

**LA ADMINISTRACION PÚBLICA VASCA Y SU
POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE PROMOCIÓN
ECONÓMICA EXTERIOR (1994-1999): SU IMPACTO
EN MERCOSUR Y CHILE.**

Alfredo Rodríguez Gurtubay

Tesis presentada para la obtención del grado de Doctor realizada bajo la Dirección de D. **Mariano Baena del Alcázar**, Catedrático de Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid.

ISBN: 978-84-9860-639-3

*A todos los que me ayudaron
a terminar este estudio.*

TABLA DE ABREVIATURAS

A.R.E.	Asociación de Regiones de Europa.
A.R.F.E.	Asociación de Regiones Fronterizas de Europa
AA.PP.	Administraciones Públicas
B.M.	Banco Mundial
B.O.E.	Boletín Oficial del Estado.
B.O.P.V.	Boletín Oficial del País Vasco.
C.A.P.V.	Comunidad Autónoma del País Vasco
C.E.E.	Comunidad Económica Europea.
C.R.P.M.	Consejo de Regiones Periféricas Marítimas
C.T.P.	Comunidad de Trabajo de los Pirineos
CC.AA.	Comunidades Autónomas.
C.E.	Constitución española
CONFEBASK	Confederación vasca de empresarios.
CORAME:	Comisión para la Racionalización y la Mejora de la Administración Vasca.
E.A.P.V.	Estatuto de Autonomía del País Vasco.
EE.UU.	Estados Unidos
EUSTAT	Instituto vasco de Estadística
F.I.M.B.:	Feria Internacional de Muestras de Bilbao.
F.M.I.	Fondo Monetario Internacional
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo.
I.R.P.F.	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
I+D	Investigación y Desarrollo.
ICEX:	Instituto de Comercio Exterior
MERCOSUR	Mercado Común del Sur.
NAFTA	North American Free Trade Agreement
O.C.D.E.	Organización para la Cooperación y el Desarrollo de Europa.
O.I.T.	Organización Internacional del Trabajo.
O.M.C.	Organización Mundial del Comercio
O.M.S.	Organización Mundial de la Salud.
O.N.U.	Organización de Naciones Unidas
O.T.A.N.	Organización del Tratado del Atlántico Norte.
PFAM	Plan de Formación Aplicada al Marketing Internacional
PIE	Plan de Iniciación a la exportación
PYME	Pequeña Y Mediana Empresa
R.E.T.I.	Asociación de Regiones Europeas de Tradición Industrial.

REPER	Representación Permanente del estado español ante la Unión Europea.
RR.II.	Relaciones Internacionales
S.E.A.	Conferencia de Regiones del Sur de Europa Atlántica
SPRI	Sociedad Para la Reconversión Industrial.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
T.L.C.	Tratado de Libre Comercio.

Como sucede en la mayor parte de las ocasiones, todo estudio parte de una mezcla de interrogantes que el investigador ansía resolver y de una serie de principios preconcebidos sobre los cuales se aferra, sobre todo en los inicios para poder comenzar su particular análisis. La historia de la tesis doctoral que tienen entre sus manos no es una excepción.

Así, a las enseñanzas que había recibido a lo largo de mi carrera y a la convicción de que el entorno internacional iba a ser cada vez más determinante para el futuro, el bienestar y la prosperidad de cualquier Comunidad, se unían mis dudas de cómo los Gobiernos podrían llegar a afrontar con éxito el conjunto de retos, pero también de oportunidades que supone el proceso de Globalización económica y política que a buen seguro definirá gran parte de este nuevo siglo.

Es precisamente de esta forma como ya desde el principio entendí preciso realizar un doble esfuerzo. De un lado, para comprender más exactamente la incidencia que en nuestros días ejerce el contexto exterior sobre el marco de autogobierno y el ámbito de decisión interno de cada entidad política y, por otro lado, de cuáles son y cuáles deben ser no solo las decisiones gubernamentales más eficientes para superar las incertidumbres que provoca este nuevo concierto internacional aún en formación, sino, especialmente, analizar y evaluar, en la medida de mis más humildes posibilidades, el comportamiento de las organizaciones, el uso de los instrumentos y los efectos de las actuaciones administrativas, ya que las Administraciones Públicas son, en definitiva, los verdaderos artífices a la hora de conseguir de forma más o menos efectiva que cada decisión política se convierta en una realidad al servicio del ciudadano.

Desde esta perspectiva, en principio quizás excesivamente amplia, decidí hallar la manera de, mediante un estudio de caso lo suficientemente significativo y revelador, poder llegar a demostrar, no solo en la teoría sino especialmente en la práctica, la verdadera magnitud de la trascendencia que supone para cada Comunidad el contar con una Administración Pública preparada y acorde a los intereses y las demandas sociales, económicas y políticas que implica la Internacionalización.

Aquí reside el principal motivo de estudiar el comportamiento de la Administración Pública Vasca en su objetivo de lograr la Internacionalización económica de Euskadi a través del apoyo y promoción de las empresas vascas en el exterior, ya que esta

investigación proporciona particularmente la posibilidad de observar, de descubrir en plena actividad y de evaluar el manejo efectivo de los factores administrativos estratégicos a la hora de llevar a la práctica cualquier política pública.

Esta investigación podría darnos pie a analizar y comparar los diferentes tipos de organización, estructuras y regímenes jurídicos que las Administraciones Públicas, y en particular la vasca, adoptan para obtener una presencia y participación lo más efectiva posible en el exterior, cuál es el grado de eficacia en la creación y gestión del manejo de la información y del conocimiento en el ámbito del apoyo a la internacionalización económico-empresarial, cuál es el tipo de personal empleado, cuál su capacitación y coordinación, a qué procedimientos de gestión ha recurrido principalmente y su nivel real de incidencia sobre los objetivos y los sujetos para los cuales fueron establecidos y, por último, cómo se ha producido la gestión de los recursos financieros o si su cantidad está en consonancia con las finalidades para las cuales fueron asignados.

En definitiva, a la hora de optar por este estudio mi objetivo personal prioritario fue el de procurar consolidar mis conocimientos académicos especialmente en dos áreas, la Ciencia de la Administración y las Relaciones Internacionales, con el fin de lograr aprender la realidad de los resortes y los instrumentos empíricos que hacen posible el largo y difícil tránsito desde la intención y la decisión política hasta la ejecución de la política pública en cuestión.

Atrás quedan intensos años en los que, finalmente, muchos de aquellos principios preconcebidos he procurado relativizarlos a su justa medida y en los que buena parte de aquellas dudas están ahora resueltas, pero que, paradójicamente, me sugieren nuevas interrogantes y nuevos retos para futuros proyectos, por lo que también compruebo que la idea inicial de conocer y, sobre todo, aprender, jamás termina por ser plenamente satisfecha y dura toda la vida que reste por delante.

Quisiera finalizar resaltando el hecho de que, como cualquier investigación de cierta envergadura, este estudio requiere de un nivel previo de formación e inteligencia, si bien en mi caso, he procurado suplir mi carencia en lo segundo con suficientes dosis de constancia y perseverancia.

Es por ello que, por encima de todo, haya de agradecer que esta tesis doctoral haya sido dirigida por Don Mariano Baena del Alcázar, quien por su larga trayectoria académica, profesional y humana me ha servido desde el primer día no solo de guía sino de excelente ejemplo personal de esfuerzo y tenacidad intelectual.

Por último, no puedo por menos que agradecer y dedicar igualmente estas líneas a mis padres ya que, a pesar de que durante todos los días de mi vida se han empeñado en esconderme sus

sacrificios y sus preocupaciones, no han sabido que sus esfuerzos y dedicaciones han llegado a ser tan evidentes que desde hace mucho tiempo se convirtieron en mi mayor y más importante lección.

Bilbao, a 15 de Enero de 2002.

I.- MARCO TEÓRICO DE LA TESIS.

I.0- Sumario.

I.1.- Enunciado científico.

I.2.- Objetivo de la investigación.

I.3.- Contextualización del objeto de estudio.

I.3.1.-Nuevos sujetos, foros e instrumentos en un mundo en transformación: Globalización y Glocalización.

I.3.2.-La actuación pública ante la Internacionalización. El proceso de Reforma y Modernización de las Administraciones Públicas.

I.3.3.-El marco de las políticas públicas y la gestión estratégica en el siglo XXI.

a.- Conformación de las decisiones.

b.- La noción de política pública.

c.- Fases de las Políticas Públicas.

I.3.4.- Aplicación práctica de la teoría de las políticas públicas a los Planes Estratégicos de Promoción Exterior.

I.4.- Marco científico de la obra.

I.5.- Hipótesis de trabajo y metodología de la obra.

I.6.- Fuentes utilizadas.

I.7.- Plan de Exposición.

I.1.- Enunciado científico.

Los efectos que cada vez con mayor intensidad vienen generando tanto la Globalización como particularmente el proceso de integración europeo son la causa fundamental para que en Euskadi vaya consolidándose con el tiempo el debate acerca de la dimensión exterior del autogobierno vasco, un debate que, por lo general, y al igual que sucede en otros muchos entes sub-estatales, se circunscribe con más frecuencia de lo deseable en torno a la propia decisión política de utilizar o no el recurso a la acción exterior¹ con el fin de poder lograr la suficiente capacidad de participación e influencia en determinados foros comunitarios e internacionales.

Pero si bien es verdad que el escenario y los acontecimientos económicos y políticos actuales demuestran esta necesidad por adecuarse a los nuevos tiempos de Internacionalización, no menos cierto es que a cada *decisión política* que se ratifica aún le queda un largo camino hasta convertirse en una verdadera *acción pública*. No en vano, para llegar a convertir la una en la otra entre medio ha de determinarse una política pública concreta y ha de procurar una correcta implementación para asegurar su eficacia y eficiencia.

Por esta razón, tanto en el debate político como en el campo académico queda aún pendiente un estudio en profundidad acerca de cuál es el papel que desempeñan realmente las Administraciones Públicas vascas al objeto de gestionar la efectiva inserción de Euskadi en el ámbito exterior.

En concreto, nuestro interés se centra en analizar tanto la organización como las políticas destinadas al apoyo de la Internacionalización del tejido empresarial vasco.

Evidentemente, desde un principio se puede comprobar que el objeto de esta investigación implica la conformación de un marco de análisis de carácter interdisciplinar en el cual confluyen ámbitos tan diversos como la Economía, el Derecho, la Ciencia Política, pero sobre todo las Relaciones Internacionales y la Ciencia de la Administración. No en vano, son estos dos últimos los que en mayor medida delimitarán este estudio puesto que nuestro objetivo, en definitiva, se centra en

¹ Cuando no a una fase preliminar de discusión acerca de la legitimidad o del derecho a practicar la acción exterior.

evaluar tanto la aportación que realiza el personal público a la decisión conformadora de la política en cuestión como la utilización de los recursos administrativos (informativos, presupuestarios, procedimiento de gestión, humanos y organizativos) en un entorno actual fuertemente marcado, de un lado, por la Modernización de las Administraciones Públicas, y del otro, por la adaptación de las organizaciones públicas, sus prestaciones y servicios al contexto de creciente Internacionalización económica, política y social.

I.2.- Objetivo de la investigación:

A lo largo de estas últimas décadas, el ámbito de la política, la economía, la sociedad y, en definitiva, todo lo que rodea a la actividad pública y privada del ser humano, camina a través de un largo pero intenso proceso de cambios y transformaciones que están afectando directamente a los pilares fundamentales que conforman nuestra Sociedad.

Entre las principales causas de esta situación actual se encuentra el fenómeno de la Globalización y los procesos de integración económico y político, los cuales, no olvidemos, ejercen su acción por igual tanto sobre el tejido económico y la sociedad civil como sobre las instituciones públicas, y entre ellas, como no, las Administraciones Públicas.

Precisamente, desde hace ya mucho tiempo, el contexto de la acción internacional está incidiendo cada vez con mayor fuerza tanto sobre los intereses y necesidades de los administrados como sobre las decisiones y el tipo de actuaciones públicas encaminadas a vertebrar y hacer progresar a sus respectivas sociedades.

Por tanto, la necesidad de las Administraciones Públicas por adecuarse al reto de la Internacionalización viene motivada por una doble circunstancia:

- Por un lado, la Administración Pública en tanto que institución que vela por la defensa y promoción de los intereses de la Sociedad a la cual representa, ha de realizar actualmente esta labor ante el foro y en la forma jurídica y política más adecuada, lo cual implica que cada vez sea más común la necesidad tanto de actuar físicamente más allá de su propio ámbito territorial institucional como de materializar programas y actividades públicas cuyos objetivos requieren el ejercicio de una acción pública que desde su territorio procure la mayor proyección e impacto en el exterior.
- Por otro lado, esa necesidad de actuación en función de sujetos y foros de carácter internacional que en buena medida predeterminan muchas de las políticas y las actuaciones públicas que hasta hace bien poco eran considerados como competencias propias del ámbito doméstico, implica una

necesidad intrínseca por parte de los Gobiernos y las Administraciones Públicas por crear o por consolidar instrumentos y organismos destinados a favorecer su presencia y la influencia efectiva en el exterior de la forma más eficiente posible.

Queda pues demostrado que afrontar el reto de la internacionalización en general y de la unificación europea en nuestro caso particular, supone así un factor estratégico y de competitividad de primera magnitud dentro de las necesidades e intereses de la sociedad, la economía y la política a la cual dichos Gobiernos y Administraciones representan.

Por todo ello, el objeto de nuestra investigación viene a centrarse en todos estos aspectos mediante el estudio pormenorizado de una de las políticas que más fielmente representa al cúmulo de cambios políticos y económicos y al nuevo papel que han de desarrollar las Administraciones Públicas contemporáneas.

Nos referimos en concreto a los programas públicos de promoción y apoyo a la Internacionalización de empresas llevados a cabo por parte de las Administraciones Públicas Vascas.

Así, mediante este estudio podremos observar precisamente todo cuanto hemos destacado acerca del nuevo contexto y del nuevo comportamiento en el cual han de desenvolverse las Administraciones y los Gobiernos actuales, es decir cómo incide el actual contexto de Internacionalización en los intereses y necesidades de una parte significativa de los administrados como es el tejido empresarial y cómo la Administración vasca afronta su modernización bajo este nuevo parámetro de Globalización adoptando y mejorando su organización, su personal y sus servicios de cara a los retos de este nuevo siglo en clave de acción exterior al servicio de las exigencias y demandas de la economía vasca.

Para ello, mediante esta investigación abordaremos aspectos tan necesarios y relevantes para el conocimiento del comportamiento actual y futuro de las Administraciones Públicas en general y de la Administración Pública Vasca en particular como los siguientes:

1. La incidencia de los debates y acuerdos de los organismos internacionales sobre el ámbito económico y político de cada país, así como sobre los instrumentos de actuación pública por parte de las Administraciones Públicas.
Más concretamente, sobre la Administración Pública Vasca en materia de apoyo y promoción a la exportación de las PYMES vascas.

2. Analisis del grado real de adecuación del actual marco jurídico-político estatal en el campo de las Relaciones Internacionales y del comercio exterior de cara a las necesidades de planificación y actuación político-administrativa del Ejecutivo vasco en su objetivo de impulsar la Internacionalización económica de Euskadi.
3. Estudio de la influencia que la Globalización económica y la integración política ejercen sobre los planes y medidas de modernización que inculcan los procesos de Reforma y Racionalización administrativa, con especial atención a la Administración Pública Vasca, y sobre todo, en qué forma son llevados a la práctica de cara a la Internacionalización de la Sociedad y la Economía de Euskadi.
4. Directamente relacionado con este último punto, uno de los aspectos sobre los que actualmente se insiste con mayor fuerza es la importancia de la cooperación inter-administrativa y la colaboración entre el ámbito público y privado.
Es por ello que demostraremos su verdadera trascendencia en el objetivo de la Internacionalización económica, a la vez que lo confrontaremos a través de la experiencia real habida en torno a los Planes Estratégicos de promoción a la exportación de empresas vascas.
5. Profundizaremos en el estudio de la acción exterior desde el punto de vista de las Administraciones Públicas con el objetivo de analizar la forma en que se organizan las estructuras y los instrumentos tanto internamente como fuera de su territorio con el propósito de representar y actuar a favor de los intereses económicos de su comunidad de cara al exterior.
6. Finalmente, los distintos resultados a los que concluya esta investigación serán oportunamente contrastados a través de la experiencia existente con el desarrollo de los programas de apoyo a la exportación de empresas vascas, resaltando así toda la complejidad que gira en torno a las políticas públicas desde que éstas son formuladas hasta la obtención de resultados y posterior evaluación: quiénes son los sujetos que participan de las acciones y cómo se coordinan o compiten, cuáles son las funciones que ejercita la Administración Pública y cómo maneja los diferentes factores e instrumentos con que cuenta a su disposición (organización, información, recursos humanos, procedimiento de gestión y presupuestos).

I.3.- Contextualización del objeto de estudio:

I.3.1.-Nuevos sujetos, foros e instrumentos en un mundo en transformación: Globalización y Glocalización.

Haciendo uso de la perspectiva histórica, hemos de recordar que desde el resurgimiento del derecho público con la consagración del Estado moderno westphaliano, allá por el siglo XVII, la Historia de Occidente nos ha ido transmitiendo un conjunto de reglas y de normas cuyo denominador común ha estado caracterizado por la intensificación del férreo control y la intervención directa del poder gubernamental y administrativo estatal sobre todos los órdenes de la vida pública y privada (seguridad, desarrollo económico, educativo...), llegando a establecer casi por sí solo la formulación, los medios, los métodos y la ejecución de tan ambiguo como tergiversable “interés general” político y económico.

Paralelamente, los diferentes órdenes internacionales que han venido sucediéndose desde la continua búsqueda del “equilibrio de poder” propio de los Tratados de Westphalia (1648), Utrecht (1713) y Viena (1814), hasta llegar a los de Versalles (1919) y la instauración del Mundo Bipolar en Yalta y Postdam (1949), no han supuesto sino un escenario acorde con este sistema estatocéntrico.

Sin embargo, mientras para el conjunto de los Estados el "Mundo de los Bloques"² acaparaba por completo la atención política y social internacional, la verdad es que desde la segunda post-guerra se irán produciendo una serie de transformaciones económicas a nivel mundial que no fueron percibidas en toda su magnitud sino hasta ya bien entrados en la década de los setenta, más concretamente, a raíz de la "Crisis del Petróleo" de 1973.

Así, a la par en que la sociedad y los Gobiernos occidentales presenciaban como sujetos pasivos la escalada de los conflictos armados (Corea, la crisis del Canal de Suez o Indochina) y de la tensión nuclear, la economía política internacional sufría una paulatina transición desde una economía política basada fundamentalmente en

² MARTINEZ DE SAS, A.: *El Mundo de los Bloques*. Madrid. Anaya. 1988.

las relaciones entre Estados y en los intercambios entre empresas sometidas a muy diferentes regulaciones de carácter estatal, a una nueva economía política global que plantea la transformación del papel doméstico e internacional del Estado como instancia hegemónica de regulación y control³.

Posteriormente, la caída del Muro de Berlín (1989) simbolizará a nivel político el punto de inflexión hacia un nuevo orden, aún en construcción, en donde se diluye aún más la percepción de los Estados como único sujeto internacionales así como su capacidad directiva y controladora de las relaciones socio-políticas y de los métodos de producción.

Con todo ello, en nuestros días, se observa un nuevo escenario internacional caracterizado por un mayor número de sujetos, de foros y de instrumentos de poder⁴, de participación⁵ y de influencia⁶.

Buena parte de la explicación se debe a que ambas esferas, la económica y la política, vienen cimentando un nuevo marco espacial, ideológico, organizativo y funcional de acción y relación cuyo desarrollo y fin es el conjunto planetario en su totalidad, dando lugar a la denominada Globalización.

Este proceso, cuyo talante actual es aún irregular e inconcluso, está caracterizado, en lo económico, por la internacionalización de los flujos de inversión y de los mercados financieros y el desmantelamiento

³ Precisamente, para conocer el nuevo y reforzado papel de las empresas privadas en su relación interna e internacional con los Gobiernos públicos ver: STRANGE, S.: "State, firms, and diplomacy", en *International Affairs*. Vol 68, n°1, pp 1-15.; KENNEDY, Ch.: "Relations between transnational corporations and governments of host countries: a look of the future", en *Transnational Corporations*, vol 1, n°1, pp 67-91.

⁴ Ha cambiado el lugar de las decisiones y se está cambiando asimismo la forma de poder. Existe mayor complejidad institucional, más sujetos actuando en uno, varios o todos los niveles al mismo tiempo y una profunda revisión de las formas tradicionales de operar. GOMA, R.; SUBIRATS, J.: "Democratización, dimensiones de conflicto y políticas públicas en España", en GOMA, R.; SUBIRATS, J.(Coords.): *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Ariel. Barcelona. 1998.

⁵ Entendemos por participación e influencia en la arena internacional la capacidad de intervenir en el proceso de toma de decisiones en dicho dominio, es decir, estar asociado a tales decisiones. TANQUEREL, T: *La participation de la population à l'aménagement du territoire*, Laussane, Payot, 1988.

⁶ Para una aproximación a las acciones de influencia como la negociación, la persuasión o la presión en el escenario internacional, destacar HABEED, W.M.: *Powers and tactics in international negotiation. How weak nations bargain with strong nations*. London. John Hopkins University Press. 1988.

generalizado de las barreras al movimiento internacional de capitales y mercancías, circunstancia ésta conocida comunmente por el nombre de liberalización.

Al mismo tiempo, dicha libertad se produce en consonancia y con la colaboración de los avances científico-tecnológicos en materia de comunicación.

La difusión de las nuevas tecnologías de la información al proceso económico otorga la facultad de poner en práctica nuevos modelos y estrategias de administración, organización y competencias a nivel local e internacional.

En este sentido, el desarrollo de los modelos de ubicación y producción avanzan desde la centralización y estandarización hasta la sofisticada descentralización, especialización y búsqueda de la calidad total y la ventaja competitiva del modelo industrial de especialización flexible.

Por lo que respecta al campo político-institucional, cabe destacar de la Globalización, entre otros muchos aspectos, el afianzamiento de antiguos y nuevos regímenes e instituciones internacionales, lo cual obviamente, viene acompañado de un reordenamiento jurídico-internacional de base multilateral en innumerables campos económicos y políticos.

No en vano, cada vez es más común la creación y profundización de diferentes proyectos de integración económica y unificación política de distintos países entre sí.

Así las cosas, como se puede observar, la transcendencia de las causas y transformaciones arriba descritas constituyen las principales fuentes y contenidos de la agenda política y económica interna e internacional de nuestros días.

Esto implica la necesidad de tomar conciencia práctica de la cada vez mayor y más profunda interrelación entre, de un lado, el ámbito de debate y toma de decisión internacional y, del otro, el ámbito de decisión y ejecución interno de cada Gobierno y Administración.

Por otra parte, pero en este mismo sentido, también es obligado tener presente que este contexto internacional, cuya raíz se encuentra en el proceso de reestructuración de la economía mundial, cuestiona las formas clásicas de organización y gestión pública⁷, en especial las que

⁷ Sobre el cambio en el papel y las funciones de la Política y las Políticas en el nuevo contexto internacionales GRETSCHMANN, K.: *Integración entre Mercado y Estado: Diez proposiciones*. Montevideo. CEFIR. 1998.

Para una reflexión desde el campo de la Administración Pública y de la prestación de servicios públicos a los ciudadanos y las empresas en la Era de la Globalización y los procesos de integración económica y política destacamos las siguientes lecturas: GUMMETT, P.: *Globalization and public policy*. Cheltenham. Edward Elgar. 1996; DROR, Y.: *Cómo preparar el Estado para las transformaciones globales: una perspectiva del Integración regional*.

afectan al Estado y más en particular a los Gobiernos centrales, pues modifica el marco jurídico-institucional y debilita el alcance de los poderes públicos tanto en lo que afecta a sus aspectos domésticos como a sus intereses institucionales en el exterior.

Este análisis de las claves y los efectos internacionales más actuales nos ayuda a comprender con mayor claridad que el sistema internacional camina en estos momentos desde el inicial orden de post-guerra basado en organizaciones políticas y económicas de base eminentemente estatal hacia una **interdependencia compleja de sujetos**⁸, de instrumentos y de normas, cuyo detonante ha sido la reestructuración económica e institucional pública, aún más acusada tras la Crisis del petróleo de 1973 y su consiguiente cambio en el modelo y en la evolución de la economía capitalista.

En este sentido, atendiendo a la evolución de las cuestiones principales de discusión y debate, y haciendo en definitiva repaso de los asuntos que hoy en día conforman la agenda política internacional podemos contemplar cómo en su contenido también se están produciendo considerables variaciones, obteniendo cada vez mayor trascendencia los aspectos económico-sociales.

Y es aquí precisamente donde se observa una de las grandes paradojas del momento, ya que, la agenda política y económica, tanto desde su vertiente más internacional como consecuencia de los intentos por profundizar en la liberalización económico-comercial y la competencia leal a partir de cuestiones socio-laborales (mecanismos anti-dumping, normativización fito-sanitaria, protección medio ambiental o derechos laborales)⁹ como desde la óptica europea a favor

Montevideo. CEFIR. 1997; CORTE-REAL, I.: *Reforma administrativa y el proceso de integración*. Montevideo. CEFIR. 1998

Desde una óptica más cercana cabe destacar las respuestas que ofrece el Gobierno y la Administración Pública Vasca para afrontar como institución pública los restos del nuevo entorno actual. INFORME DE LA COMISION PARA LA RACIONALIZACION Y MEJORA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA: *Una nueva organización para una nueva etapa del Gobierno vasco. 47 medidas para renovar la estructura organizativa del Gobierno y la Administración del País Vasco*. Gasteiz. IVAP. 1994.

⁸ Esta situación tiene especial incidencia en el campo de las políticas y las Administraciones Públicas en forma de una mayor dispersión del poder (en su sentido de autoridad) y en la interrelación de múltiples niveles gubernamentales. METCALFE, L.: "Public management: from imitation to innovation", en KOOIMAN (Ed.): *Modern governance*. Londres, Sage Publications, 1993.

⁹ Para una rápida exposición de la situación de este debate ver GARCIA, J.R.: "El proceso de Globalización fragmentada en la economía internacional: neoprotección, "dumping social" y "eco-dumping", en *Revista de Relaciones Internacionales*, nº 54, 1996, pp 57-70.

de una profundización en las políticas y competencias comunitarias, viene a extenderse con mayor claridad sobre ámbitos y normativas que están íntimamente relacionados con el propio quehacer de muchos sujetos públicos sub-estatales (Comunidades Autónomas, Regiones, Estados federales, Cantones,...). Este fenómeno viene siendo estudiado en diversos ámbitos académicos bajo el nombre de Glocalización, aspecto éste que, por su repercusión con el objeto de nuestra investigación, tendremos posteriormente ocasión de ampliar.

Todo ello indica sin lugar a dudas que la participación efectiva de este tipo de sujetos en el exterior requiere de una urgente adecuación de sus posibilidades de representación directa y capacidad contractual pública, labor ésta que ya está siendo gradualmente abordada en Estados como Bélgica o Alemania.

En definitiva, se demuestra que cada vez son más las decisiones internas que vienen determinadas por un contexto europeo e internacional conformado por un complejo y plural entramado de sujetos públicos y privados de muy diversa índole que interactúan entre sí.

1.3.2.- La actuación pública ante la Internacionalización. El proceso de Reforma y Modernización de las Administraciones Públicas.

A la hora de abordar el marco conceptual que servirá de soporte teórico a esta investigación debemos tener presente ante todo que el sujeto genérico de este estudio, las administraciones públicas, y más concretamente, dos de sus máximos referentes por antonomasia, la organización y las políticas que de ella surgen, se encuentran desde hace ya unas décadas inmersas en un intenso y trascendental debate, que lejos de ser anecdótico, superfluo o secundario, trata ni más ni menos que de redefinir el propio sentido, la cantidad, la calidad y hasta la idoneidad y representatividad de la acción pública en general.

En definitiva, se trata de revisar los principios y los límites de lo público¹⁰ de la manera más acorde a las exigencias económicas,

¹⁰ Entre los aspectos principales de este debate, cabe destacar la disyuntiva entre reducción o reestructuración del sector público. KOENING: *Reconstruction of State functions in a State economy and in a Welfare State*, Comunicación a la Conferencia Internacional de Ciencias Administrativas, Beijing, 1996, ejemplar multicopiado, pp 9-10.

Así, podemos encontrarnos todo un abanico de opiniones al respecto. En un extremo se encuentran quienes abogan por un retroceso institucional y de las prestaciones públicas alegando que las necesidades sociales deben ser

políticas y sociales del siglo XXI pues todos estos cambios sitúan a la Administración Pública y a su Modernización como un factor estratégico fundamental¹¹ en la cadena generadora del valor añadido, del progreso y del bienestar de cada Nación.

Obviamente, el éxito de esta tarea de adaptación a los nuevos tiempos dependerá de que las Administraciones Públicas proporcionen efectivamente a la Sociedad y a la Economía un “entorno favorable” en cuanto a infraestructuras, educación, formación, sistema fiscal y cuerpo jurídico-social.

Por tanto, lo que comenzó siendo un obligado ejercicio de saneamiento de las finanzas públicas y unas tímidas experiencias de mejora administrativa se ha convertido en nuestros días en un verdadero redimensionamiento de los Gobiernos y las Administraciones¹², es decir, en una reforma del Estado en su sentido más amplio.

Llegados a este punto, hoy en día, la Administración Pública desarrolla múltiples funciones y papeles: actúa como regulador, actúa como promotor, actúa como competidor de la propia iniciativa privada en determinados sectores y actividades, es también cliente, es proveedor de muchos servicios adicionales, es un gestor, es un recaudador, es al mismo tiempo el acompañante de las empresas, de la economía, de la sociedad en determinadas acciones y es representante del mismo en el exterior.

Y si bien al principio las posturas político-ideológicas al respecto podían ser teóricamente dispares, lo cierto es que las medidas adoptadas en general no hacen más que profundizar en la dirección arriba señalada.

resueltas por el mercado. CROZIER: *Etat moderne, Etat modeste*. París. Fayard. 1997.

Contrariamente, otros autores argumentan que el nuevo laissez-faire no soluciona en absoluto determinados problemas sociales que acarrea el mercado, siendo el Estado y la Administración quienes han de compensar sus efectos. MAYNTZ: “Governing failures and the problem of governability: Some comments on the theoretical paradigm”, en KOOIMAN (Ed.): *Modern governance*. Londres, Sage Publications, 1993; ROUBAN: “Les fonctionnaires et la politique dans les pays de l’ Union Européenne”, en *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n°86, 1998, pp 157 y ss.

En este sentido, se llega a apuntar que nunca la sociedad ha necesitado tanto del Estado como hoy en día. JOBERT; MULLER: *L’ Etat en action. Politiques publiques et corporatisme*, París, Presses Universitaires de France, 1987, pag 139.

¹¹ Ver al respecto, PORTER, M.: *La ventaja competitiva de las Naciones*. Barcelona. Plaza & Janes. 1991.

¹² AGUILAR L.F.: *El estudio de las políticas públicas*. México. Porrúa. 1992.

Con ello se produce un redimensionamiento del ámbito público que en la mayoría de los casos supone opciones de acción, estructuras e instrumentos más plurales, autónomos y participativos.

Por tanto, nuestro marco teórico adopta como punto de partida las numerosas interrogantes que se suscitan a la hora de sentar las bases en torno a cuál ha de ser la perspectiva estratégica con la que las Administraciones Públicas en general y la vasca en particular han de responder al objetivo de apoyar a la Sociedad y la Economía a la hora de afrontar los retos y las oportunidades que ofrece el fenómeno de la Internacionalización durante las próximas décadas, esto es, analizar los fines públicos que deben cubrirse, cómo planificarlos, mediante qué procedimientos y en base a qué recursos materiales y humanos.

Evidentemente, desde el punto de vista organizativo y gerencial de las Administraciones Públicas, ésta labor específica que nos proponemos abordar viene enmarcada dentro de un contexto mucho más general, que no es otro que el propio modelo de Modernización¹³ de la Administración Pública y que, a su vez, una parte importante del mismo solo puede ser explicado y entendido precisamente a raíz del conjunto de transformaciones¹⁴ económicas y sociales producidas por los fenómenos de la Globalización y los procesos de Integración regional que se están produciendo.

A grandes rasgos, podemos definir al proceso de Modernización¹⁵ de las Administraciones como el conjunto de programas y medidas

¹³ Acerca de la Modernización de las Administraciones Públicas ver: INSTITUTO VASCO DE ADMINISTRACION PUBLICA: “La Modernización administrativa” (número monográfico), en *Revista Vasca de Administración Pública*, n° 45 (II), mayo-agosto 1996.; “Modernización de la Administración Pública” (número monográfico), en *Revista política y Sociedad*, n°13, 1993.; LAISSE; MEININGER: *Les politiques de modernisation administrative. Constats et projets*, Institut International des Sciences Administratives, Bruselas, 1997.; CHEUNG: “La comprehension des reformes du secteur public: Tendences mondiales et questions diverses”, en *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n°4, 1997.

¹⁴ Si bien M. Villoria aduce que las fuentes principales del cambio provienen del exterior del sistema político, entendemos que no menos cierto e importante es que la respuesta por parte de los actores gubernamentales (Gobiernos y Administraciones) están generando una serie de adaptaciones que terminan por incidir y profundizar sobre las propias fuentes de dicho cambio. Solo así es posible entender el impulso de la Globalización o de los procesos de integración económica y unificación política.

¹⁵ El concepto de Modernización es igualmente conocido como Reforma administrativa o Racionalización de la Administración. Entre las experiencias más destacadas de los últimos quince años pueden citarse las del *Reino Unido* que, desde la publicación en 1986 del Informe *News Steps*, ha transformado buena parte de su Administración en agencias ejecutivas con una amplia

orientados hacia la mejora, la eficiencia y la calidad de las prestaciones y servicios del sector público ante un nuevo entorno caracterizado por la complejidad, la incertidumbre, la interdependencia y la diversidad¹⁶ de sujetos, de variables y de instrumentos que interactúan entre sí.

Volviendo la mirada hacia el pasado y haciendo un balance retrospectivo de lo que en nombre de la Reforma Administrativa se ha realizado hasta el día de hoy, podemos contemplar cómo lo que comenzó siendo un obligado ejercicio de saneamiento de las finanzas públicas y unas tímidas experiencias de mejora administrativa pasó a convertirse primero en la excusa y después en el argumento para llevar a cabo toda una política de modernización cuyo objetivo pasó a ser el que la economía de mercado pudiera desembarazarse de los pesados lastres que el sector público arrojaba sobre ella, de tal forma que los países desarrollados pudieran competir entre sí en condiciones más ágiles y flexibles en la nueva economía globalizada, consiguiendo así que los beneficios finales del proceso se convirtieran en más riqueza, es decir, en un importante elemento de legitimación para los Gobiernos y sus Administraciones.

Sin embargo, el producto final de este proceso (de las medidas y sus efectos) ofrece unos resultados mucho más amplios, no solo desde el punto de vista civil (económico y social)¹⁷ sino también desde la

autonomía de gestión; *Francia*, donde la *Circular Rocard* de 1989 intensificó los esfuerzos de renovación, cambiando la organización y métodos de trabajo de numerosos Ministerios; *Suecia*, cuyo sector público fue objeto de una reorganización que está reduciendo drásticamente el aparato administrativo; *Estados Unidos*, donde la Administración federal estuvo bajo los efectos de la “reinención organizativa” propuesta por el *Informe Gore*. Tampoco podemos olvidarnos en este mismo sentido de los esfuerzos realizados por entes subestatales como *Baden-Württemberg* en Alemania, *Flandes* en Bélgica, *Minnesota* en EE.UU., o el Cantón de *Zürich* en Suiza, los cuales han ejecutado programas destacables de Modernización administrativa.

¹⁶ Los apelativos, así como el énfasis que uno u otro autor otorgan al contexto actual sobre el cual se desenvuelven actualmente las Administraciones Públicas es sumamente variado. Así, J. Kooiman subraya la complejidad y la multiculturalidad sobre la que actúa la acción pública. KOOIMAN, J.(Ed.): *Modern Governance*. London. Sage. 1993.

Giddens, por su parte, destaca la complejidad de las interconexiones. GIDDENS, A.: *Consecuencias de la modernidad*. Madrid. Alianza. 1994.

¹⁷ Tal es el punto de vista de M.Villoria y el sentido que otorga Jorgensen a la lógica con que los ciudadanos y las organizaciones privadas actúan como consumidores de un “Estado supermercado” donde los entes públicos elaboran distintos servicios y donde el control de los mismos se basa principalmente en la competitividad de los mismos. JORGENSEN, T.: “Modes of governance and Administrative change”, En KOOIMAN, J.: *Modern governance: New government-Society interactions*. London. Sage. 1993.

perspectiva de la propia estructura jurídico-política de los Estados¹⁸ y de las distintas comunidades políticas que los albergan, pues, como ya lo adelantábamos, el redimensionamiento de los Gobiernos y Administraciones¹⁹, se ha convertido en toda una Reforma del Estado en su sentido más amplio.

Precisamente, esta investigación nos ofrece la oportunidad de acercarnos, y de poder contrastar la Modernización teórica o real, satisfactoria o deficitaria, en los tres ámbitos arriba nombrados (el social, el económico y el político) desde la óptica de la Comunidad Autónoma del País Vasco (C.A.P.V.):

- *Social*, puesto que una de nuestras tareas es analizar el nivel de eficacia en la relación y el servicio que las Administraciones vascas proporcionan a los administrados o interesados, en este caso en concreto a las empresas vascas en su promoción y apoyo a la Internacionalización de sus productos y su implantación física en el exterior.
- *Económico*, principalmente evaluando la incidencia real, el valor añadido y la aportación que generan las Administraciones vascas²⁰ al tejido económico de Euskadi.
- *Político*, mediante la comprobación de las transformaciones organizativas, jurídicas y políticas así como las consecuencias que el nuevo contexto político y económico europeo e internacional acarrearán sobre la relación entre el Gobierno central y la Administración Vasca.

