

Coherencia de políticas para un desarrollo humano sostenible

**Análisis crítico de la política de
internacionalización empresarial
de la Diputación Foral de Bizkaia
(2017-2019)**

Gorka Xabier Martija Rodrigo

Gonzalo Fernández Ortiz de Zárate

Julia Martí Comas

Juan Hernández Zubizarreta

1. Objetivos y enfoque de la investigación

El presente informe pretende analizar la política de internacionalización empresarial (PIE) de la Diputación Foral de Bizkaia (DFB) a lo largo del período 2017-2019 desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible (DHS).

De este modo, pretendemos valorar si dicha política pública está o no contribuyendo a favorecer el bien común, la igualdad, la sostenibilidad, la participación y los derechos humanos, tanto en Bizkaia como en los países donde operan las empresas vascas.

Se trata de un ejercicio estratégico, ya que la captura de mercados internacionales y la atracción de inversión extranjera se han convertido en prioridades para muchas instituciones, incluidas las vascas. En este sentido, son crecientes las dudas sobre si esta política no solo no favorece el DHS sino que incide en el sentido contrario en términos globales. De este modo, está más presente que nunca el debate sobre si es necesario regular la actuación exterior de las empresas desde el interés general, o si es suficiente con los compromisos voluntarios que estas asuman.

Partiendo de estas premisas, la investigación se plantea 3 *objetivos* complementarios:

- *Conocer* los parámetros fundamentales de la política de internacionalización empresarial de la Diputación Foral de Bizkaia. 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 su política de internacionalización empresarial 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 la DFB.

En base a estos objetivos, establecemos una serie de acotaciones que delimitan el marco de la investigación, tanto en lo referido a las características del objeto de estudio –Diputación Foral de Bizkaia– 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*, la DFB cuenta con unas competencias limitadas en el marco de la internacionalización empresarial, que no pueden compararse con aquellas de las que gozan los Estados, las estructuras regionales europeas o el propio Gobierno Vasco. 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. Por su lado, el Gobierno vasco cuenta con unas capacidades institucionales (en Euskadi y a escala internacional) y presupuestarias más amplias que las diputaciones forales.

No obstante, estas 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.

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 –ámbito, por otro lado, de especial vínculo con las diputaciones forales, ya que se trata de una internacionalización más apegada directamente a su territorio–. 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. 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 institución 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.
- 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 realizado por la Coordinadora de ONGD de Euskadi sobre la PIE del Gobierno Vasco 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 de coherencia de políticas para el desarrollo* del Gobierno vasco, aprobado en 2016, y referencia fundamental de análisis de política pública.

A partir de los objetivos establecidos y de las acotaciones necesarias, se ha actualizado el marco teórico-político de referencia de análisis, en la intersección de e conceptos: desarrollo humano sostenible, internacionalización empresarial y coherencia de políticas para el desarrollo. Este consta de los siguientes 18 criterios:

FIGURA 1: 18 CRITERIOS DEL MARCO DE REFERENCIA

IDEAS - FUERZA DHS	CRITERIOS
BIENESTAR – CENTRALIDAD DEL SER HUMANO	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
SOSTENIBILIDAD	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.
CAPACIDADES - EMPODERAMIENTO	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 <i>un impacto positivo en el tejido productivo local y en los servicios públicos locales</i> , así como sistemas que garanticen su seguimiento. 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. 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. 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. 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.
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>

En base a estos, por tanto, analizaremos la política de internacionalización empresarial de la Diputación Foral de Bizkaia.

Respecto a la *metodología*, se ha desarrollado bajo un enfoque multidisciplinar, adaptado a los términos de referencia de la propuesta. La base nace de la revisión del *estado del arte* en 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 la DFB.

El análisis conceptual y documental se ha complementado, en última instancia, con una entrevista a Joseba Mariezkurrena, Director General de Emprendimiento y Competitividad Empresarial de la Diputación Foral de Bizkaia. Esto nos ha permitido aclarar aspectos específicos, así como aportar sus impresiones sobre las señas de identidad de esta apuesta estratégica en favor de la internacionalización empresarial.

Por último, exponemos a continuación *el enfoque* de análisis realizado. De este modo, la secuencia *agentes-enfoque estratégico-instrumentos* es el hilo conductor que estructura la radiografía de los parámetros de la política 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 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 PIE¹.
- En lo que respecta al *marco de instrumentos*, dividiremos estos en los siguientes ámbitos: *líneas subvencionales, diplomacia corporativa y fortalecimiento de capacidades empresariales en origen*.

