixt:</b> estructura de consultoría
Fortalecimiento de capacidades empresariales	Capacidades tecnológicas	Automotive Intelligence Center (AIC) Energy Intelligence Center (EIC, en proyecto) Nagusi Intelligence Center (NIC, en proyecto) Centro de Fabricación Avanzada en Aeronáutica (CFAA)
	Capacidades humanas	Bizkaia International Startup Connection Bridge to MassChallenge Biscay

Fuente: elaboración propia

Respecto a las *líneas subvencionales*, destacamos los siguientes instrumentos:

- Programa INTERNACIONALIZACIÓN DE PYMES<sup>66</sup>: Programa de subvenciones no reintegrables destinado a apoyar la actividad exportadora de las PYMES de Bizkaia hacia lo que denomina *nuevos países*, definidos como aquellos en los que la empresa no tiene delegación o en los que el número de ventas en los últimos tres años no ha superado el 5% de las ventas totales de la empresa. Se establece un máximo de 60.000€ por entidad, y se aspira mediante el aumento de la penetración en mercados exteriores a aumentar las ventas y posibilitar economías de escala. Los rubros financiados son gastos de personal (plantilla vinculada al proyecto y contratación de personal técnico especializado), gastos de viaje y contrataciones externas.
- Programa de CONSORCIOS INTERNACIONALES<sup>67</sup>: Programa de concesión de ayudas no reintegrables destinadas a fomentar el establecimiento de acuerdos entre diferentes empresas para desarrollar iniciativas conjuntas de penetración en mercados exteriores, centrándose en el desarrollo de misiones al exterior y promoviendo el contacto entre las empresas de Bizkaia participantes en el proyecto y las empresas de otros países. Las subvenciones están destinadas a entidades sin ánimo de lucro, de ámbito sectorial o territorial, que agrupan empresas y/o profesionales, siempre dentro del ámbito de la industria (clústeres y otro tipo de consorcios de exportación, etc.). Los rubros financiados son misiones, misiones inversas, estudios de mercado, demostraciones, ferias, certámenes, etc.

<sup>66</sup> Normativa vigente para 2019: <https://www.iberley.es/subvenciones/decreto-foral-diputacion-foral-bizkaia-188-2018-26-diciembre-aprueban-bases-reguladoras-primera-convocatoria-programa-internacionalizacion-2019-26154146>

<sup>67</sup> [http://www.bizkaia.eus/home2/archivos/DPT08/Temas/2019/Promocion\\_exterior/LD/LD19\\_Publicaci%C3%B3n%20BOB\\_es.pdf?idioma=CA](http://www.bizkaia.eus/home2/archivos/DPT08/Temas/2019/Promocion_exterior/LD/LD19_Publicaci%C3%B3n%20BOB_es.pdf?idioma=CA)

- Programa 3i: Programa de subvenciones no reintegrables destinadas a apoyar a empresas que realicen acciones estratégicas para la mejora de la competitividad, y que se centren en tres áreas diferenciadas pero integradas: *innovación, internacionalización, inversión*. Es uno de los principales instrumentos de la DFB – el mayor dotado económicamente–, y las ayudas concedidas son significativas, no pudiendo superar la cuantía de 450.000€ por proyecto si se trata de empresas pequeñas y de 500.000€ si se trata de otras PYMES. La principal condición, integrar al menos 2 de las 3 íes que lo definen.

Las actividades financiadas van dirigidas a actuaciones orientadas a mejorar la competitividad mediante proyectos de innovación, tanto tecnológica como no tecnológica, en cualquier área de la entidad (proceso, producto, organización, participación, mercado, protección de la propiedad), así como a inversiones asociadas y actuaciones orientadas a la internacionalización, coherentes con el modelo de negocio de la entidad y con alto impacto.

Respecto a la línea de *diplomacia corporativa*, destacamos las siguientes propuestas:

- Programa BIZKAIEXT: instrumento de asesoría a PYMES de Bizkaia implementado en alianza público-privada entre la DFB y la Cámara de comercio de Bilbao. Su objetivo es ayudarlas en sus dudas relacionadas con la actividad exportadora o con la internacionalización de sus actividades. Los servicios que pueden solicitarse en Bizkaixt son:
  - Informarse sobre cómo comenzar a operar en los mercados internacionales.
  - Informarse sobre todo tipo de ayudas y apoyos de los distintos organismos para acceder a mercados internacionales, resaltando aquellos programas destinados a empresas que comienzan a exportar.
  - Formular cualquier duda técnica en materia de comercio internacional o sobre cómo articular operaciones de comercio exterior
  - Realizar un análisis del potencial exportador de la empresa
  - Apoyo a la participación en licitaciones internacionales
  - Solicitar información técnica y/o comercial relacionada con la actividad exportadora.
- Misiones diplomacia corporativa: Se trata de viajes institucionales a países estratégicos, en los que prima el objetivo de captura de nuevos mercados. Participan fundamentalmente corporaciones, agrupaciones empresariales e instituciones de distinto rango, bajo una agenda básicamente económica. Ponen de manifiesto la vigencia de la alianza público-privada en pos de la mejora de la posición internacional del tejido empresarial vasco. Son fundamentalmente dinamizadas por la *Cámara de comercio*, con el apoyo de la DFB y la BTI. A lo largo de 2019, por

ejemplo, esta ha organizado viajes de este tipo a Canadá, Colombia, Perú, Chile, Paraguay, Marruecos, Senegal, Emiratos, catar, etc.<sup>68</sup>

Finalmente, en lo que respecta al *fortalecimiento de capacidades empresariales en origen*, destacamos las siguientes iniciativas:

- Centros inteligentes de carácter sectorial: Se trata de una de las principales apuestas y señas de identidad de la PIE impulsada por la DFB. Su función es la de facilitar el encuentro de empresas en entornos innovadores (tanto PYMES como grandes empresas, las cuales también participan activamente) para fortalecer su competitividad. A partir de esta base, se genera una búsqueda activa desde dichos centros de nuevos mercados para las empresas participantes, en la lógica de aunar innovación e internacionalización.

En la actualidad está en funcionamiento el *Automotive Intelligence Center* (AIC) en el ámbito de la automoción, así como el *Centro de Fabricación Avanzada en Aeronáutica* (CFAA) en otro espacio estratégico. Por su parte, destacan nuevas iniciativas<sup>69</sup>:

- *Energy Intelligence Center (EIC)*, centrado en petróleo, gas, renovables y movilidad;
- *Nagusi Intelligence Center (NIC)*, apuesta en favor de la “*silver economy*” y el mercado entorno a las personas mayores;
- Bizkaia International Startup Connection (BISC): El propósito de esta iniciativa es dar la oportunidad a start-ups del territorio para que puedan desarrollarse, promoviendo su expansión internacional y acelerando su proyecto de negocios. Las empresas que se benefician de la BISC realizan una estancia de seis meses en la Cambridge Innovation Center (CIC) de Massachusetts. En cuanto a los requisitos que deben cumplir las startups de Bizkaia beneficiarias de la BISC se exponen los siguientes criterios:
  - Desarrollar su actividad empresarial en cualquier sector tecnológico con componentes de alto valor añadido;
  - Tener menos de 10 años a partir de la fecha de creación (los proyectos empresariales que aún no tienen estatus legal, también son aceptados);
  - Tener una facturación anual de menos de 1.000.000€

---

<sup>68</sup> Información de la Cámara de Comercio, sin poder concretar en cuáles ha participado la DFB: [https://www.camarabilbao.com/cb/comercio\\_internacional/promocion\\_exterior/misiones\\_comerciales\\_2019/contenidos/2432615/null](https://www.camarabilbao.com/cb/comercio_internacional/promocion_exterior/misiones_comerciales_2019/contenidos/2432615/null)

<sup>69</sup> Aunque no entra en el período del informe, destacamos también la relevancia del proyecto de la Torre Bizkaia, emblema de la apuesta por la innovación e internacionalización para las próximas décadas. Este proyecto pretende apuntalar la estrategia en favor del emprendimiento, las start-up y el desarrollo tecnológico como ejes de la política económica del territorio.

- MassChallenge Biscay: Competición que nace del convenio con MassChallenge, una de las principales empresas del mundo. El objetivo es que emprendedores/as y startups participen en un encuentro de cuatro días en Boston, junto con otras entidades del mundo. Tal y como se promociona desde la DFB, el evento cuenta con mentorización, participación en workshops, encuentros con inversores y acceso a referentes empresariales de carácter mundial.

En *términos económicos*, y a falta de una información más exacta sobre los recursos humanos y económicos destinados a ciertos instrumentos –especialmente de diplomacia corporativa y fortalecimiento de capacidades–, podemos señalar que existe una dotación significativa, que supone más del 25% del total de la PIE vasca.

Destaca en este sentido el *programa 3i*, tanto por la cuantía de la convocatoria como por el máximo de ayuda concedida por subvención, mucho mayor que en el resto de líneas. Esto pone de manifiesto la apuesta de Bizkaia por una PIE como mosaico de políticas, en relación directa con la innovación y la inversión, así como la industria como ámbito estratégico. Por otro lado, también es reseñable la apuesta por los consorcios internacionales, una de las líneas de proyección de las PYMES hacia empresas multilocalizadas.

**FIGURA 24: ANÁLISIS ECONÓMICO MARCO INSTRUMENTOS DFB**

Instrumento	TH	Objeto programa	Presupuesto	Máximo ayuda	Presupuesto
<b>Intern. PYMES</b>	BIZ	Iniciación	1.825.000€ (2017) 1.600.000€ (2018) 2.252.500€ (2019)	60.000€	
<b>Conсор. Inter.</b>	BIZ	Cooperación empresarial	840.000€ (2017) 840.000€ (2018) 840.000€ (2019)	75.000€ proyectos nuevos, 50.000€ ya subvencionados con anterioridad	
<b>Programa 3i</b>	BIZ	Agenda corporativa diversa	4.800.000€ (2017) 5.120.000€ (2018) 5.200.000€ (2019)	450.000€ para pequeñas empresas, 500.000 para otras PYMES	
<b>Bizkaiaext</b>	BIZ	Asesoría			<b>23.237.500€ (25,11%)</b>

Fuente: elaboración propia

Por último, analizando el marco de instrumentos desde la perspectiva del DHS, podemos confirmar que en coherencia con las conclusiones sobre el enfoque estratégico de la DFB, su peso es periférico y muy débil.

**FIGURA 25: MARCO INSTRUMENTOS DFB y CRITERIOS SOCIO-CULTURALES**

Instrumento	TH	Objeto programa	Tipo Emp.	DHS Marco	Baremo DHS	Rubros DHS
<b>Intern. PYMES</b>	BIZ	Iniciación	PYME		5 puntos (certificados ambiente, igualdad y RSC, euskera)	
<b>Conсор. Inter.</b>	BIZ	Cooperación empresarial	Clústeres y otras		6 puntos (certificados ambiente, igualdad, RSC, euskera)	
<b>Programa 3i</b>	BIZ	Agenda corporativa diversa			5 puntos (certificados ambiente, igualdad, RSC, euskera)	
<b>Bizkaiaext</b>	BIZ	Asesoría				

En este sentido:

- No se hace referencia a ninguna agenda política que no sea la agenda corporativa hegemónica;
- No existe ningún compromiso previo vinculado al DHS como requisito de entrada para las empresas de Bizkaia (paraísos fiscales, derechos humanos, etc.);
- Los criterios técnico-empresariales cubren el 94-95% de los puntos totales de las tablas de baremación, por lo que son prácticamente exclusivos. En sentido contrario, solo el 4-5% pudieran ser aspectos sociales, aunque únicamente acreditados mediante certificados (euskera, igualdad, medioambiente), no en relación a la iniciativa en sí misma, y sin relación con impacto alguno en los países de destino;
- No se financia rubro alguno que pudiera tener vínculo con análisis, medición y/o mitigación de impactos;
- Se incluye a las empresas transnacionales como sujeto de las políticas de internacionalización empresarial, específicamente en los centros sectoriales de inteligencia.