Más concretamente, la conformación de una visión general estratégica acerca de cuál debe ser el papel que debe ejercer la Administración Pública en este contexto actual de Internacionalización

VILLORIA, M.: Modernización administrativa y gobierno postburocrático”. en CARRILO, E.; BAÑÓN R.: *La nueva Administración Pública*. Madrid. Alianza. 1997.

¹⁸ Para obtener una perspectiva temporal más amplia de la mutua interrelación entre el Estado y la Administración a la hora de efectuarse diversas transformaciones como producto de la evolución histórica ver GIANINI: *Premisas sociológicas e históricas del Derecho Administrativo*, trad, esp., Madrid. INAP. 1980, pag 30; GARCIA PELAYO: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid. Alianza. 1977.

¹⁹ AGUILAR L.F.: *El estudio de las políticas públicas*. México. Porrúa. 1992.; AGUILAR L.F.: *La implementación de las políticas públicas*. México. Porrúa. 1996.

²⁰ MENDOZA: *Técnicas gerenciales y modernización de la Administración pública en España*, Barcelona, ESADE, 1991.

nos obliga a realizar previamente una selección de las exigencias y los aspectos más significativos que la propia racionalización de la administración, directa o indirectamente, pretende llevar a la práctica para así poder conjugar las necesidades modernizadoras de la organización y la práctica administrativa en general con las exigencias concretas del entorno exterior (Internacionalización) en el cual han de desarrollarse y, lo que es igualmente importante, conforme a las demandas e intereses de los administrados (ciudadanos o empresarios) a los cuales han de prestar sus servicios y su colaboración.

En definitiva, como se puede comprobar, la adecuación organizativa y la práctica administrativa a los retos de la Internacionalización suponen un apartado fundamental dentro del marco general de la Modernización de las Administraciones Públicas, y por consiguiente, buena parte de las medidas a adoptar son en ambos sentidos totalmente complementarias.

En este sentido, la actitud de *receptividad*²¹ con la que la Administración debe observar e interiorizar las características del entorno y la *calidad*²², la *eficacia* y la *eficiencia* con la cual han de distinguirse la atención y las prestaciones públicas constituyen los ejes fundamentales del proceso de Modernización administrativa y, por ende, suponen las líneas maestras sobre las cuales ha de sustentarse la readecuación de las Administraciones Públicas al nuevo contexto interno e internacional.

Obviamente, esto implica por parte de las instancias directivas de la Administración la aprobación y ejecución de un conjunto de programas y actuaciones que partiendo de las mejoras organizativas, materiales (información y comunicación, procedimientos de gestión y recursos financieros) y humanas (recursos y gestión del personal) en el interior de cada Administración que tenga por objeto y efectivamente incida sobre la prestación de unos servicios adecuados y eficientes a los clientes administrados.

A continuación concentramos y resaltamos los más importantes:

²¹ OSBORNE, D.; GAEBLER, T.: *La reinención del Gobierno*. Barcelona. Paidós. 1994.

²² Acerca del fundamento de la calidad en los paradigmas post-burocráticos destacar: BARCELAY, M.: *Breaking through Bureaucracy*. Berkeley. University of California press. 1992.; BARCELAY, M; O'KEAN, J.: *Gestión Pública estratégica. Conceptos, análisis y experiencias: El caso IPIA*. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales. 1992;

GORE, A.: *Crear una Administración Pública que funcione mejor y cueste menos*. IVAP. Gasteiz. 1994.; BOLAND; SILBERGH: "Gérer pour attendre la qualité", en *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n°3, 1996.; MYERS; LACEY: "Satisfaction des consommateurs, performance, et responsabilité au sein du secteur public de la gestion de qualité totale", en *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n°3, 1996.

- Creación de organizaciones de servicios públicos con fines especiales, procurando el régimen jurídico más adecuado para cada tipo de prestación²³.
Esta difusión y fragmentación viene a corroborar uno de los aspectos más comunes de la gestión pública actual que es interactuar en medio de distintas redes de organizaciones²⁴ y relaciones²⁵ público-privadas.
- Reducción de los controles y los trámites de carácter burocrático que únicamente comprueban la actuación conforme a normas, a fin de reforzar los controles de calidad²⁶ en los cuales primen los resultados y la satisfacción del administrado.
- Mayor participación de los usuarios, clientes, administrados o interesados en el diseño o ejecución de las políticas²⁷ con el fin de adecuar la acción pública a las demandas y necesidades reales de la Sociedad, así como posibilitar una información más fidedigna y constante respecto del entorno sobre el cual pretende incidir la Administración.
Por otra parte, la participación de los grupos y organizaciones afectados cuenta a su favor con la posibilidad de aportar

²³ Al respecto, es imprescindible subrayar la necesidad por no perder de vista en ningún momento (cuestión esta desgraciadamente más habitual de lo deseable) que cualquier innovación administrativa que desee llegar a ver luz debe tener en cuenta su adaptabilidad a los parámetros jurídicos vigentes. AUBY: "Innovation, legalité et management public", en *Revue Politique et changement public*, vol 11, n°4, 1993.

²⁴ METCLAFE, L.: "Public management: From imitation to innovation", en KOOIMAN, J.(Ed.): *Modern Governance*. London. Sage. 1993.

²⁵ METCALFE, L.: "Análisis de las políticas públicas: el arte de lo factible", en *Documentación Administrativa*, n°224-225, 1991.

²⁶ Destacar la incidencia de estas propuestas en informes tales como la OCDE: *La Administración al servicio del público*. Madrid. INAP. 1988. GORE, A.: *Crear una Administración Pública que funcione mejor y cueste menos*. IVAP. Gasteiz. 1994.

²⁷ Uno de los principios básicos de la governance es precisamente la centralidad de los ciudadanos, es decir, tomar en consideración su consulta y su participación. BOURGAULT: "Implications de la bonne governance", en CORKEY *Governance: Concepts et applications*. Bruselas, Institut International des Sciences Administratives, 1999.

consejos técnicos y apoyo a la ejecución²⁸ que son de gran ayuda tanto para los políticos como los funcionarios, atajando así parte de las incertidumbres y complejidades con las que se irán encontrando los policy makers a lo largo de todo el proceso.

De ahí que la atención y la gestión de los factores externos se haya convertido en una preocupación no solo del cuerpo político sino que también del burocrático²⁹, y que, en consecuencia, se otorgue un papel más relevante y positivo a los grupos de interés en la elaboración de las políticas y en el proceso administrativo³⁰.

- Invertir en la inserción, adecuación y aplicación de las nuevas tecnologías (a favor de la eficacia y la productividad) en los procesos administrativos, de tal forma que sean acordes y estén en consonancia con la Sociedad de la Información a la cual nos encaminamos.
- Política de gestión de Recursos Humanos acorde a las transformaciones y los retos de los cambios actuales, adecuando así la capacidad del personal público con la resolución de las demandas sociales más actuales.
- Directamente relacionado con este último punto, cabe decir que solo de esta forma podrá llevarse satisfactoriamente a cabo la necesaria descentralización de la autoridad y la toma de decisiones del personal público (empowerment) conjugando la dirección de la planificación estratégica central y general de la Administración con su ejecución obligadamente ágil y flexible en cualquier unidad de cualquier organismo con fines públicos³¹.

²⁸ WILSON, G.: *Interest Groups*. Oxford. Blackwell. 1990; PETRACCA, M.(ED): *The politics of interest: Interest groups transformed*. Boulder Westview Press. 1992.

²⁹ Es necesario recordar que hasta hace poco tiempo, se daba por supuesto que los políticos se encargaban de las relaciones externas y que el cuerpo administrativo estaba solo encargado de las relaciones y la organización a nivel interno de la Administración.

³⁰ HUGHEWS, O: “La gestión de las relaciones externas” en BRUGUE, Q.; SUBIRATS, J.: *Lecturas de gestión pública*. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública. 1996.

³¹ Un aspecto particular, pero de suma trascendencia práctica es el referente al papel que ha de desempeñar el aparato burocrático en la actualidad, desde su condición no solo funcional sino también político, esto es, de mayor implicación y competencia en el proceso de las políticas públicas. DROR, Y: *La capacidad de gobernar*. Informe al Club de Roma. México, Fondo de Cultura Económica. 1996.; BAENA, M.: *Elites y conjuntos de poder en España 1939-*

Más concretamente, nos referimos a la atención que han de prestarse a las mejoras de los procesos internos y, en este sentido, a la urgencia por conciliar el control sobre el funcionamiento de los niveles inferiores con la necesaria rapidez de respuesta que han de caracterizar a los procesos administrativos, por lo cual ha de cederse o delegarse parte de la toma de decisiones.

Ello, como veremos, es sumamente significativo en todo lo relacionado con el papel de la Administración en el contexto de la Internacionalización.

Llegados a este punto, es mucho más fácil entender que tanto el espíritu como el pensamiento que sustentan a la Modernización, la Reforma o la Racionalización de la Administración así como el cúmulo de programas y acciones que los ejecutan, solo pueden obtener su optimización si llegan a estar considerados como parte de una visión estratégica global consistente en que dicha Administración desempeñe el papel que la Sociedad y la Economía de cada Comunidad le asigne, requiera y espere de ella.

De esta forma queremos hacer especial hincapié en que lo sustancial no es emprender planes de actuación “per se” sino que todos ellos han de estar encuadrados en un planteamiento general que determine con claridad qué se es y a dónde se quiere llegar, para solo después reflexionar y consensuar la forma de alcanzar ese fin³².

Para ello, el cuerpo político y los directivos públicos han de contemplar las dimensiones políticas, económicas, sociales y culturales del colectivo al cual representan³³ a la hora de realizar el debido análisis

1992. *Un estudio cuantitativo sobre Parlamento, Gobierno, Administración y gran empresa*. Madrid. Tecnos. 1999.

Para un modelo teórico de la interrelación entre políticos y burocracia ver PETERS, G.: “Politician and bureaucrats in the politics of policy making”, en LANE (Ed.): *Bureaucracy and Public choice*. Londres. Sage Publications. 1987.

³² La interiorización del propósito de lograr ese objetivo en el interior de la propia organización administrativa es entendido como uno de los factores más importantes.

³³ Lo que viene a reflejar esta idea es que cada Administración está inseparablemente ligada a su propia Sociedad. Su tipo de conformación y sus formas de actuación dependen sobre todo de las características territoriales, demográficas, culturales, económicas y de desarrollo de su propio país. DEBBASCH: *Ciencia administrativa*. trad. Esp., Madrid, INAP, 1981.

Por ello, es necesario ser extremadamente cautos a la hora de analizar y de exportar recetas a sociedades cuya singularidad es tan particular como su Administración. MENY: Las políticas del mimetismo institucional, en *Gestión y Política Pública*, vol. V, n°1. México. 1996, pp 5 y ss.

anticipativo o adaptativo con respecto al entorno exterior que deben afrontar a medio y largo plazo.

Y por si algo se caracteriza la definición de este contexto es porque el fenómeno de la Globalización introduce en el seno de todo tipo de organizaciones la conciencia de que su éxito no depende únicamente ni de la gestión interna de sus recursos ni de seguir actuando de forma local³⁴.

Solo a partir de este diagnóstico se está capacitado para especificar cuáles son los objetivos coherentemente jerarquizados, las líneas de actuación (procesos, acciones y métodos) y la asignación de recursos necesarios para hacer de la Administración Pública en cuestión una organización³⁵ (material, humana y jurídica) cuya capacidad y representatividad esté acorde a los intereses de su Comunidad.

Evidentemente, en lo que a esta investigación se refiere pondremos especial atención a la parte de responsabilidad que al conjunto funcional le corresponde.

No en vano, en la actualidad, a la Administración ya no se le exige que administre, esto es, que cumpla instrucciones eficazmente, sino que gestione, es decir, que logre resultados.

La gestión pública estratégica nos ofrece su propio modelo de análisis y actuación para cumplir con su finalidad.

Partiendo de un diagnóstico del pasado y de la actualidad de la organización en cuestión se busca mantener presente las constantes de la evolución y las causas y respuestas a los puntos de inflexión más trascendentes que hayan sido adoptados a lo largo del tiempo.

A partir de ahí se está en disposición de proceder a una evaluación de las capacidades y deficiencias con que cuenta la organización a nivel de medios y recursos.

De esta forma es posible proseguir para, no solo establecer los objetivos principales sino también de enumerarlos jerárquicamente en función de prioridades y disponibilidades materiales y humanas.

Finalmente, llega el momento de proceder al estudio de viabilidad de las distintas alternativas y sus posibles combinaciones para su ejecución.

En este sentido, los diferentes capítulos de los que consta este estudio conllevan implícitamente este ejercicio desde el punto de vista

³⁴ ROBERSTON, R.. *Globalization, social theory and global culture*. Londres. Sage. 1992.

³⁵ Este modelo de proceder es conocido como “gestión pública estratégica”. BOZEMAN, B.: “Los fundamentos de la Gestión pública estratégica”, en BRUGUE, Q.; SUBIRATS, J.: *Lecturas de gestión pública*. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública. 1996.

de las necesidades y perspectivas de los intercambios económicos de Euskadi con el exterior.

En primer lugar, comenzamos realizando un análisis de lo que ha venido a ser la evolución económica y política internacional de los últimos tiempos para así poder seguidamente establecer una base sólida de las características más sobresalientes que determinarán el entorno exterior que durante las próximas décadas habrá de afrontar económica, comercial e institucionalmente Euskadi.

De forma paralela, nos ocupamos igualmente de analizar y de ofrecer el diagnóstico del nivel de capacidad actual y potencialidades políticas y administrativas que el actual marco jurídico-institucional ofrece al apoyo público del tejido económico vasco hacia la Internacionalización.

Una vez abordados el ámbito exterior e interior, nos centramos en el estudio del objeto sobre el cual desea la Administración Pública incidir y potenciar mediante su ayuda a la Internacionalización, resaltando sus características, sus puntos positivos, sus deficiencias o debilidades y sus alternativas de actuación en el exterior.

Finalmente, la confirmación y ejecución de los sucesivos programas de promoción exterior de empresas vascas nos dará la oportunidad de debatir y reflexionar acerca de la utilización de los diferentes recursos administrativos (organización, presupuesto, personal, procedimiento e información), la prevalencia y oportunidad de unos objetivos sobre otros y sus diversas alternativas con el fin de lograr la optimización del papel de la Administración en su labor de apoyo a las PYMES vascas.

1.3.3.-El marco de las políticas públicas y la gestión estratégica en el siglo XXI³⁶.

a.- Conformación de las decisiones:

Las políticas públicas son el reflejo de la adopción de una multitud de medidas cuyos procesos de decisión van mucho más allá de explicaciones racionalistas o meramente formalistas.

Las decisiones políticas responden en su origen a una gama de ideologías, de valores y de costumbres. En definitiva, distintas imágenes y formas de entender una misma realidad que interactúan en una

³⁶ Tanto la definición como el propio modelo de políticas públicas sobre el que se sustenta esta investigación se fundamenta en la teoría de la Administración Pública elaborada por Mariano Baena del Alcázar.

Más concretamente destacamos BAENA, M.: *Curso de Ciencia de la Administración*. (4º Edición). Madrid. Tecnos. 2000.

estructura y una regulación jurídico-social determinada y que con la toma de dichas decisiones la realidad se auto-consolida o se transforma.

En este sentido, la raíz misma del recurso gubernamental de la acción exterior por parte de los entes sub-estatales encaja aquí perfectamente, pues su nacimiento y posterior consolidación se produce como consecuencia de percepciones subjetivas de los responsables políticos.

A partir de ese momento, nos preguntaremos cuál es el papel que interpreta la Administración Pública en todo este contexto actual. Pues bien, la labor de la Administración ha de entenderse como enlace, como puente entre el Gobierno y la Sociedad por medio de sus continuas relaciones con el conjunto político y con el conjunto de grupos económicos, ideológicos, culturales e informativos.

Por tanto, desde la perspectiva de la Ciencia de la Administración, interesa ante todo observar las tareas encaminadas a hacer posible y viable la decisión política³⁷. A estas tareas se les denomina *funciones administrativas* y de su correcta ejecución dependerá el cumplimiento eficaz y eficiente de dicha decisión.

Desde el plano de la Administración y la Gestión Pública actual cabe citarse las siguientes funciones:

- *Función de apoyo a la decisión conformadora*: En ella cabe todas aquellas tareas encaminadas hacia la adopción de una decisión correcta y viable.

En este momento en el que se prepara la decisión, la información juega un papel determinante, no solo a nivel de recursos políticos y administrativos internos sino también del entorno social y económico sobre el cual se pretende actuar.

Igualmente, es aquí donde se establece el juicio técnico (jurista, economista y técnico) que merece cada decisión, las repercusiones de cada una y los efectos económicos y sociales previsibles.

Además de todo esto, es obligado destacar el conjunto de relaciones que el personal administrativo en funciones de apoyo a la decisión ha de realizar para esta labor, y que abarcan las relaciones con los puestos políticos, las relaciones con el resto de personal funcional encargado del manejo de los medios administrativos, así como las

³⁷ La aportación de la Ciencia de la Administración a las políticas públicas se ha de referir a cómo configurar la organización administrativa y qué gestión debe desarrollar para cumplir con sus fines. DROR, Y.: *Public policy making reexamined*, Oxford, Transaction Publisher. 1989, pag 322.; METCALFE, L.: "Análisis de las políticas públicas: el arte de lo factible", en *Documentación Administrativa*, n°224-225, 1991.

relaciones externas con grupos económicos y sociales de relevancia en el asunto en cuestión.

- *Función de ejecución de la decisión conformadora:* Una vez adoptada la decisión y hechas las previsiones es necesario poner en práctica materialmente la decisión política. Puede suceder que la ejecución desemboque en actividades o prestaciones, pero también es posible que los administrados deban cumplir directamente la decisión política³⁸.

Por tanto, hay que subrayar que la ejecución no tiene por qué consistir en la producción de actividades directamente por la Administración sino que también existe la posibilidad y la práctica de estimular por medios económicos (ayudas, subvenciones...) a otros sujetos públicos o privados para la observancia de una conducta o actividad, siendo así como se cumple la decisión política.

Dada la trascendencia que tienen en nuestro tiempo las decisiones de carácter económico, como es el caso de nuestra investigación, es obligado hacer mención de la ejecución de la decisión política mediante la realización de un gasto público para remunerar a sujetos privados (empresas) su actividad conforme a los parámetros y directrices públicos deseados.

- *Función de mantenimiento:* Su finalidad consiste en gestionar los medios para la realización de las demás funciones citadas. Estos medios o *factores administrativos* quedan al servicio de las otras funciones en lo referente al diseño orgánico, personal, presupuesto, procedimiento de gestión y la información.

No en vano, una vez a sido adoptada la decisión es el momento de manejar dichos factores administrativos y asignar los recursos necesarios para su cumplimiento.

Como tendremos la oportunidad de demostrar a lo largo del estudio, el conjunto de funciones mencionado no tiene un carácter independiente sino que están caracterizados e interconectados entre sí, llegando a constituir todo un modelo de actuación administrativo cuyo núcleo central es la función de apoyo a la decisión conformadora, pues es en ella donde se concentran todos los datos, previsiones y medios.

³⁸ Ahora bien, dentro de esta función de ejecución cabe citarse otras dos funciones: la *función de regulación y control* y la *función operacional*. La primera se basa en la producción de normas menores tales como reglamentos y actos administrativos. La segunda da lugar a la puesta en marcha de los servicios públicos y a las prestaciones.

Y es que para ejecutar una decisión no solo es imprescindible tomar en consideración su viabilidad jurídico-técnica sino también la disponibilidad de los recursos suficientes.

De ahí que la función de ejecución y la función operativa dependan de la decisión y, a su vez, que la función de mantenimiento trabaje para poner los factores administrativos necesarios a disposición de la decisión y su posterior ejecución.

Una vez que hemos analizado los elementos materiales principales de la Administración, pasamos a destacar cómo contribuye la Administración a la eficacia de la decisión política y su consiguiente ejecución.

Comenzaremos diciendo que la decisión conformadora (núcleo original de la política pública en cuestión) es en la práctica generalmente adoptada por el poder ejecutivo, mientras que el Parlamento la autoriza y la controla (independientemente y aún recordando su función teórica de aprobación de las disposiciones legislativas).

Por tanto, cuando, la formación de la decisión reside en sede gubernamental es cuando participan en ella tanto la clase política como los altos funcionarios (en su labor tanto de apoyo técnico a la decisión como de preparación de su ejecución), pero sin olvidarnos de la intervención de otros grupos sociales y económicos entorno a un proceso a menudo sumamente complejo y plural.

b.- La noción de política pública:

- *Definición:* Llegados a este punto en el cual se conforma la política pública, es momento de ofrecer una definición precisa de lo que ésta ha de ser³⁹.

Para ello, damos cuenta de la que nos ofrece Mariano Baena del Alcázar, de quien igualmente extraeremos de su particular doctrina⁴⁰

³⁹ Para una perspectiva en profundidad de la doctrina científica acerca de la noción de política pública, ver ASMERON; JEIN: *Politics, Administration and public policy*, Amsterdam. University Press. 1993.; CASTLES: *Comparative public policy*. Cheltenham. Edwar Elgar. 1999.; LASSWELL: *El estudio de las políticas públicas*. 1996.; PARSONS: *Public policy*. Cheltenham. Edwar Elgar. 1999.; SHAFRITZ: *The international encyclopedia of public policy and administration*. Londres Sage publications. 1987.; SUBIRATS, J.: *Un problema de estudio. La formación de políticas públicas en España*. Madrid. INAP. 1992.

⁴⁰ Destacamos de ente sus aportaciones más recientes: BAENA, M.: *Elites y conjuntos de poder en España 1939-1992. Un estudio cuantitativo sobre Parlamento, Gobierno, Administración y gran empresa*. Madrid. Tecnos. 1999.; BAENA, M.: *Curso de Ciencia de la Administración*. (4º Edición). Madrid. Tecnos. 2000.

sobre ciencia de la administración el modelo teórico de políticas públicas para sustentar esta investigación.

Así, considera la política pública como “*toda decisión conformadora, de carácter innovador que va acompañada de las medidas administrativas necesarias para su seguimiento y ejecución*”.

Como podemos observar, consideramos a la decisión como origen de la política pero a la cual ahora se le añade las medidas o recursos administrativos necesarios para su ejecución.

- *Políticas Públicas y sistema político*: Las políticas públicas se producen en un contexto de interrelación cuya arena es precisamente la cúpula organizativa, en la cual participan y trabajan el poder político y el cuerpo administrativo.

Las conversaciones, debates y presiones que tienen lugar en dicha cúpula generalmente van a parar en un primer momento y con mayor intensidad sobre los directivos políticos, sobre todo por parte de las organizaciones y grupos económicos y sociales interesados, aunque también se producen, ya en un segundo plano con el cuerpo administrativo.

Por tanto, la labor a realizar es averiguar cómo se suceden estas relaciones multilaterales en el interior del sistema organizativo de la Administración y muy especialmente las que se producen entre los sujetos políticos y funcionariales pues el ejercicio de estas relaciones gira entorno a la previsión y suministro de **los factores y a la gestión de las funciones administrativas**:

- El *diseño orgánico* concreto, es decir, la estructura de la organización que ejecutará la política pública, lo que implica adoptar una decisión previa sobre el tipo de organización.
- Los *recursos humanos* a emplear, lo que dará lugar a distintas operaciones de la administración de personal, pues los recursos pueden existir o no en el momento inicial y tener o no la formación necesaria.
- Los *medios financieros*, cuya gestión da lugar como es sabido a una problemática riquísima al introducir el factor presupuestario.
- El *procedimiento de gestión*, que condiciona la forma de actuación administrativa.
- La *información* tanto interna de los recursos existentes a disposición de la futura ejecución como externa del entorno sobre el cual se pretende incidir la política pública.

En definitiva, las políticas públicas han de ser entendidas como un proceso cuyos pasos o fases han de conducir al cumplimiento de la decisión.

La intención de este marco teórico es prestar especial consideración al desarrollo de los factores administrativos⁴¹, obviamente, a la eficacia y eficiencia de su utilización.

De esta forma, pretendemos hacer hincapié en que, siendo importante la evaluación de los resultados para valorar la política en cuestión, dichos resultados dependen y están condicionados por los medios administrativos empleados y por la gestión que hallan recibido.

c.- Fases de las Políticas Públicas:

- *Formulación*⁴²: Esta primera fase de las políticas públicas comienza desde que surge la iniciativa hasta el momento en que la decisión es adoptada en la forma requerida por el sistema jurídico-político⁴³.

La fase de formulación se desarrolla en un contexto de sistema abierto donde se entrecruza una serie de relaciones sociales, entre ellas, la Administración Pública (nuestro objetivo), aunque dicha interacción depende en gran medida de cada sistema y cultural política⁴⁴:

⁴¹ Precisamente, este modelo elaborado por Baena del Alcázar no solo se caracteriza, así lo estimo personalmente, por suponer un marco teórico para el análisis práctico sumamente útil (tal y como tendré la oportunidad de demostrarlo en posteriores capítulos), sino que constituye un acierto por cuanto que viene a cubrir el inexplicable vacío existente por parte de la teoría entorno a los medios y recursos administrativos en el estudio global de las políticas públicas.

Es a todas luces un contrasentido reconocer la importancia de un empleo adecuado de los recursos pero sin otorgarles su debida consideración, que es tanto como obviar la propia viabilidad técnica de la decisión y la ejecución de la política misma. METCALFE, L.: "Análisis de las políticas públicas: el arte de lo factible", en *Documentación Administrativa*, n°224-225, 1991.

⁴² Para un detenido estudio de la fase de formulación ver: .CORONA: *Proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid. INAP. 1987.; LINDBLOM: *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid. INAP. 1991.; SUBIRATS, J.: *Un problema de estudio. La formación de políticas públicas en España*. Madrid. INAP. 1992.; WALKER: *The policy approach to public decision*. Rand Collection. 1994.

⁴³ Más concretamente, la riqueza y complejidad del proceso obliga a observar con detenimiento toda una serie de secuencias como son la iniciativa de la decisión, la fase de estudio, la adopción de la decisión y la formalización. MENY; THOENIG: *Las políticas públicas*. Barcelona. Ariel. 1992.

⁴⁴ Otro condicionante del sistema político a ser tomado en cuenta, aunque con importancia mucho menor, es la medida en que el sistema consagre la

- Presiones externas sobre la organización⁴⁵, tanto hacia el cuerpo político como en segundo plano sobre el cuerpo funcional también (según la cultura administrativa).
- Relaciones en el interior del diseño orgánico: Obviamente, la configuración y distribución de puestos entre la clase política y funcional en el diseño orgánico será un condicionante de gran importancia en este otro tipo de relaciones. Cabe citarse numerosas variantes dentro de las relaciones internas: *Bien entre políticos* de la misma unidad u otras unidades, *bien entre políticos y profesionales*⁴⁶ *bien entre el propio personal funcional*.⁴⁷

Como decíamos, el proceso de formulación parte de la *iniciativa de la decisión*, iniciativa que es importante distinguir de dónde surge: si como consecuencia de demandas sociales externas, si por el voluntarismo de determinadas previsiones políticas (lo más frecuente) en consonancia con un programa de Gobierno, o incluso si a iniciativa de altos funcionarios que convencen al cuerpo político sobre la conveniencia de poner en marcha un programa (mediante la presentación de datos o hechos de la realidad económico-social).

Asimismo, en consecuencia con el desarrollo del marco teórico que hasta aquí hemos llegado a presentar, debemos ser conscientes de que la complejidad y la pluralidad de actores lo cual implica un detenido análisis para saber discernir los verdaderos motivos y la forma en que un problema político, económico o social deviene en problema público⁴⁸, tomando en cuenta que hoy en día, las organizaciones

participación. Pero lo cierto es que la efectividad de la misma no depende de las normas sino de la cultura política.

⁴⁵ Especialmente aunque no únicamente durante el comienzo de la formulación. CAPO, J.: *La toma de decisiones en las políticas públicas*, en Curso de formación de Directivos a Distancia. Instituto Andaluz de Administración Pública, de próxima aparición.

⁴⁶ La labor de los políticos es adoptar decisiones para las cuales el cuerpo funcional aporta su estudio acerca de la viabilidad y dispone la información requerida tanto del entorno a incidir como de los medios y factores administrativos internos (al cual se le añade un juicio técnico). Esto último es el aspecto central de la relación entre políticos y funcionarios y, por supuesto, decisivo para la eficacia final de la acción pública.

⁴⁷ Dentro de su unidad con distintas unidades orgánicas para realizar consultas sobre recursos administrativos e información a disponer.

⁴⁸ Hay que tener en cuenta que tanto lo que rodea a la conformación de la agenda pública dista mucho de poder ser considerado como sistemático o apriorístico. Esto es debido, mayormente, a la innumerable cantidad de

administrativas, al margen de sus funciones, se han convertido además en espacios para negociar permanentemente y en donde es imprescindible considerar la importancia capital que revisten tanto la información como la comunicación⁴⁹, pues, a partir de ellas, se conformará la visión del problema a resolver por las Administraciones Públicas.

Ya desde hace algún tiempo se venía insistiendo en que es necesario entender las políticas y el comportamiento de los cargos públicos y del personal al servicio de la administración no solo como reflejo de instituciones y leyes emanadas de la voluntad general y surgidas de la pura racionalidad⁵⁰, sino también como motivos e intereses particulares que intentan formar parte de las decisiones públicas para sus fines privados⁵¹.

Esta visión pluralista se demuestra fácilmente, ya desde sus inicios, a raíz de ese sin fin de compromisos, condiciones, presiones y negociaciones en el cual, a lo largo del proceso político, participan diferentes grupos o individuos⁵² con muy diversos niveles de protagonismo e influencia en función de su poder y sus recursos⁵³.

variables, sujetos, puntos de vista e intereses que comprende, por lo general, cualquier problema público. Por ello, difícilmente podemos valernos de teorías que tienden a sistematizar la forma en que una cuestión se inserta en la agenda de las instituciones públicas. Por el contrario, es palpable lo determinante que llega a ser la intervención no solo de los programas públicos electorales sino las propias prioridades de los Gobiernos como tales o incluso de la Administración, por no hablar de la capacidad de determinados agentes privados. MENY; THOENIG: *Las políticas públicas*. Barcelona. Ariel. 1992.; JOBERT; MULLER: *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatisme*, París, Presses Universitaires de France, 1987.; ARENILLA, M.: *Administración y políticas públicas*, en Curso de formación de Directivos a Distancia. Instituto Andaluz de Administración Pública, de próxima aparición.

⁴⁹ MONNIER, E.: *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Madrid. Ministerio de Economía y Hacienda. 1995.

⁵⁰ Son bien conocidas las reflexiones críticas que Lindblom realiza sobre los límites del modelo racional de adopción de decisiones públicas establecido por Simon a mediados de siglo XX. LINDBLOM, CH.: *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid. INAP. 1991.

⁵¹ Acerca del estudio de la conducta en el campo público ver ROSE, R.: *Ordinary people in public policy: A behavioural analysis*. Sage. London. 1989.

⁵² Sobre la posibilidad de los distintos actores no gubernamentales al modelo de decisión ver, PEREZ-DIAZ, A.: *La primacía de la sociedad civil*. Madrid. Alianza. 1995.

⁵³ DAHL, R.: *Who Govern?*. New Haven. Yale University Press. 1961.

Esta visión queda reforzada por el propio interés de las Administraciones Públicas actuales por aprovechar y hacer suya la información y la posición del sector privado y por implicar a la sociedad civil (empresas, organizaciones sociales...) en la búsqueda, tanto de la solución como en la propia ejecución de los problemas a abordar, de tal suerte que la acción pública se convierte así, cada vez más en público-privada, o si se prefiere en público-social.

Consecuentemente, ningún actor controla o dirige por sí solo los procesos puestos en marcha sino que más bien son encauzados conforme a una constante interdependencia⁵⁴ basada en las necesidades, intereses, posturas y recursos de los actores públicos y privados que están implicados.

En definitiva, esto implica que ante el nuevo entorno, la labor de la Ciencia de la Administración y el estudio de las Políticas Públicas haya de centrarse en un análisis mucho más global del proceso y en donde la presencia de un mayor número de sujetos y posibilidades aumenta proporcionalmente la complejidad de dichos programas⁵⁵ ya desde el mismo momento en que comienzan a sentarse las bases para consensuar la inserción de determinados asuntos de la agenda pública, pasando por la definición del problema y las variables que lo componen, siguiendo después con su implementación y terminando por la verificación de costos, beneficios y consecuencias, para así, al final del todo, sondear la idoneidad de dar por concluido o continuar y consolidar las acciones públicas emprendidas en su momento.

Una vez colocados los mimbres de la decisión, llega el momento de determinar las previsiones del mismo mediante el estudio de las alternativas y posibilidades para conseguir los fines perseguidos, los efectos directos e indirectos de la medida en la realidad económica y social, así como los medios y factores administrativos que se podrán contar y bajo qué circunstancias.

En todos estos estudios, en el nivel interno juegan un papel fundamental los asesores políticos y los altos funcionarios o incluso suele ser frecuente la contratación de consultoras y asesorías externas al efecto.

⁵⁴ SUBIRATS, J.: *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid. Ministerio de Administraciones Públicas. 1989.

⁵⁵ En este caso, Lipnack y Stamps señalan que las unidades de análisis ya no son singularidades organizativas, sino redes que no tienen por qué estar formalmente constituidas y que hay que desvelar. LIPNACK, J.; STAMPS, J.: *The age of the network. Organizing principles for the 21st century*. New York. John Willey & Sons. Inc. 1994.

Por último, con todos estos datos sobre la mesa se adopta la decisión definitiva, valorando el cúmulo de informes, informaciones y relaciones, interviniendo aquí nuevamente el pronunciamiento final del jurista (forma jurídica de la decisión), el economista (efectos directos e indirectos) y el técnico administrador (factores administrativos necesarios) para la ejecución.

Perfilada la decisión, se pasa a la formalización de la misma, la cual, en función de su transcendencia política o a causa de la división de poderes se realizará en sede parlamentaria o gubernamental.

- *Implementación*⁵⁶: Es una nueva fase de la política que sirve de nexo entre la adopción y formalización de la decisión y su ejecución, siendo un paso fundamental para la función de apoyo a la decisión. Por tanto, resulta a todas luces que en esta fase el protagonismo y la labor del cuerpo administrativo es especialmente significativa.

Es necesario hacer un énfasis especial en esto último que acabamos de señalar puesto que si tan evidente es la necesidad de considerar la actuación de los sujetos y la forma en que participan del diseño y la ejecución de los programas públicos, la teoría de la Ciencia de la Administración y las Políticas Públicas por lo general aún no han prestado la suficiente consideración al análisis detallado de las actuaciones, la estructuración y el comportamiento interno de las organizaciones que hacen posible que los objetivos de las políticas públicas se conviertan en resultados tangibles.

Más concretamente, queremos hacer hincapié sobre el proceso de implementación⁵⁷ ya que durante esta fase se asignan, se organizan y se disponen los recursos administrativos con el fin de llevar a cabo la

⁵⁶ Destacar como elemento bibliográfico de interés acerca de la implementación: GUERRERO: "Los usos del análisis de implementación de políticas públicas", en *Gestión y Políticas Públicas*, vol. III, n°1, México. 1994.; DESAI: "The politics of implementation design", en *Papers in Public Policy and Economic Development*. Barcelona. 1992.; PALUMBO; CALISTA: *Opening up Blanck Box Implementation and public policy process*. Nueva York. Greenwood Press. 1990.

⁵⁷ Wildasky define la implementación como el proceso de interacción entre objetivos y resultados, difícilmente distinguible de la decisión. De similar forma, Elmore señala que las políticas no pueden comprenderse al margen y separadamente de los medios de ejecución y Thoenig lo entiende como aplicar un programa de acción a un programa planteado. Bardach, por su parte, centra su atención en la relación de los distintos actores por el tratamiento de los recursos de la política en cuestión.

ejecución de los programas y la consecución de los objetivos en los términos establecidos⁵⁸.

Esta afirmación queda perfectamente corroborada por las operaciones básicas que durante ellas discurren. Así, tras la formación definitiva de la decisión se determinan de forma precisa cuáles son los factores administrativos necesarios para la ejecución. Seguidamente, se procede para que los responsables de la función de mantenimiento los pongan a disposición de quienes materialmente van a encargarse de la fase de ejecución⁵⁹.

La preocupación del cuerpo administrativo con respecto a los recursos no acaba ahí pues ha de ser continuo su seguimiento, incluso durante la fase de ejecución. Esta labor se realiza mediante las demandas de información y el obligado control⁶⁰.

Como podemos observar, durante la implementación se manifiestan las relaciones más complejas y estrechas entre el cuerpo político y el administrativo. Teniendo ya a la vista la fase y función de ejecución, ambos grupos que constituyen la Administración deben ejercitar una complicada operación de equilibrio, armonía e integración de todos los factores administrativos que entran en liza, de tal forma que como afirma Baena del Alcázar, la asignación de recursos condiciona absolutamente la ejecución, pues con una asignación de recursos incorrecta no se puede desarrollar una gestión adecuada y, por otro lado, una correcta asignación de recursos puede desarrollar una gestión ineficaz. De ahí lo clave de la implementación dentro de todo el proceso⁶¹.

⁵⁸ Este proceso de reunión y ensamblaje de los factores administrativos habrá de ser tanto más cuidado y planificado cuanto más numeroso y complejo sean dichos recursos o cuanto de forma más escalonada se produzcan en el tiempo. HANNEQUART: *Production publique et science de l'administration publique*. Estudio del GEAP, Bruselas, Institut International des Sciences Administratives, 1985.

⁵⁹ Baena del Alcázar precisa con acierto la necesidad de distinguir entre quienes disponen y asignan los recursos, por un lado, y el colectivo que los emplea, por otro. De ahí la importancia de diferenciar entre planificar los factores administrativos y ejecutar la actividad. BAENA, M.: *Curso de Ciencia de la Administración*. (4^o Edición). Madrid. Tecnos. 2000.