Será por tanto este conjunto de categorías² la que estructure nuestro análisis, que ahora comenzamos.

¹ 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 (fuera de la presente investigación), 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.

² 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).

2. Análisis política de internacionalización empresarial de la 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.

2.1. Marco de agentes

El *Departamento de Desarrollo económico y territorial (DDET)*³ 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 2030⁴.

³ 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 territorial, 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.

⁴ 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.

También asume el impulso de la práctica totalidad de las iniciativas concretas de internacionalización empresarial, acompañado en algunas de ellas por el *Gabinete del Diputado General*, específicamente de la *Dirección general de acción exterior*⁵. 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 2: MARCO DE AGENTES BIZKAIA

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

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 ámbitos⁶:

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

⁵ En la nueva legislatura iniciada en 2019 convertida en *Dirección general de atracción a Bizkaia*.

⁶ 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.

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 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)⁷.

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.

⁷ 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.

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 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*⁸ 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.

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 2019⁹.

FIGURA 3: ENFOQUE ESTRATÉGICO PIE BIZKAIA

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

⁸ Máxime en la actualidad, denominada *Dirección general de atracción a Bizkaia*, dejando cara su identidad y misión.

⁹ 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. Este plan sí incluye referencias teóricas vinculadas a los objetivos de desarrollo sostenible (ODS).

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 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 4: 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 4: LÍNEAS ESTRATÉGICAS DE ACTUACIÓN EN PIE

EJE I: Bizkaia con actividad económica y empleo
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
EJE IV: Bizkaia conectada al mundo
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*¹⁰ especifica los criterios que servirán para medir el desempeño en los objetivos, explicitando sin ambigüedades su alineación con la agenda corporativa.

FIGURA 5: INDICADORES SEGUIMIENTO DE GOAZEN BIZKAIA 2030

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

Fuente: elaboración propia

¹⁰ Disponible en: https://web.bizkaia.eus/documents/842933/1414776/Informe_anual_2019_cast_completo_03.pdf

Bajo ese horizonte y este marco de objetivos que establece *Goazen Bizkaia 2030*, el plan del *Departamento de desarrollo económico y territorial 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.

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 6 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 7: PROYECTOS ESTRATÉGICOS PLAN DDEC 2015-2019

Doing business in Biscay , ventanilla única para la atracción de inversiones y talento
Energy Intelligence Center
Programa 3i, apoyo integrado a la inversión, innovación e internacionalización
Programa Elkarlanean , apoyo a la colaboración empresarial para el crecimiento de pymes
Be basque talent network , plataforma para relacionar talento, empresas y territorio
Crowdfunding , primera plataforma pública de crowdfunding
Plan Bidesarean , mejora de la red viaria en todas las comarcas de Bizkaia
Estrategia Bilbao Bizkaia Be Basque , proyección internacional
II PTS Carreteras , 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 extranjera¹¹;
- 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.

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,

¹¹ 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.

misiones de diplomacia corporativa, así como fortalecimiento de capacidades tecnológicas¹² 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 8: MARCO DE INSTRUMENTOS PIE BIZKAIA

ÁMBITO		INSTRUMENTOS
Líneas subvencionales		Programa de internacionalización de PYMES: Iniciación Programa de Consorcios Internacionales: Cooperación empresarial Programa 3i: Programa corporativo diverso
Diplomacia corporativa y asesoría		Misiones público-empresariales Programa Bizkaixt: 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 PYMES¹³:** 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.

¹²Estas últimas tienen un vínculo tanto con la atracción de inversiones, como con la exportación e implantación exterior.

¹³ 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>

- Programa de CONSORCIOS INTERNACIONALES¹⁴: 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 financiables son misiones, misiones inversas, estudios de mercado, demostraciones, ferias, certámenes, etc.
- 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 financiables 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 Bizkaiext 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

¹⁴http://www.bizkaia.eus/home2/archivos/DPTO8/Temas/2019/Promocion_exterior/LD/LD19_Publicaci%C3%B3n%20BOB_es.pdf?idioma=CA

- 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.¹⁵

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 iniciativas¹⁶:

- *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,

¹⁵ 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

¹⁶ 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.