De esta manera, concluimos que la política de internacionalización impulsada por la DFB está atravesada, desde el marco de agentes hasta la concreción de los instrumentos, por la agenda pro-competitividad. El DHS, en sentido contrario, no es ni siquiera una referencia abstracta, mientras que los criterios socio-culturales juegan un papel residual.

### **3.3. Diputación Foral de Gipuzkoa**

Gipuzkoa hace explícita su voluntad de incidir en la recuperación económica mediante una agenda en favor de la competitividad del tejido empresarial del territorio, en la que la internacionalización empresarial tiene un peso relevante junto a la innovación, entre otras cuestiones. De este modo, aunque no cuente con una dotación presupuestaria similar a la de Bizkaia, sí que muestra un significativo dinamismo a la hora de actualizar su marco de instrumentos, que inciden de manera especial en necesidades detectadas: impulso de nuevos productos, implantación exterior, y el apoyo a empresas de especial valor añadido tecnológico (NEBT).

La estructura para implementar esta propuesta no diferencia entre agentes débiles o fuertes, ya que a diferencia de Gobierno Vasco y Bizkaia, recae completamente en entidades institucionales vinculadas a la promoción económica. En este sentido, cuenta con una dirección general que explícitamente asume esta tarea –*Dirección de innovación e internacionalización*–, dentro del *Departamento de promoción económica, turismo y desarrollo rural*. A su vez cuenta, como es seña de identidad de la PIE vasca,

con una alianza estratégica con la Cámara de comercio de Gipuzkoa, que manifiesta la relevancia de la colaboración público-privada.

### 3.3.1. Marco de agentes

A lo largo de nuestro análisis hemos comprobado cómo el Gobierno Vasco cuenta con un marco de agentes que combina estructuras institucionales de ámbito económico, por un lado, con otros vinculados a acción exterior en sentido amplio, por el otro. Bizkaia, de alguna manera, ha mantenido también durante el período 2017-2019 esa lógica.

No obstante, Gipuzkoa –al igual que Araba– rompe dicha lógica, situando su marco institucional de agentes estrictamente en la esfera de la promoción económica. El *Departamento de promoción económica, turismo y desarrollo rural* es, en concreto, quien asume la responsabilidad de impulso integral de la agenda económica de la DFG.

**FIGURA 26: ÁMBITOS DEPARTAMENTO PROMOCIÓN ECONÓMICA**

Sector artesano
Industria 4.0
Participación
Proyectos estratégicos
Emprendizaje
Competitividad
Talento
Internacionalización
I+D+i
Calificación a efectos fiscales

Fuente: elaboración propia

La *Dirección de innovación e internacionalización* es quien, dentro de dicho departamento, dinamiza específicamente la política de internacionalización empresarial<sup>70</sup>. Destaca el vínculo de esta con la innovación, lo que veremos posteriormente que es una seña de identidad de la PIE de Gipuzkoa. Así, se parte de la premisa de que la digitalización, la participación activa en la sociedad de la información, así como las nuevas tecnologías son claves para ganar posiciones en los mercados globales y para atraer inversiones.

**FIGURA 27: MARCO DE AGENTES PIE DFG**

<b>AGENTES FUERTES</b>
<i>Departamento de promoción económica, turismo y desarrollo rural</i>
Dirección de innovación e internacionalización
<i>Cámara de comercio de Gipuzkoa</i>

<sup>70</sup> También la *Dirección de promoción económica*, desde una lógica más vinculada al concepto de mosaico de políticas (innovación, inteligencia competitiva, etc.), tiene un rol en la PIE, aunque la dinamización e implementación le corresponde a *innovación e internacionalización*.

En este sentido, la intersección de estos dos ámbitos complementarios no hace sino visibilizar el alineamiento de la propuesta de Gipuzkoa con la agenda corporativa hegemónica. De este modo, la generación de entornos competitivos emprendedores, competitivos e inteligentes se convierte en prioridad, a lo que se destinan los principales esfuerzos.

Esta dinámica pro-competitividad que de manera natural desarrollan estructuras institucionales con una identidad marcada por la promoción económica se refuerza, al igual que en el resto de territorios históricos, por la alianza estratégica que mantienen con la *Cámara de comercio de Gipuzkoa*.

Esta se convierte en el segundo agente de la PIE de Gipuzkoa, y mantiene con la DFG un convenio de colaboración que, entre otras funciones, abunda en los instrumentos de consultoría hacia las empresas del territorio, así como en la organización de al menos una misión exterior en busca de un mayor relacionamiento comercial y de inversión. De este modo, como después veremos, la participación de la Cámara es clave en instrumentos como *Lagundex* o el *Programa de apoyo a NEBTs*.

Cierra la fotografía la participación del *Departamento de promoción económica, turismo y desarrollo rural* en el Basque Consortium (BC) que, como ya hemos explicado, es el núcleo duro de la PIE vasca, en el que se coordinan prioridades, evalúan procesos y acuerdan objetivos, bajo el liderazgo de la BTI.

En definitiva, concluimos afirmando que el marco de agentes participantes de la PIE vasca se limita a instituciones de promoción económica y a agrupaciones empresariales, lo que le confiere un sesgo identitario significativo. Aunque los representantes públicos entrevistados confirman que en el marco del BC se están intentando abordar aspectos sociales derivados de los compromisos del *Marco de coherencia de políticas para el desarrollo en el País Vasco*, estos todavía no cuentan con una concreción significativa. De este modo, sigue primando el sesgo técnico-empresarial.

Por último, no se cuenta con espacios de participación con otros agentes sociales, ni con un sistema de evaluación, seguimiento y rendición de cuentas sobre la actuación exterior de las empresas.

### **3.3.2. Enfoque estratégico**

El principal documento de planificación con el que ha contado la DFG es el *programa de legislatura 2015-2019*. La visión que este proyectaba sobre Gipuzkoa consistía en convertirse en un:

*“territorio competitivo, inteligente, equilibrado y creativo, que garantiza la generación sostenible de riqueza, el bienestar de las personas, la convivencia*



*ciudadana y la igualdad lingüística y de género, convirtiéndose en el Territorio de Europa con menor dispersión de desigualdades sociales” (DFG, 2016)*

De esa visión emanaban 5 objetivos estratégicos:

**FIGURA 28: OBJETIVOS ESTRATÉGICOS 2015-2019**

Apuntalar la recuperación económica
Fortalecer el modelo de bienestar y cohesión social
Abordar los proyectos pendientes para la modernización de nuestro territorio
Reinventar el Gobierno de Gipuzkoa
Consolidar la convivencia ciudadana

Fuente: elaboración propia

El primero de estas metas es el que tiene un vínculo más directo con la PIE. En este sentido, la apuesta se traducía en:

*“reforzar la competitividad de las empresas. Debemos acompañar la transformación de nuestro tejido empresarial hacia un modelo de empresa guipuzcoana competitiva, diversificada y con presencia global, promocionando comportamientos empresariales competitivos (innovación, internacionalización y colaboración), apostando por el empleo de calidad y la participación de las personas como protagonistas del proyecto empresarial, y fortaleciendo las señas de identidad de nuestra política industrial y económica, como país y como territorio” (DFG, 2016)*

Podemos comprobar cómo la alineación con la agenda corporativa hegemónica es absoluta, haciendo hincapié en sus principales parámetros: *competitividad, diversificación, presencia global, industria.*

Se impulsa de este modo el *Plan de apoyo de la recuperación económica*, al que se destinarían al menos 50 millones de euros, y en el que la internacionalización sería un vector dentro del mosaico de políticas para avanzar en ese horizonte.

Se definen en coherencia 2 indicadores para medir el desempeño en este ámbito, que se concreta en términos de empleo y de aumento de las exportaciones respecto al PIB, explicitando las señas de identidad de la PIE.

Partiendo así de una secuencia que nace en la recuperación económica, pasa por la competitividad y acaba en la internacionalización/innovación, se definen una serie de prioridades estratégicas:

1. *Sectoriales*: se evidencia una alineación con los ámbitos priorizados por la BTI y compartidos en el BC, en función de la estrategia RIS3. Este vínculo es todavía más evidente en la legislatura actual, ya que el programa explicita la apuesta por la fabricación avanzada, salud y energía. Añade, además, la relevancia de la alimentación y la gastronomía.

2. *Geográficas*: pese a la que la Diputación de Gipuzkoa sitúa en su horizonte los 3 niveles de priorización del Gobierno Vasco, su énfasis se centra en la calidad de cada propuesta de internacionalización empresarial en términos técnico-empresariales, independientemente de dónde se implemente esta. Por lo tanto el marco geográfico de actuación no tiene límite alguno, en principio.
3. Tipología de empresas: la apuesta por las PYMES es explícita dado el tejido del territorio, y se enfatiza la relevancia de las NEBT y otras entidades de especial valor añadido tecnológico. Además, en la entrevista mantenida con los representantes políticos, se afirma que de cara al futuro se quiere contar de manera especial con empresas abiertas, participadas y sostenibles, no solo competitivas.

Finalmente, y en lo que se refiere al volumen de fondos destinados a PIE, se estima que la cantidad anual destinada es de *1.5 millones de euros*, según datos facilitados en la entrevista. No obstante, y como venimos señalando a lo largo de la investigación, es necesario tomar esta cifra con cautela, dada la consideración de la PIE como mosaico de políticas –con líneas difusas por tanto con otras estrategias dentro de la misma agenda corporativa–, así como de la ausencia de cálculo del monto relativo a la atracción de inversiones.

En definitiva, la agenda técnico-empresarial es el carril central de la PIE impulsada en Gipuzkoa durante el período 2017-2019, tanto en lo referido a los valores, objetivos y prioridades. El desarrollo humano sostenible y los ODS no aparecen como referencia teórica –cuestión que sí se ha abordado en el actual programa de legislatura–, ni despliegan compromiso alguno en el establecimiento de protocolos de actuación, selección de prioridades o fórmulas de seguimiento y rendición de cuentas.

### **3.3.3. Marco de instrumentos**

El marco de instrumentos implementado en Gipuzkoa destaca especialmente por un doble motivo. En primer lugar, por abordar cuestiones que son apuestas estratégicas de la PIE vasca, con cierto carácter complejo: la implantación, la innovación y el acceso a las licitaciones internacionales. En segundo término, el rol fundamental que juega en el desarrollo de los proyectos la Cámara de Gipuzkoa, siendo sujeto fundamental en todas las tareas de asesoría y diplomacia económica –mientras que la DFG se centra en las ayudas y en el fortalecimiento de capacidades crediticias de las empresas–.

En este sentido, Gipuzkoa complementa los itinerarios integrales que lidera el Gobierno vasco con programas específicos, ampliando así las posibilidades para las empresas del territorio.

**FIGURA 29: MARCO DE INSTRUMENTOS PIE DFG**



<b>Líneas subvencionales</b>	<b>Programa de internacionalización:</b> Línea 1: Ayuda desarrollo nuevo producto Línea 2: Ayuda implantaciones exteriores
<b>Diplomacia corporativa y asesoría</b>	Misiones corporativas <b>Programa de apoyo a NEBTs:</b> Asesoría <b>Lagundex Licitaciones internacionales</b> <sup>71</sup> : Asesoría
<b>Fortalecimiento de capacidades</b>	<b>Apoyo a PYMES en su internacionalización</b> (crédito)

Fuente: elaboración propia

Pasamos a continuación a explicar las principales herramientas con las que cuentan las empresas de Gipuzkoa en su territorio de origen.

En lo que respecta a las *ayudas*, existe un único instrumento –Programa de internacionalización<sup>72</sup>–, con 2 líneas:

- Ayuda a implantaciones exteriores (fomentar y promocionar las implantaciones productivas y comerciales aprovechando el potencial de la internacionalización como palanca de competitividad empresarial;
- Desarrollo de nuevos productos innovadores (fomentar y promocionar la comercialización y lanzamiento en el mercado internacional de nuevos productos desarrollados por parte de las empresas guipuzcoanas).