⁶⁰ Teóricamente esta tarea es responsabilidad del político encargado de la iniciativa. Sin embargo, es más común que los propios funcionarios se encarguen de ello, así como de las demás actividades posteriores a la formalización.

⁶¹ Tal y como afirma WINTER, existe una vinculación trascendental entre las distintas fases de las políticas públicas, de forma que la formulación y la decisión condicionan la implementación y ésta a su vez influye decisivamente

En términos similares se pronuncia L.F. Aguilar, quien señala la cada vez mayor centralidad y trascendencia de la implementación en el conjunto de la política pública, y considera que una buena ley o un buen diseño son elementos necesarios pero no suficientes para el éxito final de la acción pública⁶².

Por todo ello, es fundamental para el estudio administrativo que el acercamiento del policy analysis hacia el interior de la Administración Pública suplante definitivamente errores de partida tales como hacer de los Gobiernos y los cargos políticos los únicos y principales sujetos decisores de lo que hay que hacer y de cómo hacerlo, de realizar una división radical entre los políticos como decisores racionales y los empleados públicos como meros ejecutores neutrales e imparciales de decisiones preestablecidas.

Unicamente así es posible no solo responder correctamente a la interrogante de qué ocurrió sino lo que es más importante, por qué ocurrió de esa manera y de si los recursos empleados son los más adecuados en cuanto a cantidad y calidad.

Así, buscamos añadir un nuevo rumbo en favor del establecimiento de un método de estudio capaz de aportar mayor valor añadido si tomamos al rendimiento como elemento dinámico de análisis más allá del estudio pasivo de la conformidad y el control de la acción administrativa.

- *Ejecución*⁶³: Después de la fase de formulación e implementación se da paso a la ejecución de las acciones que componen la política en cuestión. Es precisamente aquí, donde nuevamente se produce un contacto directo entre todos los actores implicados en la política en cuestión⁶⁴.

en la ejecución. WINTER: "Integrating implementation research", en PALUMBO; CALISTA: *Opening up Black Box Implementation and public policy process*. Nueva York. Greenwood Press. 1990.

⁶² AGUILAR L.F.: *La implementación de las políticas públicas*. México. Porrúa. 1996.

⁶³ Sobre la ejecución de la decisión ver: LINDERS; PETERS: "La ejecución como guía para la formulación de la política", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, n°4, 1989.; MEDINA: *El control de la política pública*. México. Plaza y Valdés. 1993.; MORATA: "Políticas públicas y relaciones intergubernamentales", en *Documentación administrativa*, n°224-225, 1991.; PRESSMAN; WILDAWSKY: *Implementation*. Berkeley. California University Press. 1979.

⁶⁴ Así cada investigador de esta materia ha puesto sus miras en algún sujeto concreto. PALUMBO; CALISTA: *Opening up Black Box Implementation and public policy process*. Nueva York. Greenwood Press. 1990.; ARELLANO:

Por otro lado, no solo durante la implementación sino nuevamente en la ejecución podemos volver a corroborar la relevancia y preponderancia del papel del personal administrativo. No en vano, se encarga de generar las alternativas que hacen posibles el desarrollo práctico de los contenidos establecidos en los programas de actuación definidos de manera genérica por el nivel político⁶⁵, por lo que éste será un apartado especialmente relevante de nuestro método de análisis.

Finalmente, añadir la advertencia de que la ejecución puede producirse bien mediante unidades públicas que realicen prestaciones y servicios directos o bien mediante organismos privados financiados públicamente, generalmente con el fin de producir bienes.

- *Evaluación*⁶⁶: Finalmente, una vez ha concluido la evaluación, llega el momento de valorar dos conceptos clave: la *eficacia* de las políticas públicas o consecución de los fines y la *eficiencia* o realización de los mismos a costes tolerables.

Para ello, los criterios y tipos de evaluación son múltiples:

- de *contenido*, si se realiza efectivamente la actividad;
- de *impactos*, si se incide en la realidad;
- de *resultados*, comparando los logros obtenidos y la utilidad;

“Políticas pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad. Hacia una perspectiva diferente”, en *Gestión y Política Pública*, vol. V, n°2. México. 1996.; SUBIRATS: “Consideraciones político-administrativas sobre la puesta en práctica de las políticas públicas”, en *Autonomies*, n°9.

⁶⁵ Esta afirmación está directamente relacionada con la percepción contrastada de que la elaboración y ejercicio de las políticas públicas no pueden estar férreamente controlada desde arriba hacia abajo. No al menos sin ningún tipo de participación desde abajo.

Nagel llega incluso a aseverar que los funcionarios de ventanilla son los sujetos que más fácilmente pueden interpretar el éxito de sus intervenciones, bien de índole legal, profesional, formal o informal.

NAGEL, S.: *Encyclopedia of policy studies*. New York. Marcel Dekker. 1989.

⁶⁶ Acerca de la evaluación de políticas ver: BARRERA; RESTREPO: “Control y evaluación de políticas públicas”, en *Revista Tecnología administrativa*. Medellín (Colombia). Vol XI, n°23 1997.; BOUCKAERT, G.: “Cantidad y calidad en el análisis de políticas públicas”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Madrid, n° 11-12, 1998.; PALFREY: *Policy evaluation in public sector*, Avelvury. 1992.; MONNIER, E.: “objetivos y destinatarios de las evaluaciones”, en *Documentación Administrativa*, n°224-225, 1991.; DERLIEN: “Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Madrid, n° 11-12, 1998.; PERRET: “Réflexions sur les différentes modèles d’evaluation”, en *Revue française d’Administration Publique*, n°66, 1993.; ARENILLA, M.: *Administración y políticas públicas*, en Curso de formación de Directivos a Distancia. Instituto Andaluz de Administración Pública, de próxima aparición.

- de *estrategia*: comparación de alternativas y políticas.

Siendo consecuentes con el planteamiento general del marco teórico de las políticas públicas que hasta aquí hemos venido manteniendo, a la hora de abordar la evaluación vamos a hacer especial hincapié en dos aspectos fundamentales.

a.- En primer lugar, cabe recordar que, en función de las variables e indicadores que seleccionemos en la evaluación, podrán extraerse una enorme variedad de resultados y conclusiones. Pero además, la evaluación de políticas públicas, tal y como es entendida en la actualidad, va mucho más allá de su definición y práctica de mero control de la legalidad burocrática y procedimental o como una certificación de la actuación administrativa conforme a las precisiones normativas.

Hemos de ser conscientes de que la evaluación clásica desde la perspectiva racional-burocrática, cuyo objetivo es preservar el cumplimiento de las reglas formales vigentes, procede de un contexto histórico-administrativo singular y ya hace tiempo superado en cuanto a la forma de entender las organizaciones y la finalidad de la Administración Pública.

En todo caso, mantener esa percepción evaluativa choca frontalmente con la complejidad del entorno social sobre el cual se desarrolla la acción pública, es incapaz de percibir y trabajar con el impacto social que se produce hoy día sobre las políticas, no es posible mantener el equilibrio entre la definición actual de eficacia pública y su mediación práctica y realista ni, finalmente, mucho menos aprehender y aportar medidas más efectivas capaces de mejorar los resultados de la intervención pública ante los procesos sobre los cuales pretende incidir la Administración.

Por el contrario, somos partidarios de centrar nuestro estudio tanto en los múltiples efectos internos como en los numerosos resultados externos que la gestión administrativa reporta.

En este sentido consideramos de especial interés evaluativo los siguientes aspectos:

- *Diseño de la política pública*, tanto desde el punto de vista de los objetivos⁶⁷ como de la organización y el procedimiento establecido de cara a la elaboración de las medidas y acciones más oportunas.

⁶⁷ WEISS, C.H.: *Evaluation research*. Prentice-Hall. Englewood Cliffs. 1992.

Para ello, es necesario analizar la elección realizada en cuanto a fines generales y objetivos específicos⁶⁸, el tipo de indicadores cuantitativos y cualitativos que se emplean para medir el grado de consecución de los resultados y demás efectos, la atención y obtención de datos referentes a los sujetos participantes en su relación con los distintos aspectos del programa, así como las demás informaciones recogidas para hacer el necesario seguimiento y tomar las decisiones oportunas en cada fase de la política.

- *Implementación*, contrastando la previsión de factores administrativos (personal, diseño orgánico, información, gestión administrativa y presupuesto) con la utilización efectiva de dichos recursos durante la ejecución de las distintas acciones que comporten el programa.
- *Utilidad del programa*: Es fundamental conocer el nivel de cobertura finalmente ofrecido por el programa, es decir, con qué intensidad llega a alcanzar a los sujetos para los cuales se han encaminado efectivamente las medidas. Igualmente, es necesario prestar especial atención al grado de relación entre los servicios en un principio planificados y los servicios realmente distribuidos⁶⁹, así como saber discernir entre los efectos del programa de aquellos otros efectos que no se hubieran producido en su ausencia⁷⁰.

b.- En segundo lugar, de la misma forma en que el número de sujetos y la cantidad de instrumentos de actuación pública que participan durante las fases de formulación y elaboración han ido en aumento, durante la evaluación ésta complejidad se traduce en una multiplicación de intereses y conclusiones en función de cada actor, y por tanto, a menudo divergentes y hasta incluso contrapuestos⁷¹.

⁶⁸ No debemos olvidar que este tipo de evaluación tan extendido solo puede realizarse con las suficientes garantías en función de la claridad y la precisión de los objetivos, pues abundan más las ocasiones en que éstos son fruto de las negociaciones políticas cuyos acuerdos son únicamente posibles mediante fines abstractos, múltiples y hasta contradictorios. BALLART, X.: *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?*. Madrid. INAP. 1992.

⁶⁹ ROSSI, P.; FREEMAN, H.: *Evaluation: A systematic approach*. Beverly Hills. Sage. 1985.

⁷⁰ ROSSI, P; WRIGHT, J.: "Evaluation research. An assessment", en *Evaluation Studies Review Annual*. Vol 11. 1984.

⁷¹ El escenario en el cual se sitúa la actuación de la Administración Pública ya no se caracteriza por la unidad de sus actores entorno al "interés general" sino que, tal y como lo venimos advirtiendo, cada vez más asiduamente con la satisfacción de intereses diversos y específicos.

Por ello, hemos de ser conscientes de que el cúmulo de datos, informaciones y resultados no serán interpretados de la misma forma por quienes deciden, por quienes ejecutan ni por cada uno de los destinatarios de la acción pública.

Por consiguiente, actualmente, la interrelación, la comunicación, la coordinación, la negociación y el consenso son necesarios que se produzcan hasta el final mismo de la política en cuestión pues ahora la finalidad de la Administración ya no consiste en producir bienes y servicios estandarizados y en la obtención de resultados, sino en la prestación de un bien o un servicio acorde a necesidades e intereses cada vez más individualizados, a la satisfacción de problemas particulares.

Tal y como advierte Monnier, la evaluación no se pronunciará sobre el éxito o fracaso de una acción comparando los resultados finales con las declaraciones de intención iniciales. La acción será juzgada positiva o negativamente por una u otra parte en virtud de que se hayan satisfecho sus intereses específicos en el marco de la acción realizada después de la negociación⁷².

De ahí la multiplicidad de interpretaciones ante una teórica eficacia de lo público, y de ahí la necesidad tantas veces repetida por Patton y Monnier por facilitar una participación plural, particularmente en la recogida de información pero que podemos ampliar a todo el proceso en general, en el cual queden comprometidos todos los agentes implicados (políticos, técnicos y civiles) pues solo de esta forma será dada por válidos, aceptados y utilizables las prescripciones que establezca dicha evaluación⁷³.

No en vano, este marco teórico que presentamos y la propia bibliografía viene insistiendo cada vez más con mayor rotundidad que

⁷² MONNIER, E.: *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Madrid. Ministerio de Economía y Hacienda. 1995;

⁷³ El propósito de la evaluación pluralista es producir información sobre los efectos, la implementación y hasta los procesos de planificación de las intervenciones públicas, que sirva a los decisores políticos, administradores públicos y, en general, a aquellos que tienen capacidad para influir en las decisiones sobre acciones futuras. La evaluación, sin embargo, tiene lugar en un contexto político. Independientemente de los modelos de evaluación específicos, se puede afirmar que el conocimiento del contexto político de un programa es una condición necesaria, aunque no suficiente, para que su evaluación tenga alguna utilidad.

Se asume que al ofrecer a éstos la posibilidad de decidir qué tipo de información se recoja, se incrementan las probabilidades que los resultados de la evaluación sean efectivamente utilizados.

PATTON, M.: *Utilization focused evaluation*. California. Sage. 1996.

quien está encargados de tomar las decisiones detentan menos capacidad de poder del que se les atribuye y que los ejecutores y los destinatarios de la intervención poseen una capacidad de influir sobre el contenido de los programas mayor del que se les reconoce.

Por ultimo, terminamos la exposición de este marco teórico deseando que éste aporte y favorezca la reflexión en el seno de la Ciencia de la Administración acerca de la necesidad por reconducir el debate de la finalidad del ámbito público en el siglo XXI, no tanto centrados en enumerar los bienes y servicios que supuestamente han de esperarse en función de sus competencias cuanto que el punto de partida se sitúe en una visión estratégica de conjunto acerca de la posición en la que se encuentra y el papel que debe adoptar la Administración ante los retos y las demandas de la Sociedad y la Economía actual, en un debate sobre las prestaciones públicas que tenga como principal base y sentido de ser los problemas reales y concretos de la Sociedad a la cual sirve, no de formular decisiones sobradas de simbolismo y sentido declarativo sino de una preocupación por elaborar programas verdaderamente operativos que procuren la eficiencia de los recurso.

De ello depende en buena medida la legitimidad⁷⁴ y la representatividad de la Administración en particular y de las instituciones públicas en general durante las próximas décadas, más aún si cabe en lo que concierne a su participación en la esfera internacional.

I.3.4.- Aplicación práctica de la teoría de las políticas públicas a los Planes Estratégicos de Promoción Exterior.

La formulación teórica aquí expuesta cobra todo su sentido a la hora de analizar los Planes estratégicos de promoción exterior de empresas vascas por cuanto que su elaboración se gesta en un contexto sumamente plural, no solo en cuanto a sujetos intervinientes sino en cuanto al espectro de medidas pre-existentes en la materia. Por tanto, la decisión resultante de los Planes se hallaría en inmejorables condiciones para recoger diversas iniciativas tanto de sujetos como de carácter material, lo cual es obligado individualizar y medir la trascendencia inicial y final de cada cual.

⁷⁴ Destacan por la atención que otorgan a la cuestión de la legitimidad en el ámbito público (tanto desde la vertiente de los servicios y rendimientos como desde la vertiente propiamente institucional) obras tales como BAÑON, R; HALACHMI, A.; BOUCKAERT, G. (Comp.): *La productividad y la calidad en Gestión Pública*. Santiago de Compostela. Xunta de Galiza. 1995.

No menos importante es utilizar el cuerpo doctrinal expuesto para resaltar la forma en que la escueta dimensión organizativa y de personal condicionan al resto de factores administrativos, especialmente la información (sobre todo externa) y los procedimientos de gestión con que se ejecutarían los Planes, demostrando así la interacción entre ellos en cada fase de la política pública.

Para ello, pondremos especial atención a la manera en cómo se conformaron las previsiones de cada uno de estos factores, lo cuales es especialmente interesante en nuestro caso por cuanto que participaron agentes externos a la propia Administración.

Al respecto, cabe adelantar que un correcto diagnóstico de situación y de objetivos a abordar no aseguran por sí mismos el éxito y la eficiencia de los resultados si no se procede con igual rigor a una previsión de medidas o acciones que eran realistas y se ajusten a la verdadera capacidad organizativa, humana, material y presupuestaria. No e vano, todo ello, será comprobado acción por acción en cada Plan.

Continuando el rastro temporal de la política, el dato teórico de la forma en que se aprueba cada programa público nos permitiría observar el juego de divisiones e intereses partidistas que existían entre los distintos partidos conformantes del Gobierno de la época, a fin de que el titular de la cartera de comercio pudiera rentabilizar políticamente al máximo la labor de apoyo y promoción a las empresas vascas.

Llegado el momento de implementar el Plan estratégico correspondiente, acercaremos al máximo nuestra atención para comprobar la diferencia entre objetivos y acciones a realizar y recursos con los que se puede realmente contar, distintos de los realmente previstos y, por ende, con efectos sobre la ejecución y resultados finales del Plan.

En la ejecución descubriremos lo que verdaderamente pueden dar de sí los medios personales y materiales realmente existentes y cómo sus resultados divergentes distorsionan de manera definitiva las previsiones establecidas inicialmente para cada objetivo.

Más concretamente, la intención de la Administración de actuar de manera activa sobre las empresas exportadoras vascas en cuanto a aportación informativa, logística, institucional y financiera se transforma en acciones de carácter indirecto y redistributivo y que el estudio de los procedimientos de gestión utilizados los demuestran con meridiana claridad.

Por último, la evaluación del Plan pondrá de relieve tanto las virtudes y efectos positivos del mismo como sus carencias tanto de gestión de recursos administrativos como de resultados de ejecución e impacto real sobre la labor de Internacionalización de las empresas, los cuales serán sensiblemente inferiores a los pretendidos, tanto en

cuanto al nivel de empresas internacionalizadas como al grado de diversificación geográfica y sectorial del tipo de productos exportados, por cuanto que las acciones administrativas en realidad no fueron suficientemente contundentes a la hora de seleccionar las empresas a apoyar ni a la hora de discriminar positivamente esta diversificación.

I.4.- Marco científico de la obra.

Llegados a este punto, es necesario concretar el marco científico en el que se encuadra esta investigación.

Tal y como se puede prever, el cúmulo de cuestiones que este estudio pretende abordar requiere de una base interdisciplinar lo suficientemente sólida como para, en primer lugar, poder analizar e interpretar cada uno de los ámbitos políticos, jurídicos, económicos y administrativos que forman parte de este estudio y, sobre todo, para poder ofrecer una explicación global que será la que, en definitiva, reporte la coherencia y la interpretación de conjunto necesaria para comprender esta investigación en su integridad.

Haciendo un breve repaso de todo aquello que la doctrina al uso ha venido a denominar como el hecho regional, podemos contemplar cómo el cúmulo de investigaciones que durante las últimas décadas se han realizado comprende diversas áreas del conocimiento que van desde la Economía, tomando la región como unidad de análisis, hasta el Derecho (descentralización, reparto competencial...), pasando por la Historia y la Sociología (desde el punto de vista étnico) o la propia Politología (poder y participación).

Ahora bien, a nuestro entender, la nueva estructura de límites y oportunidades que el actual panorama internacional ofrece a los mesogobiernos requiere de un salto cualitativo en dichos estudios. En principio, sabemos quienes son las regiones y que producen, pero a la hora de responder al cómo se desenvuelven o cómo se organiza la, proyección internacional⁷⁵, tanto de sus instituciones político-administrativas como de sus actividades y programas públicos, surgen demasiadas incógnitas sobre las que se debe profundizar y resolver con la mayor brevedad posible.

Por tanto, uno de los retos de esta investigación reside en generar un salto cualitativo en las actuales líneas argumentales acerca de la acción pública, especialmente de los entes sub-estatales, desde el convencimiento de que no hay mejor forma de reconocer sus

⁷⁵ Usaremos las expresiones de "proyección exterior" o "acción exterior" para referirnos al conjunto de actividades regionales que impliquen el establecimiento de contactos, intercambios, vínculos de colaboración o cooperación más allá de las fronteras del Estado del que forman parte dicha región.

posibilidades de participación y su capacidad de influencia como sujetos en el escenario internacional que dejando de situar a su persona, es decir, “al quién” como objeto de estudio para trasladarlo al “qué hace” y “cómo se desenvuelve” dentro del sistema europeo e internacional.

En el caso de esta investigación pondremos especial atención en el Gobierno y la Administración Pública vasca y, más concretamente, en sus políticas y su organización pública destinada al apoyo y promoción a la Internacionalización económica y empresarial vasca.

Esto significa que la Ciencia de la Administración Pública y la teoría de las Políticas Públicas constituirán la base científica fundamental de este estudio, si bien habrá de estar apoyada por otras disciplinas como las Relaciones Internacionales y el Derecho.

Para ello, empezaremos diciendo que el uso del conocimiento de la **Ciencia Política** estará siempre presente a lo largo de la investigación por múltiples motivos:

- Por un lado, estamos tratando acciones de Gobierno y Administración que han de responder ante el Parlamento y ante otra serie de instancias políticas.
- Por otro, el uso de la acción exterior en sentido general y de la promoción de las exportaciones e inversiones en particular, trae consigo en multitud de ocasiones un profundo significado político de autogobierno que provoca interesantes consecuencias retroalimentadoras.
- Y por si esto fuera poco, a todo ello hay que añadir la presencia de factores ideológicos y de afirmación territorial como un objetivo más entre las causas de la acción de determinados entes sub-estatales más allá de sus fronteras, sobre todo, si éstos están dirigidos por Gobiernos de índole nacionalista.

Al hilo de este último argumento, haremos uso del conocimiento de las **Relaciones Internacionales**.

El estudio del contenido material de la acción exterior nos conduce a enfocar el análisis desde diversos puntos de vista. Así, desde el prisma organizativo, es necesario observar la adaptación orgánica de las instituciones gubernamentales y administrativas al nuevo contexto de globalización, integración e interdependencia. Pero, además, nos corresponde prestar igual atención a la perspectiva funcional, es decir, al conjunto de relaciones, decisiones y actividades que con base en la Administración se proyectan o desarrollan más allá de sus fronteras a fin de conseguir unos determinados resultados.

Por último, profundizando en los enfoques a utilizar en esta investigación, llegamos hasta el punto más trascendental de nuestra obra, que no es otro que el análisis de las políticas, programas y actividades referido al apoyo de exportaciones e inversiones por parte de las Administraciones Públicas vascas.

Pero ante todo, el estudio del contenido material de estas actuaciones públicas supone adoptar el enfoque de la **Ciencia de la Administración y las Políticas Públicas** como pilar metodológico principal.

Ahora bien, como ya advierte Carlos Conde⁷⁶ en varias de sus obras, la acción exterior de los entes sub-estatales no puede ser entendida como una política pública en sentido “sui generis”, sino en todo caso como una serie de instrumentos y modos de actuar en el marco internacional que pueden referirse a diferentes políticas públicas.

Eso sí, esto no quiere decir que no sea preciso un estudio independiente, tanto de las unidades orgánicas diseñadas especialmente, o siquiera involucradas en la inserción internacional, como de los instrumentos de proyección exterior más usuales.

De esta forma, los resultados de este tipo de estudios pueden ser aplicados a unos u otros ámbitos sectoriales determinados, es decir, que el análisis del contenido de la acción exterior de los mesogobiernos debe entenderse como el estudio de casos particulares y de ámbitos materiales concretos.

Por ello, debemos recordar que la profundidad que esta metodología puede llegar a alcanzar en el conocimiento de las implicaciones internacionales de los entes sub-estatales jamás podrá concluir en una perspectiva general (política exterior, comercio exterior...) de la que carecen (en sentido estricto) competencial e instrumentalmente dichos sujetos como tales, máxime en un marco jurídico español y europeo tan caracterizado por su concurrencia entre niveles y materias.

El objeto de nuestra tesis, entendida en su conjunto de aspectos económicos e internacionales, es un claro botón de muestra de lo que acabamos de señalar.

Tal y como en la práctica sucede, que Euskadi no cuente actualmente con capacidad para llevar a cabo una política exterior en sentido genérico no quiere decir que no actúe en dicha esfera a partir de ámbitos políticos, económicos, sociales y culturales determinados.

⁷⁶ Al hilo de esta afirmación, es obligado hacer mención especial de la importante contribución llevada a cabo por Carlos Conde al estudio de la acción exterior. Ver CONDE, C.: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. La construcción administrativa de los Gobiernos territoriales en un contexto de integración internacional*. Madrid. Taurus. 2000.

Por la misma razón, el que el Gobierno Central de Madrid ostente exclusividad competencial en materia de comercio exterior no impide que el Gobierno de Gasteiz implemente políticas de apoyo y promoción a las exportaciones vasca.

A lo largo y ancho de esta investigación doctoral también tendremos presente las aportaciones de **diferentes áreas del Derecho**. Por una parte, el Derecho Internacional Público nos sirve como referente del conjunto de posibilidades necesarias en el campo internacional público a cualquier tipo de sujeto, elemento o circunstancia.

Por otra parte, es imprescindible considerar las fuentes jurídicas del Derecho Constitucional puesto que en él se establece el marco jurídico de relaciones entre los diversos sujetos, así como sus respectivos ámbitos y posibilidades de actuación.

Por último, haremos mención del Derecho Administrativo en la medida en que nos puede proporcionar elementos de análisis sobre la producción normativa de las instituciones públicas y de las administraciones sub-estatales en concreto.

Tal y como se podrá observar a lo largo de este estudio, nos interesa dar respuesta a la interrogante de cuál es la inserción real y/o posible de la acción exterior de los mesogobiernos en el sistema internacional tomando como marco de discusión la dialéctica entre acción y estructura dentro de la política mundial de nuestros días.

Nuestro punto de vista, acorde a la corriente estructuracionista, nos conduce a pensar que si bien el entorno social establece sobre los actores tanto limitaciones como posibilidades específicas para la acción, los sujetos contribuyen con sus actuaciones a reproducir o transformar dicho entorno, con lo cual éste se hallará en continuo cambio.

En definitiva, al optar por esta última postura, queremos apuntar hacia el papel de actor transformador que protagonizan, entre otros muchos, los entes sub-estatales a través del uso de diversos instrumentos de proyección internacional dentro de la estructura mundial actual que pone en tela de juicio las formas clásicas de organizaciones institucionales y administrativas a la hora de afrontar los nuevos retos expuestos por la sociedad y el mercado del siglo XXI.

I.5.- Hipótesis de trabajo y metodología de la obra.

A continuación pasamos a exponer el total de hipótesis cuya resolución nos ofrecerá en su conjunto el resultado real del impacto de los Planes públicos de apoyo a la exportación de las empresas vascas y de cómo la Administración vasca ejerce la acción exterior en clave económica.

1. Para comenzar hemos de señalar que esta investigación se centra en la relación actual existente entre las nuevas exigencias de las economías por abordar con éxito el reto de la Globalización y los nuevos métodos e instrumentos con que cuentan las Administraciones Públicas a fin de apoyar y promocionar la Internacionalización de la producción y del capital de las empresas de sus respectivos territorios.

Por tanto, el desarrollo y evolución de las nuevas formas de competitividad de las empresas privadas, en este caso, de la internacionalización de la mayor parte de los elementos empresariales fundamentales como son la producción, la financiación, la logística y distribución, los recursos humanos, la información y la gestión, implica igualmente la adaptación a este novedoso escenario de Globalización e Integración tanto de las estructuras organizativas como de los instrumentos y medidas con que actúan las Administraciones Públicas en clave de participación y representación en el exterior.

Tal y como se evidencia en nuestros días, las medidas de regulación, la intervención, la planificación económica estatal, la subvención regional y el control público han sido dejados a un lado en favor de otras formas de actuación e incidencia pública como son la promoción, la descentralización, el fomento de recursos endógenos estratégicos (como son las infraestructuras de comunicación, la educación o la formación) y el recurso a la acción exterior institucional pública.

En consecuencia, este estudio está encaminado a descubrir y analizar toda la complejidad que gira entorno a las políticas y programas públicos de apoyo y promoción de las exportaciones vascas desde que éstas son formuladas hasta la obtención de resultados y posterior evaluación: quiénes son los sujetos que participan de las acciones y cómo se coordinan o compiten, cuáles son las funciones que ejercita la Administración Pública y cómo maneja los diferentes factores

e instrumentos con que cuenta a su disposición (organización, información, recursos humanos, procedimiento de gestión y presupuestos).

Para ello, abordaremos esta investigación desde un doble punto de vista:

- El impacto de la Internacionalización como contexto de la Modernización de las estructuras organizativas y la acción pública actual.
- La respuesta activa que en clave de acción exterior desarrollan las Administraciones Públicas de cara a la consecución de la eficacia de sus políticas y su representación institucional pública, utilizando como caso práctico los Planes Estratégicos de promoción de exportaciones vascas durante el periodo 1994-1999.

2. En la medida en que se consolida la trascendencia de las organizaciones multilaterales internacionales como foros de encuentro decisivos para el debate de la liberalización y la regulación económico-comercial, y que sus acuerdos alcanzan a cada vez más ámbitos y competencias que las estrictamente económicas, analizaremos cómo los poderes ejecutivos (Gobiernos y Administraciones Públicas) que ven involucrados o comprometidos sus intereses económicos y políticos por las decisiones que en dichos foros internacionales se producen, adoptan como solución común y generalizada (incluso con independencia del ámbito local, federal o estatal al cual pertenezcan) la participación y la representación exterior más directa y efectiva posible de cara a promocionar y defender las necesidades, las demandas e intereses de su propio colectivo o territorio.

Evidentemente, esta circunstancia requiere inexorablemente por parte de los Gobiernos y Administraciones Públicas de una importante adaptación de sus factores administrativos como son:

- Una organización interna y sobre todo, en el exterior, capaz de hacer llegar su presencia y su acción a aquellos centros de decisión, públicos o privados, estratégicos para los intereses sociales, económicos y políticos a los cuales representa.
- Una gestión de la información capaz de ser conseguida, de ser constantemente actualizada y de ser transmitida en forma de conocimiento estratégico al máximo número de sujetos interesados posible.
- Un procedimiento de gestión lo más eficaz posible para unas prestaciones y servicios lo más acorde y especializados que sea

posible de cara a abordar con éxito el reto de la Internacionalización.

- Una administración de los recursos presupuestarios que rentabilice la costosa carga financiera que de por sí supone la acción exterior. Para ello, realizaremos un análisis sobre las soluciones jurídicas más asiduamente utilizadas para mantener una presencia permanente en el exterior (más concretamente, Fundaciones, Institutos, Patronatos, Delegaciones, Oficinas comerciales, etc...).
- Unos recursos humanos y una política de personal que favorezca la combinación de la especialización en un ámbito material concreto con el conocimiento y la capacidad de gestión de su vertiente internacional concreta.

3. Por tanto, nuestra labor es investigar desde el punto de vista de la Administración Pública y de las Políticas Públicas todas aquellas transformaciones que se registran en la Administración Pública vasca como consecuencia de su adaptación a los efectos de la Globalización y a los procesos de integración propios de su entorno.

Para ello, centraremos especialmente nuestra atención sobre cada uno de estos factores administrativos fundamentales con el fin de discernir y de enumerar los elementos que optimizan la presencia institucional y la representación de los intereses vascos en el exterior.

Más concretamente, el estudio de la presencia, el apoyo y la promoción pública de la economía vasca a nivel internacional vendría determinado por un cuadro de análisis que englobará los siguientes aspectos:

- Cómo interiorizan las administraciones públicas los acontecimientos, decisiones e informaciones producidos a nivel europeo e internacional, es decir, cómo afectan y condicionan los acuerdos internacionales sobre los modos y la aplicación de las políticas y actuaciones públicas de apoyo y promoción a empresas.
- En función de la relevancia de la Internacionalización económica, cuál es la metodología de elaboración, medidas e instrumentos que recogen los Planes Estratégicos de promoción de exportaciones vascas:
 - Objetivos y acciones
 - Cómo y que resultados revierte la colaboración entre el sector público y el privado.

- Características de la coordinación interdepartamental e intergubernamental existente.
- Cuál es el grado de presencia efectiva de las instituciones públicas vascas en el exterior con el fin de apoyar la Internacionalización de la economía vasca. En definitiva, qué nivel de aportación real ofrecen las distintas Fundaciones, Institutos, Consultoras, Sociedades Privadas de capital público, Asociaciones o Delegaciones.
- Comprobar el nivel de eficacia y eficiencia tanto de la arriba mencionada infraestructura organizativa de cara al apoyo a la internacionalización económica.
 - Información (gestión del conocimiento).
 - Relación y coordinación entre la Administración en Euskadi y su red de internacionalización en el exterior.
 - Representación ante otras Administraciones y organismos multilaterales.

4. Llegados a este punto, es sencillo comprobar cómo los objetivos que viene a perseguir el proyecto de Reforma, Racionalización o Modernización de cualquier Administración Pública a la hora de aportar una mayor eficacia, eficiencia y calidad a la actuación pública en general, ha de tener en todo momento presente qué tipo de relación, de prestaciones y de servicios públicos son los más adecuados para el colectivo social y económico de un territorio determinado, e igualmente, para ello es obligado realizar la precisiones necesarias sobre la evolución del entorno en el cual se circunscribe y se desarrolla la actividad de dicho colectivo.

En este sentido, es nuestra intención conocer el grado y la forma en que la Internacionalización influye sobre las Reformas y las políticas de Modernización de las Administraciones Públicas (AA.PP.) desde un doble punto de vista:

- Por un lado, la Internacionalización como elemento fundamental del contexto y un pilar básico sobre el cual ha de desarrollarse la visión y los objetivos estratégicos para la organización y la acción de las AA.PP.
No en vano, tal y como demostraremos a lo largo de esta investigación, tanto los recursos materiales y humanos como las estructuras organizativas de las AA.PP. habrán de girar entorno a decisiones e informaciones que, aunque se decidan y se produzcan fuera de sus fronteras jurídico-políticas, afectan directamente sobre el territorio que administran.

- Por otro, la Internacionalización como variable determinante actual de la acción política y económica de la Sociedad y el tejido empresarial de cada territorio y comunidad, lo cual exige una Administración que apoye con una serie de servicios cuya elaboración y prestación requiere de información, representación, infraestructura e instrumentos capaces de alcanzar su influencia y su acción más allá de sus propios límites jurídico-administrativos, lo cual como podremos observar es fundamental en casos como los programas públicos de promoción de Internacionalización de empresas.

En definitiva, pretendemos demostrar cómo actualmente los objetivos de eficacia, eficiencia, calidad y representatividad que toda Reforma y Modernización administrativa requiere, han de ir acompañados de una adecuada preparación de los instrumentos administrativos (organización, procedimiento de gestión, información y recursos humanos) para afrontar tantos y tantos asuntos y competencias cuyas soluciones y servicios solo son posibles ser ejercidos con una acción pública en paralelo a su correspondiente dimensión exterior.

5. Una vez que hallamos estudiado la existencia y trascendencia de la dimensión no solo interna sino también exterior respecto de las competencias del autogobierno vasco directa o indirectamente relacionadas con el ámbito de la promoción y el impulso económico, nos detendremos a evaluar el grado de adecuación del actual marco jurídico-político para con el ejercicio de la acción exterior de las instituciones públicas vascas a favor del apoyo y promoción de la Internacionalización económica de Euskadi.

Esto implica, en primer lugar, realizar un estudio en profundidad de las implicaciones (jurídicas, políticas y administrativas) reales del contenido de la Constitución española (C.E.) y del Estatuto de Autonomía del País Vasco (E.A.P.V.) al respecto tanto de las Relaciones Internacionales en general como de los intercambios comerciales exteriores en particular, es decir, cómo se organiza jurídicamente el ejercicio de los asuntos políticos y económicos exteriores entre los distintos ámbitos ejecutivos del Estado y de qué forma la práctica político-administrativa avala o revate con dicho sistema de actuación pública cara al exterior.

Si a este análisis le añadimos las conclusiones obtenidas del estudio y concreción de las principales características que definen las Relaciones Internacionales en la actualidad, el resultado final nos ofrecerá el cuadro exacto sobre el cual han de proponerse los métodos de actuación y los instrumentos públicos más importantes de cara a hacer lo más efectiva posible la participación y defensa de los intereses y necesidades del territorio al que cada Gobierno y Administración

Pública representa, lo cual implica tener en todo momento presente y actuar conforme a las dinámicas y estructuras propias de la arena internacional de las próximas décadas.

Con ello, fundamentalmente pretendemos presentar los elementos más importantes que la letra del marco jurídico-político respalda o rechaza en lo referente a la acción exterior institucional pública, así como determinar los términos en los cuales se asegura la eficacia de su implementación cara al exterior.

6. Después de efectuar el análisis del conjunto de transformaciones que acontecen en el seno de las Administraciones Públicas con el fin de mejorar y adecuar el cúmulo de prestaciones y servicios a las necesidades y demandas de la Sociedad y Economía actual, así como de investigar cuál es la incidencia efectiva del contexto internacional de nuestros días sobre las necesidades e intereses tanto de las Administraciones como de los administrados, centraremos nuestra atención en el estudio del comportamiento de la Administración Pública Vasca con respecto a los programas de apoyo y promoción de las exportaciones de empresas vascas.

De esta forma comprobaremos desde el punto de vista práctico cuál es el grado real tanto de la actualización de las acciones públicas como de las estructuras administrativas en Euskadi de cara a la consecución del objetivo general de Internacionalización de la economía vasca.

Para realizar esta labor utilizaremos el siguiente cuadro metodológico de análisis y evaluación:

- Confrontaremos el nivel de adecuación de los objetivos y las acciones propuestas con el tipo de tejido económico y de los sujetos hacia los cuales se dirige y pretende apoyar la acción pública, además de contrastar si la ejecución final se corresponde efectivamente con las previsiones manejadas y establecidas durante la elaboración y posterior aprobación de los programas públicos.
- Demostraremos cómo el devenir político y económico de las RR.II. desde un orden bipolar y estatocéntrico hacia las integraciones económicas, las unificaciones políticas, la liberalización financiera y comercial y la consolidación de organizaciones de carácter multilateral incide en la capacidad de actuación y en la selección de instrumentos político-administrativos desde las antiguas prácticas de intervención y planificación directa y centralizadas desde el lado de la demanda hacia nuevas y sofisticadas formas de apoyo y

promoción indirecta y de carácter descentralizado que ejercen su influencia del lado de la oferta.

- Analizaremos como se gestiona la interrelación existente entre las acciones aprobadas para el cumplimiento de los objetivos establecidos en los Planes de apoyo a la exportación de empresas vascas y la práctica de actuaciones políticas y administrativas en el exterior por parte de las instituciones públicas vascas de cara a implementar y ejecutar eficazmente el contenido de dichos planes, y con ello, por ende, la participación y representación pública vasca en el exterior a favor de los intereses de Internacionalización del tejido económico de Euskadi.