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€
- **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 9: ANÁLISIS ECONÓMICO MARCO INSTRUMENTOS DFB

Instrumento	TH	Objeto programa	Presupuesto	Máximo ayuda	Presupuesto
Intern. PYMES	BIZ	Iniciación	1.825.000€ (2017) 1.600.000€ (2018) 2.252.500€ (2019)	60.000€	
Conсор. Inter.	BIZ	Cooperación empresarial	840.000€ (2017) 840.000€ (2018) 840.000€ (2019)	75.000€ proyectos nuevos, 50.000€ ya subvencionados con anterioridad	
Programa 3i	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	

Bizkaiaext	BIZ	Asesoría			23.237.500€ (25,11%)
-------------------	-----	----------	--	--	-----------------------------

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 10: MARCO INSTRUMENTOS DFB y CRITERIOS SOCIO-CULTURALES

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

Fuente: elaboración propia

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. Conclusiones

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

Para ello, nos basaremos en el marco de referencia de 18 criterios expuesto en el primer apartado. Partiendo de estas variables de análisis, concluimos que:

1. La política de internacionalización empresarial de la Diputación Foral de Bizkaia, a lo largo del período 2017-2019, responde fundamentalmente a una agenda corporativa basada en la búsqueda de competitividad y rentabilidad para las empresas bizkainas, 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 muy débil, que no altera ni cuestiona dichos parámetros fuertes:

- a. En lo que respecta al *marco de agentes*, el Departamento de desarrollo económico y territorial protagoniza la planificación e implementación de la política, imprimiéndole su carácter de búsqueda de la competitividad económica pura.

La alianza público-privada con la Cámara de Comercio de Bilbao incide en ese mismo sentido, confiriendo a la política un carácter netamente técnico-empresarial.

Finalmente, su activa participación en el *Basque Consortium*, núcleo en el que se coordina la política y en la que participan Gobierno, diputaciones forales y cámaras de comercio, refuerza indiscutiblemente esta identidad.

La *Dirección general de acción exterior*, dependiente del gabinete del Diputado general, funge como agente débil de la política de internacionalización empresarial, acompañando y complementando sus señas de identidad, a las que se supeditan y con las cuales no entran en conflicto – máxime en la actualidad, bajo el nombre de *Dirección general de atracción a Bizkaia*–.

No consta, por último, participación alguna de agentes sociales (ONGD, movimientos sociales y sindicales, iniciativas de la economía solidaria). Tampoco sistema alguno de seguimiento y evaluación de la actuación de las empresas bizkainas en el exterior.

- 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.

De este modo, los valores, objetivos y prioridades están atravesados por criterios fundamentalmente técnico-empresariales, sin referencia alguna al desarrollo humano sostenible de los países y territorios donde las empresas bizkainas operan.

- c. En lo referente al *marco de instrumentos*, este abarca un amplio abanico de fases y ámbitos. Se impulsa prioritariamente la iniciación a la internacionalización, la cooperación para acudir a licitaciones internacionales, así como la innovación. Esta última es una de las principales señas de identidad, vía programa 3i y los centros inteligentes sectoriales.

También se desarrollan actividades de diplomacia corporativa y asesoría, de la mano de la Cámara de Comercio de Bilbao.

En términos generales, la agenda corporativa se concreta en el marco de instrumentos en la ausencia de requisitos obligatorios para las empresas, en la hegemonía de los criterios técnico-empresariales (90-95%) en las tablas de baremación, en rubros que se financian, en el enfoque de las iniciativas de diplomacia corporativa, así como en los procesos de fortalecimiento de capacidades empresariales.

2. La política de internacionalización empresarial impulsada por la Diputación Foral de Bizkaia *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 supone básicamente un complemento débil de la agenda corporativa, que no altera sus señas de identidad.

En consecuencia, podemos afirmar que la PIE bizkaina 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.

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 impulsada por la Diputación Foral de Bizkaia 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 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 (*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 con la Cámara 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*). No se cuenta con estructuras, ni siquiera deliberativas, 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.

4. Recomendaciones

Definimos las siguientes recomendaciones¹⁷ en clave propositiva. Estas se estructuran de manera integral en la misma secuencia de la investigación –*agentes-enfoque estratégico-instrumentos*–:

1. Incidir en el marco del Basque Consortium en favor de la creación de un *Centro vasco de empresas y derechos humanos*, con el objetivo de analizar, evaluar, rendir cuentas, atender e investigar denuncias, así como hacer propuestas de política pública para el conjunto de la PIE vasca, dando especial seguimiento a la actividad exterior de las empresas vascas desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible y del marco internacional de derechos humanos.