Cubren de este modo dos fases del proceso de internacionalización, tanto la innovación para aumentar la posición global de las empresas, como el salto a implantarse productiva o comercialmente en otro país.

El sistema consiste en valorar primero las propuestas de PYMES y, si no se agota el presupuesto, evaluar también los proyectos de las grandes empresas para la línea de implantación exterior. Los rubros financiables varían en cada línea. Por último, se incluye la cláusula antideslocalización, mediante la cual el traslado del domicilio social, fiscal o de parte significativa o relevante de sus centros productivos fuera del Territorio Histórico de Gipuzkoa en un plazo de cinco años desde la concesión de la subvención, será causa de reintegro de la subvención.

Este es el principal programa, que se complementa con otros instrumentos de diplomacia corporativa y consultoría:

- Apoyo a la internacionalización de NEBTs: Programa que pretende apoyar a las NEBTs guipuzcoanas en su internacionalización, a través del asesoramiento y definición de la estrategia de internacionalización y el acompañamiento en las acciones iniciales por parte de la Cámara de Gipuzkoa. Esta última trabaja en el diagnóstico, asesoramiento y definición de la estrategia de internacionalización de las empresas NEBTs, así como, en el apoyo y ejecución del plan mediante dos fases:

<sup>71</sup> Ambas son en acuerdo con la Cámara de Gipuzkoa

<sup>72</sup> Normativa vigente en 2019: <https://egoitza.gipuzkoa.eus/gao-bog/castell/bog/2019/02/27/c1901223.pdf>

- Diagnóstico y definición de la estrategia de internacionalización.
- Acompañamiento en materia de marketing y comercialización en mercados y en la cofinanciación que resulten de interés para el desarrollo de la acción (en particular, en la búsqueda apoyos y otras ayudas de otras administraciones, que resulten de interés para las NEBTs en el desarrollo de la acción).
- **LAGUNDEX<sup>73</sup>**: Programa para impulsar la participación de las PYMES guipuzcoanas en licitaciones internacionales. Apoyo integral en la preparación de ofertas internacionales a través de la Cámara de Gipuzkoa. Se ofrece un apoyo avanzado, que cubre 4 etapas:
  - Análisis de la Oportunidad
    - Análisis del grado de madurez de la oportunidad.
    - Análisis de los requisitos de la contratación.
    - Análisis de las capacidades de la empresa solicitante.
    - Análisis de viabilidad de la oportunidad.
  - Preparación de la oferta
    - Preparación de la oferta técnica.
    - Preparación del dossier administrativo.
    - Preparación de la oferta económica.
  - Seguimiento de la oferta
    - Defensa de la propuesta
    - Preparación de las clarificaciones y/o de las modificaciones de la oferta
  - Apoyo en la contratación
    - Apoyo legal.
    - Asesoramiento financiero.
    - Apoyo administrativo.
    - Apoyo en la gestión de la exportación
- **Misiones corporativas**: Se desarrolla al menos una misión anual para posibilitar la atracción de inversiones y la captura de nuevos mercados.

Finalmente, y en el ámbito del aval crediticio, destacamos el Programa de apoyo a la financiación de PYMES en su internacionalización. Este consiste en activar una vía de financiación para que las PYMES guipuzcoanas puedan desarrollar proyectos de transformación empresarial, una de cuyas líneas se centra expresamente en internacionalización. De este modo, el programa habilita líneas de financiación para PYMES mediante avales de Elkargi SGR<sup>74</sup> para proyectos de:

---

<sup>73</sup> Información disponible en: <https://www.camaragipuzkoa.com/internacionalizacion/lagundex>

<sup>74</sup> Sociedad de garantía cuyo objetivo fundamental es la concesión de avales.

- Acompañamiento en los procesos de reindustrialización y transformación empresarial.
- Promoción de la participación de las trabajadoras y trabajadores en las empresas.
- El fortalecimiento de los procesos de internacionalización de las empresas guipuzcoanas.
- Impulso a las NEBTs con posibilidad de crecimiento

Este instrumento de financiación cuenta con la adhesión de entidades: Bankinter, Bankoa, BBVA, Kutxabank, Caixabank, Laboral Kutxa, Rural Kutxa, Sabadell y Banco Santander.

En definitiva, la DFG cuenta con un marco de instrumentos con una financiación anual en torno al 1,5 millones de euros, donde las 2 líneas del programa de internacionalización tienen un peso específico en el presupuesto.

**FIGURA 30: ANÁLISIS ECONÓMICO DEL MARCO DE INSTRUMENTOS**

Instrumento	TH	Objeto programa	Presupuesto	Máximo ayuda	Presupuesto
<b>Internaz.</b>	GPZ	Iniciación/ Implantación	800.000€ (2017) 1.006.000€ (2018) 1.006.000€ (2019)	35.000€ por nuevo producto 100.000e implantaciones productivas 40.000€ implantaciones comerciales	
<b>Apoyo NEBT</b>	GPZ	Asesoría			
<b>Lagundex</b>	GPZ	Asesoría Licitaciones			
<b>PYMES Inter.</b>	GPZ	Aval crédito			<b>2.812.000€ (3,05%)</b>

Fuente: elaboración propia

Por último, y en lo que se refiere al análisis de los instrumentos desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible, estimamos que este no es sino una referencia muy débil. Así, en primer lugar, no hay vínculo teórico con ninguna agenda de desarrollo más allá de lo técnico-empresarial; en segundo término, este tipo de criterios ocupa prácticamente el 90% de los puntos totales de la tabla de baremación, justificándose el resto vía certificados, no mediante compromisos de cada iniciativa concreta: tercero, no hay rubro económico imputable sobre cuestiones sociales, o que ampliarían la mirada crítica de la iniciativa en cuestión; cuarto, no se establecen compromisos de entrada en términos sociales, salvo la excepción del dispositivo antideslocalización en el programa de internacionalización.

**FIGURA 31: CRITERIOS SOCIALES Y MARCO DE INSTRUMENTOS**

Instrumento	TH	Objeto programa	Tipo Emp.	DHS Marco	Baremo DHS	Rubros DHS
<b>Internaz.</b>	GPZ	Iniciación/ Implantación	PYME y grandes		10 puntos (certificados ambiente, igualdad, RSC, euskera)	
<b>Apoyo NEBT</b>	GPZ	Asesoría	NEBT			
<b>Lagundex</b>	GPZ	Asesoría Licitaciones	PYME			
<b>PYMES</b>	GPZ	Aval crédito	PYME			

Inter.						
--------	--	--	--	--	--	--

Fuente: elaboración propia

Por lo tanto, consideramos que el marco de instrumentos de la PIE impulsada por la DFG asume la agenda competitividad, relegando al DHS a un lugar periférico en el período 2017-2019.

### 3.4. Diputación Foral de Araba

La Diputación Foral de Araba mantiene la apuesta estratégica por el mosaico de políticas que definen a la internacionalización empresarial, aunque con un peso quizá menor que en el resto de territorios históricos.

En este sentido asume el liderazgo de la *Agencia vasca de internacionalización* (BTI) en la planificación e implementación de la PIE vasca, cuya acción complementa en ámbitos específicos (fundamentalmente cooperación, innovación y asesoría) para el caso de las empresas alavesas.

Cuenta para ello con la *Dirección de desarrollo económico e innovación* –estructura destinada entre otras cuestiones a la PIE–, así como con la alianza con la Cámara de Comercio de Araba.

A su vez, fundamenta su política en un marco de referencia que hace hincapié en diversas variables de la agenda hegemónica en favor de la competitividad (innovación, emprendedurismo, inversión, etc.), pero que, en una escala menor, también explicita su voluntad de favorecer la internacionalización de las PYMES del territorio.

#### 3.4.1. Marco de agentes

La principal institución responsable de la política alavesa de internacionalización empresarial es la *Dirección de desarrollo económico e innovación*, dependiente del *Departamento de desarrollo económico, innovación y reto demográfico*.

**FIGURA 32: COMPETENCIAS DEPARTAMENTO DESARROLLO ECONÓMICO**

Desarrollo tecnológico
Innovación y competitividad empresarial
Promoción económica y cooperación empresarial
Despliegue estrategia RIS3
Infraestructuras industriales y de servicios
Emprendimiento empresarial
Internacionalización y comercio exterior
Desarrollo económico sostenible frente al despoblamiento
Enclave de Treviño

Fuente: elaboración propia

En el organigrama del Departamento, la *Dirección de reto demográfico* se ocupa de las dos últimas competencias, mientras que la *Dirección de desarrollo económico e innovación* asume la responsabilidad del resto. La internacionalización empresarial,

como se evidencia, no es sino un vector más de toda una agenda que busca el aumento de la competitividad de las empresas alavesas.

En todo caso, se observa que los objetivos y ámbitos de actuación se centran en aspectos habituales de la agenda hegemónica (emprendimiento, innovación, promoción, cooperación), sin referencia alguna a parámetros y dinámicas propios del desarrollo humano sostenible.

**FIGURA 33: MARCO DE AGENTES PIE DFA**

AGENTES FUERTES
<i>Departamento de desarrollo económico, innovación y reto demográfico</i>
Dirección de desarrollo económico e innovación
<i>Cámara de comercio de Araba</i>
<i>Consortio vasco de internacionalización Basque Consortium</i>

Fuente: elaboración propia

De manera complementaria, y como es habitual en el resto de instituciones analizadas, el cuadro de agentes se completa con la alianza estratégica con la Cámara de Comercio, en este caso de Araba. Es a través de esta que la *Dirección de desarrollo económico e innovación* (con un equipo conformado por 4 personas técnicas, 1 jefatura de servicio y 1 dirección, según se desprende de la entrevista con los responsables institucionales) amplía su radio de acción a la hora de relacionarse con las empresas del territorio histórico. Así, mediante un convenio de colaboración cifrado en unos 65.000-70.000€ anuales, es la Cámara quien asesora a las empresas alavesas en sus estrategias de internacionalización, además de proponer a la institución proyectos de mayor calado en este ámbito<sup>75</sup>.

Por último, la DFA participa activamente en el *Basque Consortium*, compromiso recogido incluso en la planificación de la legislatura, cuando se establecen los objetivos estratégicos en el ámbito de la colaboración institucional (DFA, 2016).

En definitiva, el marco alavés de agentes de la PIE se vincula directamente con agentes institucionales y corporativos cuya seña de identidad es la mejora de la competitividad empresarial. De este modo, no cuenta con otras estructuras de acción exterior con una perspectiva más amplia de la internacionalización, que pudieran realizar un contrapeso en favor del desarrollo humano sostenible.

Se rige, de este modo, por unas señas de identidad estrictamente técnico-empresariales, característica que se ve reforzada por la alianza público-privada con la Cámara de comercio de Araba. Por último, los agentes sociales, sindicales y/o de la economía solidaria no parecen tener espacio alguno de participación en el análisis y

<sup>75</sup> Como también se desprende de la entrevista realizada.

decisión sobre esta política, ni se cuenta con sistema de evaluación, seguimiento y rendición de cuentas alguno respecto al rol de la empresas alavesas en el exterior.

### 3.4.2. Enfoque estratégico

El *plan de legislatura 2015-2019* destina mucho peso a la dimensión económica, haciendo especial énfasis en sectores como la industria, el agro y la logística. Las apuestas para su recuperación y fortalecimiento pasan, al igual que en el resto de territorios, por una agenda de competitividad vinculada a diversos vectores: innovación, empleo, activación económica, etc.