7. Finalmente, analizaremos los efectos y los resultados de la práctica de los Programas de promoción de exportaciones vascas en el área del Mercosur y Chile a fin de conocer en la distancia el grado de efectividad de dicha políticas en particular como del conjunto de factores administrativos en general (organización, información, presupuestación, recursos humanos y procedimiento de gestión).

Fijaremos muy especialmente nuestra atención en aspectos tales como la incidencia administrativa real en la consecución de una mayor diversificación geográfica de las exportaciones vascas, así como de una mayor diversificación productiva.

Asimismo prestaremos atención a la coordinación entre la Administración vasca en Euskadi y las delegaciones vascas en el exterior en su labor de apoyo a la Internacionalización de empresas vascas.

I.6.- Fuentes utilizadas.

La tarea de localización, recopilación y estudio del conjunto de documentos, estadísticas, informes, entrevistas y fuentes bibliográficas que han sido utilizadas como soporte científico para esta investigación consta fundamentalmente de las siguientes vertientes:

- Bibliografía referente a la evolución de los cambios y transformaciones más significativos de las Relaciones económicas y políticas internacionales de nuestra actualidad, procurando una atención especial en los estudios referidos al ejercicio de la acción exterior por parte de los entes sub-estatales.
- Bibliografía acerca de la teoría de la Ciencia de la Administración y las Políticas Públicas a fin de establecerse el marco teórico más adecuado de cara al posterior análisis y evaluación de los programas de apoyo a la Internacionalización de empresas.
- En lo que se refiere al estudio concreto de los Planes de apoyo a la exportación de empresas vascas, el material utilizado ha consistido en:
 - *Documentación interna del Departamento de Comercio:* Informe de exposición y evaluación del Iº Plan Estratégico (1994-1996), Informe de formulación y descripción del IIº Plan Estratégico (1997-1999), Análisis de situación de las PYMES vascas con respecto a su Internacionalización, Memorias anuales de seguimiento y evaluación final desde 1994 hasta 1999 realizadas por la Dirección de Promoción de Comercio Exterior del Gobierno Vasco, Informes de preparación y evaluación de las misiones comerciales de carácter institucional realizadas en el marco de los Planes estratégicos mencionados, Entrevistas realizadas a la Consejera de Comercio del Gobierno Vasco, a la Responsable de Promoción Exterior y con la Directora de Internacionalización del Departamento de Industria, los responsables de SPRI Internacional y del área de Latinoamérica, responsables de la Fundaciones e

Institutos vasco-americanos del área Mercosur y Chile, el Secretario General de Acción Exterior del Gobierno Vasco y el antiguo asesor de asunto internacionales del Diputado General de Bizkaia.

- *Documentación externa al Departamento de Comercio:* Balances estadísticos trimestrales de evolución del comercio exterior de Euskadi proporcionados por el Instituto Vasco de Estadística (Eustat), Liquidaciones presupuestarias anuales y finales de los programas de Promoción Exterior y Cooperación Económica llevados a cabo por el Departamento de Hacienda del Gobierno Vasco, así como diversas entrevistas con varios técnicos pertenecientes a la Sub-Dirección General de Internacionalización de la SPRI.
- Documentación relacionada con el status jurídico y con el conjunto de actividades que la Red de Internacionalización vasca ofrece a favor de las empresas vascas en el exterior (Fundaciones, Institutos, Consultorías, Delegaciones, Oficinas y Sociedades Anónimas) así como entrevistas con los responsables de apoyo a empresas de las Fundaciones Vasco-Americanas que operan en los países del Mercosur.
- Bibliografía relacionada con estudios de coyuntura y análisis de situación de las empresas vascas de cara a la Internacionalización, publicados por el Departamento de Economía del Gobierno Vasco.

I.7.- Plan de Exposición.

Por lo que respecta al Plan de la Obra, esta investigación parte de un análisis general del proceso de transformación por la cual transcurren tanto el contexto internacional como la readecuación del papel que han de desempeñar las Administraciones Públicas en este nuevo entorno económico y político actual.

Para ello, a lo largo del Capítulo II, presentamos las principales causas explicativas del fenómeno de la Globalización y la Integración con el propósito de reconocer los efectos que generan sobre la gestión y las políticas públicas en nuestros días.

A partir de ese momento, nos centramos en estudiar más concretamente qué tipo de reacción se produce en los entes sub-estatales con el fin de afrontar los retos que impone la Internacionalización económica y política.

Precisamente de esta forma, e independientemente del grado de descentralización de cada región, comunidad o estado federado, observamos el recurso generalizado a la práctica de la acción exterior y, por ende, el reconocimiento explícito de la necesidad de readecuar los métodos de gestión y organización de sus respectivas Administraciones Públicas con el propósito tanto de apoyar de la manera más efectiva la correcta inserción del tejido empresarial de sus respectivos territorios en los flujos económicos internacionales así como para procurar participar de la manera más directa posible en todos aquellos foros donde se debate y decide cualquier aspecto relacionado con el desarrollo, el progreso y el bienestar del territorio al cual representa cada mesogobierno.

A continuación, en el Capítulo III trasladamos este estudio al marco jurídico-político del Estado de las Autonomías y, más concretamente, a la práctica de la acción exterior por parte de las instituciones públicas vascas.

De esta forma, podremos reflejar por un lado toda la riqueza y la complejidad de la discusión que gira entorno a cómo formular y desarrollar el equilibrio entre la unidad del Estado cara al exterior con la proyección internacional del autogobierno vasco, y por otro, analizar cómo se produce y qué repercusiones administrativas conlleva la

decisión política de ejercer una sistemática acción de apoyo y promoción institucional pública vasca en el exterior a favor de los intereses y las demandas del tejido económico de Euskadi.

Para ello, esta investigación recoge el estudio pormenorizado de lo que fueron los dos primeros Planes Estratégicos de promoción de empresas vascas en el exterior (1994-1999).

Así, el Capítulo IV recoge un diagnóstico de situación que descubre tanto las características de las empresas vascas en general como sus ventajas e inconvenientes en su objetivo por conseguir nuevos mercados para sus productos y servicios.

De esta forma, obtenemos el diagnóstico que más nos aproxima a conocer el conjunto de necesidades más acuciantes de las PYMES vascas y que habrán de ser, precisamente, la base sobre la cual formular los objetivos y las acciones públicas de apoyo a la competitividad de las empresas vascas en el exterior.

Llegados a este punto, el Capítulo V pone todos y cada uno de los elementos teóricos esbozados al servicio del análisis y evaluación del Iº Plan Estratégico (1994-1996).

Partiendo del estudio del marco político-institucional sobre el cual se conforma el contexto de esta política, y prestando atención al reconocimiento y comportamiento de los principales sujetos públicos y privados que en ella participaron, analizaremos el proceso de formulación tanto de los objetivos del Plan como de las acciones propuestas para llevarlas a cabo.

En consonancia con el modelo teórico presentado al comienzo de la investigación, el estudio de la actuación pública de apoyo a la Internacionalización de la economía vasca se centra en conocer cómo se han gestionado tanto las previsiones como la ejecución de los recursos administrativos fundamentales, es decir, qué personal se ha encargado del Plan, con qué estructuras orgánicas contaban, cómo recababan la información interna y externa necesaria para conocer los posibles efectos de sus acciones, cuáles fueron los procedimientos de gestión utilizados para llevar a cabo el Plan y, finalmente, cuáles fueron los recursos presupuestarios con que contaron y cómo fueron utilizados.

A partir de las conclusiones con las que termina este capítulo, el posterior análisis del siguiente Plan (1997-1999) en el Capítulo VI, nos ofrece la oportunidad de contrastar tanto la evolución como los cambios producidos por la Administración Pública vasca a fin de lograr la mayor eficacia posible en su acción de apoyo a las empresas vascas en el exterior.

Finalmente, el Capítulo VII supone un estudio sobre terreno de los efectos de la acción pública vasca a la hora de apoyar las exportaciones de productos y servicios vascos en el área del Mercosur.

Para ello, nos detendremos a analizar el contexto macro-económico y la situación comercial del cual partió dicha actuación para posteriormente conocer en profundidad la incidencia tanto de la red de Internacionalización de la Administración vasca en dicha zona como de las acciones propuestas por los Planes Estratégicos.

Por último, el Capítulo VIII quedará destinado para hacer una síntesis de las conclusiones más significativas que se extraen de la presente investigación.

**II.- EFECTOS DE LA INTERNACIONALIZACION
SOBRE LA ACTUACION Y LAS ORGANIZACIONES
PUBLICAS: EL RECURSO A LA ACCION EXTERIOR
DE LOS ENTES SUB-ESTATALES.**

II.0- Sumario.

II.1.- Introducción.

II.2.- El papel de las entidades públicas y las empresas en la internacionalización de los flujos económicos.

II.2.1.- Globalización y liberalización económica.

2.1.1.- El concepto de Globalización.

2.1.2.- Liberalización económica: el desarrollo del comercio y la inversión internacional.

2.1.3.- Causas y efectos de la Globalización.

III.2.2.- El concepto de Glocalización:

II.3.- El impacto de la Internacionalización: Recurso a la acción exterior y nuevo marco de relaciones entre poderes centrales y Mesogobiernos:

II.3.1.- Impacto de la Internacionalización de los sujetos públicos: El recurso a la acción exterior.

a.- Motivos políticos

b.- Motivos culturales

c.- Motivos económicos

II.3.2.- Nueva versión de la acción pública en el ámbito de la economía: La acción exterior al servicio de los objetivos económicos de los mesogobiernos.

3.2.1.- Relaciones institucionales de cooperación con otros entes regionales:

a.- Cooperación transfronteriza.

b.- Cooperación interregional.

3.2.2.- Acción exterior directa.

3.2.3.- Incidencia de los mesogobiernos en la arena internacional a través de los gobiernos centrales:

II.4.- Conclusiones: Los Mesogobiernos como sujetos con capacidad de participación en la esfera económica y política internacional.

II.1.- Introducción:

El capítulo que a continuación exponemos pretende ante todo facilitar la comprensión del marco actual en el cual viene a desarrollarse la práctica de la acción exterior por parte de los entes sub-estatales.

En este sentido, el lector comprobará que tanto esta contextualización como el compendio de afirmaciones y conclusiones que en ellas se insertan serán un elemento fundamental para comprender posteriormente cuáles son los efectos que el entorno económico y político internacional de nuestros días generan sobre cualquier tipo de órgano gubernamental y administrativo, y por ende, cuál es la respuesta que éstos ofrecen al reto de la Internacionalización.

Dicho esto comenzaremos por centrar la atención en la lógica económica actual del capitalismo que, con el añadido de la redimensión geo-estratégica que prosigue al colapso⁷⁷ del "socialismo real", se caracteriza por su intrínseca necesidad de expansión y, con el tiempo, la superación de las fronteras políticas no ha sido un inconveniente.

A continuación expondremos como la reestructuración de la economía mundial queda definida en términos de globalización o mundialización, pero también lo es de glocalización o localización y que, por paradójica que parezca esta realidad, no debemos confundirlo en ningún caso como una especie de fenómeno antagónico⁷⁸ sino, por el

⁷⁷ HOBBSAWN,E.: *Historia del siglo XX*. Barcelona. Ed. Crítica. 1998, pp 459-494.

⁷⁸ Sin embargo, no son precisamente minoritarios los partidarios de posturas ideológico-sociales contrapuestas, quedando reflejado de la siguiente manera: para la lógica global única y dominante de los mercados, la explosión de las diferencias es un mal a erradicar y se trata de efectos inerciales de una sociedad que está desapareciendo. Son las manifestaciones de un pasado que resiste y son las viejas identidades generadas en formas sociales definitivamente perdidas.

Para la lógica global, la disociación constituye el dato principal porque la explosión de las diferencias, lejos de ser una expresión del pasado, muestra la relevancia de la dimensión identitaria en la construcción de las sociedades humanas del futuro.

No obstante, compartimos el punto de vista del autor de esta explicación al expresar que el desafío consiste en construir la unidad en la diferencia.

contrario, como efectos complementarios, es decir, como caras de una misma moneda⁷⁹.

Consecuentemente, los diversos actores, públicos o privados (unidades políticas gubernamentales, PYMES, multinacionales...), susceptibles de contar con intereses tecnológicos, políticos, financieros o sociales procuran amoldarse sobre la base de estas premisas transnacionales, teniendo siempre presente que, como explicaremos más adelante, la intensidad de esta dinámica no es homogénea sino que dependerá de la capacidad de actuación de cada empresa, al igual que de cada Gobierno (central o regional) o de cada área geo-económica.

La dinámica internacional de comienzos del siglo XXI viene por tanto marcada en lo económico por un incesante aumento del comercio exterior debido principalmente a la puesta en marcha de importantes acuerdos de carácter multilateral e intergubernamental que persiguen la formación de bloques económicos regionales así como la mayor liberalización financiera y comercial posible a nivel mundial⁸⁰.

Con respecto al ámbito político, este nuevo escenario refleja la creación y consolidación de todo tipo de regímenes y organizaciones internacionales que, mediante sus debates y decisiones, vienen marcando el contenido principal de la agenda política y económica internacional de nuestros días.

En consecuencia, mediante este capítulo podremos contemplar tanto las causas fundamentales de este proceso de Internacionalización como los efectos que produce en forma de reestructuración de la economía política mundial.

AROCENA, J: "Globalización, integración y desarrollo local" en *Perspectiva y Sociedad*, vol XI, nº1, ILADES, Santiago de Chile. 1997.

⁷⁹ Debido a la especificidad de los objetivos de nuestro estudio, nos centraremos principalmente en las claves económicas y políticas más directas de este fenómeno que nos ocupa, no sin antes indicar ni excluir importantes aspectos sociológicos subrayados en diversas lecturas, de entre las cuales destacamos AROCENA, J.: "Lo global y lo local en la transición contemporánea", en *Revista Uruguaya de Ciencias Sociales*, 1998, pp 77-92 y AROCENA, J.: "Discutiendo lo local: las coordenadas del debate", en *Cuadernos del CLAEH*, nº 45-46, Montevideo, 1988, pp 7-16.

⁸⁰ Si bien es cierto que en determinadas ocasiones los tratados internacionales tanto de carácter político como económico-comercial se ven empañados por incumplimientos tácticos absolutamente interesados y contrarios al espíritu y letra de lo acordado, por lo que con más frecuencia de lo deseado se pone en tela de juicio la validez del mismo. Sirva de ejemplo a nivel económico-comercial los incumplimientos de EE.UU respecto de la liberalización de los intercambios comerciales del acero o el dumping practicado por Corea del Sur en lo referente a la construcción naval.

Asimismo, procuraremos demostrar cómo, paradójicamente, en el momento en que son los poderes centrales quienes constituyen la representación del interés general del Estado en tan trascendentales foros internacionales, la Internacionalización está creando sobre comunidades o colectivos humanos nuevos retos, necesidades e intereses que superan o quedan al margen de cualquier tipo de frontera geo-política estatal.

Es precisamente en este contexto en el cual los mesogobiernos recurren al instrumento de la acción exterior con el fin de procurar la correcta inserción del tejido económico, político y social sub-estatal en este nuevo concierto internacional aún en formación, puesto que cada vez con mayor asiduidad los intereses y demandas de un territorio determinado no se corresponden o incluso se contraponen frente a igualmente distintos y legítimos intereses de otras comunidades con las que comparte un mismo Estado, hecho éste que hace sumamente difícil, si no imposible, concertar posturas bajo un mismo interés general⁸¹.

Así es, en definitiva, como se conforma el marco específico de las políticas de apoyo, promoción y fomento de la Internacionalización de las economías.

Efectivamente, la inmensa mayoría de los responsables políticos señala que, en nuestros días, el desarrollo de las economías y la prosperidad de las sociedades en sus respectivos territorios pasa por adaptar su tejido empresarial a las nuevas exigencias de Internacionalización de los factores de localización, producción, financiación, distribución y venta.

Todo ello hace que la mayor parte de los esfuerzos públicos en el ámbito económico se destinen a procurar, con la vista puesta en el exterior, de un entorno social e institucional óptimo para el mundo empresarial en dicho territorio, desde el ámbito jurídico-normativo hasta la mejora de los recursos endógenos (como por ejemplo la formación laboral o la red de telecomunicaciones) pasando por un exhaustivo análisis y seguimiento público de las necesidades, problemas, obstáculos, ventajas y oportunidades de dichas empresas respecto a la penetración en nuevos mercados en el exterior.

Precisamente, a partir de este último punto es de donde arranca el objeto de estudio de nuestra investigación.

Más concretamente, nuestra labor consiste en analizar de manera exhaustiva la forma en que los mesogobiernos colaboran en la tarea de Internacionalización de las empresas locales.

Para ello, es imprescindible conocer lo que realmente ofrecen y cómo lo ejecutan las Administraciones Públicas de los entes sub-estatales.

⁸¹ Terminando generalmente por convertirse en otro interés particular más, el del propio poder central en cuestión, aduciendo éste supremas “razones de Estado”.

Nuestro convencimiento de que una presencia institucional eficaz de los mesogobiernos a nivel internacional requiere y exige paralelamente la eficiencia de aquellas actuaciones y programas públicos basados en el apoyo y promoción hacia y en el exterior de la economía y la sociedad a la cual representan, nos obliga a abordar científicamente de qué forma los mesogobiernos están llevando a cabo su particular acción exterior. De ahí que sea imprescindible una rigurosa evaluación de cómo utilizan en este sentido sus resortes ejecutivos (las Administraciones Públicas y las políticas públicas).

II.2.- El papel de las entidades públicas y las empresas en la internacionalización de los flujos económicos.

II.2.1.- Globalización y liberalización económica.

2.1.1.- El concepto de Globalización:

Cuando hacemos uso del concepto de **Globalización** nos referimos a la nueva realidad económica contemporánea en la cual emergen mercados globales como consecuencia del desarrollo de economías de escala, tanto a nivel productivo como comercial y de gestión⁸².

Efectivamente, la economía mundial viene avanzando hacia la transnacionalización de la producción y la globalización de las finanzas, incrementándose así la dureza de la competencia mundial, en un marco de creciente y asimétrica⁸³ interdependencia global entre los distintos espacios económicos (locales, regionales, estatales, o incluso intergubernamentales).

Bajo este contexto de tintes socio-económicos y políticos, se intensifica el conflicto entre aquellas fuerzas económicas y políticas que persiguen la transnacionalización de la producción, de intercambios y la plena movilidad de capital, y aquellos otros sectores económicos y políticos que, en el marco de los Estados, procuran mantener en sus propios países cierto control sobre aspectos estratégicos de la economía.

De esta manera, aquellos que incorporan en mayor grado los cambios tecnológicos, industriales y financieros abogan en favor del libre comercio de productos y servicios mientras que los segmentos estatales menos competitivos apoyan y promueven formas cada vez más sofisticadas de protección.

⁸² El término de "Globalización" fue utilizado por primera vez de la mano de LEVITT, T.: *The market imagination*, New York. The Free Press. 1983. Ver también al respecto REICH, R.B.: *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI*. Ed Vergara. Madrid. 1991.

⁸³ MONETA, C.J.: "Alternativas de intergración en el contexto de la globalización", *Nueva Sociedad*, nº125, 1993, pp 80-97.

Precisamente, a este respecto los procesos de transnacionalización y globalización tienen como base privilegiada aquellas regiones o países de mayor dinamismo económico (EE.UU., UE y Japón).

A nivel político, académico e intelectual existe una interpretación ampliamente difundida que percibe la formación de bloques económicos regionales como un muy importante obstáculo al libre comercio mundial. Sin embargo, otras apreciaciones de las cuales somos partícipes, señalan que esas agrupaciones contribuyen a dar forma al movimiento hacia la globalización.

Se trata, en definitiva, de un cambio de escala, de un multilateralismo entre nuevas y diferenciadas unidades.

2.1.2.- Liberalización económica: el desarrollo del comercio y la inversión internacional:

Haciendo uso de las estadísticas, el volumen del comercio mundial en la actualidad es ahora 16 veces mayor que en 1950, mientras que la ratio de exportaciones mundiales en comparación al PIB mundial ha ascendido de un 7% a un 15%.

En comparación con la década de los ochenta las transacciones comerciales se han multiplicado por dos, la inversión directa extranjera es tres veces mayor y los intercambios comerciales internacionales son diez veces mayor.

Pero a pesar de todo, aún persisten grandes divergencias de precios entre mismos productos vendidos en diferentes lugares, debido a factores tan dispares como los gustos, los costes de transporte, o los niveles impositivos variables.

En perspectiva histórica, desde la firma de Bretton Woods presenciamos una etapa de liberalización que acerca el porcentaje de movimientos de bienes e inversiones a niveles próximos a los ya existentes con anterioridad a la Primera Guerra Mundial⁸⁴. Sin embargo, cabrían citarse causas de diversa índole para explicar el auge económico-comercial de una u otra época.

Así, por ejemplo, mientras que en el siglo XIX el grado de internacionalización se produjo a partir del abaratamiento de los costes de transporte, desde finales del siglo XX⁸⁵ hasta nuestros días, éste se asienta con mayor solidez gracias a los avances y a la reducción de precios en el campo de las telecomunicaciones, lo cual permite practicar nuevas formas de organización productiva casi independientes del factor espacio, así como un flujo financiero infinitamente mayor.

⁸⁴ "One world?". *The Economist* 18-1-98.

⁸⁵ KRUGMAN, P.: *Rethinking international trade*. Cambridge. MIT Press. 1990.

Otro aspecto explicativo de la diferenciación es que la economía mundial de nuestros días se está volviendo internacionalmente más integrada y consolidada.

Actualmente, muchas partes del Planeta que no participaron nunca de la economía global han abierto sus fronteras al comercio y la inversión. Y no solo nos referimos a países desarrollados sino que, en cada vez más casos, lo son de países en vías de desarrollo (principalmente asiáticos y latinoamericanos).

Ahora bien, hemos de añadir ciertos matices a esta afirmación pues según datos de la Organización Mundial del Comercio (O.M.C.) la participación en el total mundial de los quince mayores exportadores de manufacturas ha pasado de representar un 75% en 1973 a ser casi un 82% a finales de la década de los noventa.

En lo que se refiere a participación en las importaciones, las cifras correspondientes son de un 65% en 1973 y cerca del 67% a finales de los noventa⁸⁶.

Otro tanto se observa atendiendo a los datos que revelan que la suma de los países del Norte y los mayores exportadores de manufacturas de entre los nuevos países industriales, ha pasado de suponer el 76% de las exportaciones mundiales en 1970, a representar el 85% en 1995 y de ser el 78% de las importaciones, a alcanzar el 84%⁸⁷.

Por tanto, todo parece indicar que durante el último cuarto de siglo se ha producido una concentración en el origen y, en menor medida, en el destino de los flujos comerciales, y no una diversificación, lo cual no concuerda exactamente con la idea de una globalización en sentido estricto y por lo que consideramos como más justo y real añadir a la definición del fenómeno de la Globalización el calificativo de “no homogéneo”⁸⁸.

Semejante enunciado cabría igualmente para el ámbito de las inversiones pues conviene recordar que la inmensa mayoría de las inversiones de capital extranjero se concentran en unos pocos países, por lo que cabe concluir que no es tan evidente en la práctica el sentido implícito o estricto del término globalización.

⁸⁶ O.M.C.: *Informe Anual*. Ginebra. 1999.

⁸⁷ UNCTAD: *Handbook of international trade and development statistics*. Ginebra. Naciones Unidas. 1995.

⁸⁸ Convendría explorar la hipótesis de que más que un posible mayor número de naciones que intervienen y participan de la globalización realmente lo hacen un mayor número de élites políticas y socio-laborales.

Por otro lado, la relación directa entre globalización y comercio contempla actualmente más características específicas. Así, gran parte del comercio actual es un comercio intra-industrial (es decir, los países intercambian los mismos tipos de productos, que solo se diferencian en algunas características o por su procedencia), al contrario de lo que era normal hasta hace relativamente poco tiempo, en el que el comercio era básicamente inter-industrial (se intercambiaban bienes distintos en función de la diferente abundancia de factores productivos en cada país)⁸⁹.

Dentro del comercio intraindustrial merece también especial atención el comercio realizado en el seno de una propia empresa, esto es, las diferentes transacciones realizadas entre diferentes filiales y sucursales de una misma empresa multinacional, gracias a los importantes procesos de inversión directa.

En cuanto a la inversión extranjera directa, éste es un fenómeno muy relacionado con el comercio intra-industrial, que es el que en gran medida define las relaciones entre los países industrializados. Además, buena parte del comercio intraindustrial es además un comercio intraempresa. Así, el método preferido por parte de las más de 39.000 empresas matrices que residen en los países industrializados para realizar sus procesos de inversión directa son las fusiones o adquisiciones de empresas. Sin embargo, aún sigue siendo muy relevante la creación de filiales de producción y comercialización.

El crecimiento simultáneo del comercio y la inversión directa internacional en los últimos años ha abierto un profundo debate sobre cuál es la relación existente entre ambas variables.

Tradicionalmente, la decisión de una empresa de instalar alguna unidad productiva en el exterior se produce con posterioridad a haber comerciado en los mercados internacionales. Eso es así porque, por una parte, el comercio es una actividad menos arraigada y más sencilla que la inversión en exterior. Por otra parte, la inversión directa en el extranjero requiere de un tamaño mínimo para ser eficiente, mientras que, por el contrario, la exportación es una actividad que puede realizarse en cualquier cuantía.

Los factores que explican la decisión de una empresa de pasar de exportar su producción a instalarse en el extranjero son diversos, destacando:

⁸⁹ NADAL, A.: "Comercio mundial y tendencias de la inversión directa internacional", *Información Comercial Española*. Septiembre 1997.nº 765. Pp 15-38.

- En primer lugar, la intervención del sector público a través de la imposición de barreras comerciales, las diferencias de tratamiento fiscal o el distinto signo de las políticas monetarias y de cambio, lo que, en ocasiones, incentiva la traslación de la actividad productiva.
- En segundo lugar, la localización en determinados mercados permite aprovechar las ventajas competitivas de cada país, beneficiándose de una mayor proximidad a los canales de distribución, el acceso a los factores productivos, o el mejor conocimiento de los gustos de los consumidores.
- En tercer lugar, la división de la producción, organización y distribución a nivel internacional permite el aprovechamiento de economías de escala para la empresa multinacional.
- En cuarto lugar, los elevados costes de transacción, transporte y comunicación, al dificultar y encarecer los intercambios proporcionan argumentos a la internacionalización de la producción.
- Finalmente, en quinto lugar no debe olvidarse que la actividad de las empresas multinacionales se desarrolla, normalmente, en mercados imperfectos, dominados por empresas oligopolísticas, lo que claramente incentiva la instalación en los mercados internacionales.

Por otro lado, se está llevando a cabo un fuerte proceso de deslocalización de la producción, de forma que se participa cada vez más en etapas de la cadena de valor añadido y estas etapas se realizan en aquellos países que presentan mejores condiciones para abordarlas.

Otro fenómeno novedoso en el comercio internacional actual es la aparición de economías "supercomerciales".

Estas economías corresponden, en su mayor parte, a países en los que existe alguna ventaja para la realización de actividades de escaso valor añadido en su territorio y en las que se concentra, por tanto, el proceso de deslocalización antes descrito.

2.1.3.- Causas y efectos de la Globalización:

Llegados a este punto, el enunciado de las causas y fenómenos de la globalización revelan por sí mismos la magnitud de las transformaciones económicas, políticas e institucionales de este proceso mundial en transición:

(1) Globalización de los flujos de inversión y de los mercados financieros y el desmantelamiento generalizado de las barreras al

movimiento internacional de capitales.

Como indicábamos anteriormente, atendiendo a los intercambios comerciales, lo cierto es que durante las últimas décadas las exportaciones han seguido creciendo a un ritmo mayor que la producción y aún más significativo ha sido el incremento de las inversiones.

A todo esto hay que añadir que la liberalización comercial y financiera constituye, hoy por hoy, uno de los elementos centrales de la política económica dominante, propiciada por las crecientes necesidades en esa dirección del capital transnacional, y auspiciada por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (F.M.I.), o el Banco Mundial (B.M.) o la O.M.C.

Evidentemente, salta a la vista que esta situación sobrepasa cualquier intento por controlar y gestionar como antaño los objetivos de la política macroeconómica por parte de los Gobiernos debido a las cambiantes condiciones que ofrecen las relaciones financieras internacionales⁹⁰.

Hasta el final de la etapa keynesiana, los Estados más desarrollados mantenían una cierta capacidad de regular la economía dentro de sus propias fronteras, controlaban los movimientos monetarios que se sucedían en ese espacio nacional, así como los flujos de entradas y salidas de los capitales. En ese contexto, el Estado realizaba unas políticas económicas de carácter estatal lo que suponía entre otras cosas el manejo de los tipos de interés, y la capacidad de maniobra sobre el tipo de cambio.

Después de la gran crisis de los años 70, la reestructuración del capitalismo mundial se salda con una mayor internacionalización de los flujos de capitales. En este contexto descrito, y muy especialmente en el marco geoestratégico de la Unión Europea (UE), los Estados pierden su capacidad de realizar políticas monetarias o comerciales propias.

La necesaria coordinación de las políticas entre los Estados de la UE para el logro de la moneda única, es un elemento estructural que imposibilita los ajustes macroeconómicos propios. Por si esto no fuera suficiente, el necesario control de la inflación exige a los Estados que

⁹⁰ Acerca del impacto de la movilidad de capitales en la autonomía del Estado ver: FRIEDEN, J.: "Invested interests: the politics of national economics policies in a world of global finance", en *International Organization*, vol.45, n°4, 1991;

ANDREWS, D.M.: "Capital mobility and state autonomy: towards a structural theory of international monetary relations", en *International Studies Quarterly*, vol 38, 1994, pp193-218.

apliquen una férrea disciplina laboral y socioeconómica, que es precisamente uno de los principales márgenes de actuación que les queda a los Estados en esta coyuntura⁹¹.

(2) Dicha libertad se produce en consonancia con los avances científico-tecnológicos en materia de telecomunicaciones.

La aplicación de las Nuevas Tecnologías de la Información al proceso económico permite la articulación y el manejo en tiempo real de múltiples procesos, independientemente de cual sea su ubicación territorial, todo lo cual provoca nuevos modelos y estrategias de administración, organización y competencias a escala internacional⁹².

(3) Desarrollo de nuevos modelos de producción, que avanzan desde la centralización y standarización del típico modelo de producción industrial en masa hasta la sofisticada descentralización, especialización y búsqueda de la calidad total del modelo industrial de especialización flexible⁹³.

Con ello, asistimos a la existencia de una nueva geografía económica mundial, consecuencia de las repercusiones políticas, económicas y sociales de la deslocalización y relocalización de la producción.

Al respecto, el fenómeno de la Internacionalización contemporánea está asociado a las nuevas condiciones del proceso productivo a escala mundial y a la adaptación estratégica de las grandes firmas al patrón cambiante de las ventajas comparativas y competitivas internacionales. Dicha Internacionalización se manifiesta en una serie de aspectos tales como:

- La internacionalización de todas y cada una de las variables empresariales (tecnológica, fragmentación del proceso productivo, mano de obra, financiación, marketing, logística y

⁹¹ GOMEZ URANGA, M.: "Algunas reflexiones sobre la soberanía económica desde las perspectivas de las competencias y de la cultura", en *Soberanía Económica y Globalización en Euskal-Herria*. Bilbao. Fundación Manu Robles-Arangui Institutua. 1998. pag 32.

⁹² PORTER, M.E. (ed): *Competition in global industries*. Boston, Harvard Business Scholl Press, 1986;
COX, H., CLEGG, J. y IETTO-GILLIES, G. (Eds): *The growth of global business*. Londres, Routledge, 1993.

⁹³ CZERNY, M.: "Nuevas tendencias en la organización espacial de América Latina", en PANADERO, M.; CEBRIAN, F.; GARCIA, C. (Coord): *América Latina: La cuestión regional*, Cuenca, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 1992, pp 27-36.

distribución).

- La internacionalización de la propiedad, con un incremento notable de la compra y venta de empresas y de las inversiones en cartera⁹⁴.
- Puesta en escena de nuevas formas de asociación empresarial, mucho más horizontales y en forma matricial o de redes más que piramidales.
Son asociaciones dotadas de gran flexibilidad y versatilidad y concebidas para el desarrollo de proyectos específicos⁹⁵.

(4) Afianzamiento de regímenes e instituciones internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo en Europa (O.C.D.E.), el Banco Mundial (B.M.) o el Fondo Monetario Internacional, que van convirtiéndose así en verdaderos centros de decisión económica y autoridad política a nivel mundial⁹⁶.

La organización y mediación de intereses económicos de carácter multilateral cuenta en la Organización Mundial del Comercio (O.M.C.) con su máximo exponente.

Tal y como se puede apreciar, el proceso de globalización está siendo acompañado por un reordenamiento jurídico-internacional que, construido sobre una base multilateral del comercio, se expande a otros campos de la economía y del ordenamiento social e incluye áreas como las políticas de competencias, los derechos laborales y el medio

⁹⁴ Para aquellos que estén interesados en el jugoso debate y condicionantes de consideración de una empresa como propia de un país, adscritos a los intereses de una colectividad en concreto, destacamos: REICH, R.: *El trabajo de las Naciones . Hacia el capitalismo del siglo XXI*. Madrid. Ed. Javier Vergara. 1993;

GOMEZ URANGA, M.: "Algunas reflexiones sobre la soberanía económica desde las perspectivas de las competencias y de la cultura", en *Soberanía Económica y Globalización en Euskal-Herria*. Bilbao. Fundación Manu Robles-Aranguz Institutua. 1998. pag 29-31.

Sobre la propiedad empresarial bajo el actual contexto económico resaltaremos a tal efecto el monográfico "La propiedad industrial en la estructura económica" en *Revista de Estudios Económicos*. nº1. 1998.

⁹⁵ Acerca de las diferentes formas de relación empresarial aconsejamos el material de "Internacionalización" y "Alianzas estratégicas" de *Cursos de Autoformación para Directivos Empresariales*. Bilbao. SPRI, Departamento de Industria del Gobierno Vasco. 1997.

⁹⁶ Esta mundialización de la organización humana viene extendiéndose a otros múltiples campos, siendo un ejemplo significativo a nivel judicial la constitución del Tribunal Penal Internacional.

ambiente. Su expresión institucional más relevante está constituida por la ya citada O.M.C.

La tendencia actual queda plasmada en una mayor intervención multilateral en los marcos reguladores internos de los países, considerados en el pasado asuntos privativos de las políticas estatales. Desde la perspectiva de la negociación multilateral en el área comercial, el énfasis se ha desplazado de los aranceles, las aduanas y las fronteras, hacia las políticas estatales en áreas tales como inversiones extranjeras directas, políticas de la competencia, compras estatales, propiedad industrial, medio ambiente y derechos laborales⁹⁷.

Con ello, obtenemos nuevamente como resultado la pérdida del margen de maniobra por parte de los Estados para la elaboración de sus políticas económicas.

Además, podemos fácilmente concluir que la influencia de la Internacionalización sobre el funcionamiento de las "economías nacionales" constituye un efecto que actúa al mismo tiempo como causa y como consecuencia.

La globalización ha sido fomentada en parte por la influencia de las fuerzas económicas más dinámicas y en parte por la desregulación gubernamental del comercio, las finanzas y la inversión extranjera. Pero a la vez, la globalización misma ejerce una creciente presión sobre los Gobiernos para profundizar aún más en la apertura exterior de todas las economías.

Con todo ello, como colofón final, en el momento en el que escribimos estas líneas, somos espectadores de una transición caracterizada por un menor margen de actuación política y económica de los antiguos únicos actores posibles, los Estados, pero a la vez, unos marcos de regulación de la economía mundial que carecen aún de capacidad efectiva para dar respuesta a los grandes retos que se derivan de la mencionada globalización.

(5) Más allá de la práctica de bloques comerciales como el Tratado de Libre Comercio (EE.UU., Canadá y México) o incluso de uniones de carácter político como la Unión Europea existen nuevas dinámicas de integración económica⁹⁸, con desigual grado de alcance económico y

⁹⁷ PODESTÁ, B.: "Globalización, integración y sociedad. Perspectivas de América Latina", en *Revista Uruguaya de Ciencias Sociales*, 2º serie (2/3), 1997, pp .65-74.

⁹⁸ ANDERSON, K.; BLACKHURST, R.: *Regional integration an the global trading systems*. New York. Harvester, 1993.; TUGORES, J.: *Economía internacinal e integración económica*. Madrid. McGraw Hill, 1995.; GAMBLE, A.; PAYNE, A.: *Regionalism and world order*. London. Macmillen, 1996.; RODRÍGUEZ, G.: *Teoría y estrategias de la integración económica y monetaria*. Madrid. Universidad de Alcalá de Henares. 1994.

político, caso del Mercosur (Uruguay, Paraguay, Brasil y Argentina) y del ASEAN.

En un futuro próximo, es fácilmente previsible que esta tendencia mundializadora se agudice.

En primer lugar porque la nueva tecnología y los nuevos tipos de instrumentos financieros hacen cada vez más difícil a los Gobiernos imponer algún tipo de control.

Igualmente, el aumento de las firmas multinacionales capaces de trasladar su producción de un país a otro haría aún más difícil la imposición política de barreras comerciales.

Finalmente, otra razón por la cual esta globalización tiene visos de ser más duradera es que el libre comercio está asentado sobre instituciones mucho más firmes (caso anterior del GATT y ahora de la OMC)⁹⁹ por sus implicaciones jurídicas y por tener éstas carácter multilateral y no bilateral como antaño.

II.2.2.- El concepto de Glocalización:

A pesar de todo, tal y como señalábamos anteriormente, el impacto de la nueva reestructuración económica mundial no se extiende de manera homogénea ya que los flujos empresariales, financieros y tecnológicos irán a parar únicamente a aquellos lugares en donde se oferten las mejores ventajas¹⁰⁰.