Bajo esta premisa, y en colaboración con la Agencia vasca de internacionalización (BTI), *el Centro* emitiría informes con carácter periódico que permitieran conocer el desempeño de la PIE vasca, tanto ante la ciudadanía de la CAV como la de los países donde se opera; evaluaría los impactos de las principales iniciativas impulsadas; contaría con un buzón de denuncias, así como con un equipo de peritaje suficiente para responder ante las mismas; y propondría medidas políticas que fortalecieran el peso del DHS en la PIE vasca desde el seguimiento y regulación de las empresas vascas. Este espacio debería ser de carácter público, pero con fuerte presencia y participación activa y de calidad de agentes sindicales y sociales.

2. *Incidir en favor de la ampliación del marco fuerte de agentes del Basque Consortium a las ONGD, a los sindicatos y a las entidades de la economía solidaria*, en función de su representatividad. Si el Basque Consortium es el núcleo central de coordinación de la arquitectura de la PIE vasca, es necesario que la actual alianza público-empresarial se amplíe incluyendo una tercera pata social, pudiendo así realzar sus aportes tanto en el ámbito de la definición estratégica de la PIE como en la concreción de sus diferentes iniciativas.

Ese nuevo Basque Consortium, además, debería enviar anualmente al parlamento vasco un informe de desempeño de la PIE vasca, favoreciendo así un debate amplio sobre prioridades, dinámicas e impactos de esta.

3. Crear la figura del *ombudsman o defensoría de derechos humanos y empresas*, en consonancia con la iniciativa aprobada en enero de 2018 por el Ministerio de

¹⁷ Aunque nos centremos en propuestas para la política pública de internacionalización empresarial, creemos que también deben redoblar los esfuerzos para seguir mejorando el diagnóstico de esta. En este sentido, consideramos fundamental abrir una línea de investigación sobre la política de atracción de inversiones. Por otro lado, es fundamental también realizar evaluaciones de impacto de las iniciativas impulsadas, especialmente en países especialmente vulnerables en términos de derechos humanos. Por último, sería necesario abundar en la concreción de los fondos reales destinados a la PIE vasca, para poder valorar en su justa medida el peso presupuestario de esta apuesta estratégica.

Comercio Internacional del gobierno canadiense, que asumiría la misión de analizar y dar seguimiento a la actividad internacional de las empresas de Bizkaia desde el prisma del respeto a los derechos humanos. Se trataría de un cargo unipersonal e independiente de la administración, similar en su configuración a una Defensoría del Pueblo, pero especializado en la fiscalización de la actividad de las empresas ubicadas en terceros países para que no incurran en violaciones del marco internacional de derechos humanos.

4. *Redefinir el enfoque estratégico de la PIE* desde la actual hegemonía de la agenda corporativa de la competitividad pura a la primacía del desarrollo humano sostenible. Para ello planteamos:
 - a. Asumir de manera decidida *los 18 criterios que vinculan CdP e internacionalización empresarial* como referencia normativa del conjunto de la PIE, desde el marco teórico de los documentos estratégicos hasta la definición de los instrumentos. Bienestar/centralidad del ser humano, sostenibilidad, capacidades/empoderamiento, participación y equidad deberían ser los nuevos valores fuertes.
 - b. Apropiarse en la práctica del *marco internacional de derechos humanos* como referencia jurídica y legal para el conjunto de la PIE, como contrapeso a la asimetría existente en la actualidad entre *lex mercatoria* y los derechos de los seres humanos y la naturaleza, y dado el carácter de obligado cumplimiento de una gran parte de este cuerpo jurídico.
 - c. Establecer protocolos específicos de seguimiento y evaluación de las iniciativas de empresas bizkainas en el exterior. Asimismo, definir *estrategias y mecanismos específicos de actuación empresarial*, de carácter obligatorio para todas las entidades.
 - d. Ofrecer *formación e información actualizada sobre la situación de derechos humanos* en los países considerados prioritarios.
 - e. Habilitar con urgencia un amplio debate público sobre la pertinencia de apoyar a *sectores especialmente vulnerables desde el enfoque del desarrollo humano y la sostenibilidad* (automoción y energías fósiles), ya que Bizkaia apuesta explícitamente el desarrollo de sendos centros inteligentes en dichos sectores.
5. *Establecer una serie de criterios preceptivos* –excluyentes por tanto para recibir ayuda o participar en iniciativa alguna– basados en el DHS y el marco internacional de los derechos humanos:

- a. La exclusión de aquellas empresas vinculadas a *crímenes internacionales* tipificados en el Convenio de Roma.
- b. La exigencia de que toda iniciativa de cierta envergadura¹⁸ planteen *ex ante* de la concesión de la ayuda –o al menos antes de comenzar su ejecución– *un estudio de impacto ambiental*.
- c. La exigencia de garantizar que la iniciativa en cuestión es coherente con las *prioridades estratégicas del territorio de destino*, en términos de DHS.
- d. La exigencia de desarrollar una *estrategia en derechos humanos* para iniciativas de implantación exterior, licitaciones internacionales y otras de cierta envergadura.
- e. La exigencia de garantizar que la iniciativa cuenta con una estrategia de *retorno económico y social* para ambos territorios implicados (bienestar, tejido social, tecnología, empleo, etc.) y de *eficiencia integral del gasto público*, que establece la obligatoriedad de no financiar ninguna actividad que, como consecuencia de sus impactos negativos, suponga la necesidad de asumir otro tipo de costes posteriormente.
- f. La exigencia de garantizar el *cumplimiento integral del marco laboral internacional*, independientemente de si las legislaciones nacionales se sitúan por debajo en términos de protección de los y las trabajadoras. En ese sentido, se excluirá toda iniciativa en países que no hayan firmado los convenios laborales fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- g. La exigencia de *medidas de protección y corresponsabilidad laboral*, mediante propuesta técnica con indicación concreta de medidas como cheque servicio o acceso a recursos sociocomunitarios que faciliten la atención de menores o personas dependientes; mejoras sobre la reducción de jornada, excedencias, licencias o permisos de paternidad o maternidad; la flexibilización, adaptación o reasignación de servicios y horarios en función de las necesidades de conciliación; u otras similares. Este criterio debe ser extensivo a los centros de trabajo de origen y destino.
- h. La exigencia de garantizar la *no discriminación por razones de sexo, género, raza/etnia o diversidad funcional* en las iniciativas impulsadas, tanto en la propuesta como en el desarrollo posterior de la misma.
- i. La exigencia de que las misiones diplomáticas cuenten con una *amplia participación social y sindical*, además de una agenda que incluya actividades junto a agentes sindicales y sociales locales.
- j. La exigencia de hacer pública la identificación de filiales, proveedoras, subcontratistas y la forma jurídica de participación en otras empresas o

¹⁸ Se exigiría un estudio de impacto ambiental para participaciones empresariales vascas que, aún pequeñas en presupuesto, se insertan en megaproyectos más amplios, generando de este modo impactos relevantes. Esta propuesta es válida también para la exigencia de estrategia en derechos humanos del apartado 4.d.

- entidades con personalidad jurídica, en los países en los que las empresas vascas llevan a cabo sus prácticas comerciales, productivas y financieras.
- k. La exclusión directa de empresas con cuentas en paraísos fiscales.
 - l. La obligación de encontrarse al *corriente de pago de sus obligaciones fiscales en el país de destino* por parte de las empresas vascas.
6. Transformar los criterios de baremación de las convocatorias de ayudas para que *los criterios vinculados al DHS alcancen al menos un 40% del total de la puntuación* –siempre a partir del cumplimiento de los criterios preceptivos antes señalados–. En este sentido, destacamos la relevancia de baremar en origen, y especialmente, en destino:
- a. La apuesta por la sostenibilidad y la transición energética;
 - b. Objetivos y estrategias para el fortalecimiento de capacidades en destino y origen en términos de bienestar y desempeño económico;
 - c. El grado y adecuación de la transferencia tecnológica;
 - d. La relevancia de la formación en destino y el mutuo aprendizaje;
 - e. El grado de protección laboral del empleo generado;
 - f. El compromiso con una inversión estable y a largo plazo que prime la reinversión;
 - g. El énfasis en fortalecer fórmulas diversas de economía social y solidaria;
 - h. Los indicadores y metas concretas de empleo que reviertan las asimetrías de sexo, género, raza/etnia y diversidad funcional.

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.elankidetza.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
- COORDINADORA ONGD DE EUSKADI (2020): *Coherencia de políticas para un desarrollo humano sostenible. Análisis de la política de internacionalización empresarial en Euskadi 2017-2019*.
- 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
- 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=19326067f0113e6f9df6fcf52cdaad6c&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
- 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

- 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
- 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.elankidetz.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
- 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
- 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
- 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
- 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
- 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.