En este sentido, la misión que marca el horizonte del territorio es el siguiente:

*“Recuperar para Álava los niveles de actividad económica, de empleo, de calidad en los servicios sociales, de eficacia en la provisión de los servicios públicos y de intensidad en las inversiones en infraestructuras existentes con anterioridad al inicio de la crisis, todo ello orientado al desarrollo competitivo y sostenible del Territorio Histórico de Álava”* (DFA, 2016)

Para ello, establece 3 prioridades, de los cuales se derivan 10 ejes, 71 objetivos estratégicos, 199 líneas de actuación y 387 actuaciones concretas:

- Recuperación económica y desarrollo logístico
- Servicios sociales y servicios públicos de calidad
- Recuperación de inversiones y equilibrio territorial

Los 10 ejes que concretan dichas prioridades son los siguientes:

**FIGURA 34: EJES ESTRATÉGICOS DFA**

Recuperación económica de Álava
Desarrollo de la logística como factor de competitividad
Liderazgo en la provisión de servicios sociales
Administración y hacienda foral avanzadas
Sector primario profesional, innovador y sostenible
Cultura, deporte, euskera y juventud
Avance en el equilibrio territorial
Sostenibilidad y medio natural
Infraestructuras viarias y movilidad
Gobernanza, igualdad y derechos humanos

Fuente: elaboración propia

Del primero de los ejes derivan 9 objetivos prioritarios:

- Colaboración institucional en promoción industrial
- Mejora de la competitividad empresarial alavesas
- Nuevas inversiones industriales
- Creación de empleo de calidad
- Impulso a la formación
- Apoyo a profesionales autónomos



- Relanzamiento del sector turístico en Álava
- Reactivación del comercio
- Promoción de la artesanía

Y es solo dentro del segundo de estos objetivos –*mejora de la competitividad empresarial*– que se explicita el interés por la internacionalización, en un *collage* de variables que incluyen la innovación, el emprendimiento, la gestión, la financiación y las infraestructuras tecnológicas. Se concreta en este sentido el siguiente objetivo para la PIE:

*“Fomentar la salida al exterior de las Pymes alavesas, ya sea de forma individual o mediante proyectos conjuntos, y en colaboración con las instituciones volcadas a la promoción de la exportación. Se desarrolla un nuevo programa de ayudas Álava Interkoop, destinado a la cooperación empresarial para la internacionalización, la firma de un convenio con la Cámara de Comercio e Industria de Álava en su vertiente de internacionalización y la coordinación y participación en actividades derivadas del Consorcio Vasco de Internacionalización en el territorio alavés”* (DFA, 2016)

Este hilo conceptual desde las prioridades hasta la internacionalización empresarial, así como la concreción de las metas específicas en este ámbito, nos permiten extraer una serie de conclusiones sobre el enfoque estratégico de la DFA. En primer lugar, la relevancia que se concede a la internacionalización es menor que en otros territorios históricos, siendo otras dimensiones de la agenda pro-competitividad las que priman: innovación, emprendimiento, gestión e infraestructuras. No obstante, la internacionalización se explicita como un vector de dicha agenda, aún con menor peso específico. En segundo término, la *cooperación empresarial*, por un lado, y la *coordinación público-privada*, por el otro, son claves de la propuesta de la DFA en este ámbito.

A partir de estas señas de identidad, la DFA no explicita prioridad sectorial o geográfica alguna. En este sentido, los sectores que posiciona el Gobierno Vasco se asumen en general para el conjunto de la política de desarrollo económico del territorio, aunque no necesariamente para el caso de la PIE. En la misma línea, las iniciativas de internacionalización que se apoyan no se rigen por su ubicación geográfica, sino más bien por la calidad técnico-empresarial y la pertinencia del proyecto presentado<sup>76</sup>.

En todo caso, las PYMES son el objeto y horizonte fundamental, aunque las denominadas *empresas tractoras* también tienen opción de participar tanto en los programas de asesoría como de cooperación empresarial.

En definitiva, la internacionalización empresarial no es una línea estratégica de primer nivel, aunque cuenta con espacio político y presupuestario como vector del

---

<sup>76</sup> Argumentos esgrimidos en la entrevista mencionada en el primer capítulo. También señalan, en lo referente al presupuesto total destinado a PIE, que esta cifra es complicada de extraer, más allá de los instrumentos específicos, debido a la diversidad de tareas que realizan las personas de la *Dirección de desarrollo económico e innovación*.

mosaico de políticas en favor de la competitividad. Su referencia teórico-política es estrictamente técnico-empresarial, sin peso específico del DHS en el establecimiento de compromisos vinculados a objetivos, prioridades y dinámicas. Así, y aunque se ha puesto en marcha la iniciativa *alianza alavesa por el desarrollo sostenible*<sup>77</sup> en el marco de la agenda 2030, no consta incidencia alguna en el marco de la PIE.

### 3.4.3. Marco de instrumentos

La apuesta estratégica débil en favor de la internacionalización empresarial se traslada al ámbito de los instrumentos. Tal y como ya hemos señalado, se asume el liderazgo del Gobierno Vasco en la materia, y se complementa sus actuaciones con programas en aspectos considerados estratégicos: por un lado, el programa INTERKOOOP, para favorecer la cooperación empresarial para la internacionalización, en coherencia con la conversión de las PYMES en empresas multilocalizadas; por el otro, la asesoría en mercados exteriores a través del convenio de colaboración con la Cámara de Comercio.

En un segundo nivel de importancia destacamos también el programa ÁLAVA INNOVA –más centrado en la innovación, pero que cuenta con rubros financiados relacionados con la PIE–, ciertas misiones corporativas, así como un programa específico de intermediación en avales para la obtención de créditos.

**FIGURA 35: MARCO DE INSTRUMENTOS DFA**

ÁMBITO	INSTRUMENTOS
Líneas subvencionales	<b>InterKOOOP:</b> Cooperación. PYMES y Tractoras <b>ÁLAVA Innova:</b> programa corporativo diverso
Diplomacia corporativa y asesoría	Misiones corporativas <b>Asesoría vía Cámara</b>
Fortalecimiento de capacidades	<b>Financiación PYMES:</b> avales para crédito

Fuente: elaboración propia

Explicamos brevemente estos instrumentos, en orden de relevancia en términos de internacionalización:

- **INTERKOOOP**<sup>78</sup>: principal programa de la PIE alavesa, concede subvenciones en régimen de concurrencia competitiva para promover la cooperación en los procesos de internacionalización de las pequeñas y medianas empresas alavesas, así como la cooperación entre empresas alavesas para su salida conjunta al exterior. Siempre bajo la premisa de que la iniciativa cuente con al menos 2 empresas alavesas, pueden participar PYMES, empresas tractoras y entidades sin ánimo de lucro

<sup>77</sup> <https://irekia.araba.eus/documents/2908004/2936969/DOCUMENTO+ADHESIÓN.pdf/79bf0944-e221-4896-2c41-c3abb728babd?t=1537440683977>

<sup>78</sup> Normativa en 2019: [https://www.araba.eus/botha/Boletines/2019/025/2019\\_025\\_00553\\_C.pdf](https://www.araba.eus/botha/Boletines/2019/025/2019_025_00553_C.pdf)

(clústeres y otras estructuras de cooperación empresarial). No se definen rubros financiados, pero se explicita la potestad de la DFA para eliminar todo aquello que no tenga una relación directa con la mejora de la competitividad económica.

- Asesoría: programa basado en el convenio de colaboración de la Cámara, establece un espacio de atención y acompañamiento a las empresas alavesas en su proceso de internacionalización.
- ÁLAVA INNOVA<sup>79</sup>: Este programa, con una dotación presupuestaria más amplia que Interkoop, tiene como objetivo estimular e incentivar la realización por parte de las PYMES, centros tecnológicos, centros universitarios, fundaciones y asociaciones de empresas, de proyectos y/o acciones encaminadas a promover la innovación y la mejora de la competitividad en la empresa. Se dirige especialmente a PYMES alavesas –o que al menos tengan ubicado en Álava un centro de actividad–, autónomos/as, centros tecnológicos y/o de investigación, centros universitarios, fundaciones y asociaciones de empresas. Los rubros financiados son los siguientes:
  - Innovación en producto
  - Innovación en procesos productivos
  - Innovación en la organización
  - Innovación en marketing y mercados/*internacionalización*
  - Actuaciones innovadoras para la empresa
- Misiones corporativas: Aunque la organización de las misiones es labor específica de la Cámara, la DFA realizó 2 misiones internacionales durante el período 2017-2019, pero circunscritas a Europa e insertas en la búsqueda de negocio para el aeropuerto de Foronda.
- Programa financiación PYMES: Instrumento que pretende facilitar a las PYMES y personas autónomas alavesas la financiación de proyectos innovadores de internacionalización, de mejora de la competitividad, reestructuración de pasivos, recapitalización y de reconversión empresarial, mediante aval por parte de DFA. Están excluidas las grandes empresas y otras sin domicilio social y fiscal en Álava. El tipo de ayuda consiste en avales financieros otorgados por las Sociedades de Garantía Recíproca (SGR), que garantizan riesgos ante las entidades financieras derivados de las operaciones de préstamo destinadas a la cobertura de sus necesidades de financiación.

Este marco de instrumentos expone a las claras las limitaciones de la política alavesa, lo que se traduce a su vez en un peso presupuestario reducido, donde la innovación en sentido amplio tiene incluso una mayor dotación que la PIE en sentido estricto<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> Normativa 2019: [https://www.araba.eus/botha/Boletines/2018/147/2018\\_147\\_04518\\_C.pdf](https://www.araba.eus/botha/Boletines/2018/147/2018_147_04518_C.pdf)

<sup>80</sup> Incluso en la entrevista con los responsables institucionales surgió la duda de si el programa Álava Innova es realmente un instrumento o no de la PIE, ya que el peso mayor recae en la innovación. Al final optamos por mantenerlo por un doble motivo: en primer lugar, al basarnos en una consideración de la PIE como mosaico de

**FIGURA 36: ANÁLISIS ECONÓMICO MARCO INSTRUMENTOS DFA**

Instrumento	TH	Objeto programa	Presupuesto	Máximo ayuda	Presupuesto
<b>PYMES Inter.</b>	GPZ	Aval crédito			<b>2.812.000€ (3,1%)</b>
<b>InterKOOP</b>	ALV	Iniciación/ consolidación	630.000€ (2017) 500.000€ (2018) 500.000€ (2019)	120.000€, si liderada por tractora 40.000€, si liderada por asociaciones de PYMES o Clúster 10.000€ para licitación internacional	
<b>Alava Innova</b>	ALV	Innovación	1.373.000 € (2017) 1.373.000 € (2018) 1.373.000 € (2019)	30.000€, 40.000 si supera los 80 puntos de baremación	
<b>Finan. PYMES</b>	ALV	Aval crédito			<b>5.749.000€ (6,21%)</b>

Fuente: elaboración propia

Por último, y desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible, comprobamos que esta marco de instrumentos no cuenta con requisito alguno de entrada a la convocatoria con vínculo con dicho enfoque; que los criterios técnico-empresariales copan el 90% de los puntos obtenibles, mientras que el resto se acredita por certificados de calidad, no por compromisos de la iniciativa en cuestión; que no se permite financiar rubro alguno vinculado con criterios de carácter social; y que no existe sistema alguno de seguimiento y evaluación de impacto de las acciones apoyadas desde el desarrollo humano y la sostenibilidad.

**FIGURA 37: MARCO INSTRUMENTOS DFA y CRITERIOS SOCIO-CULTURALES**

Instrumento	TH	DHS Marco	Baremo DHS	Rubros DHS
<b>InterKOOP</b>	ALV		Máximo 10 puntos (temas sociales, de calidad y gestión avanzada)	
<b>Alava Innova</b>	ALV		Máximo 10 puntos (temas sociales, de calidad y gestión avanzada)	
<b>Finan. PYMES</b>	ALV			

Fuente: elaboración propia

Concluimos, por tanto, que la PIE impulsada por la DFA es, durante el período 2017-2019, ajena al DHS en lo referente a agentes, estrategias e instrumentos.

### 3.5. Reflexiones sobre el ámbito de la atracción de inversiones

Aunque este ámbito excede del marco de análisis de la presente investigación, expondremos a continuación una serie de reflexiones generales que, al menos, apunten un bosquejo de las dinámicas que la definen.