Esto implica la configuración de espacios económicos regionales que compiten por dichos flujos a nivel mundial, procurando concentrar y especializarse geográficamente¹⁰¹ en base a actividades industriales y

⁹⁹ HOEKMAN, B.; KOSTECKI, M.: *The political economy of the world trading system: from GATT to WTO*. Oxford. Oxford University Press. 1995.; MONTAÑA, M.: *La OMC y el reforzamiento del sistema GATT: una nueva era en la solución de diferencias comerciales*. Madrid. McGraw Hill. 1997.

¹⁰⁰ OLDCORN, R.: *The strategic investment decision: evaluating opportunities in dynamic markets*. London. Pitman. 1996.

¹⁰¹ ALBURQUERQUE, F.; DE MATTOS, C.; JORDAN, R.: *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*. Buenos Aires. G.E.L. 1990.

Acerca del impacto sobre áreas de tradición industrial, CASTILLO, J.: *Regional development policies in areas in decline*, Ginebra, UPV/EHU-EADI Book Series 9, 1989.

CASTELLS, M. y HALL, P.: *La tecnopolis del mundo: la formación de los complejos industriales del siglo XXI*, Madrid, Alianza, 1994.

de servicios muy determinadas¹⁰².

Precisamente, este escenario se le conoce con el nombre de **Glocalización**, haciendo referencia a la localización empresarial a escala mundial.

Por tanto, en este entramado aún inconcluso, las diferentes áreas compiten por los factores productivos y tecnológicos que mayor valor añadido pueden revertir tanto a escala local como a escala mundial.

De ahí que para buscarlos y conseguir atraerlos y potenciarlos cada vez son más comunes entre los entes sub-estatales dos tipos de prácticas: la potenciación de sus recursos endógenos (educación, investigación y desarrollo, tecnología, cultura, infraestructuras...) y el recurso a la acción exterior y a la paradiplomacia.

Afrontando este mismo análisis desde la perspectiva política, tiene una enorme relevancia resaltar el hecho de que este nuevo contexto económico trae consigo la formación de ejes territoriales de desarrollo al margen de las ambiguas fronteras estatales y a merced de la movilidad de factores humanos y materiales de producción¹⁰³.

Esta nueva organización provoca, además, demandas empíricamente contrapuestas y contradictorias entre cada uno de los territorios y colectivos humanos que hasta ahora quedaban teóricamente englobados bajo el abstracto pero incuestionable manto de la protección estatal del “interés general”.

Por tanto, cada vez es más frecuente la falta de sintonía entre la organización político-administrativa estatal uniforme característica del siglo XX y las necesidades sociales, políticas y económicas tan divergentes como el número de territorios de los que está compuesto cada Estado¹⁰⁴.

E incluso este hecho de las demandas contradictorias nos conduce aún más lejos al constatarse las enormes dificultades por parte

¹⁰² Entre los ejemplos más utilizados sobresalen áreas como Silicon Valley, recordada por su entramado aeronáutico, o el área de Detroit por su avanzada industria de la automoción.

¹⁰³ KRUGMAN, P.: *Geografía y comercio*, Barcelona, Bosch, 1992; OHMAE, K.: “The rise of the Region-state”, en *Foreign Affairs*, nº 1, 1993, pp 78-87.

¹⁰⁴ Desde la perspectiva económico-institucional, K.Ohmae señala que en términos de flujos reales de actividad económica, los Estados Nación ya han perdido su papel como unidades significativas de participación en la economía del mundo sin fronteras a favor de emergentes “Estados-Región” que son quienes caracterizan los éxitos en el comercio y la inversión del mundo actual.

OHMAE, K.: *El despliegue de las economías regionales. Oportunidades y desafío empresarial*. Bilbao. Ediciones Deusto. 1996.

de las propias Naciones por conciliar sus demandas e intereses como “sociedad de producción y consumo” y sus valores y aspiraciones como “sociedad civil”¹⁰⁵, ante lo cual, esta dificultad obviamente se refleja y se traslada a la toma de decisiones de sus respectivos Gobiernos en forma de mayores dificultades a la hora de deliberar una solución ajustada para el conjunto de la sociedad (requerimiento y obtención de bienes y servicios, o aseguramiento del “mínimo socialmente garantizado”).

Siguiendo con el punto de vista político constatamos una creciente intervención de diferentes regímenes internacionales en cuestiones hasta ahora consideradas de carácter sub-estatal sin que por ello los mesogobiernos tengan generalmente acceso ni a la formulación y, ni mucho menos, a una toma de decisión en dichos niveles supraestatales ya que los únicos sujetos que, por el momento, copan las mesas de negociación y decisión internacionales son los Estados¹⁰⁶, y todo ello a pesar de su profunda crisis de operatividad¹⁰⁷ y representatividad en este marco político mundial en transformación.

Finalmente, como consecuencia de este cúmulo de circunstancias comprobamos sin dificultad alguna que numerosos Estados de carácter compuesto (e incluso con el tiempo también será posible encontrarlos en Estados unitarios), independientemente de su localización en el Globo, caso de Bélgica, Canadá, Reino Unido o España, plantean numerosos problemas de articulación práctica, puesto que esta nueva realidad choca frontalmente con el espíritu político y el marco jurídico-institucional pactado u otorgado mediante el cual se mantenían el equilibrio y el respeto político en las relaciones entre los ámbitos competenciales de los gobiernos centrales y los de los mesogobiernos.

En conclusión, lo que pretendemos dar a entender en todo momento es que presenciamos el redescubrimiento del territorio como factor económico y político de primera magnitud.

¹⁰⁵ Un inmejorable ejemplo lo podemos contemplar actualmente (Febrero de 2001) en la disyuntiva en la que se encuentran un buen número de los ciudadanos de las Islas Feroe a la hora de conjugar sus deseos de autodeterminación política con su dependencia económica real respecto del Reino de Dinamarca.

Por otra parte, acerca de la dicotomía entre sociedad civil y sociedad de consumo ver KINKAID, J.: "Cosumership versus citizenship: Is there wiggle room for local regulation in the global economy?", en HOCKING, B.(Ed): *Foreign relations and federal states*. Leicester University Press. London. 1993. Pp 27-47.

¹⁰⁶ SHARPE, L.J.(Ed): *The rise of mesogovernment in Europe*, Londres, SAGE, 1993.

¹⁰⁷ CASTELLS, M.: "¿Fin del Estado-Nación?", en *El País*. 26-9-1997.

Esta característica de los nuevos modelos de organización de las sociedades actuales sobre la base de su propio territorio viene reforzada por el hecho ya demostrado de que dichas organizaciones no precisan de grandes tamaños a la manera de las economías de escala.

El éxito de las unidades político-institucionales reside en su dinamismo, en su agilidad y su flexibilidad, pues el funcionamiento político-económico actual no se basa tanto en la jerarquía cuanto en sistemas matriciales y en redes donde lo que prima son las relaciones y la cooperación entre los distintos actores protagonistas.

Esto, a su vez, induce a comprender que las relaciones de intereses se establezcan bajo dicho marco de territorialidad, esto es, sobre la base de las instituciones más cercanas al ciudadano, por ser éstas las que con mayor facilidad reconocen las necesidades y demandas (sociales, económicas, políticas y culturales) del colectivo humano al cual representan.

En este sentido, dejando a un lado los aspectos estrictamente económicos y políticos, el fenómeno de la Globalización nos demuestra nuevamente su doble vertiente causa-efecto también desde otro ámbito, como es en este caso el ethno-cultural, ya que, como veremos, tendrán muchas más implicaciones sobre lo hasta aquí comentado de lo que pudiera parecer en un principio.

No en vano, el proceso de standarización mundial de facetas tan vitales para el ser humano como los valores, o las creencias, paradójicamente encuentra su reverso en un proceso paralelo de estructuración y reestructuración del sentimiento de territorialidad, en clave cultural y lingüística y que, directa o indirectamente, deviene en un reforzamiento y en una consolidación de la identificación político-institucional de la comunidad:

- *Estructuración*, en la medida en que la lógica regional a la cual nos referimos deviene en un surgimiento de movimientos regionalistas de corte preferentemente socio-económicos (caso de Lombardía), también denominados “*free trade regionalism*”¹⁰⁸.
- *Reestructuración*, atendiendo a las dinámicas de continua actualización de los presupuestos ethno-culturales llevados a cabo por los nacionalismos tradicionales como el vasco, el catalán, el flamenco, el escocés o el quebecois, con una mayor tradición y continuidad en sus reivindicaciones.

Este es, en definitiva el método más generalizado de reconciliación

¹⁰⁸ KEATING, M.: *Nations against the State: The new politics of nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*. London. McMillan Press. 1996.

entre lo universal y lo particular en nuestros días¹⁰⁹.

Por todo ello, sea por motivos de índole económica (atracción de inversiones y recursos, promoción e intercambio de bienes y servicios propios, transferencia tecnológica...) o de índole política (promoción política, diferenciación del Estado al cual pertenece jurídicamente, proyección nacionalista...) o socio-culturales (identidad cultural, lengua, folcklore, diáspora...), los entes sub-estatales se ven abocados a explorar todo tipo de fórmulas e instrumentos cuyo fin último es influenciar bien en foros estatales bien internacionales, a favor de los intereses, de las demandas y las necesidades de su propio colectivo humano¹¹⁰.

Para terminar de entender el sentido de la Glocalización, así como de las causas más directas del tipo de respuestas que ofrecen los mesogobiernos ante tal situación, es igualmente imprescindible abordar un par de cuestiones más que están íntimamente relacionadas con el aumento de su peso institucional y por ende de su mayor capacidad de acción.

De un lado, la localización a nivel político, institucional y administrativo se va concretando en procesos de descentralización y regionalización.

Del otro, es necesario constatar el respaldo de los propios agentes socio-económicos para que sean las unidades políticas sub-estatales las que representen y se responsabilicen de la promoción de la iniciativa privada, la inserción competitiva del territorio en la economía mundial y el aseguramiento del mínimo social garantizado.

¹⁰⁹ MARTIN, P.: *"When nationalism meets continentalism: the politics of free trade in Quebec"*, en *Journal of Regional and Federal Studies*. vol 1. n° 1. 1995.

¹¹⁰ SOLE,C.(ED): *Corporativismo y diferenciación regional*. Madrid. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 1992. Pp 253-284.

II.3.- El impacto de la Internacionalización: Recurso a la acción exterior y nuevo marco de relaciones entre poderes centrales y Mesogobiernos:

Una vez que hemos analizado el contexto, las causas y la evolución del proceso de Globalización, de la liberalización comercial, de la integración económica y política y, por último, de la glocalización, podemos entender en su justa medida la profunda transformación que se está produciendo en el seno de cualquier tipo de sujeto público, sobre todo en la manera de abordar la elaboración y ejecución de sus políticas y en la forma de representar a su colectivo.

Indudablemente, el diferente cuadro de límites y oportunidades que ofrece este nuevo escenario obliga a los responsables públicos a replantearse la manera de incidir sobre los múltiples criterios internos y externos que concurren en la buena marcha política, económica, social y cultural de cada territorio.

Pues bien, desde el punto de vista de nuestro estudio, nos interesa sobremanera analizar cómo afecta el impacto de este nuevo escenario mundial sobre las responsabilidades públicas de los mesogobiernos en los Estados compuestos, para a partir de ahí profundizar en los siguientes aspectos:

- Los *motivos* que más directamente inciden en la decisión de los Gobiernos y las Administraciones para recurrir a la práctica de la acción exterior,
- El marco general del *sistema jurídico-político* (Constitución y Estatutos de Autonomía principalmente) del cual parten o se basan para realizarlo,
- Conocer qué tipo de *objetivos*, de *instrumentos* y de *organización* pública vienen a conformar la acción exterior por parte de los actores públicos sub-estatales (especialmente desde el punto de vista de las Administraciones Públicas).

Como podremos contemplar a continuación, a la dificultad de este análisis se añade que, en buena parte de los casos, la acción del sistema internacional actual extiende sus efectos sobre ámbitos o competencias cuya titularidad y responsabilidad no es de carácter

exclusivo sino concurrente o compartido, actuando a la vez diferentes niveles gubernamentales y administrativos¹¹¹ (tal y como se producirá en nuestro caso con el estudio de la promoción de la Internacionalización de empresas vascas).

Por ello, el fenómeno de la Globalización y la Integración político-económica ha deribado en un polémico debate (tanto académico como político) aún inconcluso, cual es el de la idoneidad o no de permitir y de poner en práctica nuevos modelos de organización y de actuación jurídico-administrativo en lo que a acción exterior de los entes sub-estatales se refiere.

Obviamente, los partidarios del cambio abogan por lo menos a favor de una flexibilización en la interpretación de los marcos jurídico-políticos (referentes a la exclusividad de la participación exterior de los Gobiernos centrales), cuando no proponen abiertamente la actualización de dicho marco jurídico. Por el contrario, los detractores generalmente se vienen aferrando a la prioridad por mantener la mayor uniformidad posible en todo lo referente a la dimensión exterior y proyección internacional de cualquier aspecto competencial, incluso en los casos en que dicha competencia no perteneciera a la Administración central.

Este debate, trasladado a la práctica institucional cotidiana viene traduciéndose (según los territorios y las ocasiones) unas veces en soluciones de carácter cooperativo como consecuencia de consensos y acuerdos entre los distintos niveles o ámbitos ejecutivos del Estado en cuestión. Por el contrario, en otras ocasiones se impone el conflicto en las relaciones entre los poderes centrales y los poderes autónomos. En este caso, estos últimos ejercen la vía de la “acción de los hechos consumados”, unas veces aduciendo que actúan en consonancia a su nivel de autogobierno¹¹² y otras que intervienen a consecuencia de los

¹¹¹ Tal y como afirma Yves Meny la separación de poderes tanto funcional como territorial no significa que cada órgano sea autónomo e independiente dentro de su propia esfera sino que el funcionamiento tiende a ser concurrente e interdepartamentalmente plural. MENY, Y.: *Politique comparée*. Paris. Montcherstien. 1991.

¹¹² Avanzando en lo que será uno de los aspectos a tratar en el siguiente capítulo desde la óptica y la circunstancia estatal española en su relación con Euskadi, sí es necesario adelantar al hilo de esta afirmación que los estudios más actuales se caracterizan por incidir en la capacidad política efectiva del concepto de soberanía para explicar o justificar bien la legitimidad bien incluso la legalidad de la actividad sub-estatal en el concierto internacional. Ahora bien, es cada vez mayormente reconocido entre la bibliografía científica el hecho de que la cuestión de interés práctico no se centra en la disyuntiva entre el goce de soberanía o su carencia sino en el mayor o menor margen real de iniciativa y autonomía política del ente en cuestión. Ver LAKOFF, S.: “Between either/or and more or less: Sovereignty versus autonomy under federalism”, en *Publius: The Journal of Federalism*, nº 24, winter. 1994.

propios requerimientos de los diversos agentes socio-económicos pertenecientes al territorio al cual representan y que solo pueden ser solventados a través de una gestión directa en el exterior.

En definitiva, el análisis del impacto de la Internacionalización sobre los entes sub-estatales y la respuesta de éstos en forma de actuaciones encaminadas a la inserción de su territorio en la escena internacional ha de abordarse desde una doble perspectiva:

- *institucional*, desde el estudio de los límites y oportunidades de la autonomía sub-estatal y,
- *prestacional*, desde la nueva versión de la actuación y la planificación pública en la vida política y económica.

II.3.1.- Impacto de la Internacionalización de los sujetos públicos: El recurso a la acción exterior.

Para conocer en su justa medida cuál es el impacto del contexto económico y político mundial actual sobre cualquier tipo de sujeto público debemos centrar nuestra atención directamente en la forma en que se produce la evolución de los contenidos fundamentales de la agenda internacional en estos últimos tiempos.

Así, frente a la homogeneidad estatista y militar que durante siglos ha marcado la tónica general de la agenda, aún más acusadamente si cabe por los contenidos geo-estratégicos de la bipolarización ideológica y militar propios de mediados del siglo XX, ahora, a las puertas del siglo XXI¹¹³, éstos, sin necesidad de desaparición total, van siendo relegados por una gama infinitamente más heterogénea y no menos importante como son el proceso de integración y liberalización financiera, productiva y comercial, reglas de la competencia y mecanismo anti-dumping, protección del medio ambiente, seguridad fito-sanitaria, derechos laborales y de los consumidores, inmigración, empleo o derechos humanos en general, ante lo cual también la sociedad civil tiene su papel y su protagonismo (Organismos No Gubernamentales, lobbies civiles, partidos políticos, sindicatos,...)¹¹⁴.

¹¹³ Es interesante conocer el punto de vista de este periodo de transición que vive la sociedad política internacional actualmente de la mano de una de las figuras de mayor peso e influencia ideológica en la política exterior norteamericana durante todo el periodo de la Guerra Fría. KENNAN, G.: *Al final de un siglo: Reflexiones 1982-1995*. México. Fondo de Cultura Económica. 1998.

¹¹⁴ SKIDMORE, D. Y HUDSON, V.D.: *The limits of State autonomy: Societal Groups and foreign policy formulation*. Boulder. Westview Press. 1993;

A su vez, es necesario advertir que si la génesis de los primeros procesos de integración regional estaban íntimamente relacionados con el orden político, económico y social de la post-guerra, en la actualidad se producen avances y desarrollos que exigen conceptos e instrumentos explicativos acordes a la nueva realidad del siglo XXI¹¹⁵ ya que la reconstrucción de la economía, la seguridad colectiva (Organización del Atlántico Norte-Pacto de Varsovia) o la solidaridad post-colonial (Commonwealth) son pilares explicativos del regionalismo clásico¹¹⁶ de la segunda mitad del siglo XX pero no del nuevo regionalismo¹¹⁷ en curso, ni menos aún, del fenómeno mundial que le rodea, la globalización¹¹⁸, concepto extraído del mundo de los negocios que actualmente abarca una realidad propia no sólo de la economía sino de la política, la sociedad, la cultura y, en definitiva, de cualquier campo de la acción humana.

Por tanto, la globalización y el regionalismo conforman los presupuestos básicos sobre los cuales se desenvuelve e interactúa la sociedad, la economía y la política actualmente. Una vez vistas las causas más significativas de la transformación y la composición de la agenda internacional interesa conocer el comportamiento interno de los Gobiernos y Administraciones Públicas a la hora de gestionar el día a día de la realidad internacional actual.

Más concretamente, queremos hacer especial hincapié en el hecho de que el contenido de tales debates, decisiones y acuerdos relativos a los procesos de integración económica y unificación política vienen a suponer un compromiso a escala internacional se refieren, y de hecho están incidiendo cada vez con mayor asiduidad sobre la esfera y sobre el marco de materias, competencias y funciones que, no solo hasta hace relativamente unas pocas décadas estaban secularmente consideradas como propias de la soberanía interna o doméstica de cada gobierno, sino que, especificando aún más, pertenecen al ámbito de autogobierno y administración sub-estatales, por lo que de esta forma

KOOIMAN, J.: *Modern governance: new government-society interactions*. London. Sage. 1991.

¹¹⁵ ALDECOA, F. Y CORNAGO, N.: "El nuevo regionalismo y reestructuración del sistema mundial", en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol 1, nº1, Ene- Jun 1998, pp 59-113.

¹¹⁶ Sobre el regionalismo clásico ver SOBRINO HEREDIA, J.M.: "La institucionalización del regionalismo internacional", en *Afers Internacionals*, nº 20, 1991, pp 111-143.

¹¹⁷ MITTELMAN, J.H.: "Rethinking the New Regionalism in the context of the Globalization", en *Global Governance*, vol 2, 1996, pp 189-213.

¹¹⁸ BECK, U.: *¿Qué es la Globalización?*, Barcelona, Paidós, 1998.

se constata un lento pero paulatino peligro de erosión de la autonomía sub-estatal a consecuencia de los acuerdos y efectos de los procesos de integración así como de la consolidación de diversos regímenes internacionales¹¹⁹.

Por si esto no fuera suficiente, la tonica general que se ha venido observando es que el creciente número de compromisos y de convenios internacionales son adoptados y aprobados casi en exclusiva por los poderes centrales de los Estados y, como subrayamos, independientemente de la titularidad jurídica y del protagonismo político real correspondiente a los demás actores públicos que conforman dicho Estado.

Por lo que respecta al ámbito que esta investigación aborda, esta circunstancia también queda patente en el sector económico. Sirva de ejemplo la forma en que los Estados debaten y acuerdan en los foros económicos supranacionales e intergubernamentales el "timing" de la liberalización económica y comercial mundial, pues lo que en un principio eran conflictos y decisiones sobre aspectos casi exclusivamente arancelarios y de desregulación financiera a nivel de los Estados, la tendencia actual se inclina decididamente por una intensificación de las negociaciones internacionales en todo tipo de ámbitos que afecten, siquiera indirectamente, a la competencia libre y teóricamente leal, con lo que, paulatinamente, aumentarán en número e intensidad los compromisos internacionales sobre materias de alcance sub-estatal, tal y como es el caso de aspectos sanitarios, medioambientales o sociolaborales¹²⁰.

Por consiguiente, y en vista del tipo de organizaciones y el modo de funcionamiento que se están conformando en el escenario internacional de las próximas décadas, una de las conclusiones de las que mayor trascendencia política se deriva para el futuro de la organización política y de la gestión pública es que la única forma de participar e influir allí donde se acuerda y se decide cualquier aspecto político o económico relacionado con el futuro del bienestar y la prosperidad de cada territorio pasa por estar presentes y por poder participar directamente mediante una acción decidida tendente a poner las bases para la consecución, por un lado, de la *representatividad* en todos los foros, no solo europeos así como la *capacidad contractual pública* (Treaty Making Power) necesaria de cara a la asunción de los compromisos internacionales necesarios para el futuro y el bienestar de cualquier territorio.

¹¹⁹ COX, R: " Multilateralism and world order", en *Review of International Studies*, vol 18, 1992, pp 161-180.

¹²⁰ GARCIA,J.R.: "El proceso de globalización fragmentada en la economía internacional: neoprotección, "dumping social" y "eco-dumping", en *Revista de Relaciones Internacionales*, nº 54, 1996, pp 57-70.

A grandes rasgos, en la línea de análisis político-institucional hasta aquí presentado, y ante el rumbo que están tomando estos acontecimientos, compartimos plenamente la idea que apuntó hace ya muchos años Michael Keating, quien afirmaba que es factible plantear un orden estatal de poder económico y político con geometría variable, especialmente en Europa y, en menor medida en América del Norte en el cual las categorías tradicionales de Estado unitario, federación, confederación, soberanía o separatismo se habrán superado. En algunos casos, -continuaba- los Estados bien cohesionados permanecerán como tales, participando en el orden internacional mientras en el interior administran sus territorios, manteniendo bajo control el acceso de tales territorios al régimen internacional, mientras que otros Estados estarán menos organizados, con menores pretensiones o incapaces de imponer el monopolio del poder. En ese contexto, con los Estados perdiendo alguno de sus viejos monopolios, la autonomía territorial de las Regiones y de las Naciones sin Estado dependerá menos de la adquisición de los atributos y competencias típicamente estatales, por devolución o separación, y más de la constitución y construcción de su propia sociedad civil.¹²¹

En definitiva, se demuestra que cada vez son más las decisiones internas que vienen determinadas por un contexto europeo e internacional conformado por un complejo y plural entramado de sujetos públicos y privados de muy diversa índole que interactúan entre sí.

La tónica general que desde hace ya algún tiempo contemplamos pero que, sin ningún género de duda, veremos aún más intensificada, es que la respuesta a este contexto de reestructuración política y económica mundial viene dada en forma de movilización en el exterior y de participación, esto es, de acción exterior por tantos y tantos mesogobiernos afectados¹²², lo cual indica a las claras la verdadera dimensión, no sólo europea, sino mundial de este acontecimiento.

Por ello, de cara al exterior cabe concluir que el terreno internacional será, aún con mayor énfasis, no solo una variable sino un campo de actuación político y económico al alza para los

¹²¹ KEATING, M.: "Regional in the changing state order: a framework of analysis", en *Regional Politics and Policy*, vol 2, n° 3 , 1992, pp 45-61.

¹²² HOCKING, B.: "Regions and international relations", en KEATING M.; LOUGHLIN, J.(Eds): *The political economy of regionalism*. London. Frank Cass. 1997.

DUCHACEK, I.; LATOUCHE, D.; STEVENSON, G.: *Perforated sovereignties and international relations*. New York. Greenwood. 1988.

mesogobiernos¹²³, por cuanto que no es realista esperar respuestas pasivas ante los efectos tan directos que sobre ellos recaen.

Pero la solidez de la consolidación de esta práctica es mucho mayor de la que a primera vista parece. No en vano, la acción exterior parte efectivamente de una percepción estratégica institucional de los ejecutivos sub-estatales, pero a la vez, se ve reforzada por el propio colectivo social, económico y político del territorio en cuestión, quienes con sus intereses y aspiraciones así también lo demandan.

En este sentido, cada vez es mayor la bibliografía que incide y concluye con que la nueva situación internacional genera unos parámetros de territorialidad muy estrechos y, por tanto, supone un nuevo modelo de comprensión de las relaciones entre la Sociedad y la Política, ya que, uno de los múltiples efectos que produce la Globalización y la integración regional es que ambos están redundando a favor de la legitimidad de las instituciones públicas más cercanas al ciudadano¹²⁴.

En definitiva, es todo este contexto el marco de definición de la paradiplomacia, esto es, el conjunto de contactos de los entes sub-estatales con todo tipo de entidades públicas o privadas internacionales con el fin de promover la dimensión exterior de cuestiones políticas, económicas, sociales y culturales¹²⁵.

En este sentido, no podemos perder la perspectiva de cuál es la historia real de la diplomacia, la cual en sus orígenes se remonta a la práctica de relaciones entre las diversas y diferentes entidades políticas que existieron en cada momento.

¹²³ WENDT, A. y DUVALL, R.: "Institutions and international order", en CZEMPIEL, E.O. y ROSENAU, J.N. (ed): *Global challenges and theoretical challenges: approaches to world politics for the 1990s*. New York, Lexington Books, 1989. Pp 51-74.

¹²⁴ Las causas y los efectos descritos de contraposición y fractura de intereses económicos y políticos dentro de los Estados es lo que ha dado pie a la recuperación o al resurgimiento de la conciencia colectiva en espacios de escasa o nula presencia de algún tipo de identidad o sentimiento territorial. Este es perfectamente el caso de Lombardia o del aragonesismo. A este fenómeno Michael Keating lo ha venido en denominar como "free trade nationalism"; KEATING, M.: *Nations against the state: the new politics of the nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*. Houndmills. Mac Millan Press. 1996.

¹²⁵ CORNAGO, N.: "Diplomacy and paradiplomacy in the redefinition of international security: Dimensions of conflict and co-operation", en KEATING, M.: *Paradiplomacy in action. The foreign relations of sub-national units*. London. Frank Cass. 1999.

No en vano, solo el devenir de la historia de la evolución y consolidación del Estado como forma de organización política fue la que redujo la diplomacia a un atributo exclusivo de los poderes centrales de los Estados¹²⁶.

Pero como bien señala y advierte el propio Michael Keating, los Estados no han sido, ni histórica ni materialmente las únicas formas de organización existente. Al contrario, suponen una característica de un periodo político concreto de las Humanidad y, por tanto, igualmente sujeto a cambios y transformaciones, tal y como hoy en día más ostensiblemente se está produciendo sobre sus estructuras políticas, jurídicas e institucionales, de tal suerte que en la actualidad la percepción de la diplomacia como instrumento exclusivo de la soberanía de los Estados es más realmente un discurso político-ideológico institucionalizado que el producto de una evidencia empírica¹²⁷.

Como venimos demostrando a lo largo de este estudio, la naturaleza de la sociedad actual está cambiando por sí misma la tradicional omnipresencia hegemónica de los Estados. Los tiempos corren a favor de un escenario internacional, más plural en lo que a actores se refiere.

La práctica de la acción exterior y la paradiplomacia pretende adecuarse a esas necesidades de legitimidad, eficiencia y representatividad a la hora de promover y defender los intereses públicos o civiles de la comunidad política en cuestión. De ahí que a nivel particular venga a desarrollar lo que el management público actual entiende como deseable a nivel general, que es la gestación y la gestión de coaliciones de actores¹²⁸ (en forma de empresas, entidades públicas, movimiento sociales o grupos de interés) con la finalidad de alcanzar y resolver problemas y dificultades que escapen o van más allá de la capacidad de los propios Gobiernos.

¹²⁶ ANDERSON, M.S.: *The rise of modern diplomacy (1450-1919)*. Longman. London. 1993.

MATTINGLY, G.: *La diplomacia del renacimiento*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid. 1970.

WATSON, A.: *The evolution of international society: A comparative historical analysis*. London. Routledge. 1992.

¹²⁷HAMILTON, K Y LANGHORNE, R.: *The practice of diplomacy: its evolution, theory and Administration*. London. Routledge. 1995.;

HOCKING, B.: *Localizing foreign policy: Non Central governments and multilayered diplomacy*. London McMillan.1993.

HOCKING, B.: "Patrolling the frontier: Globalization, localization and the actorness of non-central governments", en KEATING. M.: *Paradiplomacy in action. The foreign relations of sub-national units*. London. Frank Cass. 1999.

¹²⁸ STRANGE, S.: "State, firms and diplomacy", en *Internactional Affairs*, vol 68, nº1, pp 1-15. 1992

Por todo ello, compartimos las tesis académicas que concluyen que cada vez es más cercano el día en que la paradiplomacia termine por llegar a ser un hecho tan natural y aceptado como la propia diplomacia de los Estados, pues, al fin y al cabo, las premisas y motivos de la acción exterior están basados en aspectos políticos, económicos o culturales tan estratégicos y fundamentales para la colectividad y las instituciones del ente sub-estatal en cuestión como una política exterior lo puede ser para el Gobierno central de un Estado.

En este sentido, entre los motivos principales de la práctica de la acción exterior y la paradiplomacia destacamos los siguientes:

a.- Motivos políticos: Los entes sub-estatales aducen gran variedad de razones políticas para insertarse en la arena internacional pero casi todas ellas vienen a confluir en un objetivo general que es el de aumentar y consolidar el status político de su territorio, y no solo a nivel exterior sino también a nivel interno dentro del juego político doméstico del Estado al cual se halla adscrito.

Ahora bien, todos los estudios realizados subrayan en mayor o menor medida la distinción política entre la acción exterior de las regiones en general con aquellas otras que cuentan con hechos diferenciales o especificidades identitarias (históricas, políticas o ethno-culturales) propias, caso de las Naciones sin Estado cuya impronta nacionalista les conduce a la pretensión de reconocimiento y legitimidad internacional más allá de las simples regiones, y que, como acabamos de señalar, también procura redundar a nivel interno desde la clave de construcción nacional al presentar a sus representantes públicos desenvolviéndose en la esfera internacional.

En este sentido, es especialmente significativa la utilización de sus Diásporas con el fin de influenciar políticamente en otros países o bien de cara a la movilización y atracción de toda clase de recursos exteriores.

b.- Motivos culturales: Las culturas minoritarias o locales están reviviendo o resurgiendo, y el territorio está siendo visto cada vez más como la base o punto de partida sobre la cual protegerla y desarrollarla interna y externamente.

En este sentido, tiene una significación muy particular la explosión de la interiorización y práctica de la cultura autóctona de cada individuo independientemente del lugar en donde éste habite, máxime cuando esta vivencia es organizada, desarrollada y compartida colectivamente fuera de sus fronteras¹²⁹.

¹²⁹ Tal es el caso del mundo magrebí en Francia, del africano en EE.UU., o la propia experiencia vasca a través de su Diáspora, como por ejemplo en el continente americano.

c.- Motivos económicos: Económicamente, las regiones procuran atraer inversiones y turismo para conseguir mercados para sus productos, así como tecnología y conocimiento para su modernización. Las inversiones significan la obtención de empleos, beneficios fiscales y crecimiento económico para la región.

Sin embargo, tan fácil como llega el capital puede irse. Por ello, para relativizar esta opción se opta también por llevar adelante actuaciones públicas de promoción de empresas locales, especialmente PYMES, mediante su apoyo a la exportación y a la consecución de cuotas de mercado en el exterior, sobre todo para aquellas empresas con escasez de dimensiones críticas, de conocimiento o fuentes para ello.

En este mismo sentido, la transferencia tecnológica es otro aspecto a considerar.

Por tanto, vemos como muchas regiones intentan incrementar la Internacionalización de sus economías y el desarrollo de firmas locales para el desarrollo de sus mercados mediante el fomento de la inversión exterior¹³⁰.

Atrás queda la vieja idea de la ventaja comparativa por la cual cada región debía hallar su lugar en la división internacional del trabajo dando así paso a la búsqueda de la ventaja competitiva, en la cual absolutamente todas las ventajas posibles han de acumularse entorno a las características propias y apropiadas de la región¹³¹.

Mientras que en el pasado el mantenimiento del control económico en manos locales estuvo asociado con el proteccionismo, ahora se asocia con una estrategia tendente a insertar la economía regional en el mercado mundial procurando no ser dominado completamente por el mismo.

Dentro del estudio de la acción exterior ha existido secularmente una controversia acerca de cuál de todas estas razones esgrimidas es la que más apunta hacia la causa y preocupación principal de la acción

¹³⁰ Sin perjuicio de la existencia de experiencias diametralmente opuestas, es decir, del ejercicio de la paradiplomacia al objeto de atraer la atención y las inversiones de empresas extranjeras. Esta fue precisamente la política llevada a cabo por Escocia principalmente durante la década de los ochenta a través de la *Scottish Development Agency* (Agencia de Desarrollo Escocesa) fundada en 1975.

¹³¹ STORPER, M.: "The resurgence of regional economies,: The region as a nexus of untraded interdependencies", en *European Urban and Regional Studies*, vol 2, nº2, pp 191-221.

exterior subestatal, si se debe más bien a causas políticas de reconocimiento internacional o si se debe a intereses funcionales o materiales derivados de la necesidad de adaptación a las nuevas estructuras y flujos económicos internacionales¹³².

Creemos y participamos de la mayor contundencia y pragmatismo de los argumentos a favor de la segunda versión, no sin advertir que, por un lado, en más de una experiencia las motivaciones políticas y económicas confluyen en una misma perspectiva basada en hacer del territorio un protagonista de magnitud no solo económico sino político en la esfera internacional cuyos pilares internos solo pueden consolidarse a partir del reforzamiento del tejido económico a través de sus intercambios con el entorno exterior (inversión exterior, atracción de tecnología, exportaciones e implantación en el exterior).

En otro orden de cosas, cabe también decir que la búsqueda y consecución de los objetivos de los entes sub-estatales a través de la intervención en el exterior no siempre conlleva una acción pública unilateral en dicha arena, sino que también existe la posibilidad y la práctica habitual de actuar y participar a través de los resortes institucionales de los poderes centrales para así poder obtener mayor influencia en la esfera internacional¹³³.

Finalmente, es necesario señalar que el recurso a la acción exterior por parte de los entes sub-estatales, como toda función político-institucional o administrativa está enmarcada bajo una serie de premisas jurídico-normativas generalmente establecidas en la letra de las Constituciones de sus respectivos Estados.

Haciendo una lectura estricta de dichos marcos jurídicos, es cierto que por lo general son los poderes centrales del Estado los titulares de la competencia en materia de política exterior o Relaciones Internacionales.

Ahora bien, las normas constitucionales surgen para dar respuesta de bienestar, progreso y convivencia a contextos internos e internacionales temporalmente concretos y socio-territorialmente específicos que el transcurso del tiempo se encarga de ir transoformando.

¹³² BALTHASAR, L.: "The Quebec experience: success or failure?", en KEATING, M.: *Paradiplomacy in action. The foreign relations of sub-national units*. London. Frank Cass. 1999.

¹³³ No hay que menospreciar de ningún modo la forma en que las CC.AA., Regiones o Cantones, son capaces de ejercer su influencia sobre la política exterior del Estado y sus negociaciones dependiendo de la cuestión y el foro del que se trate. EVANS, P.; JACOBSON, H.; PUTNAM R.: *Double edged diplomacy: International bargaining and domestic politics*. Berkeley. University of California Press. 1993.

Y esto es precisamente lo que viene a suceder con el actual proceso de Internacionalización económica y política, el cual supone la absoluta relativización entre lo políticamente doméstico y lo políticamente internacional pues el desarrollo económico y social de las Comunidades pasa hoy en día por su correcta inserción dentro de las corrientes de integración económica, unificación política y Globalización, de tal forma que el eficiente ejercicio de buena parte de las actuaciones institucionales públicas implican hoy en día tanto previamente un correcto diagnóstico como posteriormente una participación exterior.

Tal es el caso que nos ocupa ya que claramente el desarrollo y el progreso del tejido económico de cualquier territorio solo es posible a través de sus intercambios, de atracción de inversiones y tecnologías, de exportación y promoción de productos y servicios o de implantaciones en el exterior, todo ello siempre en relación con otras áreas geográficas.

En definitiva, con ello adelantamos la idea de que las Relaciones Internacionales hoy en día han de ser entendidas tanto como una competencia pero también como un ámbito de actuación imprescindible para que la acción pública obtenga resultados óptimos, lo cual, como veremos, no es en absoluto incompatible sino que al contrario complementa de forma coordinada la acción, los esfuerzos y los resultados para el conjunto de Gobiernos y Administraciones que actúan a favor de un mismo administrado.

Estos argumentos, estas situaciones tan obvias ofrecidas por la experiencia de tantos y tantos mesogobiernos de cualquier continente, evidencian que sus esferas de poder y sus responsabilidades no son consecuencia ni pueden ser tratadas como meras divisiones administrativas, sino que la práctica y su capacidad de decisión y autogobierno definen por sí mismos sus propios contenidos de intereses y actuación en la arena internacional.

II.3.2.- Nueva versión de la acción pública en el ámbito de la economía: La acción exterior al servicio de los objetivos económicos de los mesogobiernos.

A lo largo de las últimas décadas del siglo XX hemos podido presenciar un cambio radical en la concepción y práctica de la intervención pública sobre la economía de mercado y, aún más concretamente, en la forma de entender el desarrollo regional.