En este sentido, la política de atracción de inversiones en la CAV responde plenamente a los valores que componen la *agenda fuerte* de la PIE vasca. Las autoridades forales y autonómicas comparten la prioridad estratégica por la atracción

---

políticas, incluyendo también un vector de innovación; en segundo término, porque el propio Basque Consortium lo incluye en su cartera de herramientas para la internacionalización empresarial a escala de Euskadi.

del capital foráneo como una de las principales vías de recuperación económica, en un contexto de extrema competencia entre territorios.

De este modo, la apuesta por la internacionalización se redobla: no solo se persigue la captura de nuevos mercados, sino que se impulsa la llegada de capitales como fórmula de aumento de la inversión.

Se trata de una estrategia que hemos denominado como de *alfombra roja* al capital extranjero, consistente en que este conozca las capacidades del tejido empresarial vasco, cuente con incentivos para implantarse en Euskadi, y constate a su vez el entorno competitivo público-privado en el que poder operar. Hablamos, por tanto, de *diplomacia económica en sentido inverso, fortalecimiento de capacidades empresariales en origen, y ecosistema competitivo vasco*<sup>81</sup>, respectivamente.

Una política que, prácticamente no establece en sentido contrario condiciones significativas en términos normativos para las mayorías sociales: sectores estratégicos, calidad del empleo, arraigo, etc. Se asume de este modo el patrón hegemónico que establece la inviabilidad de cualquier otra forma de gobernanza económica que no pase por mejorar la propia posición competitiva en el marco de una competencia incesante entre diferentes economías abiertas. Y se impulsan, para avanzar en este sentido, marcas país –en nuestro caso la *Basque Country*–, que ponen al servicio de los capitales todo un modelo de iniciativas económicas, políticas y culturales.

Analizamos a continuación la política vasca de alfombra roja, a partir de las 3 categorías que la definen.

En lo referente a la *diplomacia económica*, asistimos a la proliferación de misiones inversas con destino en la CAV –crecientemente bidireccionales, incluso–, bajo el auspicio de las instituciones públicas y las Cámaras de Comercio. Estas pretenden acercar la realidad vasca al capital extranjero, conectándoles con oportunidades de inversión y negocio, fundamentalmente en los ámbitos de industria y turismo.

De manera complementaria las instituciones públicas, fundamentalmente las centradas en el desarrollo y promoción económica, implementar una política activa de relacionamiento con los y las inversoras internacionales. En este sentido, el *Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras* del Gobierno Vasco lidera esta apuesta en un contexto de desindustrialización. Por otro lado, existen diversas iniciativas a nivel foral que tienen también por objeto ampliar y especializar los esfuerzos para atraer inversión foránea. Así, la Diputación de Bizkaia ha desarrollado en la pasada legislatura un programa de fomento del conocimiento internacional del Concierto Económico, en el que la divulgación en el exterior de las capacidades fiscales forales y su puesta al servicio de la atracción de capitales no juega un rol menor.

---

<sup>81</sup>La cartera de servicios de la atracción de inversiones también incluye ayudas subvencionales, pero a partir de un rol secundario y más vinculado al apoyo en la búsqueda de ayudas crediticias y de innovación, dentro de la lógica de mosaico de políticas en favor de una agenda pro-competitividad económica.

Además, las 3 instituciones impulsan líneas de atracción de mega-eventos, congresos internacionales y turismo como prioridades.

En lo que respecta al *fortalecimiento de capacidades empresariales en origen*, destacamos en primer lugar la expansión de los servicios de *ventanilla única*, que asesoran a quienes proyectan realizar inversiones desbrozándoles el camino y construyéndoles itinerarios personalizados para consumir su inversión. Sería el caso de los programas *Doing Business in Biscay*, o *Invest in Basque Country*, a escala de la CAV. Fungen como servicios de asesoría integral e interlocución privilegiada con la administración, que centralizan la totalidad de herramientas y servicios existentes en este campo a disposición de las empresas, y desarrollan una tarea individualizada de canalización de esas inversiones, mediante la generación de las condiciones más beneficiosas a las que puedan aspirar en nuestro contexto.

En segundo término, la *fiscalidad* ocupa un lugar central como atractivo a la inversión extranjera directa (IED). El objetivo son las empresas transnacionales y los fondos globales de inversión de los sectores industria y turismo, principalmente, a los que se pretende atraer reduciendo su carga impositiva. El Concierto Económico proporciona a las instituciones forales esta capacidad, que es utilizada para ofrecer condiciones impositivas más beneficiosas, fundamentalmente a través de la reducción del tipo efectivo del Impuesto de Sociedades (ya sea reduciendo el tipo nominal, ya sea incrementando las deducciones), o de figuras fiscales que favorecen la elusión.

Tercero y último, los beneficios económicos para los conglomerados internacionales se completa con una lógica multinivel –que incluye por tanto a los ayuntamientos– que amplía la cartera de servicios con facilidades en aspectos como el uso del suelo, tasas, horarios comerciales, etc., dentro de un lógica de país.

Por último las instituciones, en lógica de alianza público-privada, se empeñan en generar *entornos competitivos*, completando el cuadro con apuestas por el desarrollo de centros especializados de innovación (*Automotive Intelligence Center*, *Energy Intelligence Center*, centro de emprendimiento en la antigua Torre del BBVA en Bilbao, etc.), estructuras formativas adecuadas, contextos políticos estables que garanticen la seguridad de las inversiones, marcos laborales que contengan costes laborales unitarios<sup>82</sup>, etc.

Se trata, en definitiva, de una política de un alto coste en recursos económicos para el conjunto de la sociedad, pero que en sentido contrario no parece revertir en favor del bienestar general. Además, genera impactos nocivos derivados de la turistificación, masificación, precariedad, subida del precio de los alquileres, reducción de ingresos

---

<sup>82</sup>Según el Informe de la competitividad del País Vasco 2018, realizado por el *Instituto vasco de la Competitividad Orkestra* de la Universidad de Deusto, desde 2013 asistimos a un contexto de reducción de la masa salarial de los márgenes salariales en el Estado español y en la CAV. La reducción de los costes laborales unitarios es una de las claves de la competitividad en Euskadi, que se sitúan en 2017 por debajo de la media de la UE-28 (Orkestra, 2018). Disponible en: <https://www.orkestra.deusto.es/competitividad-euskadi/2018/comportamiento-empresarial-costes-laborales.php>

fiscales, dependencia de las grandes empresas, etc. Por último, no asegura ni siquiera la eficacia en la consecución de sus objetivos, dada la volatilidad de las decisiones de empresas transnacionales, fondos de inversión, capital riesgo, etc. Destacamos en este sentido el creciente cuestionamiento de esta política en el ámbito industrial, consecuencia de la sucesión de deslocalizaciones, salidas del territorio de los centros de decisión de los grupos empresariales y, en casos más sangrantes, EREs, despidos, etc. (Euskaltel, General Electric, Siemens Gamesa, Arcelor Mittal, etc.).

Ante esta asunción acrítica del capital foráneo, que no impone condicionalidades significativas, sí que se han puesto en marcha ciertas herramientas en sentido contrario: planes territoriales de lucha contra el fraude fiscal, o normativas forales anti-deslocalización que obligan a devolver ayudas públicas a aquellas empresas que abandonen el territorio dentro de unos plazos temporales mínimos tras su concesión. En cualquier caso, son cuestiones que no revierten ni mucho menos el peso de la cartera de servicios que se ponen a servicio de las empresas.

La atracción de inversiones, de este modo, amplía aún más el radio de acción de la internacionalización empresarial, asume sus postulados técnico-empresariales y suma un ingente volumen de fondos en favor de la agenda de la competitividad económica, sin condiciones significativas y bajo un cuestionamiento creciente sobre su pertinencia para el bienestar de las mayorías sociales, no solo de una minoría.

## 4. Conclusiones sobre la política vasca de internacionalización empresarial

Una vez expuestas las principales ideas-fuerza de la política de internacionalización empresarial en la CAV para el período 2017-2019, pasamos a continuación a sintetizar las principales conclusiones derivadas del mismo.

Para ello, nos basaremos tanto en el marco de referencia de 18 criterios expuesto en el primer capítulo, como en el propio *Marco de referencia para la coherencia de políticas para el desarrollo* del Gobierno vasco, principal protagonista y líder institucional de la PIE vasca.

En este sentido, analizaremos la secuencia *agentes-enfoque estratégico-instrumentos* desde las variables del bienestar/centralidad del ser humano, la sostenibilidad, el fortalecimiento de capacidades/empoderamiento, la participación y la equidad. A su vez, y de manera complementaria, tendremos en consideración los principales compromisos que explicitó el Gobierno Vasco en términos de coherencia de políticas para el desarrollo, que consisten en: la integración de la perspectiva del desarrollo humano y la sostenibilidad en el diseño, puesta en marcha y evaluación de las políticas públicas en los distintos niveles, así como la coordinación y complementariedad entre las mismas; la consideración del DHS como referencia básica para la acción de gobierno, tanto en lo que afecta a las estrategias de desarrollo internas como en lo que se refiere a la acción exterior; la apuesta por hacer compatibles los procesos de desarrollo y la satisfacción de las necesidades humanas en unos y otros países, respetando las diferentes formas de organización económica y social, así como planificando y garantizando que las decisiones que se tomen en un territorio no lesionen las posibilidades de otros de avanzar hacia mayores cotas de bienestar; por último, promover una noción de competitividad basada en la defensa de la eficiencia social y ecológica como señas de identidad del modelo que se desea promocionar, más que como una disputa de mercados sustentada en ocasiones en la merma de derechos, la precariedad e inseguridad de las personas, o la destrucción de recursos naturales.

Partiendo de estas variables de análisis, concluimos que:

1. La política de internacionalización empresarial en la CAV para el período 2017-2019 es una prioridad política de primer orden, que responde fundamentalmente a una agenda corporativa basada en la búsqueda de competitividad y rentabilidad para las empresas vascas, la captura de nuevos mercados, la atracción de inversiones y, en última instancia, la generación de empleo. *Esta agenda corporativa, y no el desarrollo humano sostenible, es la que da coherencia al conjunto de parámetros sobre los que se estructura la política*, desde el marco de agentes a la concreción de los diferentes instrumentos, pasando por los valores, objetivos y prioridades estratégicas. El desarrollo humano sostenible fungiría únicamente como una



referencia débil –y circunscrita estrictamente al Gobierno vasco– que no altera ni cuestiona, sino que complementa dichos parámetros fuertes:

- a. En lo que respecta al *marco de agentes*, los departamentos de desarrollo/promoción económica protagonizan la planificación e implementación de la política, imprimiéndole su carácter de búsqueda de la competitividad económica pura.

El Gobierno vasco, a través de la *Agencia vasca de internacionalización Basque Trade&Investment*, lidera la política vasca de internacionalización empresarial, impulsando además el *Basque Consortium* como principal espacio de coordinación. A escala foral se asume este liderazgo, participando activamente a través de estructuras con mayor o menor vínculo con la PIE, dentro de la lógica de *mosaico de políticas*. Así, Bizkaia y Gipuzkoa cuentan con direcciones generales que explícitamente abordan la internacionalización dentro de sus objetivos prioritarios, mientras que Araba la incorpora en un marco más genérico en favor de la competitividad empresarial.

La alianza público-privada entre estas estructuras de promoción económica y las Cámaras de Comercio de Bilbao, Gipuzkoa y Araba, se concreta en el *Basque Consortium* como núcleo de una verdadera arquitectura de país, reforzando las señas de identidad técnico-empresariales de la PIE vasca.

Las estructuras agrupadas en la *Secretaría de Acción Exterior* del Gobierno vasco funcionan como agentes débiles de la política de internacionalización empresarial, acompañando y complementando mediante el impulso a la marca *Basque Country* sus señas de identidad, a las que se supeditan y con las cuales no entran en conflicto.

Finalmente, los *agentes sociales* (ONGD, movimientos sociales y sindicales, iniciativas de la economía solidaria) juegan un rol periférico y residual, limitado a un *Consejo vasco de acción exterior* con escaso peso político y presupuestario.

- b. En relación al *enfoque estratégico*, se comparte una agenda corporativa fuerte, que cifra en la competitividad su horizonte para enfrentar la crisis, recuperando así inversión y empleo; que entiende la internacionalización empresarial como estrategia incuestionable para avanzar en este sentido en un mundo globalizado; que insiste en la necesidad de aumento de escala de las pymes vascas como premisa para competir –bien mediante asociaciones empresariales diversas, bien a través de alianzas con empresas tractoras, bien a partir de su conversión en “empresas multilocalizadas”–; y que toma como premisa la alianza público-empresarial como la mejor herramienta para construir entornos inteligentes, emprendedores, innovadores, especializados,

multiplicadores del talento, estratégicos para posibilitar dicho horizonte de competitividad.

El conjunto de objetivos y prioridades se definen en función de estos parámetros. El desarrollo humano sostenible, por el contrario, no es sino un *complemento débil y circunscrito al ámbito vasco*. Funge, por un lado, como referencia teórica sin incidencia significativa en prioridades y dinámicas. Por el otro, obvia el impacto en los países de destino, cuando la selección realizada incluye numerosos países muy vulnerables en términos de conculcación de los derechos humanos y de la naturaleza.

El *Plan de internacionalización empresarial 2017-2020* del Gobierno vasco recoge los principales valores, objetivos, prioridades geográficas, prioridades sectoriales y líneas de actuación, en coherencia con toda una serie de estrategias de legislatura y de carácter sectorial.

Las Diputaciones Forales asumen dichos parámetros, adecuándolos a su propio contexto y tejido empresarial en el marco de programas de legislatura –únicamente Bizkaia añade un ejercicio de planificación del *Departamento de desarrollo económico y territorial 2015-2019*–.

- c. En lo referente al *marco de instrumentos*, la agenda corporativa se concreta en la ausencia de requisitos obligatorios para las empresas, en la hegemonía de los criterios técnico-empresariales (85-95%) en las tablas de baremación, en rubros que se financian, en el enfoque de las iniciativas de diplomacia corporativa, en la información facilitada en los informes de inteligencia competitiva, así como en los procesos de fortalecimiento de capacidades empresariales.

Bajo esta premisa, los instrumentos se articulan en múltiples itinerarios para las empresas en función de su tamaño, identidad y grado de internacionalización, desarrollando una verdadera política de país. De esta manera, las instituciones forales y autonómica asumen roles complementarios a la vez que diferenciados.

De este modo, si el Gobierno Vasco cubre de manera completa e integral el conjunto de itinerarios posibles, las Diputaciones Forales los complementan en las fases de iniciación, nuevo producto y consolidación (Bizkaia, Araba y Gipuzkoa), implantación (Gipuzkoa), asesoría (Bizkaia y Gipuzkoa), licitaciones (Bizkaia y Gipuzkoa), cooperación empresarial (Bizkaia), y aval crediticio (Araba).

En términos del enfoque del desarrollo humano sostenible, se constata un avance en el Gobierno vasco respecto al período 2014-2016:

- Integra referencias teóricas a los ODS y al desarrollo humano sostenible en la exposición de motivos y en el objeto de 4 instrumentos: Zabaldu, Sakondu, Elkartu y Pilotu.
- Aumentó el porcentaje de criterios socio-culturales en las tablas de baremación de estos hasta el 15%. La acreditación de los puntos correspondientes se obtendría bien mediante la presentación de ciertos certificados de calidad (igualdad, responsabilidad social corporativa, medio ambiente, euskera), bien mediante acreditación de participación en el programa de Naciones Unidas *Global Compact*.
- Incluye entre los rubros financiados de 2 instrumentos (Zabaldu y Sakondu) la posibilidad de contratar expertas para la elaboración de estudios de impacto de las iniciativas desde la perspectiva de los ODS.
- Apuesta por acceder a licitaciones internacionales con cierto sesgo social (convocatorias del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Africano de Desarrollo, Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo) a partir de los programas Pilotu<sup>83</sup> y Basque Country Licitaciones.

No obstante, estos avances no invalidan la afirmación de que la agenda corporativa en favor de la competitividad económica pura define fundamentalmente el conjunto de la política de internacionalización empresarial, también su marco de instrumentos, dada la hegemonía evidente de los valores y dinámicas tecno-empresariales.

2. La política de internacionalización empresarial impulsada por el Gobierno vasco y las Diputaciones forales *no cumpliría en sentido estricto ninguno de los 18 criterios* del marco de referencia para el análisis de la PIE desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible. Este, y solo para el caso del Gobierno vasco, supone un complemento débil de la agenda corporativa, que no altera sus señas de identidad.

En consecuencia, podemos afirmar que la PIE vasca no se rige en función del DHS, cuyo cumplimiento quedaría a expensas de la voluntad cada entidad empresarial que participe en dicha política. De este modo, quienes representan el interés general no establecen regulaciones, estructuras, mecanismos y dinámicas que permitan avanzar en esta perspectiva. A su vez, confían en que agentes cuyo principal objetivo es la maximización de la ganancia sí lo hagan, en un contexto marcado por la crisis y por una notable asimetría político-jurídica entre intereses corporativos y derechos humanos.

---

<sup>83</sup> Este instrumento incluye dos novedades interesantes: por un lado, exige una declaración responsable a las empresas de no operar en paraísos fiscales; por el otro, plantea la necesidad de demostrar que la iniciativa está alineada con las autoridades en destino.

Concretamos a continuación esta conclusión en función de cada uno de los 18 criterios, agrupados en 5 variables directamente vinculadas al DHS:

- a. *Bienestar/centralidad del ser humano*: la PIE vasca es coherente con la apuesta por la competitividad y la rentabilidad empresarial como valores fuertes, mientras que el bien común, el bienestar, los derechos humanos y la sostenibilidad ocupan un espacio periférico y débil, desde el marco teórico a la definición de los instrumentos (*criterio 1*). Además, no se ha generado estructura ni sistema alguno de evaluación, rendición de cuentas y atención a posibles víctimas (*criterio 2*).
- b. *Sostenibilidad*: Pese al grave contexto climático y energético los objetivos, principios y criterios sobre los que se asienta la PIE vasca, más allá de referencias genéricas a los ODS, no están atravesados por la sostenibilidad. En un contexto global donde la transición energética –máxime en un territorio tan dependiente del exterior y de los fósiles como Euskadi– es una cuestión ineludible. La apuesta estratégica por el sector de la energía, en este sentido, combina energías renovables con el empecinamiento en los recursos fósiles, sin a su vez asumir un cuestionamiento general del modelo económico de consumo y producción (*criterio 3*). En esa misma lógica, no se solicita a ninguna iniciativa contar previamente, o realizar una vez concedida la ayuda, un estudio de impacto ambiental. Tampoco a aquellas de mayor envergadura, como las implantaciones productivas o las licitaciones internacionales (*criterio 4*).
- c. *Capacidades/emponderamiento*: Los objetivos se limitan estrictamente al ámbito vasco. En este sentido, la lógica de fortalecimiento mutuo de capacidades, incluso la política de no hacer daño –“*do no harm*”– es obviada y asumida como *auto de fe* en las empresas vascas (*criterio 5*). No se tiene en consideración, por tanto, la inserción de las iniciativas en las prioridades políticas del lugar de destino de las mismas (*criterio 6*). Derivado de ello, no hay objetivo, meta, condición o criterio de análisis que incida en la adecuación de las iniciativas al tejido productivo local (*criterio 7*), a sus necesidades tecnológicas y formativas (*criterios 8 y 9*), así como al crecimiento digno del empleo local en base al marco laboral internacional (*criterio 10*). Por último, no hay condición alguna para garantizar una inversión estable y en el largo plazo, que prime la reinversión a la repatriación de beneficios (*criterio 11*).
- d. *Participación*: La participación se circunscribe a la alianza público-privada entre Gobierno vasco, Diputaciones forales y Cámaras de comercio. En este sentido no se generan lógicas de discriminación positiva para entidades de mayor sustrato democrático como cooperativas y entidades de la economía social y solidaria (*criterio 12*), ni se cuenta con la participación activa de un

marco más amplio y diverso de agentes sociales en las iniciativas en el exterior (*criterio 13*). Respecto a las estructuras de deliberación con cierta presencia social, como el *Consejo vasco de acción exterior*, carecen de responsabilidades y capacidades suficientes para desarrollar una verdadera labor de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas (*criterios 14 y 15*).

- e. *Equidad*: Más allá del cumplimiento de la legislación vigente y de la inclusión en algunas tablas de baremación de criterios de género acreditados mediante certificados de calidad, no se hace referencia expresa a la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en los países de destino dentro de las iniciativas concretas que se apoyan (*criterio 16*), así como a políticas de discapacidad y no discriminación racial (*criterios 17 y 18*), cuestiones de relevancia en muchos de los países considerados prioritarios.
3. La política vasca de internacionalización empresarial es básicamente ajena al *Marco de referencia para la Coherencia de Políticas para el Desarrollo en el País Vasco* en sus cuatro hitos fundamentales.

En este sentido, y en primer lugar, no puede considerarse que asume el desarrollo humano y la sostenibilidad como referencias del diseño, ejecución y evaluación de la PIE, posicionando en sentido contrario la competitividad y la rentabilidad de las empresas vascas como eje central; en segundo término, y en esa misma línea, el DHS no define la impronta de la acción exterior vasca, ya que la PIE es, junto a la cooperación internacional, la más importante política internacional. De esta manera, la ausencia de la CdP en este ámbito muestra vías e identidades divergentes para las dos principales políticas exteriores; tercero, la PIE vasca obvia la meta de garantizar también la satisfacción de necesidades en los países donde se opera; por último, no se apuesta realmente por una competitividad desde la eficiencia social y ecológica, sino que posiciona un concepto de competitividad como disputa de mercados, a partir de una dimensión básicamente técnico-empresarial.

## Bibliografía

- AVCD (2015): *Coherencia de políticas para el desarrollo en Euskadi: diagnóstico y propuestas*. Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Disponible en: [http://www.elankidetz.euskadi.eus/contenidos/informacion/publicaciones\\_memorias/es\\_pubmem/adjuntos/Coherencia%20de%20Pol%C3%ADticas%20para%20el%20Desarrollo%20-%20Diagn%C3%B3stico%20y%20propuestas.pdf](http://www.elankidetz.euskadi.eus/contenidos/informacion/publicaciones_memorias/es_pubmem/adjuntos/Coherencia%20de%20Pol%C3%ADticas%20para%20el%20Desarrollo%20-%20Diagn%C3%B3stico%20y%20propuestas.pdf)
- COORDINADORA ONGD DE EUSKADI (2017): *Coherencia de políticas para el desarrollo. Análisis de la política de internacionalización empresarial del Gobierno vasco*. Disponible en: [https://www.ongdeuskadi.org/documents\\_coord/documentacion/publicaciones/internacionalizacionGV/AnalisisCPDGobiernovascoCompleto.pdf](https://www.ongdeuskadi.org/documents_coord/documentacion/publicaciones/internacionalizacionGV/AnalisisCPDGobiernovascoCompleto.pdf)
- DIPUTACIÓN FORAL DE ARABA (2016): *Plan estratégico de la Legislatura 2015-19 de la Diputación Foral de Álava*. Disponible en: [http://www.araba.eus/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-disposition&blobheadername2=pragma&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3DPlan+Estrat%C3%A9gico+2015-2019+DFA\\_cas.pdf&blobheadervalue2=public&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1224091934586&ssbinary=true](http://www.araba.eus/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-disposition&blobheadername2=pragma&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3DPlan+Estrat%C3%A9gico+2015-2019+DFA_cas.pdf&blobheadervalue2=public&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1224091934586&ssbinary=true)
- DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA (2015): *Desarrollo Económico y Territorial 2015-19*. Disponible en: [http://www.bizkaia.eus/home2/archivos/DPTO8/Temas/AAA\\_Presentaci%C3%B3n/2015-09\\_Plan%20de%20Legislatura\\_CA.pdf?hash=19326067f0113e6f9df6fcf52cdad6c&idioma=CA](http://www.bizkaia.eus/home2/archivos/DPTO8/Temas/AAA_Presentaci%C3%B3n/2015-09_Plan%20de%20Legislatura_CA.pdf?hash=19326067f0113e6f9df6fcf52cdad6c&idioma=CA)
- DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA (2016): *Bizkaia Goazen 2030*. Disponible en: [http://www.bizkaia.eus/home2/archivos/DPTO1/goazen2030/Bizkaia2030\\_CAS\\_T.pdf?hash=791e35bf962687127abdc17825d466d2](http://www.bizkaia.eus/home2/archivos/DPTO1/goazen2030/Bizkaia2030_CAS_T.pdf?hash=791e35bf962687127abdc17825d466d2)
- DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA (2017): *Informe anual sobre la situación de las actuaciones prioritarias Bizkaia Goazen 2030. Situación a 31 de diciembre de 2016*. Disponible en: <http://web.bizkaia.eus/documents/842933/983754/Informe+seguimiento+CAS/0755a17a-799f-5522-a883-13b099992d49>
- DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA (2016): *Plan Estratégico de Gestión 2015-19*. Disponible en: [http://www.gipuzkoa.eus/documents/20933/923358/GFA\\_KudeaketaPlanEstrategikoa\\_2015-2019-es.pdf/f7f10838-03e5-4276-8b53-d94d8022a49d](http://www.gipuzkoa.eus/documents/20933/923358/GFA_KudeaketaPlanEstrategikoa_2015-2019-es.pdf/f7f10838-03e5-4276-8b53-d94d8022a49d)
- DUBOIS, Alfonso (2008): *Equidad, bienestar y participación. Bases para construir un desarrollo alternativo. El debate sobre la cooperación al desarrollo del futuro*, Cuadernos de Trabajo nº 26, Bilbao, Hegoa.