En este sentido, cada vez van siendo menos los vestigios que aún perduran de aquellas tradicionales planificaciones estatales y políticas

de transferencias de recursos y subvenciones a fin de proteger regiones cuyas economías padecían depresiones estructurales.

Actualmente, los irreversibles e inevitables efectos de la globalización económica obligan a la totalidad de agentes sociales e institucionales regionales a afrontar de manera directa las nuevas condiciones de competencia mundial¹³⁴.

En lo que a la acción pública sub-estatal se refiere, la inserción de sus economías en los flujos más dinámicos de la economía mundial pasa por la puesta en práctica de un amplio conjunto de medidas como la creación de agencias de desarrollo regional¹³⁵ y por la promoción y movilización de recursos endógenos, esto es, amejoramiento o creación de nuevas infraestructuras de transporte, revitalización de espacios urbanos y regeneración medioambiental, apoyo a la Investigación y Desarrollo (I+D), especialización profesional y formación continua, creación de parques tecnológicos, desarrollo del sector servicios y la promoción de colaboración entre firmas¹³⁶.

Igualmente, bajo los mismos objetivos de desarrollo, convergencia e integración económica, son cada vez más numerosas las políticas de los entes sub-estatales tendentes a la utilización de prácticas paradiplomáticas y al recurso de la acción exterior, las cuales, año tras año, van consiguiendo mayores cuotas de sofisticación.

¹³⁴ DUNFORD, M. y KAFKALAS, G. (Eds): *Cities and regions in the new Europe: The global-local interplay and spatial development strategies*. Londres. Belhaven. 1992;

URIBE-ECHEVARRIA, F.: "La reforma de las políticas públicas y las Regiones. Nuevas tareas y nuevas formas de gestión del desarrollo.", en CURBELO, J.R.; ALBURQUERQUE, F.; De MATTOS, C.A.; CUADRADO, J.R. (Eds): *Territorios en transformación. Análisis y propuestas*. Madrid. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. 1994. Pp 401-429.

¹³⁵ VELASCO, R.: "El papel de las Agencias de desarrollo en la política regional europea", en CURBELO, J.R.; ALBURQUERQUE, F.; De MATTOS, C.A.; CUADRADO, J.R. (Eds): *Territorios en transformación. Análisis y propuestas*. Madrid. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. 1994. Pp 483-506.;
URUEÑA, B.: *Las Agencias de Desarrollo Regional españolas. El papel de la empresa pública en la producción económica territorial*. Valladolid. Universidad de Valladolid. 1996.

¹³⁶ Un informe de 1991 del "National Council of State Legislatures" acerca de las implicaciones de Mercado Unico Europeo para los EE.UU. señalaba que una de las elecciones principales era la necesidad de crear una estrategia de desarrollo económico coherente en el cual los aspectos educativos, formativos (laborales) y las infraestructuras debían ser comprendidos como un todo. Precisamente reseñaba que estas son variables competencialmente no centrales gestionadas por Gobiernos no centrales.

Nos referimos con ello a programas y actividades que van desde la promoción exterior a través de su participación en Ferias Internacionales, viajes, campañas y misiones comerciales (directas o inversas) hasta el desarrollo y consolidación de visitas y contactos internacionales o la promoción de encuentros entre empresarios locales y extranjeros.

También es característica la publicitación de incentivos y ayudas a la inversión (subsidios a la exportación e internacionalización de las empresas, vacaciones fiscales a consorcios mixtos de inversión...), o finalmente, derivar en proyectos de envergadura tal como la creación de Delegaciones u Oficinas Comerciales permanentes en el exterior con los mismos fines a los aquí expuestos.

Llegados a este punto, presentamos el cuadro general de actuaciones y cauces de participación comúnmente practicadas por los mesogobiernos en su afán por insertar apropiadamente al territorio al cual representan en el concierto económico y político actual.

3.2.1.- Relaciones institucionales de cooperación con otros entes regionales:

Esta práctica consiste en la creación de estructuras asociativas cuyas actividades se centran en el intercambio de información y experiencias sobre problemáticas comunes, así como la concertación de programas y ejes de actuación comunes como respuesta a distintas necesidades públicas.

Como podemos comprobar, aún estando volcadas sobre su propio territorio, este tipo de iniciativas poseen una inequívoca dimensión internacional.

Dos son las formas de cooperación más habitual:

a.- Cooperación transfronteriza: El objetivo de estas relaciones de vecindad es el desarrollo de las actividades públicas y privadas con la mayor naturalidad posible al margen de las fronteras estatales.

En origen, la cooperación transfronteriza se limitaba a la solución de problemas administrativos propios de las zonas transfronterizas como, por ejemplo, la utilización de recursos fluviales o de montaña comunes.

Sin embargo, en nuestros días, y como consecuencia de las transformaciones que hemos esbozado, su ámbito de actuación se ha ampliado considerablemente, tanto territorialmente¹³⁷ como en cuanto a

¹³⁷ SWEEDLER, A.; GANSTER, P.; EVERWEIN, D. (Eds): *The future of border and border regions in Europe and North America*. Berlin. Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung. 1995.

su contenido¹³⁸.

Tales son los casos relacionados con la ordenación del territorio, la política económica regional, la mejora de infraestructuras y de comunicación, la colaboración científico-tecnológica, la protección del medioambiente, el desarrollo lingüístico-cultural o la propia promoción y colaboración entre empresas¹³⁹.

El auge de la cooperación transfronteriza, entre los entes subestatales se debe fundamentalmente a la reestructuración de los espacios económicos en esta era de la Internacionalización¹⁴⁰, siendo un importante revulsivo la consolidación de procesos de integración regional tales como la Unión Europea (U.E.)¹⁴¹ y el Tratado de Libre Comercio (T.L.C.)¹⁴².

Con ello, los mesogobiernos implicados procuran una adecuada inserción en la economía y la política internacional, para lo cual, a su vez, frecuentemente es necesario aunar sinergias para, de esta forma, aumentar su poder de negociación y presión bien ante instituciones y foros internacionales¹⁴³ bien ante entidades privadas.

b.- Cooperación interregional: Este tipo de cooperación no está establecido sobre bases territoriales, sino sobre similitudes o

¹³⁸ RATTI, R.; REICHMAN, S.(ed): *Theory and practice of transborder cooperation*. Francfort. Helbrinch and Lichtenhahn. 1993.

¹³⁹ FERNANDEZ DE CASADEVANTE, C.: *La frontera Hispano-francesa y las relaciones de vecindad*. Bilbao. EHU-UPV. 1985. FERNANDEZ DE CASADEVANTE, C.: *La cooperación transfronteriza en el Pirineo*. Oñati. IVAP. 1990.

¹⁴⁰ FISHER, R; KLING, J.(Ed): *Mobilizing the Community: Local politics in a Global Era*. Beverly Hills. Sage. 1992.

¹⁴¹ DUNFORD, M.; KAFKALAS, G.(Eds); *Cities and Regions in the new Europe*. Londres. Belhaven. 1992.

CAPELLIN, R.: "Los nuevos centros de gravedad del desarrollo regional en la Europa de los 90", en *Estudios Regionales*, n°33, 1992, pp 15-62.

¹⁴² A diferencia que en el continente europeo, la cooperación en el Norte de América se caracteriza por un menor grado de institucionalización y formalización jurídica, estando profundamente volcada hacia los aspectos económico-comerciales.

Para contemplar la visión de los efectos de la Integración económica en las regiones transfronterizas desde la perspectiva americana GANSTER, P.; VALENCIANO, E. (Eds): *The Mexican-US border Region and the Free Trade Agreement*. San Diego. San Diego University Press. 1993.

¹⁴³ Sirva a modo de ejemplo McALEVEY, P.; MITCHELL, J.: "Industrial regions and Lobbying in the structural funds reform process", en *Journal of Common Market Studies*, vol 32, n°2, 1994, pp 237-248.

convergencias de carácter económico o funcional. La variedad temática de los ámbitos de colaboración son tan numerosos como la cantidad de organizaciones existentes al efecto. A modo de ejemplo, y extraídas de entre aquellas en la que participa la Comunidad Autónoma del País Vasco (C.A.P.V.) destacamos la Asamblea de Regiones de Europa (A.R.E.), la Asociación de Regiones Fronterizas de Europa (A.R.F.E.), el Consejo de Regiones Periféricas Marítimas (C.R.P.M.), la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (C.T.P.), la Asociación de Regiones Europeas de Tradición Industrial (R.E.T.I.) o la Conferencia de Regiones del Sur de Europa Atlántica (S.E.A.).

La finalidad de este tipo de asociaciones es ejercer con mayor eficacia una labor de presión ante las instancias comunitarias (en el caso europeo) y centrales de responsables de determinadas políticas sectoriales.

La mayor parte de estas asociaciones tiene por cometido la defensa de unos intereses sectoriales tales como los transportes, regiones industriales en declive o ejes de comunicación.

Junto a esta labor como grupo de presión, el intercambio de informaciones y experiencias puede resultar de interés en determinadas materias.

3.2.2.- Acción exterior directa:

A diferencia del anterior tipo de actuación que desembocaba generalmente en una relación con otras instituciones a través de algún tipo de foro de encuentro, la acción exterior directa se caracteriza por su sentido unilateral y autónomo, por el protagonismo de las estructuras administrativas en su diseño y ejecución y por la profunda interrelación entre actores públicos y privados.

Por lo regular, estas iniciativas se proponen la captación de nuevos recursos como la inversión extranjera o la apertura de nuevos mercados, o bien mantener y fortalecer los vínculos lingüísticos, y culturales en el exterior, especialmente con la Diáspora.

Con este fin, las formas más habituales de llevar a cabo la acción exterior directa son la organización de viajes oficiales, las misiones comerciales¹⁴⁴ bien en el exterior bien inversas, o la realización de campañas internacionales de promoción.

Por tanto, como bien podemos observar, la finalidad de esta forma de proyección internacional compatibiliza tanto la realización de

¹⁴⁴ Al respecto, HIBBERT, E.: *The management of international trade promotion*. London. Routledge. 1990;
SERINGHAUS, F.; ROSSON, P.: *Government export promotion. A global perspective*. Londres. Routledge. 1990.

actividades directamente por parte de los propios mesogobiernos en el exterior como de labores de apoyo, promoción y fomento de éstos a intereses o entidades de carácter privado.

No por casualidad, ésta es la forma más asistida en los asuntos de corte económico-comercial, donde son sumamente frecuentes la organización o recepción en su caso, de viajes oficiales de representantes públicos de los mesogobiernos en el marco de misiones comerciales formadas por personalidades y altos directivos empresariales.

En este sentido, de entre la múltiple diversidad de objetivos con que cuentan estos viajes, destacan la organización de sesiones de información sobre oportunidades de negocio en el extranjero, el envío de delegaciones a importantes ferias internacionales o la propia organización de tales eventos, así como el fomento de la colaboración entre empresas y los consorcios de exportación.

De todos modos, no es menos cierto que, paralelamente, en la mayoría de las ocasiones todas estas acciones en el exterior van acompañadas de un interés especial por poner de relieve la especificidad institucional y política de la Región en cuestión procurando la mayor resonancia¹⁴⁵ posible tanto en el país visitado como internamente.

Finalmente, en este apartado, es obligado hacer mención de las infraestructuras permanentes en el exterior en forma de Oficinas, Delegaciones, Fundaciones, Institutos, Patronatos o simples entidades privadas financiadas con capital público (como por ejemplo la creación “ad hoc” de Sociedades Anónimas), o Consultoras y Gabinetes que desarrollan su tarea de asesoramiento y representación a tiempo parcial.

Por lo general, esta opción es utilizada principalmente por motivos de promoción económico-comercial, y en menor medida por causas culturales y políticas, si bien es cierto que, particularmente, en la UE, por efecto de su propio proceso de integración, ha venido proliferando de manera vertiginosa todo tipo de representaciones permanentes de entes sub-estatales ante las instancias comunitarias como consecuencia lógica de su creciente interés por participar en los procesos de toma de decisión europea¹⁴⁶.

¹⁴⁵ Para una visión más amplia de las iniciativas llevadas a cabo ver: KOTLER, P.; HAIDER, D.; REIN, I: *Mercadotecnia de localidades*. México. Diana. 1994.

¹⁴⁶ SOLDATOS, P.; MICHELMANN, H.: “Sub-national Units. Paradiplomacy in the context of European Integration”, en *Journal of European Integration*, nº 15, 1992.

MAZEY, S.; RICHARDSON, J. (Ed): *Lobbying in the European Community*. Oxford. Oxford University Press. 1993.

3.2.3.- Incidencia de los mesogobiernos en la arena internacional a través de los gobiernos centrales:

Por último, la práctica política actual obliga a hacer mención de uno de los hechos que aún siendo casi tan habituales como los anteriores, por lo general ha sido incomprensiblemente apartado y minusvalorado sobre todo por la politología a pesar de su indudable importancia¹⁴⁷. Nos referimos a la incidencia de los mesogobiernos en la arena internacional a través de los gobiernos centrales de sus respectivos Estados, ya que en función del asunto del que se trate y ante el sujeto o foro que lo delibere, puede ser ésta la forma más efectiva de conseguir el resultado que se desea en la esfera internacional.

No en vano, en la conformación de la política exterior de los Estados confluyen numerosos intereses y actores privados y públicos, entre ellos los mesogobiernos¹⁴⁸, quienes a través de cauces formales o informales tratan de presionar e influir en la acción del Estado ante una determinada cuestión.

Más concretamente, a nivel público, esta incidencia puede llegar a ejercerse desde, como mínimo, tres ámbitos distintos. A saber, a nivel de relaciones interinstitucionales entre los mesogobiernos y el Gobierno central, mediante las cotidianas relaciones interadministrativas (surgidas a partir de los órganos de coordinación o incluso del contacto fluido que pudiera darse entre altos funcionarios o directivos públicos), y a través de conversaciones más o menos formales entre cargos dirigentes de los partidos políticos en el poder.

En resumen, la vertiente pública de este asunto en el que algún elemento sub-estatal está interesado o precisa de una actuación ejecutiva o administrativa estatal concreta ofrece dos tipos de posibilidades¹⁴⁹.

Una de ellas es la existencia de las previsiones e instrumentos jurídico-políticos necesarios para la participación sub-estatal en la conformación

¹⁴⁷ Una de las excepciones más sobresalientes es NEACK, L.; HEY, J.; HANDLEY, P. (Eds): *Foreign policy analysis. Continuity and change in its second generation*. Englewood Cliffs. Prentice Hall. 1994.

¹⁴⁸ RISSE KAPPEN, T.(Ed): *Bringing transnational relations back: Non State actors, domestic structures and international institutions*. Cambridge. Cambridge University Press. 1995.

HAUFLER, V.: "Crossing the boundary between public and private: International regimes and non-state actors", en RITTBERGER, V.(Ed): *Regime theory and international relations*. Oxford. Clarendon Press. 1995.

¹⁴⁹ Acerca de la práctica en cada país ver: PEREZ GONZALEZ, M.; ALDECOA, F.; MARIÑO, F.: *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*. Oñati. IVAP. 1994.

de las líneas generales de dicha actuación estatal en el exterior. La otra, en el cual no se contemplan disposiciones jurídicas o cauces políticos precisos, implica consensuar arreglos políticos no formalizados que introduzcan el interés sub-estatal en la posición del Estado a nivel internacional.

Mención especial al respecto merced el caso de Bélgica¹⁵⁰. La armonización de las políticas internacionales del Estado belga y de las unidades que lo componen es, forzosamente, resultado de un consenso entre interlocutores iguales, autónomos pero solidarios.

Para garantizar esta coherencia la disposición legal de la Reforma institucional de 1993 prescribe la existencia de una Conferencia Interministerial de Política Exterior.

En su seno se reúnen en pie de igualdad el Ministro belga de Asuntos Exteriores y los Ministros regionales y comunitarios encargados de las relaciones internacionales. En el marco de dicha Conferencia, el Gobierno federal tiene la obligación de informar periódicamente a los Gobiernos regionales y comunitarios sobre su política exterior, aunque las materias que les interesan no estén incluidas en sus competencias en sentido estricto.

La Conferencia se perfila claramente como el espacio donde se lleva a cabo, por consenso, la coordinación general de las políticas exteriores del Estado belga y de las unidades que lo componen. Y ese es también el caso de la elaboración de su posición en el ámbito de los asuntos europeos.

Lógicamente, una vez expuesto este marco de posibilidades generales es obligado advertir que, lógicamente, el tipo de acción exterior formulado por los entes sub-estatales, así como su impacto, dependerá indudablemente de factores políticos tales como su nivel de autonomía y su amplitud presupuestaria así como de factores económicos, esto es, en función del propio tamaño del tejido económico y su grado de competitividad, de Internacionalización empresarial, la capacidad de especialización y diversificación productiva o su Producto Nacional Bruto.

Analizando este hecho desde una perspectiva interna del Estado, cuando éste presenta un elevado grado de asimetría territorial a nivel económico, es decir, cuando existen diferencias considerables en la distribución de los recursos económicos y de los factores productivos, nos encontramos con un contexto altamente potencial de proyección exterior de algunos de sus mesogobiernos¹⁵¹.

¹⁵⁰ LEJEUNE, Y.: "El modelo belga", en SECRETARIA GENERAL DE ACCION EXTERIOR DEL GOBIERNO VASCO: *La participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea*. Bilbao. IVAP. 1998.

Ahora bien, sobre todo desde el punto de vista económico, los desequilibrios y desigualdades pueden jugar en ambos sentidos. Si bien en un pasado hemos presenciado con mayor frecuencia cómo las regiones económicamente más activas jugaban con una cierta autonomía respecto a las políticas económicas del Gobierno central, permitiéndoles adoptar medidas a favor de intercambios más acordes con las necesidades y oportunidades propias de su estructura y status económico (Quebec, Lombardía o Rhone-Alpes), no menos cierto es que hoy en día, las regiones más desfavorecidas saltan al escenario internacional movidos por la creencia de que el Estado no hace lo suficiente o lo correcto por compensar o corregir su situación particular, caso del Quebec en los años sesenta.

Como podemos fácilmente observar, para ambos casos la acción del Gobierno central sería visto como un lastre que les impediría implementar su particular desarrollo regional a causa de lejanas consideraciones o intereses "generales" de Estado.

Eso sí, es necesario tener presente que, en virtud de la fortaleza o debilidad de las variables arriba señaladas, presenciaremos una mayor actividad exterior unilateral por parte de los mesogobiernos o un mayor uso de vías convencionales, esto es, a través de los mecanismos establecidos por el Gobierno central, si bien cada vez son más las regiones que opten por la elección de la primera opción.

¹⁵¹ DEHAUSSE, A.: "Fédéralisme, asymétrie et interdependance: Aux origes de l'action internationale des composantes de l'Etat fédéral", en *Revue études Internationales*, vol XX, n°2, juin, pp 283-309.

II.4.- Conclusiones: Los Mesogobiernos como sujetos con capacidad de participación en la esfera económica y política internacional.

Las razones concretas del recurso a la acción exterior de los entes sub-estatales son fruto de los efectos que provocan sobre ellos las dinámicas de globalización, integración regional, y descentralización que se producen, respectivamente, a nivel del sistema internacional, de los sub-sistemas regionales (UE, Mercado Común del Sur-MERCOSUR, Asociación del Sureste Asiático-ASEAN o TLC).

Tal y como ya hemos dado cuenta con anterioridad, la Globalización origina cambios en las formas de competitividad entre Estados y demás entes políticos gubernamentales, distorsionando la lógica interna del funcionamiento estatal a nivel económico y social, además del jurídico y político.

También hemos dejado constancia de que la integración regional, elemento característico de las Relaciones Internacionales de nuestros días, pasa por ser un fenómeno de concentración creciente de los intercambios internacionales sobre los tres sub-sistemas regionales más desarrollados económicamente (América del Norte, la UE y el área asiática del Pacífico).

En el proceso de integración del viejo continente, la UE es un estímulo para la proyección exterior sub-estatal¹⁵².

En este marco, los mesogobiernos son dinámicos y activos, tanto unilateralmente como lobbies ante las instituciones comunitarias¹⁵³ en

¹⁵² MARKS, G. Y LLAMAZARES, I.: "La transformación de la movilización regional en la Unión Europea", en *Revista de Instituciones Europeas*. Vol 22, nº1, pp 149-170.

¹⁵³ La acción directa proporciona acceso directo a la información generada por las instituciones europeas, seguimiento del proceso decisorio en relación con aquellas iniciativas legislativas de la comunidad que afectan a sus competencias e intereses, coordinación de la relaciones y contratos con la Administración comunitaria, defensa de sus intereses socio-económicos, sectoriales y profesionales específicos, defensa y promoción de la realidad cultural y lingüística, asesoramiento técnico de las entidades políticas y privadas que quieren actuar a nivel comunitario y colaboración con otras representaciones sub-estatales en Bruselas.

la defensa de sus específicos intereses o bien junto a otras regiones a fin de obtener y promocionar objetivos comunes a través de la cooperación interregional.

Por otro lado, hemos comprobado que, paradójicamente, el auge de la acción exterior y la paradiplomacia de los mesogobiernos no sólo se explica exclusivamente desde el propio campo internacional sino que también debemos prestar atención a las consecuencias que el mundo exterior actual ejerce en el seno jurídico, económico y político interno de cada Estado a partir de las dinámicas descentralizadoras que produce.

Efectivamente, desde mediados de la década de los setenta se encuentra de moda en la literatura económica y en el discurso político de medio mundo tanto el uso del término "descentralización", tanto a nivel político-administrativo como a nivel económico.

Tal es la fuerza del impacto de la Internacionalización que sus efectos se dejan sentir entre las principales causas que explican las reformas institucionales descentralizadoras¹⁵⁴.

Esto es debido a que, tanto la ampliación de la agenda internacional en un mundo tan interdependiente, como los intentos de generalización del modelo de bienestar terminan por desbordar la capacidad operativa de los Estados.

Ello supone que la satisfacción de las demandas características de la sociedad post-industrial vaya recayendo en mayor medida sobre las instituciones más próximas al empresario, al ciudadano, al trabajador, al desempleado o a los discapacitados, y que, a su vez, por todos los motivos hasta ahora expuestos dichas instituciones se vean obligadas a la práctica internacional a fin de lograr por sí mismas un correcto y eficiente cumplimiento de sus funciones y servicios (comerciales, inversores, fiscales, culturales, o infraestructuras).

Llegados a este punto, se hace obligado advertir que el reto de la Internacionalización no se circunscribe solamente al campo económico y social sino que, como demostraremos a lo largo de esta investigación, se hace imprescindible que las propias Administraciones Públicas lleven a cabo serias reformas organizativas e instrumentales con el fin de poder ofrecer servicios acordes a las demandas e intereses cuya solución se dirime o pasa por una presencia efectiva en el exterior¹⁵⁵.

¹⁵⁴ CANO, W.: "Concentración, desconcentración y descentralización en Brasil"; RESTREPO, D.: "Aspectos espaciales de la reestructuración: descentralización y apertura", en CURBELO, J.R.; ALBURQUERQUE, F.; De MATTOS, C.A.; CUADRADO, J.R. (Eds): *Territorios en transformación. Análisis y propuestas*. Madrid. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. 1994. Pp 483-506.;

¹⁵⁵ CORTE-REAL, I.: *Reforma administrativa y el proceso de Integración*. Documento de trabajo nº 18. Centro de Formación para Integración Regional.

Como hemos demostrado, cualesquiera de estas tres dinámicas (la globalizadora, la integradora y la descentralizadora) y cualquiera de los motivos anteriormente expuestos (políticos, económicos, sociales y culturales) bastarían por sí solas para explicar el volumen de actividades sub-estatales en el exterior.

Pero la verdadera causa explicativa reside en la combinación de todas ellas, en las amenazas y oportunidades que ofrecen estos tres procesos de manera interrelacionada y en continua transformación¹⁵⁶.

1997; DRORD, Y.: *Como preparar el Estado para las transformaciones globales. Una perspectiva de Integración Regional*. Documento de trabajo n° 18. Centro de Formación para Integración Regional. 1997.

¹⁵⁶ Señalar como ejemplo clarificador de esta afirmación desde la óptica catalana de GARCIA I SEGURA, C.: *L'activitat exterior de les regions: Una dècada de projecció exterior de Catalunya*. Barcelona. Fundació Jaume Bofill. 1995.

**III.- LA ACCION EXTERIOR DE LAS
COMUNIDADES AUTONOMAS EN EL CONTEXTO
JURIDICO, POLITICO Y ECONOMICO ESTATAL
ESPAÑOL: EL CASO VASCO.**

III.0- Sumario.

III.1.- Introducción.

III.2.- El proceso de traspaso de competencias en el Estado español de las Autonomías. El marco competencial de la CAPV en materia de comercio.

III.3.- El estado actual de la discusión jurídico-política sobre la acción exterior sub-estatal en el Estado español.

III.3.1.- Aproximación al debate sobre la acción exterior.

III.3.2.- Capacidad contractual pública en el exterior (Ius Contrahendi).

III.3.3.- La representación (Ius Legationis).

III.3.4.- Hechos diferenciales y asimetría en el Estado autonómico español.

III.3.5.- La dimensión organizativa de la acción exterior.

III.3.6.- Un caso práctico: La evolución de la acción exterior en el ámbito de la promoción económica de las CC.AA a nivel internacional.

III.4.- La dimensión organizativa de la acción exterior.

III.1.- Introducción.

Una vez realizado el estudio de la incidencia y los efectos del contexto internacional actual sobre el ámbito público, y más concretamente sobre la respuesta activa que ofrecen los entes sub-estatales en clave de acción exterior, es necesario que a continuación conozcamos cuál es la incidencia real que del marco jurídico-político del Estado español desprende sobre la capacidad de las Comunidades Autónomas por proyectar al exterior su actividad pública, prestando especial atención a la dimensión internacional de la promoción económica de Euskadi.

Con todo ello, nuestro objetivo principal consiste en demostrar la compatibilidad teórica y práctica que el marco jurídico-político estatal puede ofrecer a la hora de conjugar el sistema de distribución competencial y territorial del Estado con las exigencias y el reto que el sector público en general y autonómico en particular ha de afrontar de cara a la creciente Internacionalización de la vida pública y privada.

Precisamente, con respecto a esta última afirmación, hemos de subrayar el hecho de que el conjunto de efectos económicos y políticos que derivan de la Globalización no se delimitan ni mucho menos al proceso de integración europeo, sino que, tal y como hemos demostrado, el ejercicio eficaz del autogobierno sub-estatal se enfrenta a otras tantas variables y foros de carácter internacional.

Más concretamente, nuestro objeto se inscribe dentro del ámbito político-administrativo de las Relaciones Internacionales y el comercio exterior, que en principio son competencias exclusivas atribuidas al poder central.

Ahora bien, debemos replantearnos previamente a qué están haciendo realmente referencia estas materias, ¿a una competencia en el sentido clásico del término o a un ámbito de actuación de los poderes públicos en una etapa caracterizada por la Internacionalización de todas y cada una de las acciones humanas en su relación con los demás?.

Igualmente, ¿de qué funciones consta dicha materia, en qué términos se ejecuta y ante qué foros u organismos?.

Hoy en día, tomando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional por una mano y la práctica política y económica de nuestros días por la otra, somos partidarios de la opinión de que las

"Relaciones Internacionales" implican, sí una competencia en la cual estarían insertas las funciones a las que hace alusión el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 1989, a saber, "tratados, guerra y paz, reconocimientos de Estado, representación en el exterior, responsabilidad internacional, etcétera."¹⁵⁷, pero a la vez, también un ámbito de actuación que surge de la dimensión internacional y la proyección exterior de tantas y tantas competencias cuya titularidad está en manos de instituciones públicas no centrales, formando una parte cada vez más necesaria e importante de su autogobierno, como es el caso de una promoción y desarrollo económico que no puede dar la espalda al campo exterior.

Por tanto, estas líneas pretenden además centrar el debate de la acción exterior sub-estatal en el Estado español en los parámetros exactos y acordes con esta realidad que supera los límites geo-políticos de la Unión Europea, de tal forma que el análisis que a continuación presentamos aborda de manera directa, tanto el problema de la inserción de las Comunidades Autónomas en el marco general del sistema internacional del siglo XXI, como su solución considerando y afrontando verdaderamente la realidad plural, diversa y asimétrica de las distintas regiones y nacionalidades que componen actualmente el Estado español.

En definitiva, tal y como expresó Carlos Conde, las posibilidades abiertas por la doctrina jurídica continúan en la práctica inexploradas, desprendiéndose con claridad que todavía están inéditos la mayoría de los cauces que el sistema constitucional permite¹⁵⁸.

¹⁵⁷ Esta definición es la que ha de comprender y englobar el ámbito de las relaciones internacionales del Estado y cuyo contorno competencial ha de quedar delimitado por el propio marco de constitucionalidad. A saber, forma de Estado social y democrático de Derecho, forma de Gobierno monárquico, sistema parlamentario y organización autonómica.

¹⁵⁸ CONDE, C.: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas La construcción administrativa de los Gobiernos territoriales en un contexto de integración internacional*. Madrid. Tecnos. 2000.

III.2.- El proceso de traspaso de competencias en el Estado español de las Autonomías. El marco competencial de la CAPV en materia de comercio.

Tras la entrada en vigor de la Constitución española de 1978 y del Estatuto de Autonomía del País Vasco de 1979 se pusieron las bases políticas y normativas necesarias para iniciar el tránsito hacia un modelo de reconocimiento del derecho a la autonomía de Nacionalidades y Regiones.

Los términos de "acuerdo" y "consenso", tan propios de la época, quedaron jurídicamente plasmados en el art. 147.2.d, el cual señalaba que los Estatutos de Autonomía deberán contener las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución así como las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.

En el caso concreto del Estatuto de Autonomía del País Vasco (E.A.P.V.), su Disposición Transitoria Segunda, Párrafo primero, sancionó el régimen jurídico aplicable al proceso de transferencias, el cual se basó en el principio de paridad posicional entre el Estado y Euskadi, llegándose a materializar a través de una Comisión Mixta de Transferencias.

En previsión de todo lo que comentamos, se aprobó el Real Decreto 2.339/1980, de 26 de Septiembre, por el que se establecía las normas de traspaso de servicios del Estado a la CAPV.

Así pues, marcada la vía jurídica por la que debía discurrir el proceso de transferencias, ya solo quedaba por concluir su efectiva materialización, es decir, la traducción administrativa en forma de bienes, servicios y personal de las competencias asignadas y la determinación de su coste financiero.

Sin embargo, el proceso antes iniciado no ha estado exento de dificultades técnicas y políticas.

De la simple observación de la serie numérica de transferencias realizadas a lo largo de todos estos años se puede deducir que las paralizaciones e impulsos han sido constantes y que no se aprecia un ritmo de tipo regular y sostenido.

Podemos concluir que el proceso de traspaso de competencias se ha producido más a consecuencia de impulsos de carácter coyuntural e

incluso partidista que de planes y plazos preestablecidos, siguiendo verdaderos convencimientos políticos.

El resultado temporal es que a breves periodos de fluidez le siguen largos lapsos de estancamiento, generando así una sensación de proceso en el cual las transferencias se arrancan o se conceden.

Dicho esto, a continuación pasamos a exponer los diferentes acuerdos de traspaso relacionados con nuestra materia de estudio:

- Real Decreto 26 de Septiembre de 1980, núm. 2867/1980¹⁵⁹ por el que se aprueba el acuerdo de la Comisión Mixta de traspasar a Euskadi los servicios e Instituciones y los medios materiales y personales en materia de ferias interiores, reformas de estructuras comerciales y disciplina de mercado (amparado en el art. 10.27 y 10.28 del EAPV). La aprobación de la publicación de la Comisión Mixta de Transferencias por parte del Departamento de Presidencia del Gobierno vasco en los términos arriba señalados se produjo el 22 de Enero de 1981, quedando adscritas a partir de entonces al Departamento de Comercio y Turismo.
- Real Decreto 24 de Julio de 1981, núm. 1998/1981¹⁶⁰ por el que se traspasan los servicios del Estado en materia de consumidores y Cámaras de Comercio, Industria y Navegación (amparado en el art. 10, apartados 21 y 28 del EAPV sin perjuicio de lo que dispone el art. 149.1.10 de la CE). La presente asunción de competencias no afectaba a las que en materia de comercio exterior correspondía a las citadas Cámaras. La posterior aprobación de la publicación del acuerdo por parte del Gobierno vasco se produjo en el Decreto del departamento de Comercio y Turismo, de 14 de septiembre de 1981¹⁶¹.
- Real Decreto 18 de Diciembre de 1981, núm. 3300/1981¹⁶² por el que se traspasa servicios del Estado en materia de Comercio Interior, Colegios Oficiales de Agentes comerciales y Certámenes feriales (amparado en el art. 10, apartados 22 y 28 así como en el art. 12.6 del EAPV). Posteriormente, la aprobación de la publicación por parte del Departamento de

¹⁵⁹ Boletín Oficial del Estado (B.O.E.)9-9-80.

¹⁶⁰ B.O.E. 9-9-81.

¹⁶¹ Boletín Oficial del País Vasco (B.O.P.V.) 24-9-81.

¹⁶² B.O.E. 13-1-82.

Comercio y Turismo del Gobierno vasco se produjo mediante Decreto 14/1982, de 1 de Febrero¹⁶³.

Al margen de estos traspasos, igualmente es obligado hacer mención del artículo 10.25 E.A.P.V. “promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco, de acuerdo con la ordenación general de la economía”, ya que hoy en día, el fenómeno de la Internacionalización es un factor imprescindible a considerar en todo tipo de ayuda o apoyo público a la competitividad y progreso de cualquier sector económico.

Por último, basándonos en el “Informe sobre Transferencias” realizado por la Viceconsejería de Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico del Gobierno Vasco (1992)¹⁶⁴, el cual obtuvo el posterior consenso generalizado del Parlamento Vasco¹⁶⁵, no cabría exponer ninguna otra competencia considerada aún pendiente de traspaso en materia de comercio.

¹⁶³ B.O.P.V. 16-2-82.

¹⁶⁴ Mayormente conocido como "*Informe Zubia*".

¹⁶⁵ Resulta de interés la lectura del Debate y Resolución definitiva de la comunicación del Gobierno relativa al "*Informe sobre Prioridades de Negociación de las Transferencias Pendientes*". Sesión plenaria del Parlamento Vasco (Gasteiz, 20-10-95).

III.3.- El estado actual de la discusión jurídico-política sobre la acción exterior sub-estatal en el Estado español.

III.3.1.- *Aproximación al debate sobre la acción exterior.*

El análisis de cuanto supone el concepto y la práctica de las relaciones internacionales, y por ende, todo cuanto atañe a la acción exterior de las Comunidades Autónomas del Estado, exige tomar en consideración una doble perspectiva: una de carácter jurídico, que se corresponde con el estudio del cuerpo normativo constitucional, estatutario y jurisprudencial, y otro de carácter político, que viene a considerar la relevancia del sistema político-institucional que cada Comunidad representa y ejerce en la práctica en su relación con el Estado, y que, como veremos a continuación, también queda reflejado de cara al exterior.

Comenzaremos recordando que la titularidad y la atribución de competencias referentes al ámbito internacional han llevado secularmente consigo una importante carga de simbolismo relacionado con los conceptos de soberanía y autogobierno, por lo que, en sintonía con la interpretación según la época de dichos conceptos jurídico-ideológicos, la práctica de las relaciones exteriores generalmente quedaba adscrito exclusivamente al poder central del Estado en cuestión.

En este sentido, el Estado español no ha sido una excepción. Pero además de esta circunstancia hay que añadir que en el Estado español, las Relaciones Internacionales como elemento jurídico y político cuenta en su haber con una dificultad añadida que, paradójicamente, en contadas ocasiones ha sido suficientemente subrayada.

Y es que a pesar de la juventud del ordenamiento jurídico estatal, desde muy pronto quedó patente la falta de sintonía entre el articulado constitucional centralizante que el poder constituyente redactó para todo lo relacionado con el ámbito exterior (debido en buena medida al contexto internacional de la época caracterizado por la propia riidez estructural impuesta por la bipolarización mundial) y el contexto político, económico e institucional más internacionalizado y plural de nuestros días. Por ello, lo que en teoría se podría percibir como un significado extensivo y centralizante de competencias exclusivas como

Relaciones Internacionales (149.1.3 CE) o Comercio exterior (140.1.10 CE), en la práctica contrasta con las variadas políticas autonómicas de promoción pública de sus economías territoriales hacia el exterior, máxime aún a causa de las aceleradas transformaciones internacionales de los últimos años y fundamentalmente por la falta de previsión de la adhesión del Estado español a la C.E.E. tan solo ocho años después (1986).

Esta intervenciones se refieren a la intervención pública en la localización de los factores de producción y al fomento de las relaciones comerciales y la captación de mercados por los agentes económicos regionales.

La relevancia electoral de la integración económica tiene su correlato en el discurso político que inspira los programa de gobierno de los diferentes ejecutivos autónomos. En todos los programas de gobierno presentados por los candidatos a la presidencia de todas y cada una de las Comunidades Autónomas existen referencias constantes a la integración económica como acicate de la modernización de las estructuras económicas y de la reforma del aparato productivo. La necesidad de reformas las estructuras económicas regionales ante el reto internacional se constituye en una fuente de legitimación de la intervención pública autonómica¹⁶⁶.

Ahora bien, cabe destacar que, en contra de la corriente mayoritaria de la época, durante el periodo constituyente¹⁶⁷ también se produjeron posturas discordantes con el propósito de otorgar capacidad exterior a las futuras Comunidades Autónomas en asuntos de su competencia, si bien ninguna prosperó.

Paradójicamente, independientemente de la atribución exclusiva de la titularidad de las Relaciones Internacionales a favor del poder central, a lo largo de los distintos procesos estatuyentes el ámbito exterior fue una variable cuya consideración no pasaba por alto.

¹⁶⁶ Para una más concreta visualización, recomendaros los extractos de los discurso parlamentarios del Presidents de CC.AA. ante sus respectivos Parlamentos en CONDE, C.: *La acción exterior de las Comunidades Autónoma. La construcción administrativa de los Gobiernos territoriales en un contexto de integración internacional*. Madrid. Tecnos. 2000.