- FERNÁNDEZ, Gonzalo (2016): *Alternativas al poder corporativo: 20 propuestas para una agenda de transición en disputa con empresas transnacionales*, Barcelona, Icaria.
- FERNÁNDEZ, Gonzalo (2018): *Mercado o democracia. Los tratados comerciales en el capitalismo del siglo XXI*, Barcelona, Icaria.
- FERNÁNDEZ, Gonzalo, PIRIS, Silvia y RAMIRO, Pedro (2013): *Cooperación internacional y movimientos sociales emancipadores: Bases para un encuentro necesario*, Bilbao, Hegoa. Disponible en: [http://omal.info/IMG/pdf/cooperacion\\_internacional\\_y\\_movimientos\\_sociales\\_emancipadores.pdf](http://omal.info/IMG/pdf/cooperacion_internacional_y_movimientos_sociales_emancipadores.pdf)
- BOPV (2016): *Decreto 96/2016, de 28 de junio, por el que se crea y regula el Consejo Asesor de Acción Exterior*. Disponible en: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2016/07/1602939a.shtml>
- GOBIERNO VASCO (2016): *Marco de referencia para la Coherencia de Políticas para el Desarrollo en el País Vasco*, Gasteiz. Disponible en: [http://www.elankidetza.euskadi.eus/contenidos/informacion/coherencia\\_avcd/es\\_def/adjuntos/Marco%20Referencia%20CPD%20-%20CAS.pdf](http://www.elankidetza.euskadi.eus/contenidos/informacion/coherencia_avcd/es_def/adjuntos/Marco%20Referencia%20CPD%20-%20CAS.pdf)
- GOBIERNO VASCO (2017a): *Agenda Euskadi Basque Country 2030*. Disponible en: [https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/agenda2030/es\\_def/adjuntos/Agenda\\_Euskadi\\_Basque\\_Country\\_2030\\_desarrollo\\_sostenible.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/agenda2030/es_def/adjuntos/Agenda_Euskadi_Basque_Country_2030_desarrollo_sostenible.pdf)
- GOBIERNO VASCO (2017b): *Euskadi 2020, programa de gobierno Euskadi de la XI Legislatura 2016-2020*. Disponible en: <https://programa.irekia.euskadi.eus/>
- GOBIERNO VASCO (2017c): *Plan de Internacionalización Empresarial 2017-2020*. Disponible en: [https://www.euskadi.eus/contenidos/plan\\_departamental/12\\_plandep\\_xileg/es\\_def/adjuntos/plan%20internacionaliz%20remisi%C3%B3n%20parlamento.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/plan_departamental/12_plandep_xileg/es_def/adjuntos/plan%20internacionaliz%20remisi%C3%B3n%20parlamento.pdf)
- GOBIERNO VASCO (2018a): *Actualización de la Estrategia Marco de Internacionalización 2020. Estrategia Euskadi Basque Country*. Disponible en: [http://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/10915/Estrategia\\_Basque\\_Country\\_Publicacion.pdf?1516869158](http://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/10915/Estrategia_Basque_Country_Publicacion.pdf?1516869158)
- GOBIERNO VASCO (2018b): *Plan de Acción Exterior 2018-2020*. Disponible en: [https://www.euskadi.eus/contenidos/plan\\_departamental/04\\_plandep\\_xileg/es\\_def/adjuntos/acci%C3%B3n%20exterior%20remisi%C3%B3n%20parlamento.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/plan_departamental/04_plandep_xileg/es_def/adjuntos/acci%C3%B3n%20exterior%20remisi%C3%B3n%20parlamento.pdf)
- HERNÁNDEZ, Juan y RAMIRO, Pedro (2015): *Contra la lex mercatoria*, Barcelona, Icaria.
- HERNÁNDEZ, Juan y RAMIRO, Pedro (2016): *¿Qué son los crímenes económicos y ecológicos internacionales?*, La Marea, 22 de enero. Disponible en:

<http://www.lamarea.com/2016/01/22/que-son-los-crimenes-economicos-y-ecologicos-internacionales/>

MARTÍNEZ-OSÉS, Pablo y MARTÍNEZ, Ignacio (2016): *La agenda 2030. ¿Cambiar el mundo sin cambiar la distribución de poder?* en Revista Lan Harremanak nº 33, UPV/EHU. Disponible en:

[https://www.ehu.es/ojs/index.php/Lan\\_Harremanak/article/view/16094/14378](https://www.ehu.es/ojs/index.php/Lan_Harremanak/article/view/16094/14378)

OCDE (2014): “Policy challenges for the next 50 years”, *OECD Economic Policy Papers*, nº9.

ORKESTRA (2018): *Informe vasco de la competitividad 2018*. Universidad de Deusto.

Disponible en: <https://www.orquestra.deusto.es/competitividad-euskadi/2018/index.php>

PNUD (2010): *La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano. Informe de Desarrollo Humano*

RAMIRO, Pedro (2009): “Las multinacionales y la Responsabilidad Social Corporativa: de la ética a la rentabilidad”, en HERNÁNDEZ, Juan y Pedro Ramiro (eds.), *El negocio de la responsabilidad*, Barcelona, Icaria.

PÉREZ, Javier (2015): *La política española de internacionalización de la empresa. Un análisis desde la coherencia de políticas para el desarrollo*, Madrid, Plataforma 2015 y más.

<http://www.2015ymas.org/centro-de-documentacion/publicaciones/2015/1594/la-politica-espanola-de-internacionalizacion-de-la-empresa-un-analisis-desde-la-coherencia-de-politicas-para-el-desarrollo/#.WHNV56JyzBQ>

SUTCLIFFE, Robert (1995): “Desarrollo frente a ecología”, en *Ecología Política: Cuadernos de Debate Internacional* nº9, 27-49.

TEITELBAUM, Alejandro (2010): *La armadura del capitalismo. El poder de las sociedades transnacionales en el mundo contemporáneo*, Barcelona, Icaria.



# **ANEXO: TABLAS DE BAREMACIÓN INSTRUMENTOS**

# ARABA

## Interkoop

CRITERIO	PUNTUACIÓN
<p><b>Potencial de internacionalización del proyecto</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>— Calidad del diseño de la estructura de cooperación empresarial, número y tipología de los agentes participantes en el mismo.</li><li>— Incidencia en la diversificación de mercados y actividad: dificultad de los países, oportunidades de negocio en mercados-sectores, especialización</li><li>— Contribución a la estrategia de negocio y a su reposicionamiento estratégico, respecto de clientes, mercados, competidores, productos etc.</li><li>— Aumento del volumen de negocio y empleo en las entidades participantes.</li></ul>	0-40 puntos
<p><b>Impacto en el entorno de las actuaciones</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>— Contribución al aumento de la competitividad.</li><li>— Capacidad tractora y potencial de crecimiento y consolidación.</li><li>— Implicación con la estrategia de especialización inteligente de Euskadi: Industria 4.0, Energía, Biosanidad.</li><li>— Contribución al equilibrio territorial.</li></ul>	0-25 puntos
<p><b>Durabilidad y sostenibilidad del proyecto: continuidad a futuro y compromiso de los participantes</b></p>	0-25 puntos
<p><b>Otros aspectos a valorar</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>— Grado de definición, contenido y calidad de la solicitud.</li><li>— Implicación de la entidad solicitante en el medio ambiente, igualdad de género y conciliación laboral, uso del euskera y responsabilidad social corporativa.</li><li>— Prácticas de gestión avanzada</li></ul>	0-10 puntos

## Álava Innova

CRITERIO	PUNTUACIÓN
<p><b>Grado de innovación o novedad de las actuaciones</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>— Tipo de innovación en las que se encuadran las actuaciones y nivel de innovación de las mismas.</li></ul>	

<ul style="list-style-type: none"> <li>— Contribución a la estrategia de negocio y a su reposicionamiento estratégico, respecto de clientes, mercados, competidores, productos, tecnologías, etc.</li> <li>— Aportación a la estrategia de gestión y a la mejora de las capacidades competitivas, respecto de la respuesta a las especificaciones de los clientes, el coste/precio y el plazo.</li> <li>— El ámbito en que es novedoso (nivel internacional, nacional o regional).</li> </ul>	30 puntos
<p><b>Resultados esperados de las actuaciones</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Expectativas de creación de nuevos empleos, productos, servicios o procesos.</li> <li>— Previsiones de explotación comercial e impacto en la facturación. Contribución a la internacionalización.</li> <li>— Contribución a la diversificación del tejido económico del territorio y a su equilibrio territorial.</li> <li>— Implicación con la estrategia de especialización inteligente de Euskadi: Industria 4.0, Energía y Biosanidad.</li> </ul>	30 puntos
<p><b>Capacidad técnica y financiera de las empresas participantes en las actuaciones</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Experiencia y capacidad de las entidades participantes en la materia abordada en las actuaciones.</li> <li>— Adecuación de los recursos humanos requeridos en las actuaciones.</li> <li>— Presupuesto coherente con los objetivos y actividades planteadas y previsión de la financiación del presupuesto.</li> </ul>	15 puntos
<p><b>Prácticas de gestión avanzada</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Realización de contrastes de gestión gratuitos del programa INNOBIDEAK-Kudeabide.</li> <li>— Puesta en marcha de planes de actuación de mejora de la gestión.</li> <li>— Reconocimientos a la gestión avanzada/excelencia.</li> <li>— Utilización de herramientas de autoevaluación del sistema de innovación/análisis de la capacidad de desarrollo de productos y servicios innovadores.</li> </ul>	15 puntos
<p><b>Calidad de la memoria presentada e implicación de la entidad solicitante en políticas de inserción laboral, igualdad de género y uso del euskera</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Claridad, descripción de los objetivos y metodología (acciones planificadas para conseguirlos).</li> <li>— Definición de las tareas, cronograma de ejecución.</li> <li>— Implicación de la entidad solicitante en políticas de inserción laboral, igualdad de género y uso del euskera.</li> </ul>	10 puntos

## GIPUZKOA

### Programa de Internacionalización

#### Línea 1: nuevo producto

CRITERIO	PUNTUACIÓN
<p><b>Características del solicitante</b></p> <p>Tamaño, sector de actividad y la participación en convocatorias previas así como en otras convocatorias</p>	20 puntos
<p><b>Innovación del producto</b></p> <p>Grado de innovación del producto objeto de lanzamiento</p>	10 puntos