¹⁶⁷ Acerca del debate que giró entorno a las relaciones internacionales durante el proceso constituyente ver BROTONS, R.: *La acción exterior del Estado*. Madrid. Tecnos. 1984.

En la Comisión Constitucional del Congreso se discutió una enmienda del Grupo Vasco del EAJ-PNV que decía así: "(a lo que sería la redacción definitiva del art. 149.1.3. CE) se añade:..., *sin perjuicio de que en aquellas materias comprendidas en el ámbito de la potestad normativa de los territorios autónomos éstos puedan concertar acuerdos con el consentimiento del Gobierno del Estado.*"

Así, el asunto que con mayor frecuencia aparece en los distintos Estatutos de Autonomía es el reconocimiento de la responsabilidad de las Autonomías hacia los emigrantes residentes en el exterior y la Diáspora.

También destacan los vínculos lingüísticos con otros territorios en el exterior, la variable fronteriza, la capacidad de concertar operaciones de crédito y deuda pública en el extranjero, la solicitud de celebración de tratados internacionales o la recepción de información de tratados internacionales celebrados por el Estado que afecten a las Comunidades Autónomas¹⁶⁸.

Queda por ello patente que, en primera instancia, el marco jurídico estatal no afirmaba la incapacidad exterior absoluta de las Comunidades Autónomas.

En resumen, podemos comprobar cómo se abría un debate cuyos contornos estaban marcados, de un lado, por la pretendida exclusividad de los poderes centrales, y del otro, por la legitimidad autonómica de actuar en el exterior.

De hecho, el propio campo académico comenzó desde muy temprano a resaltar esta contradicción¹⁶⁹. El propio Remiro Brotons concluía que una Comunidad Autónoma podía realizar cuantas acciones exteriores les resulte de interés, con tal de que no se deduzca un estatuto jurídico internacional. En este sentido las CC.AA. actuarían en el exterior del mismo modo que lo hacen los agentes privados.¹⁷⁰

Asimismo, para Araceli Mangas Martín, la CE parece demostrar el protagonismo absoluto del Estado en materia exterior. Pero contrariamente, señala que al Estado solo le corresponde con exclusividad la capacidad de concluir Tratados y conducir la política exterior, la representación exterior y asumir la responsabilidad internacional por las obligaciones contraídas. En su opinión, no se puede calificar de exclusivas otras facetas de la acción exterior.¹⁷¹

En definitiva, el artículo 149.1.3 CE ha recibido la crítica unánime de los juristas¹⁷² pues con la profunda internacionalización de las sociedades actuales se llegaría fácilmente al desmenbramiento de

¹⁶⁸ Para un completo estudio de todo lo relacionado con el ámbito exterior de las Comunidades Autónomas ver CONDE, C.: *La acción exterior de las Comunidades Autónoma. La construcción administrativa de los Gobiernos territoriales en un contexto de integración internacional*. Madrid. Tecnos. 2000.

¹⁶⁹ REMIRO BROTONS, A.: "La acción exterior del Estado y las CC.AA.", en *Estudios sobre la Constitución española*. Zaragoza, 1978.

¹⁷⁰ BROTONS, R.: *La acción exterior del Estado*. Madrid. Tecnos. 1984.

¹⁷¹ MANGAS, A.: *Derecho Comunitario y Derecho español*. Madrid. Tecnos 1987.

¹⁷² MUÑOZ MACHADO: *Derecho público de las CC.AA.* Madrid. Civitas. 1982.

las competencias autonómicas y, por ende, a la desfiguración del propio modelo autonómico del Estado.

De cualquier modo, el asunto sería elevado en múltiples ocasiones ante el Tribunal Constitucional para que éste dictara jurisprudencia acerca de la proyección internacional y la dimensión exterior de las instituciones y las actuaciones de los poderes autónomos.

El hecho internacional seguiría por tanto produciendo numerosos litigios que principalmente no hacían sino reflejar la postura mantenida por cada una de las partes.

Por un lado, aquellos que surgían como consecuencia del desarrollo del contenido material estatutario más allá de las fronteras estatales.

Por otro, el intento de los poderes centrales por llevar hasta sus últimas consecuencias la exclusividad del concepto Relaciones Internacionales al pretender incluso hasta la ejecución por parte del Estado de toda la normativa europea, ámbitos de competencia autonómica incluidos.

En un principio, las primeras sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional suponen un claro rechazo de los intereses autonómicos y la aceptación sin matices de la exclusividad estatal en materia de relaciones internacional. Así la sentencia 44/1982 dice: “... *en la CE, las relaciones internacionales forman parte de las materias reservadas a la competencia exclusiva del estado sin limitación alguna*”. El problema, sin embargo, no quedaría resuelto. Aunque la protesta exclusiva sobre las relaciones internacionales quede clara, no lo es tanto el contenido exacto del concepto. Las implicaciones de una materia como las relaciones internacionales precisan de una definición, ya que la multitud de sectores de la actividad administrativa que pueden llegar a incidir sobre ellas requiere concretar su contenido. En definitiva, solo podrá saberse cuáles son los verdaderos poderes del estado si se sabe previamente qué entiende la Constitución por Relaciones Internacionales.

Sin embargo, a partir de la segunda mitad de los ochenta el Alto Tribunal estatal marca un punto de inflexión en el sentido de sus interpretaciones jurisprudenciales con el rechazo de tales pretensiones del Gobierno central.

A partir de ese momento, tanto las circunstancias europeas e internacionales actuales como la consolidación ideológica de entender que las Comunidades Autónomas necesitan del campo exterior para ejercer eficazmente el contenido material de su respectivo autogobierno forzarán una mayor comprensión del Alto Tribunal que la expresada en sus inicios.

Desde entonces, lo que jurídica y políticamente no se discute no es la ya superada pertinencia de la acción exterior sino el nivel de participación y el significado y efectos del uso de determinados

instrumentos por parte de las entidades sub-estatales en determinadas manifestaciones públicas de la vida internacional¹⁷³.

Precisamente, la tarea que nos corresponde realizar es analizar cuál es el estado actual de este debate. Para ello, siendo consecuentes con las conclusiones presentadas anteriormente partimos del hecho cada vez más patente de que la cesión de competencias o la capacidad de decisión por parte del Estado español a favor de los órganos internacionales afecta tanto a competencias del poder central como a las de titularidad autonómica. En consecuencia, no puede ser lícito que el poder central sea el único que compense esta constricción competencial mediante su participación en exclusiva en los procesos de debate y decisión, ante todo en materias que afectan e incluso pertenecen al ámbito del autogobierno de las Comunidades Autónomas¹⁷⁴.

Al hilo de éste que es uno de los aspectos principales del conflicto de atribuciones referentes a la participación en el exterior de sujetos públicos en el Estado español, prestaremos especial atención a dos de los aspectos que hemos demostrado fundamentales de cara a la acción pública en el escenario internacional actual, es decir, representatividad y capacidad contractual pública, teniendo en cuenta en todo momento los márgenes imprescindibles tanto para la unidad del Estado como para el respeto del autogobierno que cada Comunidad Autónoma¹⁷⁵.

¹⁷³ Para abordar este debate delimitado al campo de la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de integración europeo ver: ARIAS, M.A.: *Comunidades Autónomas y elaboración del Derecho Comunitario Europeo*. Oñati. IVAP. 1998.

¹⁷⁴ Bustos Gisbert señala la disminución sustancial de la capacidad de decisión sobre las competencias propias de las Comunidades Autónomas. BUSTOS, R.: *Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. 1996.

Este hecho tan patente como trascendental en el ámbito de la construcción europea es advertido con mayor profundidad en MANGAS, A.: *Derecho Comunitario y Derecho español*. Madrid. Tecnos 1987.

MUÑOZ, S.: *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*. Madrid. Alianza. 1993.

BULLAIN, I.: *Las Regiones autónomas de la Comunidad Europea y su participación en el proceso de integración*. Oñati. IVAP. 1990.

¹⁷⁵ Esta preocupación por conformar una estabilidad adecuada entre ambas posturas a nivel de la acción en el exterior es desarrollada en varios autores desde el desarrollo de los principios jurídico-políticos de colaboración y cooperación.

Ver, PUEYO, J.: "Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas.", en *Revista de Instituciones Europeas*, n°1, 1989.

Desde la perspectiva del campo económico GARCIA, E.: "Constitución económica y constitución territorial económica", en *Autonomies*, n°22, 1997.

Para ello, partiremos de los dos elementos por los que la doctrina española se ha venido decantando desde finales de la década de los ochenta, es decir, por hacer del “*bloque de constitucionalidad*”¹⁷⁶ y del significado de “*política exterior*” los conceptos a partir de los cuales pueda discernirse cómo completar el ejercicio de las funciones en materia de Relaciones Internacionales y de comercio exterior tanto desde la acción de los poderes centrales como de los poderes autónomos, produciendo así la necesaria evolución y, en definitiva, adecuación a la realidad que se pretende legislar y administrar.

Con toda seguridad, el contexto histórico de la política y la economía internacional de finales de los setenta bien pudo influir en el parecer ideológico de los constituyentes al reservar como competencia exclusiva de los poderes centrales cualquier título referente al campo exterior, pero tal y como ya se ha sido sobradamente demostrado en el capítulo anterior no es menos cierto que en la actualidad, el propio ejercicio del autogobierno implica y exige hacer uso del recurso a la acción exterior con el fin de dar solución y gestionar las competencias propias de los entes sub-estatales.

Consecuentemente, recalcamos que para determinar cuál es el correcto marco jurídico-político de la acción exterior autónoma en general y vasca en particular debemos recurrir, evidentemente, al análisis de los títulos competenciales exteriores atendiendo y respetando dicho bloque de constitucionalidad, pero también haciendo especial hincapié en la comprensión del concepto mismo de autonomía¹⁷⁷, y sin olvidarnos de la realidad que la rodea y a la cual ha de servir.

Este es el sentido interpretativo que ha de guiar la capacidad de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) y por la que se ha venido decantando la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional¹⁷⁸.

Dicho esto, pasamos a exponer someramente cuál es el alcance de las funciones en el exterior establecidas por el Estado que limitan a las de las CC.AA.

¹⁷⁶ Tal y como explícitamente lo expresa el Tribunal Constitucional en el fundamento nº1 de la STC 15/1997 de 30 de Enero, a propósito del conflicto de competencias positivo entre el Estado y la Generalitat de Catalunya, en el cual afirma dicho Tribunal lo siguiente: “...y sobre cuya adecuación al bloque de la constitucionalidad ahora hemos de pronunciarnos.”

¹⁷⁷ PEREZ TREMP, J. (Coord.): *La participación europea y la acción exterior de las CC.AA.* Barcelona. Instituto de Estudios Autonómicos. 1998.

¹⁷⁸ Acerca de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional respecto de la acción exterior ver BELTRAN, S.: *Los acuerdos exteriores de la CC.AA. españolas.* Barcelona. Universidad de Barcelona. 2001.

En este sentido, la "política exterior" ha de ser el concepto que sintetice este límite.

Por la parte del Estado, la fundamentación jurídica 8º de la Sentencia del Tribunal Constitucional STC 153/1989 señala las siguientes actuaciones como correspondientes a los poderes centrales: "tratados, guerra y paz, reconocimientos de Estado, representación exterior, responsabilidad internacional, etcétera".¹⁷⁹

Por la parte de las CC.AA., la STC 165/1994 indica que éstas podrán desarrollar aquellas actividades que no impliquen el desarrollo del *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales¹⁸⁰.

Como puede observarse a simple vista, existen dos aspectos especialmente conflictivos, que son el *ius contrahendi* y el *ius legationis*, esto es, la capacidad contractual y de representatividad de las CC.AA. en el exterior.

III.3.2.- Capacidad contractual pública en el exterior (*Ius Contrahendi*).

Quede por delante que actualmente la jurisprudencia española es meridianamente clara al prohibir taxativamente a las CC.AA. el ejercicio del Treaty Making Power en el exterior. Ahora bien, en la medida en que el contexto internacional afecta directamente al contenido material de las autonomías, surge la interrogante de si la legitimidad de la práctica de la acción exterior de las CC.AA. debería con el tiempo implicar igualmente una mayor flexibilidad jurídica en lo referente a la capacidad contractual autonómica ligada a dicha acción exterior.

¹⁷⁹ Parece cuando menos sorprendente que en una sentencia jurisprudencial tan importante como es la de delimitar el alcance legal de la acción exterior autonómica pueda un Tribunal Constitucional ser tan ambiguo a la hora de delimitar la propia acción del Estado fuera de sus fronteras con un "etcétera".

¹⁸⁰ Para un análisis en profundidad del contenido y de los efectos jurisprudenciales de la famosa STC 165/1994 ver: PEREZ GONZALEZ, M.: "La onda regional en Bruselas y el ámbito del poder exterior: Comentario a la STC 165/1994, de 26 de Mayo", en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 21, nº 3, sep-dic 1994, pp 899-915.; TRUJILLO, R.: "Reflexiones sobre las Oficinas de las Comunidades Autónomas en el seno de la Unión Europea y el papel que han de jugar en la Europa nacida de Maastricht", en *Revista de Estudios Europeos*, nº9, 1995, pp 103-116.

Las consecuencias que pudiera acarrear esta aceptación son objeto de polémica tanto a nivel jurídico como en el resto de ámbitos académicos, si bien los argumentos bien a favor bien en contra son absolutamente idénticos a los esgrimidos con respecto al propio significado de relaciones Internacionales.

Por ello, en tanto que no existan nuevos avances, entendemos que al menos es importante observar las distintas experiencias que facilita el derecho comparado sobre esta cuestión, no evidentemente con e fin de pretender una vulgar extrapolación jurídico-política, pues al fin y al cabo cada experiencia está claramente rodeada de unas circunstancias políticas y sociales únicas y, por tanto, no equivalente, pero que sí cuando menos pueden servir perfectamente para desdramatizar posturas extremas en este campo tan sensible y excesivamente cargado de simbolismo.

Así, la Constitución de la Confederación Helvética establece en su art.9 que *"excepcionalmente los Cantones conservan el derecho a concluir con los Estados extranjeros tratados sobre asuntos concernientes a la economía pública, relaciones de vecindad y policía"*. Dichos Tratados Internacionales formados por los Cantones suizos no pueden contener nada que atente contra el interés de la Confederación ni contra el Derecho de la Confederación. Eso sí, la Confederación Helvética encomienda al órgano legislativo común (art. 93) controlar el contenido de dichos Acuerdos en el caso de que el Consejo federal u otro Cantón alegaran quejas.

Igualmente, en el art. 32.3 de la Ley Fundamental de Bonn se lee que *"en la medida en que los Estados tengan competencias para legislar, podrán, con el consentimiento del Gobierno federal, concertar tratados con Estados extranjeros."*, y el art.16 de la Constitución Federal Austríaca, el cual señala que los Lánders pueden celebrar Tratados de Estado con Estados colindantes con Austria en asuntos que entren dentro de su ámbito de competencia.

En el caso alemán, la celebración de Tratados internacionales por parte de los Lánders requiere del consentimiento del Gobierno Federal, pero a su vez, el Acuerdo de Lindau alcanzado en 1957 entre la Federación y los Lánders dice que *"siempre que los Tratados de Derecho Internacional en ámbitos de competencia exclusiva de los Lánders generen una obligación de la Federación se requiere el consentimiento de los Lánders. Este debe haberse producido antes de que la obligación sea vinculante según el Derecho Internacional"*.

En este sentido, la jurisprudencia estatal es sumamente explícita pues señala que *"...todo Convenio o Acuerdo celebrado por uno de tales entes (las CC.AA.) con una organización internacional, un Estado u otro ente intraestatal extranjeros, adolecerá de inconstitucionalidad, y ello con*

independencia de la competencia del ente aludido sobre el sector material de actividad concreto objeto de pacción"¹⁸¹.

El argumento que más elocuentemente aduce el Alto Tribunal para denegar cualquier tipo de *Treaty Making Power* a las CC.AA. lo hayamos en la STC 165/1994, al manifestar que las Relaciones Internacionales (RR.II.) son relaciones entre sujetos internacionales regidos por el Derecho Internacional y que los entes territoriales dotados de autonomía política, por no ser sujetos internacionales, no pueden participar ni consiguientemente concertar Tratados con Estados soberanos y Organizaciones Internacionales Gubernamentales.

Uno de los principales motivos que explican esta argumentación jurisprudencial se debe a que desde la perspectiva jurídica se ha planteado este debate y sus consabidas interpretaciones en términos de responsabilidad internacional¹⁸².

Ahora bien, tomando como referencia esa misma perspectiva es lógico concluir que la solución estriba en el origen mismo de la capacidad de actuación del ente sub-estatal en cuestión: ¿Se deriva esta capacidad del ordenamiento jurídico internacional o del ordenamiento jurídico interno de los Estados?

Al respecto, es comúnmente aceptado por la teoría del Derecho Internacional Público que el sistema de gobierno y el grado de autogobierno en el seno de un Estado es una cuestión puramente interna y que los entes sub-estatales tengan reconocida su capacidad para concluir Tratados es también una competencia que depende de la estructura jurídico-institucional interna.

¹⁸¹ Fj 3º, STC 137/1989, de 20 de Julio, sobre el recurso interpuesto contra la forma del "Comunicado de colaboración" suscrito en Noviembre de 1984 entre el Consejero de ordenación del Territorio y Medio Ambiente de la Xunta de Galicia y la Dirección general de Medio Ambiente del Gobierno de Dinamarca.

¹⁸² Otro principio clásico del Derecho Internacional es el de ofrecer la misma consideración y trato a los efectos producidos por los Estados compuestos y los Estados unitarios. Sin embargo, esta similitud, no se corresponde con el modo de actuación de unos y de otros, ya que los Estados complejos irremediamente también se comportan de manera compleja ante y en el exterior.

En los estudios norteamericanos este fenómeno acuña el término de "many voices", el cual no es solo atribuible a la presencia exterior de las entidades infraestatales sino también de otras organizaciones como sindicatos, partidos políticos, asociaciones empresariales, colectivos culturales, etc.

DUCHACEK, I.D.: "Perforated sovereignties: Towards a typology of new actors in international relations", en MICHELMANN, H.J. y SOLDATOS, P.: *Federalism and international relations. The role of subnational units*. Oxford. Oxford University Press. 1990.

No hay desde el Derecho Internacional exigencia u obstáculo alguno a la capacidad de relación de los entes sub-estatales con otros Estados si no lo hay en la Constitución del Estado.¹⁸³

Esta conclusión viene igualmente respaldada por los numerosos ejemplos que ofrece el Derecho comparado (Suiza, Bélgica o Canadá), que no vienen sino a desdramatizar los temores que infunde este asunto en el Estado español.

Con todo ello cabe interrogarnos, ¿acaso perjudica la coherencia de la política exterior estatal suiza o la alemana, o mejor visto la complementa?

¿Acaso esta acción exterior sub-estatal atenta y pone en grave riesgo los pilares fundamentales de la unidad del Estado o por el contrario supone la consolidación de una presencia internacional más eficiente del mismo?. Paradójicamente, y a pesar de la postura vigente de no aceptar la capacidad contractual pública de las CC.AA., la práctica de la acción exterior autonómica ha dado lugar desde principalmente comienzos de la década de los noventa a la conclusión de diversos tipos de contratos¹⁸⁴ o concertaciones tanto con Estados¹⁸⁵, órganos de Estado¹⁸⁶, Organizaciones Internacionales gubernamentales¹⁸⁷, así como con entidades o colectividades territoriales pertenecientes a otros Estados.

Fundamentalmente, el objeto de todos ellos suele tener como denominador común ámbitos de interés o de competencia autonómica y desde el punto de vista formal adoptan una pluralidad de denominaciones: Convenio, Convenio-Marco, Memorándum, Protocolo, Acuerdo de colaboración, Declaración conjunta, Comunicado de colaboración, etc.

En lo que respecta a Euskadi, podemos igualmente resaltar diversos ejemplos y tipos de Acuerdos. A nivel de concertación con Estados destacamos el Convenio firmado entre la República de Rusia y

¹⁸³ El único límite a esta acción exterior que pertenece intangible es el de que en los ilícitos internacionales responde el Estado en su conjunto.

¹⁸⁴ FERNANDEZ DE CASADEVANTE, C.: “La acción exterior de las Comunidades Autónomas: Desarrollos recientes”, en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*. 1996. Leioa. EHU-UPV. 1997.

¹⁸⁵ Cataluña- Estonia, Canarias- Cuba, Euskadi- Federación Rusa, Euskadi-EE.UU. de México.

¹⁸⁶ Cataluña- Ministerio de Energía e Infraestructuras de Israel, Canarias- Secretaría de Turismo de la República Dominicana.

¹⁸⁷ Andalucía y Asturias con la Organización Mundial de la Salud (para la realización de actividades conjuntas en materia de Salud).

Euskadi en julio de 1991 cuyo contenido se centra en la colaboración política, económica y cultural, constituyendo para tal caso una Comisión Mixta de ambos Gobiernos.

Igualmente, en abril de 1994 se celebró un Protocolo de colaboración con el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos referente aspectos como la transferencia tecnológica, la formación empresarial y el estímulo a la inversión industrial.

En cuanto a Organizaciones Internacionales, se han llevado a cabo varios de diferente signo, como por ejemplo el Acuerdo para la formación en materia de Derechos Humanos entre la Ertzantza y el Consejo de Europa, el Convenio con la UNESCO sobre participación en proyectos relacionados con minorías lingüísticas o el Acuerdo con Agencias descentralizadas de naciones Unidas (PENUR), en relación con la cooperación al desarrollo.

III.3.3.- La representación (*Ius Legationis*).

Una vez realizado este análisis de la capacidad y límites al "ius contrahendi" de las Comunidades Autónomas debemos prestar atención al "ius legationis" o capacidad de representatividad propia en el exterior.

Haciendo nuevamente uso de las comentadas SSTC 153/1989 y 165/1994 comprobamos la prohibición tácita a la representación exterior y la responsabilidad internacional de las Comunidades Autónomas ante los Estados extranjeros u Organizaciones inter o supranacionales.

Ahora bien, la jurisprudencia ofrecida hasta la fecha por el Alto Tribunal incluye una serie de matizaciones.

Por un lado, el propio Tribunal Constitucional entiende el proceso de integración europeo como un fenómeno "sui generis" cuyos efectos jurídicos y políticos internos no son equiparables a los derechos y las instituciones de ámbito internacional.

De ahí que la jurisprudencia propiciara el mantenimiento, en unos casos, y la creación, en otros, de Delegaciones u Oficinas autonómicas en Bruselas, eso sí, sin perjuicio de la representatividad exclusivamente estatal ante los órganos de decisión comunitarios.

Por otro lado, ni el Derecho Internacional público en general, ni en el de este tipo de Organizaciones en particular, existe ningún impedimento jurídico internacional de cara a la participación de entes federales o regionales.

Sin embargo, en la medida en que las Organizaciones Internacionales gubernamentales están compuestas por Estados, es obligado distinguir

que una cosa es qué entidad puede asumir la representación (la Comunidad Autónoma) y otra a quién y qué va a representar en el seno del Organismo (los intereses y el nombre del Estado al cual forma parte).

De todo lo dicho cabe concluir que, en la práctica, una Comunidad Autónoma podrá realizar cuantas acciones le resulten de interés siempre y cuando no se deduzca un status jurídico internacional. De ahí que, en la mayoría de los casos, la única vía abierta de representatividad propia de las Comunidades Autónomas en el campo internacional sea en calidad de sujetos privados, más concretamente, mediante organismos y sociedades privadas de capital público¹⁸⁸.

III.3.4.- Hechos diferenciales y asimetría en el Estado autonómico español.

Con todo lo señalado, nos queda aún pendiente de estudio cómo afecta la realidad del autogobierno político-institucional de los diferentes territorios que componen actualmente el Estado español de cara a la proyección exterior, tanto directamente en forma de entes autónomos como indirectamente a la hora de hacer valer la posición de sus intereses en la postura que adopta el Gobierno central en cuestiones internacionales.

Ya hemos advertido anteriormente que, de forma generalizada, la preocupación sub-estatal por participar en la arena internacional viene determinada bien por proyectar al exterior la realidad o el proyecto político-institucional del territorio en cuestión o bien por solventar satisfactoriamente problemas sociales, económicos, y políticos cuya resolución requiere imprescindiblemente de los contactos y las actuaciones internacionales en consonancia con el entorno actual de Globalización e Internacionalización.

Por lo que a este último aspecto se refiere, el estudio sistemático de las distintas experiencias autonómicas en el exterior demuestra que, con mayor o menor independencia del grado de autogobierno de cada territorio, existe una preocupación política general en todos los Gobiernos autonómicos por resolver eficazmente los aspectos públicos

¹⁸⁸ Algunos ejemplos son El Consorcio de promoción Comercial de Cataluña, Promociones Exteriores canarias S.A., Promotora de exportaciones catalanas, S.A.o el Instituto Gallego de promoción económica.

propios¹⁸⁹, hecho éste especialmente observable en el ámbito que más directamente nos ocupa como es el de la promoción de la Internacionalización de la economía y el tejido empresarial del territorio. Cuestión aparte es la importante diferencia en cuanto a recursos y esfuerzos efectivamente practicados.

Sin embargo, esa misma experiencia muestra cómo el problema reside fundamentalmente en la primera de las causas arriba esgrimidas.

No en vano, ya hemos explicado con anterioridad que el recurso a las relaciones internacionales contiene una profunda carga simbólica de autoafirmación que suele ser más llamativa y reivindicativa cuando es practicada por Naciones sin Estado.

Por tanto, este conflicto se produce con mayor asiduidad y con mayor virulencia, no tanto en función del grado de asimetría¹⁹⁰ o existencia de hechos diferenciales¹⁹¹ dentro de un mismo Estado cuanto de la existencia de un umbral mínimo de consenso y reconocimiento fáctico en torno a la personalidad jurídico-institucional de cada ente político del Estado.

De hecho, un ejemplo de reconocimiento asimétrico se puede personificar en las relaciones entre Walonia y Flandes, bien entre cada uno de ellos bien en relación con el poder central gubernamental. Del lado contrario, Australia nos proporciona un ejemplo de federalismo simétrico cuyo grado de conflictividad es alto de cara a intereses e interpretaciones, sobre todo de las prioridades en cuanto a relaciones económicas internacionales.

Más concretamente, en lo que respecta del Estado español, las diferencias entre los diversos territorios de la Península no solo son de carácter geográfico, demográfico o socio-económico, sino también culturales, histórico-políticas y jurídico-institucionales.

Esta circunstancia conlleva que, especialmente en los casos catalán y vasco, sus representantes políticos gubernamentales reflejen esa diferenciación política institucional a nivel exterior como elemento identitario y de autoafirmación ya que, más acusadamente aún en el

¹⁸⁹ CONDE, C.: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. La construcción administrativa de los Gobiernos territoriales en un contexto de integración internacional*. Madrid. Tecnos. 2000.

¹⁹⁰ LOPEZ GUERRA, J.; GARCIA ROCA, J.; CASTELLS, J. JIMENEZ, R, en el monográfico *Simetría y asimetría en el Estado de las autonomías*, Revista Vasca de Administración Pública, n°47, 1997.

¹⁹¹ PEREZ TREMP: *La dimensión constitucional del hecho diferencial*, en Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, n°8. 1996.

caso vasco como consecuencia del marco jurídico-político que proporcionan sus Derechos Históricos, el tipo de relación bilateral que se desprende para con el Estado no es indudablemente el mismo que el que se produce entre otras Comunidades Autónomas con el poder central.

Actualmente, la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad comunitaria estatal¹⁹² se articula por una parte de forma multilateral a través de las Conferencias Sectoriales, siendo la más próxima a nuestro tema la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas y sin olvidar tampoco que en el ámbito del comercio exterior seis Comunidades, entre ellas, la C.A.P.V. participan en el Consejo de Administración del Instituto de Comercio Exterior español (ICEX).

Ya de forma bilateral¹⁹³, operan tanto la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la CAPV, creada en Mayo de 1995 para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas¹⁹⁴. Posteriormente, en Junio de 1998 se constituyó la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma de Cataluña para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas.

De ahí precisamente, la dificultad por consensuar de manera respetuosa la multilateralidad entre una serie de Comunidades Autónomas y el poder central y la bilateralidad consecuente con el hecho diferencial vasco a la hora de establecer una postura común del Estado cara al exterior¹⁹⁵.

¹⁹² Sobre la perspectiva intergubernamental de gran parte de las relaciones internas en los diversos Estados europeos y de estos con las instituciones comunitarias ver ARENILLA, M.; LOUGHLIN, J.; TOONEN, T. (Ed): *La Europa de las Regiones. Una perspectiva intergubernamental*. Granada. Universidad de Granada. 1994.

¹⁹³ Para entender la postura del Gobierno Vasco acerca del significado de la singularidad y la bilateralidad cara a su presencia en las instituciones europeas ver ORTUZAR, L.; GOMEZ, E.; HERNANDEZ, A: *La participación de las Comunidades Autónomas españolas en los asuntos comunitarios*. Madrid. MAP. 1995.

¹⁹⁴ "...se concibe y caracteriza como instrumento de relación bilateral, a partir del principio de cooperación, para el tratamiento, a iniciativa de cualquiera de las partes y de mutuo acuerdo, de aquellas cuestiones propias de la participación de los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas que afecten en exclusiva a la Comunidad Autónoma del País Vasco."

¹⁹⁵ Al hilo de la bilateralidad a la que aboca el hecho foral, conviene recordar las afirmaciones de J. Solozabal, quien señala que el alcance del principio de igualdad debe fijarse en el Estado autonómico respetando la garantía

A todo ello, la práctica política habitual aporta mayores cuotas de dificultad ya que si la expresión de la diferenciación jurídico-institucional vasca o catalana es históricamente ya de por sí suficiente motivo de crispación política interna a nivel del Estado, éste cobra mayores niveles de conflictividad cuando los representantes gubernamentales vascos y catalanes lo proyectan tal cual en el ámbito internacional.

Por si esto fuera poco, con cada decisión o postura central contraria a los intereses autonómicos en los foros europeos e internacionales, aumenta la crispación, el conflicto político y, como consecuencia, se genera una reacción aún más favorable al aumento de esfuerzos y recursos destinados para la acción exterior unilateral, así como el rechazo a todo tipo de foro de encuentro con el poder central o el resto de Comunidades Autónomas.

En este sentido, uno de los posibles puntos intermedios, como la coexistencia de foros de representación multilateral autonómica con instrumentos y comisiones de cooperación bilateral ante cuestiones que afecten específicamente a Euskadi o Catalunya, se está viendo cada vez más deslegitimada debido a que, en primer lugar, el número de convocatorias es a todas luces sumamente insatisfactorio.

En segundo lugar, efectivamente, en la gran mayoría de las ocasiones las Comunidades Autónomas otorgan todo el peso de la negociación y la decisión al poder central de manera incondicional.

institucional de la foralidad. SOLOZABAL, J.: “El marco constitucional del debate sobre el Estado autonómico español”, en *Documentación Administrativa*, nº 232-233, 1993.

Asimismo, López Guerra defiende el sentido de heterogeneidad al afirmar que los Derechos Históricos amparados por la CE desarrollan proyecciones competenciales que no son reducibles a la igualdad sino al hecho diferencial. LÓPEZ, I.: “La segunda fase de construcción del Estado de las Autonomías (1983-1993)”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº36, 1993.

No podemos olvidar la aportación de Herrero de Miñón a esta materia recordando en este caso su postura mantenida entorno a la proyección institucional singular que provoca la foralidad. HERRERO DE MIÑÓN, M.: *Derechos Históricos y Constitución*. Madrid. Taurus. 1998.

Finalmente, para aquellos interesados en la dimensión internacional de la acción político-institucional foral vasca a lo largo de la Historia y su incidencia en el entorno internacional actual ver RODRIGUEZ GURTUBAY, A.: *La Dimensión Exterior del Autogobierno Vasco: Representatividad, capacidad contractual y responsabilidad internacional a través de los Derechos Históricos*. Oñati. IVAP. 2001.

III.3.5.- La dimensión organizativa de la acción exterior.

Todos los objetivos y todos los instrumentos y actuaciones que hasta aquí hemos enumerado con respecto a la acción exterior de las Comunidades Autónomas requieren lógicamente de una estructura organizativa apropiada.

Al fin y al cabo, el seguimiento permanente de las variables internacionales que mayormente inciden sobre el día a día del ejercicio competencial autonómico exige de una organización administrativa a la altura de tales requerimientos, tanto al servicio de asuntos públicos e institucionales como sectoriales o privados, todos ellos propios del territorio.

Por tanto, los resultados que ofrece su estudio, se antojan imprescindibles para obtener un criterio exacto del grado real de la relevancia con que son tratados los asuntos exteriores por el Gobierno y la Administración de cada Comunidad en cuestión.

Para realizar este análisis, entendemos apropiado seguir las líneas propuestas por Tornos Más acerca del estudio sobre las organizaciones autonómicas¹⁹⁶, el cual contempla como ejes fundamentales, en primer lugar, conocer el modelo de aparato burocrático en sí, es decir, cómo se estructura la Administración de cara al ejercicio de sus funciones.

En segundo lugar, es necesario tomar en consideración la existencia de órganos colegiados a través de los cuales se vehicula la participación privada en la acción pública.

En tercer lugar, debe considerarse la utilización de organismos autónomos y entes públicos dependientes de la Comunidad.

Por lo que respecta al estudio de las funciones que dichas estructuras administrativas ejecutan, aplicaremos el modelo de análisis establecido por Baena del Alcázar, el cual comprende los siguientes elementos¹⁹⁷: el análisis de la producción normativa autonómica, acompañado de su reflejo presupuestario en los programas de actuación, y todo ello unido a un estudio sobre el personal encargado del desarrollo de esas políticas.

Dicho esto, debemos comenzar explicando el por qué de la necesidad y la existencia de estructuras administrativas dedicadas al ejercicio de la acción exterior.

¹⁹⁶ TORNOS, J.; AJA, E.: *Informe sobre las Autonomías*. Madrid. Civitas. 1988.

¹⁹⁷ BAENA, M.: *Instituciones administrativas*. Madrid. Marcial Pons. 1992.

La experiencia autonómica indica que los responsables públicos entienden como preciso la existencia de un órgano que canalice la información, realice los estudios necesarios y haga el seguimiento cotidiano de cuantas cuestiones exteriores afecten a los intereses autonómicos.

Generalmente, dicho órgano suele estar adscrito a Presidencia de la Comunidad, si bien también es posible su colocación bajo responsabilidad de la Consejería de Presidencia, o incluso otras fórmulas organizativas de menor rango¹⁹⁸.

Aún con todo, es necesario distinguir las estructuras administrativas cuya función consiste en la representación institucional, seguimiento o apoyo administrativo y asesoramiento de actividades en el exterior en general frente a otros órganos insertos en cada Departamento (en forma de Dirección o simple staff) cuya finalidad es adecuar al entorno exterior las actuaciones sectoriales propias de las competencias de las que se hace cargo¹⁹⁹ (económicas, tributarias, comerciales, infraestructuras...) o cuando no, la Administración en cuestión opta por la creación de entidades privadas o semi-públicas separadas de la propia organización administrativa.

Por lo que al interés de nuestra investigación se refiere, nos detendremos en la demostración de diferentes alternativas organizativas seleccionadas por distintas Comunidades Autónomas de cara a su labor de apoyo exterior en el ámbito económico-comercial.

El motivo de la creación de áreas orgánicas específicas es debido a que en determinadas ocasiones como la presente, y a causa de la especial incidencia que las cuestiones exteriores tienen en el funcionamiento público, se desarrollan unidades sectoriales especializadas en la proyección internacional de las actuaciones autonómicas, caso de la promoción de empresas locales en el exterior o la atracción de inversiones extranjeras.

Precisamente, el área económica y comercial proporciona un amplio abanico de ejemplos prácticos con respecto a los diseños

¹⁹⁸ Ejemplos de órganos adscritos a Presidencia son Catalunya, Navarra o la CAPV, mientras que fórmulas de menor rango son las que se producen en Andalucía con una Dirección General de la Consejería de Presidencia o la Comunidad de Madrid con una Dirección General de Cooperación con el Estado y Asuntos Europeos.

¹⁹⁹ En el caso vasco la primera de las organizaciones estaría personificado en la figura de la Secretaría General de Acción Exterior mientras que un ejemplo del segundo tipo sería la Dirección de Promoción del Comercio Exterior del Departamento de Comercio del Gobierno Vasco.

organizativos que las diferentes Administraciones autónomas vienen utilizando.

Por un lado, la experiencia vasca en este sentido, al insertar su órgano dentro de la Administración General del País Vasco, rompe la tendencia general de establecer entidades de promoción exterior separadas de la organización administrativa.

Más concretamente, en el caso vasco se optó por el establecimiento de una Dirección de Promoción del Comercio Exterior y Cooperación económica dentro del Departamento de Comercio, Consumo y Turismo del Gobierno Vasco.

Según el artículo 10 de la norma de creación de este órgano a la Dirección le corresponde *“promover de acuerdo con la normativa vigente y en coordinación con los organismos correspondientes la exportación de productos originarios de la CAPV”*²⁰⁰.

La singularidad de este hecho bien puede deberse, tal y como lo desarrollaremos en próximos capítulos, a que tanto la declaración explícita contenida en la propia norma de creación de fomentar las exportaciones, como el nombre de la propia Dirección General (“Promoción del Comercio Exterior”) ha generado una conflictiva respuesta por parte del Gobierno central al entender éste de manera exclusiva el concepto y la práctica de la acción pública en el ámbito del comercio exterior.

Esta tensión, que en el caso de Catalunya a finales de los ochenta se tradujo en un litigio ante el Tribunal Constitucional resuelto en 1997, hizo a buen seguro que la mayoría de las Comunidades Autónomas recurrieran a la creación de entidades privadas o semi-públicas separadas de la organización central de las administraciones autonómicas y sin que existiera un reflejo explícito en la estructuración jurídico-formal de las instituciones autonómicas.

En cualquier caso, el régimen privado es el recurso más frecuente en la promoción económica y comercial pública²⁰¹.