<p><b>Estrategia de internacionalización</b></p> <p>Calidad de la estrategia de internacionalización en la cual se enmarcan las iniciativas para las que se solicita subvención</p>	20 puntos
<p><b>Mercados y países objetivo</b></p> <p>Número de mercados objetivo, la dificultad de entrada y oportunidad en los mercados objetivo, y que los mercados sean prioritarios en el marco de los objetivos de la convocatoria</p>	20 puntos
<p><b>Calidad y factibilidad del proyecto</b></p> <p>Objetivos perseguidos, la planificación de las acciones, el equipo de trabajo y el cuadro de mando</p>	10 puntos
<p><b>Impacto en la empresa</b></p> <p>Impacto positivo sobre la empresa y su posición competitiva</p>	5 puntos
<p><b>Impacto en el entorno</b></p> <p>Impacto sobre la competitividad general del territorio</p>	5 puntos
<p><b>Compromiso social y sostenibilidad</b></p> <p>Que la empresa disponga de certificaciones y/o planes en materia de sostenibilidad, igualdad de género, promoción del euskera y responsabilidad social corporativa</p>	10 puntos

Línea 2: Implantaciones exteriores

<b>CRITERIO</b>	<b>PUNTUACIÓN</b>
<p><b>Características del solicitante</b></p> <p>Tamaño, sector de actividad y la participación en convocatorias previas así como en otras convocatorias</p>	20 puntos
<p><b>Estrategia de internacionalización</b></p> <p>Calidad de la estrategia de internacionalización en la cual se enmarcan las iniciativas para las que se solicita subvención</p>	25 puntos
<p><b>Mercados y país objetivo</b></p> <p>Tipo de implantación objetiva, dificultad de entrada y oportunidad en el mercado objetivo, y que el mercado sea prioritario en el marco de los objetivos de la convocatoria</p>	25 puntos

<b>Calidad y factibilidad del proyecto</b> Objetivos perseguidos, la planificación de las acciones, el equipo de trabajo y el cuadro de mando	10 puntos
<b>Impacto en la empresa</b> Impacto positivo sobre la empresa y su posición competitiva	5 puntos
<b>Impacto en el entorno</b> Impacto sobre la competitividad general del territorio	5 puntos
<b>Compromiso social y sostenibilidad</b> Que la empresa disponga de certificaciones y/o planes en materia de sostenibilidad, igualdad de género, promoción del euskera y responsabilidad social corporativa	10 puntos

## **BIZKAIA**

### **Programa de Internacionalización de PYMES**

<b>CRITERIO</b>	<b>PUNTUACIÓN</b>
<b>Estrategia de internacionalización</b> a) La estrategia de entrada en el nuevo país, que contemple la capacidad de la empresa para el proceso de internacionalización, selección del mercado, forma de entrada en el mercado, adaptación de la política de marketing, posicionamiento de la marca en el nuevo mercado, planificación comercial y plan económico <u>(30 puntos)</u> . b) Disponer de un plan de internacionalización formulado y en proceso de implantación o ejecución <u>(5 puntos)</u> .	35 puntos
<b>Mercados y países objetivo</b> Este criterio se valorará en función del orden de prioridad que, según su estrategia de internacionalización, otorga la empresa a cada solicitud presentada. Obtendrá 5 puntos la solicitud señalada como primera en el orden de prioridad.	5 puntos
<b>Calidad y factibilidad del proyecto</b> a) Presentar un plan de trabajo bien especificado detallando objetivos e indicadores del proyecto, a corto, medio y largo plazo, así como el grado de avance del proyecto <u>(10 puntos)</u> . b) Composición del equipo del proyecto valorándose la formación y experiencia de las personas que integran el proyecto <u>(9 puntos)</u> .	30 puntos

<p>c) El grado de esfuerzo económico que el proyecto exige a la empresa solicitante en función de su tamaño y del presupuesto del proyecto (<u>6 puntos</u>).</p> <p>d) La concreción y detalle del presupuesto (<u>5 puntos</u>).</p>	
<p><b>Impacto en la empresa</b> En este criterio se tendrá en cuenta el impacto positivo sobre la empresa y su posición competitiva.</p>	12 puntos
<p><b>Impacto en el entorno</b> Este criterio tendrá en cuenta el impacto sobre la competitividad general del Territorio.</p>	3 puntos
<p><b>Cooperación entre empresas</b> En este criterio se tendrán en cuenta aspectos como el número de empresas que cooperan, la modalidad de cooperación y el compromiso de mantenimiento de la cooperación.</p>	10 puntos
<p><b>Compromiso social y sostenibilidad</b> En este criterio se tendrá en cuenta que la empresa disponga de certificaciones y/o planes en materia de sostenibilidad medioambiental, igualdad de género, promoción del euskera y responsabilidad social corporativa</p>	5 puntos

### Fomento de Consorcios Internacionales

CRITERIO	PUNTUACIÓN
<p><b>Impacto sobre el entorno</b> Impacto sobre la competitividad general del Territorio, repercusión del proyecto en el tejido empresarial de Bizkaia, evaluando los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incidencia en un sector representativo de Bizkaia,</li> <li>• Importancia del componente medioambiental,</li> <li>• Incidencia en la creación de empleo cualificado,</li> <li>• Consecución de una mayor presencia de la mujer especialmente en aquellos sectores donde se encuentran infrarrepresentadas</li> </ul>	16 puntos
<p><b>Estrategia de internacionalización</b> Se valorará que el proyecto responda a las demandas de un sector o de una zona en base a Planes Estratégicos existentes.</p>	10 puntos
<p><b>Calidad y factibilidad del proyecto</b> En este criterio se tendrán en cuenta aspectos como los objetivos perseguidos, la planificación de las acciones, el equipo de trabajo y el cuadro de mando. Para su evaluación se considerarán los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Presentar un plan de trabajo bien especificado (objetivos e indicadores, planificación del proyecto);</li> <li>• El personal dedicado al proyecto;</li> <li>• La adecuación del presupuesto,</li> <li>• El número de empresas efectivamente adheridas al proyecto</li> <li>• El grado de avance del proyecto.</li> </ul>	30 puntos
<p><b>Cooperación entre entidades</b> En este criterio se tendrán en cuenta aspectos como el número de entidades que</p>	10 puntos

cooperan, la modalidad de cooperación y el compromiso de mantenimiento de la cooperación.  Se priorizará la existencia de acuerdos de colaboración con otras entidades de Bizkaia.	
<b>Impacto sobre las empresas</b> En este criterio se tendrá en cuenta el impacto positivo sobre la empresa y su posición competitiva.  Para su evaluación se considerarán los siguientes aspectos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Salida al exterior conjunta de varias empresas en una acción común,</li> <li>• Número y tamaño de empresas y sectores involucrados en el proyecto,</li> <li>• Incremento del grado de internacionalización de las empresas</li> <li>• Diversificación de la actividad empresarial.</li> </ul>	23 puntos
<b>Compromiso social y sostenibilidad</b> En este criterio se tendrá en cuenta que la empresa disponga de certificaciones y/o planes en materia de sostenibilidad medioambiental, igualdad de género, promoción del euskera y responsabilidad social corporativa.	6 puntos
<b>Características del solicitante</b> Se tendrán en cuenta aspectos como el tamaño, sector de actividad y la participación en convocatorias previas así como en otras convocatorias. Se priorizarán los proyectos de entidades no apoyadas anteriormente en el Programa de Cooperación o en el Programa de Fomento de Consorcios Internacionales, así como los proyectos que impulsen el sector de las industrias creativas.	5 puntos

**Programa 3i de apoyo integral a la innovación, la internacionalización y la inversión**

CRITERIO	PUNTUACIÓN
<b>Impacto del proyecto</b>	<b>25 puntos</b>
Impacto potencial del proyecto en el crecimiento de la empresa	15 puntos
Efecto tractor del proyecto en Bizkaia	10 puntos
<b>Influencia del proyecto en la competitividad de la empresa</b>	<b>55 puntos</b>
Grado de innovación	10 puntos
Grado de internacionalización	10 puntos
Contribución de la inversión a la capacidad competitiva	10 puntos
Coherencia del proyecto con la estrategia y modelo de negocio de la empresa	25 puntos
<b>Definición del proyecto y calidad de la propuesta presentada</b>	<b>15 puntos</b>

Planificación y gestión del proyecto	5 puntos
Objetivos, indicadores y sistemática de seguimiento del proyecto	5 puntos
Medios técnicos y humanos destinados al proyecto	5 puntos
<b>Compromiso de la empresa con el medio ambiente, con la responsabilidad social, con la promoción del euskera y con la promoción de la igualdad</b>	<b>5 puntos</b>

## **GOBIERNO VASCO**

### **Gauzatu Implantaciones Exteriores**

#### **Sakondu**

<b>CRITERIO</b>	<b>PUNTUACIÓN</b>
Estrategia de Internacionalización - Calidad de la estrategia - Estrategia clara de acción en el corto plazo en los 6 continentes	40 puntos
Mercados y Países Objetivo (complejidad del mercado destino según anexo)	15 puntos
Sectores (alineamiento con los sectores prioritarios del Plan estratégico de internacionalización)	30 puntos
Compromiso Social y Sostenibilidad (que la empresa disponga de certificaciones en material de sostenibilidad, igualdad de género, promoción del euskera y RSC)	15 puntos

#### **Zabaldu**

<b>CRITERIO</b>	<b>PUNTUACIÓN</b>
<b>Estrategia de Internacionalización</b>	40 puntos
<b>Mercados y Países Objetivo</b> (alineamiento con los mercados prioritarios del Plan estratégico de internacionalización)	15 puntos
<b>Impacto sobre el Entorno</b> (impacto sobre el empleo de la CAPV)	15 puntos
<b>Compromiso Social y Sostenibilidad</b> (que la empresa disponga de certificaciones en material de sostenibilidad, igualdad de género,	15 puntos



promoción del euskera y RSC)	
<b>Cooperación entre empresas</b> (Consortio de exportación; Grupo de venta, clúster, asociación o participación en la plataforma de licitaciones de Basque Trade & Investment)	15 puntos

### Pilotu

CRITERIO	PUNTUACIÓN
<p><b>Plan Estratégico</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– La empresa basa su estrategia de internacionalización en la participación en licitaciones públicas, 30 puntos.</li> <li>– La estrategia de la empresa es otra diferente, 25 puntos.</li> </ul>	30 puntos
<p><b>Complejidad del proyecto presentado</b></p> <p>Novedad de la inversión o la metodología y adecuación al entorno geográfico, así como potencial multiplicador o de posterior explotación por parte de una empresa vasca:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Calificación alta, 25 puntos.</li> <li>– Calificación media, 20 puntos.</li> </ul>	25 puntos
<p><b>Replicabilidad del proyecto</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– El organismo público extranjero estima que el proyecto tiene una alta replicabilidad, 20 puntos.</li> <li>– El organismo público extranjero estima que el proyecto tiene una replicabilidad media, 15 puntos.</li> </ul>	20 puntos
<p><b>Cooperación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– La empresa solicitante es miembro de una asociación dinamizadora de clúster, consorcio de exportación, grupo de venta o alianza, 10 puntos.</li> <li>– La empresa solicitante participa en actividades de promoción internacional en cooperación, 5 puntos.</li> </ul>	10 puntos
<p><b>Compromiso Social y Sostenibilidad</b></p> <p>Como muestra del compromiso con los objetivos de Desarrollo Sostenible, se valorará el compromiso de responsabilidad sostenible:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– La empresa solicitante es socia de Global Compact o Pacto Mundial y además ha reportado informe al menos 2 veces, 15 puntos.</li> <li>– La empresa solicitante es socia de Global Compact o Pacto Mundial y además ha reportado informe al menos 1 vez, 10 puntos.</li> <li>– La empresa solicitante es socia de Global Compact o Pacto Mundial, 5 puntos.</li> </ul>	15 puntos