Aparte de las causas anteriormente mencionadas, la expansión de esta opción también es debida a que la contratación y la utilización de recursos económicos y humanos en el extranjero ha sido jurídicamente conflictiva y políticamente polémica. Así, la realización bajo régimen público de estas actuaciones resultaba más visible que su cobertura por un régimen privado, y como ha sido repetidas veces señalado por los

²⁰⁰ Decreto 682/1991, de 10 de Diciembre, de estructura orgánica del Departamento de Comercio, Consumo y Turismo del Gobierno Vasco. BOPV n° 256, de 20 de Diciembre de 1991.

²⁰¹ Como ejemplos cabe destacar el Consorcio de Promoción Comercial de Catalunya (COPCA), o la Promociones Exteriores Canarias (PROEXCA).

juristas, las CC.AA. pueden bajo régimen privado operar en el extranjero del mismo modo que cualquier persona jurídica.

En otro orden de cosas, la colaboración con el sector privado parece especialmente aconsejable en esta área, pues de lo que se trata justamente es de promocionarlo, por lo que la creación de sociedades de capital mixto es una consecuencia lógica de la profunda interrelación entre las administraciones autonómicas y los diferentes intereses económicos regionales²⁰².

III.3.6.- Un caso práctico: La evolución de la acción exterior en el ámbito de la promoción económica de las CC.AA a nivel internacional.

El desarrollo de la práctica política y de la doctrina jurisprudencial en el ámbito de la promoción económica de las CC.AA. en el exterior es a buen seguro el ejemplo más paradigmático de cuantos componen la acción exterior.

Así, del mismo modo que sucedía con la concepción exclusivista por parte de los poderes del Estado al respecto de las Relaciones Internacionales, esta percepción pretendía ser aplicada a cualquier ámbito del fomento y de la economía en general.

No en vano, el tipo de defensa que repetidamente ha venido practicando la figura del Abogado del Estado en los conflictos de competencias positivo entre las distintas CC.AA. (Euskadi, Comunidad Valenciana, Cataluña, Islas Canarias...) y el Gobierno central, ha estado insistiendo constantemente sobre una misma serie de premisas:

- La potestad estatal de fomento puede ejercerse incluso en los sectores donde el Estado no se haya reservado constitucionalmente competencias directas, pues el fomento a cargo del Estado va ligado a la dirección de la política económica.
- No confundir ni ejercer bajo ningún pretexto las competencias materiales autonómicas más allá de sus límites administrativos.
- Negar a las CC.AA. la irrefutable trascendencia al exterior de las competencias estatutarias.

²⁰² Sirva de ejemplo ilustrativo la Sociedad Instrumental de Promoción del Comercio Aragonés (SIPCA), cuyo órgano de gobierno está compartido tanto por instituciones públicas como por las Camas de comercio, etc.

- Alegar la defensa del “interés nacional” del Estado frente al “interés particular” y “discriminatorio” de las CC.AA. (ya no solo en lo político sino que también lo hace extensible a lo económico)²⁰³.
- Hacer depender cualquier acción autonómica a la planificación general de la actividad económica (149.1.13 CE), subyugando y haciéndola prevalecer frente a las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas en materia de ordenación, promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica de cada respectiva comunidad.

Sin embargo, ya desde comienzos de los ochenta, la doctrina jurisprudencial rompe con cualquier intento de interpretación extensiva de los arts. 149.1.10 (comercio exterior) y, por ende, 149.1.13 (planificación general de la actividad económica), pues, tal y como fundamentó el Tribunal Constitucional en su sentencia 125/1984, es frecuente que una materia, en concreto turismo, contenga dimensiones calificables dentro de un concepto material pero encajables en otro título competencial, en concreto comercio exterior.

Ello no debe llevar a realizar una interpretación expansiva que permitiera absorber como competencia estatal cualquier medida dotada de una cierta incidencia en el comercio exterior, pues nos conduciría directamente a una reordenación jurídico-competencial del Estado de las Autonomías en toda regla.

Aún más, incluso el propio Gobierno del Estado habría de reconocer la capacidad autónoma para desarrollar actividades de promoción exterior en los distintos ámbitos económicos. No en vano, ésta es la única explicación posible atendiendo a la letra del traspaso de servicios en materia de turismo²⁰⁴ a la Generalitat de Catalunya. Mas concretamente, en el apartado 9b de su anexo ofrece un reconocimiento explícito de la posibilidad de realizar actividades de promoción exterior del turismo, del mismo modo que en el artículo 4.2. del Real Decreto 124/1988 de 12 de febrero se reconoce implícitamente la posibilidad de que las CC.A.A. realicen actividades de promoción turística al margen de las que lleven a cabo las instancias centrales.

²⁰³ Tal es el punto de incongruencia de alegar la discriminación de las empresas exportadoras por razón del territorio que la aceptación de este mismo argumento bien puede servir para demostrar la no igualdad de todos los ciudadanos del Estado español en función de la diferencia de cantidad y calidad de las prestaciones y servicios sociales de una u otra Comunidad Autónoma (Osakidetza versus Insalud), y por tanto, estimar conveniente la centralización y armonización a manos del Estado.

²⁰⁴ Real Decreto 3168/1982 de 15 de Octubre.

Profundizando ya más concretamente en el ámbito de la promoción comercial, los argumentos en uno u otro sentido son ciertamente similares.

Frente a la postura de entender como una vulneración de las competencias exclusivas al Estado en los artículos 149.1.3 y 149.1.10 CE, es obligado desprenderse de cualquier intento de uniformización o centralización en lo que respecta de la promoción exterior de los sectores económicos, tal y como se observa en la letra de las sentencias 86/1991 y 15/1997 del Alto Tribunal español.

En este sentido, esta labor pública ha de ser actualizada y ponerla en relación directa con los avances industriales, económicos, comunicativos y de transportes, los cuales han determinado un crecimiento extraordinario de los intercambios comerciales internacionales.

Es esta última circunstancia por la que no puede quedar al margen la adecuación de los instrumentos y la organización del autogobierno de cada comunidad política, por lo que se hace imprescindible que, en el caso específico de la CAPV, se lleve a cabo la debida promoción de sus intereses económicos mediante el recurso de la proyección exterior de las competencias económicas asumidas por el E.A.P.V.

Ahora bien, resulta paradójico comprobar cómo la acusación del Estado en el conflicto de competencias entre la Generalitat de Catalunya y el Gobierno central como consecuencia de la expresión “mercados internacionales” a la hora de delimitar las funciones de la Dirección General de Promoción económica adscrito al Departamento de Comercio de la Generalitat²⁰⁵, viene no solo a apelar una vez más contra el contenido de los fundamentos jurisprudenciales ya emitidos, sino que el Abogado del Estado aduce a propósito de las acciones subvencionadas que *“la simple acción de fomento puede escapar a los límites de la regla de la competencia”* cuando, por ejemplo, existía desde 1994 todo un Plan Estratégico del Gobierno Vasco de Promoción Exterior de empresas vascas promovido por su Departamento de Comercio²⁰⁶ y entre cuyos contenidos se encuentran precisamente ayudas y subvenciones que desde el punto de vista de los poderes centrales eran motivo de inconstitucionalidad, pues se centraban igualmente en la segunda de las causas de impugnación contra la

²⁰⁵ Decreto de la Generalitat 155/1988, el cual indica como funciones de la Dirección General de Promoción Comercial: “programas y realizar acciones a fin de incrementar las posibilidades de introducción de los productos catalanes en los distintos mercados.”

²⁰⁶ Cuyo responsable al frente en aquel periodo era la dirigente socialista española Rosa Díez, lo cual evita toda posible suspicacia de nacionalismo por parte de la acción del Gobierno vasco en este sentido.

Generalitat, a saber: las funciones de *“organizar jornadas, seminarios y todo tipo de actos encaminados a facilitar la introducción de las producciones catalanas en los distintos mercados.”*

En definitiva, obviar la trascendencia que tiene la iniciativa y el impulso público a la hora de propiciar actos, negocios o mediaciones relacionadas con actividades de carácter industrial, comercial, agrario, o turístico y que se suele instrumentar mediante la organización, asistencia y participación en certámenes, seminarios y jornadas donde se puede producir el intercambio de información y la puesta en contacto de partes interesadas en el establecimiento de relaciones económicas, supone tanto como negar el sentido mismo de las relaciones económicas internacionales de nuestros días y obligar a una centralización de toda este conjunto de actividades (según la intención del Gobierno central). Ello no haría más que atentar contra los más elementales fundamentos y bases de la gestión pública actual en cuanto a proximidad en el diagnóstico de las demandas empresariales y de la realidad económica de cada territorio, en cuanto a la cercanía y la continuidad de las relaciones con el conjunto de empresas y administrados y, por ende, en cuanto a la calidad del apoyo y de los servicios públicos.

Consiguientemente, el interés general se basa en la debida atención de los intereses particulares y específicos de las empresas de cada territorio del Estado, no en que los administrados e interesados hallan de amoldar sus necesidades ante servicios y programas estandarizados y uniformizados que finalmente no solucionan los intereses específicos de cada sector y cada tipo de economía y empresa.

En conclusión, debería existir un consenso mayor que el actual y un claro derecho por parte de las CC.AA. para promocionar los intercambios comerciales de sus empresas más allá de sus fronteras administrativas.

IV.- EL CONTEXTO GENERAL DE LA ECONOMÍA Y LAS EMPRESAS VASCAS ANTE EL RETO DE LA INTERNACIONALIZACIÓN: FORMULACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS.

IV.0.- SUMARIO.

IV.1.- Contexto general del tejido económico vasco (1986-1994).

IV.1.1.- El pasado reciente de la economía vasca.

IV.1.2.- Problemas de la economía vasca.

IV.2.- Diagnóstico de situación: La empresa vasca ante los mercados exteriores.

IV.2.1.-Contexto general de la balanza y la actividad exportadora e inversora de la C.A.P.V. (1986-1995).

2.1.1.- *Evolución del comercio exterior en la CAPV.*

2.1.2.- *Propensión a exportar e Internacionalización de la CAPV.*

IV.2.2.- La caracterización empresarial en relación a la exportación (porcentajes y sectores).

IV.2.3.-Factores determinantes de la actividad exportadora (dimensión, asociación, producto, contratación de clientela y tecnología).

IV.2.4.- La capacidad competitiva ante los mercados exteriores.

IV.2.5.- Perfiles de la empresa vasca ante los mercados.

IV.3.- La Formulación de los Planes

IV.3.1.- Antecedentes.

IV.3.2.- La iniciativa del Plan

IV.3.3.- Sujetos intervinientes

IV.3.4.- El proceso político de elaboración del los planes

IV.4.- La aprobación de los Planes

IV.5.- La implementación: los factores administrativos.

Indudablemente, antes de elaborar cualquier política general o cualquier actuación específica, tanto las instituciones públicas como los analistas de la acción pública han de cumplir con el obligado requisito de conocer lo más exhaustivamente posible las características y las necesidades de los sujetos hacia los cuales pretenden incidir en su labor.

Precisamente vamos a conocer la actuación real por la que pasaba el tejido empresarial vasco en su conjunto justo en el momento en el que el Gobierno vasco planteó por primera vez los Planes Estratégicos de Promoción Exterior de empresas vascas allá por 1993.

Con ello conseguiremos obtener las conclusiones fundamentales acerca de las ventajas, los inconvenientes, las oportunidades y los límites a los cuales deberían hacer frente dichas empresas justo en el periodo temporal en el que más se afianza la idea de que la Internacionalización no puede seguir siendo entendido ni utilizado como una variable geográfica coyuntural sino como un imperativo de producción y de venta imprescindible para la correcta futura marcha de la empresa, en definitiva, como elemento clave de la competitividad.

Por tanto, solo una vez que sabemos de las necesidades de cada tipo de empresa y cada sector es posible realizar un correcto análisis y evaluación del grado de idoneidad de las medidas previstas y de la efectividad de las acciones públicas que serían posteriormente ejecutadas.

Unicamente así es posible saber cuál es la aportación y la incidencia real de la actuación pública ante el reto general de lograr el objetivo de la Internacionalización de la economía vasca y de su correcta inserción en los principales flujos productivos, financieros y del conocimiento estratégico a nivel mundial.

Para ello tomamos como fecha de partida el año 1986 por ser esta fecha cuando el tejido empresarial vasco debe hacer frente a la apertura de fronteras como consecuencia de la integración de España a la CEE, y por tanto por ser ésta la primera gran prueba de fuego de la internacionalización de la economía vasca.

El cúmulo de datos económicos y empresariales sobre la cual constituimos el conjunto de afirmaciones que contiene este capítulo han sido extraídos de diversas fuentes y estudios oficiales del propio Gobierno Vasco, bien a través de sus Departamentos de Economía y de Comercio bien a través de organismos públicos como el EUSTAT (Instituto Vasco de Estadística).

IV.1.- Contexto general del tejido económico vasco (1986-1994)²⁰⁷.

IV.1.1.- El pasado reciente de la economía vasca.

El desarrollo de la economía vasca durante el periodo de 1986 a 1994 se ha caracterizado sin lugar a dudas por las exigencias de adaptación y reestructuración al entorno económico europeo.

La posición de partida de la CAPV era ciertamente débil, con un cuadro económico general propio de espacios de antigua industrialización, basado en sectores maduros y poco diversificados, con una mentalidad más productivista que de mercado (las actividades de marketing, imagen o diseño aún no se habían incorporado en la cultura empresarial vasca), con importantes desventajas tecnológicas en relación a otras empresas de sectores similares de países de la CEE, primacía de la compra de tecnología sobre la investigación propia (en particular en los procesos productivos), falta de innovación ya fuera en diseños o en aparición de nuevos productos y un largo sin fin de inconvenientes.

Por si esto fuera poco, el factor tamaño de las empresas vascas se convertía en un verdadero handicap. En 1989, según datos de EUSTAT, el 76% de los establecimientos industriales tenían menos de 20 trabajadores, y el 90% menos de 50 empleados.

En definitiva, tras un periodo de bonanza económica entre 1986 y 1989, a comienzos de 1990, Euskadi, al encontrarse en una excesiva

²⁰⁷ Los datos y estadísticas de este texto han sido recogidos de la siguiente bibliografía: VV.AA.: *Las empresas vascas ante los mercados exteriores*. Gasteiz. Departamento de Economía del Gobierno vasco. 1993; VV.AA.: *Las inversiones vascas en el extranjero (1975-1991)*. Gasteiz. Departamento de Economía del Gobierno vasco. 1993; VV.AA.: *Capitalización y crecimiento de la economía vasca (1955-1995)*. Bilbao. Fundación BBV. 1997. VV.AA.: *Las inversiones extranjeras en el País Vasco*. Gasteiz. Departamento de Economía del Gobierno Vasco. 1993; ZALDO, J.M.: *Gestión internacional del las PYMES*. Bilbao. SPRI. 1997. SPRI (Ed.): *Plan de Internacionalización de Empresas Vascas*. Bilbao. 1998.

especialización en sectores maduros y con escaso potencial de crecimiento, se enfrentaba a una situación de fuerte crisis industrial y una pérdida continuada de competitividad, tal y como quedaba reflejado en las escasas tasas de actividad, el incremento del desempleo y en la pérdida de renta per cápita con respecto al Estado español.

A principios de los noventa, la situación podía resumirse de la siguiente forma:

- Fuerte crisis de los sectores que hasta el momento habían venido ejerciendo como motores de la economía vasca, es decir, siderurgia (aceros) y bienes de equipo.
- Falta de una regeneración del tejido industrial, que sustituyera los sectores tradicionales industriales por sectores innovadores con alto valor añadido.
- Escaso desarrollo del sector servicios como sector creador de riqueza y fuente de innovación industrial y económica.
- Mentalidad empresarial productivista y poco centrada en la mejora y potenciación de los "intangibles" en sus empresas.
- Conflictividad laboral excesiva.
- Escaso dimensionamiento empresarial y falta de cooperación entre las empresas.

A fin de amortiguar este contexto, unido a la apatía inversora, la Administración Pública Vasca intentó compensar la situación mediante las siguientes actuaciones:

- Definición y ejecución de diversos Planes de Política Industrial cuyo objetivo se fundamentó en la mejora de la competitividad de la economía vasca junto con otras tres iniciativas de las Diputaciones Forales de la CAPV: el Plan de Bilbao Metropolitano, Gipuzkoa 2000 y el Plan Araba 2000.
- Establecimiento de medidas concretas de actuación ante empresas industriales en dificultades (Plan 3R).
- Política de atracción de inversiones extranjeras, mediante la negociación para el establecimiento de empresas multinacionales de la automoción, la construcción aeroespacial o la entrada de actividades culturales como el Museo Guggenheim.
- Estimulación de los no menos importantes activos con que contaba en esos momentos la CAPV como era la buena

situación en materia de formación, del elevado nivel universitario, una mano de obra cualificada y especializada, la disponibilidad de una Sociedad de Capital-Riesgo y el Concierto Económico.

- Mejora de la dotación de infraestructuras: Plan general de carreteras de Euskadi, Plan de ampliación del Puerto de Bilbao y reestructuración del Puerto de Pasajes, etc.

Pero independientemente de un correcto análisis de los déficits de la economía vasca así como de las medidas que tanto el sector privado como el sector público llevaran a cabo para paliarlo, el reto por excelencia de finales del siglo XX se centraba en la definitiva apertura de la empresa vasca al mercado internacional, en plantearse de manera definitiva la Internacionalización de toda su actividad.

A partir de ese momento, la Internacionalización no era simplemente una estrategia empresarial, sino que habría de convertirse en una práctica diaria, en una cultura habitual, ya que era latente que las sociedades se encaminaban hacia modos de organización, estilos de vida, consumo de productos y servicios de carácter transnacional.

Durante toda esta etapa cronológica podemos distinguir dos periodos: 1986-1989 y 1990-1993.

Entre 1986 y 1989 tiene lugar en la CAPV un periodo de crecimiento excepcional, puesto que el producto Interior Bruto (P.I.B.) crece a una tasa real acumulativa superior al 4%, lo que en conjunto significa un crecimiento durante dicho periodo del 25% en términos reales.

El factor crucial que determinó esta fase de auge fue el comportamiento de la inversión, el cual alcanzó ritmos de crecimiento muy fuertes, gracias al estímulo del buen ambiente económico que existía en 1986, caracterizado por una inflación moderada, los tipos reales bajos, unas finanzas públicas saneadas y por las expectativas que despertaba entre los empresarios el anuncio de la incorporación a la Comunidad Económica Europea.

Sin embargo, es necesario recordar que esta importante oleada inversora era de origen casi exclusivamente endógeno puesto que el País Vasco apenas se beneficiaba del enorme flujo de inversión extranjera que registró la economía española desde el ingreso en la Comunidad Europea.

Posteriormente, el periodo 1990-1993 se caracterizará por el debilitamiento económico. En este debilitamiento inciden varios factores, principalmente el empeoramiento de las expectativas internacionales, el crecimiento de los costos laborales, el deterioro de la competitividad de las empresas fruto de la pervivencia de la economía financiera especulativa y la escasa reinversión en modernización e

Investigación y Desarrollo, así como la nueva política monetaria española²⁰⁸ que a partir del ingreso en el Sistema Monetario Europea toma como norte la defensa del tipo de cambio mediante altos tipos de interés.

Por ello, esta situación configurará un ambiente poco propicio a la inversión y a la actividad que declina de forma manifiesta a partir de 1993.

No es hasta finales de 1993, y especialmente en 1994, cuando la economía vasca muestre los primeros síntomas de recuperación.

Esta reactivación del sistema productivo vasco se apoyó principalmente en el favorable empuje de la demanda externa derivado de las sucesivas devaluaciones forzadas por la peseta en 1992 y 1993.

Desde el lado de la oferta, hay que destacar que la actividad industrial vasca en 1994 mantiene una tasa de crecimiento muy elevada, situando el perfil de recuperación de la industria vasca muy por encima de los ritmos industriales de los principales países de la Unión Europea y algo superior en relación con la industria española (el índice de producción industrial aumentó en un 9%, lo que en términos de valor añadido se estima en un 4%).

Aún con todo, fue sintomático observar cómo el acrecentado dinamismo de la actividad industrial no es, sin embargo, capaz de crear empleos netos, dejando al descubierto el importante problema social del desempleo en Euskadi.

Aquí como en Europa, existen enormes mejoras de productividad sin creación de empleo o incluso peor, con destrucción del mismo²⁰⁹.

IV.1.2.- Problemas de la economía vasca.

En un primer momento la coyuntura expansiva que se vivió en los años posteriores a la incorporación de la Comunidad Europea ocultó los aspectos negativos que aún hoy en día siguen sintiéndose sobre la industria y el empleo en Euskadi.

²⁰⁸ La filosofía económica de esta época, personalizada en la figura del ex Ministro socialista Carlos Soltxaga, es especialmente recordada en Euskadi pues la práctica tan insistente como errónea de afirmaciones tales como “...no hay mejor política industrial que la que no existe” supusieron para la economía vasca del momento, tan dependiente del sector industrial, una recesión y unas pérdidas sin parangón.

²⁰⁹ En los EE.UU., la creación de empleo se hace en contra de la productividad y en Japón, la creación de empleo se produce gracias a la productividad.

Uno de los mayores y más graves problemas de la economía vasca ha venido siendo el deterioro de la competitividad industrial que se manifiesta, principalmente, por la disminución de la cuota de productos vascos en el mercado estatal en beneficio de la competencia extranjera.

Además, la economía vasca, y sobre todo su industria, se ha enfrentado a otros dos problemas que le han perjudicado notablemente en su confrontación con los competidores extranjeros: en primer lugar, una política monetaria cuyo propósito principal era el mantenimiento de una cotización elevada e irreal para la peseta y, en segundo lugar, una evolución de los costes laborales muy superior al que se registra en los países vecinos.

Bajo esas circunstancias, la industria vasca sólo ha podido mantener su presencia en los mercados congelando sus precios y sacrificando la rentabilidad.

En este sentido, basta señalar cómo en el periodo 1989-1993 los precios industriales no suben más que un 4,8% mientras que los salarios suben un 32,1%.

Posteriormente, las sucesivas devaluaciones de la peseta y el proceso de negociación colectiva caracterizado por la baja conflictividad y la moderación de las reivindicaciones salariales han permitido que se produzca una considerable recuperación de las exportaciones y de los precios industriales y con ello los márgenes de rentabilidad industrial.

IV.2- Diagnóstico de situación: La empresa vasca ante los mercados exteriores.

IV.2.1.-Contexto general de la balanza y la actividad exportadora e inversora de la C.A.P.V (1986-1995)²¹⁰.

2.1.1.- Evolución del comercio exterior en la CAPV.

A partir de 1985, los datos macroeconómicos, comenzaron a manifestar una clara tendencia hacia el deterioro de nuestras cuentas exteriores, hasta el punto de que en el año 1989 se había ya invertido el signo de la balanza de nuestros intercambios.

Habrá que esperar hasta entrados los noventa para que esta tendencia volviera a discurrir entre cifras positivas alcanzando un incremento del 58,2% durante el periodo 1991-1995, con una tasa media acumulada de crecimiento del 12,4%, incluso a pesar del escaso crecimiento en el nivel de exportaciones durante 1990, 1991 y 1992 (3,6%, 6,6% y 0,8%, respectivamente), motivado principalmente por la profunda crisis económica sufrida durante esos años, la pérdida de competitividad de la economía vasca, los diferenciales en los tipos de interés respecto a otras economías y la fortaleza de la peseta.

Es a partir de 1993 cuando el ritmo de crecimiento de las exportaciones se incrementa considerablemente, alcanzando tasas del 9,2% 30,3%, 11,4% y 14% para 1993, 1994, 1995 y 1996, respectivamente.

Este incremento se produjo por la evolución favorable del comercio mundial y por la recuperación de las importaciones de la Unión Europea, además de la mejora en la competitividad de los productos

²¹⁰ El conjunto de datos que se ofrecen en este apartado de la investigación han sido obtenidos de las siguientes fuentes estadísticas: Catálogo Industrial 1996 del Gobierno Vasco; Diagnóstico de situación ante el IIº Plan Estratégico de Promoción Exterior (1997-1999) del Departamento de Comercio del Gobierno Vasco; estadísticas de comercio exterior, análisis de resultados y coyuntura económica del Instituto Vasco de Estadística (EUSTAT) y de *Estudios de Economía. Las empresas vascas ante los mercados exteriores*. Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno Vasco. Gasteiz. 1993.

vascos en los mercados exteriores y las repetidas devaluaciones de la peseta²¹¹.

2.1.2.- Propensión a exportar e Internacionalización de la CAPV.

La propensión a exportar de la economía, medida por el porcentaje de las exportaciones sobre el P.I.B., presentó una evolución ascendente a partir de 1993.

En 1991 fue del 18,3%, descendió al 17,2% en 1992, volvió a recuperarse la cota del 18% en 1993 y en 1994 y 1995 ascendió hasta el 22% y 22,5%, respectivamente (en comparación con el Estado español, éste último a progresado paulatinamente pero desde el 11,07% de 1991 al 16,41% de 1995).

Por otra parte, el grado de Internacionalización de una economía puede medirse mediante la suma de importaciones, más las exportaciones sobre el P.I.B. Este indicador no ha parado de crecer constantemente durante los últimos años, pasando del 34,9% de 1992, al 37,9% de 1993, 40,5% en 1994 y 43,4% en 1995, lo cual indica un claro incremento en el grado de Internacionalización de las empresas de la CAPV.

Sin embargo, es importante subrayar que existe una marcada tendencia descendente en cuanto a la aportación de las exportaciones vascas en el conjunto de exportaciones totales del Estado, debido al inferior crecimiento exportador de las primeras.

La explicación de este desequilibrio de la economía vasca reside precisamente en los intercambios con el resto del Estado, ya que el comercio con otros países ha presentado comparativamente un balance aceptable.

En particular, la relación competitividad/precio (costes salariales, tipo de cambio efectivo), el desarme arancelario y el modelo de crecimiento (papel de la demanda interna) dejaban a la vista la débil posición de las empresas vascas en él, hasta 1986, protegido mercado estatal.

Por tanto, el esfuerzo de adaptación que el nuevo contexto exige a la empresa vasca es de gran magnitud, especialmente en el área comercial.

Algunos de los remedios a este diagnóstico de coyuntura eran claros. Desde un enfoque de oferta urge un reforzamiento de la

²¹¹ Como dato de interés cabe destacar que, según el tipo de cambio efectivo real (tipo de cambio más índice de precios), la depreciación de la peseta permitió ganar un 15% de competitividad desde el 993 a 1995, aunque se perdiera un 0,55% a finales de 1995.

competitividad de la economía, y desde un enfoque de la demanda tener presente que la exportación es una variable clave, que junto con la elasticidad de las importaciones condiciona el crecimiento económico a medio y largo plazo.

En este sentido, las medidas que se propusieran habían de seguir una doble finalidad. Por un lado, el aumento de la base exportadora, y por el otro, la consolidación de la presencia exterior de las empresas vascas, teniendo siempre en cuenta que los segmentos empresariales que deben afrontarlas son distintos.

IV.2.2.- La caracterización empresarial en relación a la exportación (porcentajes y sectores).

La caracterización empresarial en relación a la exportación en el ejercicio de 1992 se concreta en un 67,1%, mientras que en 1988 fueron el 55,3% las empresas que realizaban esta actividad.

En cuanto a la importancia de la producción exportada, existía en 1992 un 24,7% de exportadores con un porcentaje bajo de ventas (menos del 10%), frente al 29% en 1988.

Quienes conseguían exportar una magnitud media (entre el 11% y el 30% de las ventas), en 1992 eran del 34,6% de las empresas frente al 44,8% de 1988.

Finalmente, las empresas con mayor cuantía exportadora (superior al 30% de las ventas de producción) eran un 40,7% en 1992 frente al 26,2% de 1988.

Queda al margen un 21,9% de empresas no exportadoras que colocan de forma indirecta su producto en los mercados exteriores (fabricación de componentes o realización de una parte del proceso productivo de una empresa exportadora).

En suma, obtenemos que, a fecha de 1992, un 75% de las empresas vascas colocan parte de su producto en el exterior, lo cual evidencia el afianzamiento de la propensión exportadora del tejido económico vasco, principalmente a consecuencia de la intensificación de los flujos comerciales que provoca la creciente apertura de mercado.

Por sectores productivos, son las empresas referidas a metálicas básicas, maquinaria no eléctrica, material de transporte y transformados de caucho y plásticos las que concentran dos tercios de las exportaciones no energéticas vascas.

A su vez, investigando estos productos clave, se observa la preponderancia de un colectivo limitado de medianas y grandes empresas, tanto en su fabricación como sobre todo en la exportación.

IV.2.3.-Factores determinantes de la actividad exportadora (dimensión, asociación, producto, contratación de clientela y tecnología).

Entre los factores determinantes de la actividad exportadora destacan:

- *La dimensión de la empresa:* Por encima de 50 empleos, casi todas las empresas destinan parte de su producción a mercados exteriores sin detectar importantes diferencias en las cuotas de exportadas en razón del empleo. Son sin embargo, las empresas de tamaño intermedio (25-250 empleos) la que concentran los mejores registros en cuanto a propensión exportadora.
- *Asociación:* La probabilidad de exportar es mayor en las empresas que se integran en grupos y en aquellas participadas por capital extranjero. Estos factores no son sin embargo condiciones tan intensas como la dimensión.
- *Producto:* Los bienes de equipo, en comparación con los intermedios y de consumo, son los que presentan una mayor dificultad de partida, pero una vez lograda mantienen una mayor significación en los volúmenes colocados (casi un 60% de los exportadores colocan fuera más del 30% de sus ventas). Por otra parte, el grado de estandarización del producto marca el mismo sesgo, con una probabilidad mayor en los productos muy estandarizados o que combinan diseño y estandarización. Las empresas que fabrican exclusivamente sobre diseño, salen menos al exterior pero normalmente cuando lo hacen logran una mayor fidelidad.
- *Concentración:* La concentración del mercado exterior en un número moderado de clientes, favorece posiciones de fortaleza comercial. Contar con carteras muy reducidas supone un elevado riesgo de dependencia. Lo contrario dificulta la posibilidad de servicio y control.
- *Tecnología:* La labor de investigación, medida en actividades de Investigación y Desarrollo, tiene una fuerte correlación con la actividad exportadora. En este sentido, nueve de cada diez empresas que consignan gastos en esta partida venden productos en el exterior. La caracterización tecnológica está interrelacionada con el tamaño empresarial. La combinación de ambos factores evidencia una buena posición competitiva.

IV.2.4.- La capacidad competitiva ante los mercados exteriores:

a.- Destino de la producción vasca:

En lo que se refiere al destino de la producción vasca, la importancia del mercado español como destino principal es evidente. El segmento de mercado local en 1993 asciende al 29,3%, el mercado estatal al 60,1% y el mercado internacional a un 10,6%.

Sin embargo, la progresiva apertura de intercambios propiciada a partir del Mercado Unico Europeo pone en riesgo el mantenimiento de las ventas al Estado español a causa de la penetración de empresas y productos de la Unión Europea e incluso de terceros países. De hecho, la pérdida de cuotas de mercado español y el descenso de los precios son efectos perjudiciales que, a pesar de todo, ya eran previstos por las empresas vascas.

Se producía por tanto una obligada búsqueda de nuevos mercados para la generalidad de las empresas, incluidas las de menor tamaño (20-50 empleados) mediante fórmulas que compensaran su insuficiente dimensión en su proceso de internacionalización.

Al respecto de la participación y dependencia de los mercados cabe destacar la relevancia del factor tamaño y del producto en venta. Así, son las empresas de menos de 50 empleados las que registran una mayor concentración con el mercado local como principal destino. A medida que crece el empleo, crece la proporción de empresas que tienen en el mercado español su mercado fundamental. Lo mismo ocurre con el exterior, aunque por encima del umbral de los 50 empleados no se aprecian diferencias importantes.

En cuanto a la producción, es manifiesta la importancia de los bienes de equipo como producto principal en la exportación de la CAPV, presentando en este ámbito el mayor número de empresas que cuentan con el mercado exterior como mercado principal.

Entre ambos factores (tamaño y producto en venta) se contemplan formas indirectas de exportación, esto es, como componente de otro producto (por medio de la subcontratación de una parte del proceso o ventas a un distribuidor comercial). Mas de un 11% de las empresas no exportadoras las utilizan.

b.- *Factores de competitividad y capacidad de respuesta de la empresa vasca ante los mercados exteriores (estatal e internacional):*

En general, podemos afirmar la positiva percepción y respuesta ante los factores competitivos del mercado español, pero con un déficit comercial como principal contrapartida en los mercados internacionales.

- Buena respuesta a los factores competitivos del mercado estatal. Déficit comercial como principal desfase en el mercado exterior:

La calidad y el servicio al cliente, seguidos a distancia por el precio y la imagen de marca, se rigen como principales factores de éxito en el mercado español.

En los mercados exteriores varía la intensidad de los factores de éxito, situándose el conjunto calidad/servicio/precio como trío de elementos decisivo, ganando importancia el precio sobre el mercado nacional.

Destaca sin embargo la ausencia como punto fuerte del factor servicio/trato al cliente. La ampliación del mercado conlleva el alejamiento geográfico, el desconocimiento y las dificultades de captación y atención de las necesidades del cliente. El reducido tamaño empresarial obstaculiza la disponibilidad de adecuadas redes de comercialización y servicio post-venta.

El cambio de escala amplifica el déficit en lo comercial, un factor que en la empresa vasca se ha quedado por detrás de lo productivo ("calidad"). Existe una carencia de respuesta comercial en los términos en que un mercado más amplio está exigiendo y es el elemento clave de las principales desventajas en la empresa vasca.

- El exterior, un mercado de dependencia aún minoritaria, como ampliación del mercado nacional:

El mercado español sigue siendo el destino principal de las ventas vascas. Un 60% colocan en este ámbito más de la mitad de sus ventas. En cambio, es minoritaria la dependencia de los mercados exteriores ya que solo una de cada diez empresas exporta más de la mitad de su producción.

Entre las empresas no exportadoras prima el mercado local (CAPV), significándose en la práctica el mercado nacional como paso previo al exterior.

IV.2.5.- Perfiles de la empresa vasca ante los mercados (empresa no exportadora y empresa exportadora).

a. Perfil de la empresa no exportadora.

1°. Características generales:

Este grupo que representaba a un tercio de las empresas vascas (siempre considerando entre 20 y 250 empleos). Es una empresa mayoritariamente de pequeña dimensión, siendo casi excepcional la existencia de empresas exportadoras con menos de 20 empleos, más centrada en los bienes de equipo y con fabricación exclusiva mediante diseño específico. Casi nunca está integrada en grupos empresariales o está participada por capital extranjero.

Su mercado principal es fundamentalmente el local, no contando con un perfil claro en cuanto a la dispersión de su clientela. En ocasiones (una quinta parte de los no exportadores) aunque no exporta, coloca parte de su producción en el exterior al actuar como subcontratista o suministrador de una empresa que sí exporta.

2°. Función comercial poco estructurada y con escasa dotación de personal:

La mitad no cuenta con departamento comercial, llevándose esta función desde gerencia.

3°. Potencial competitivo inferior a las empresas exportadoras:

El potencial competitivo que posee en el mercado interior es adecuado para la mayoría de las empresas de este grupo. Poseen los elementos para competir en unos segmentos de mercado menos exigentes a los que se enfrenta la empresa exportadora, caracterizados por la demanda de un producto menos complejo tecnológicamente y más próximo espacialmente. Con respecto al mercado exterior cambian las circunstancias.

La mitad de las no exportadoras se reconocen como poco o nada competitivas frente al mercado exterior.

4°. Obstáculos que impiden el acceso al exterior:

Como se ha comentado, la mitad de las empresas no exportadoras no desean vender en el exterior. En el resto, los factores comerciales constituyen el principal obstáculo que lo impide, muy por delante de factores como costes, precios poco competitivos o necesidades

financieras.

Dentro del ámbito comercial, son la imposibilidad de contar con un sistema adecuado de distribución y el desconocimiento de los mercados, los puntos cruciales a resolver. La interrelación entre el tamaño y las posibilidades de estructuración comercial, tienen estrecha relación con esta carencia.

5°. Escaso conocimiento y utilización de los instrumentos de apoyo.

6°. Las medidas financieras son las más solicitadas:

La reducción del coste de financiación, subvenciones en apoyo de la exportación y medidas que actúen sobre la estructura interna son las más solicitadas por las empresas para fomentar la actividad exterior. En segundo término se encuentran medidas como la información, la mejora de infraestructuras y de imagen del país.

No ocupan un lugar preferente la resolución de los problemas comerciales o quizá se entiendan como derivados de los financieros. En cualquier caso parece evidenciarse que la coyuntura/ocasionalidad prima sobre la estructura/estabilidad exportadora en el futuro de las empresas de este grupo.

b. Perfil de la empresa exportadora.

1°. Características generales:

Las empresas vascas exportadoras son empresas que generalmente sobrepasan un umbral mínimo de dimensión (50 empleados), independientes pero más frecuentemente. También cuentan con más recursos tecnológicos y atienden a segmentos cualitativamente más elevados del mercado.

La intensidad de los factores se hace más positiva según aumenta la propensión exportadora. Por encima del 30% de propensión se encuentra el grupo cabecero y el que posee el perfil más idóneo.

2°. Incremento de la dependencia del mercado exterior:

El mercado de dependencia principal es el mercado nacional, aunque las perspectivas incrementen la consideración del mercado exterior.

Se reforzaba así el hecho de que el previsible aumento de la exportación se basara fundamentalmente en el incremento de la cuota de las empresas ya exportadoras y no gracias a las nuevas incorporaciones.

La proximidad seguirá siendo el factor más favorable para la presencia exterior. La Comunidad Europea era el destino geográfico principal, destacándose Francia como comprador. Las perspectivas afianzaban los mismos destinos.

Solo elecciones de segundo y tercer orden permiten pensar en otros continentes (América, África), sin destacar significativamente ninguno de ellos.

3º Reducida cartera de clientes, oscilaciones interanuales y falta de estrategias como puntos de debilidad:

Las carteras de clientes eran también restringidas. La dependencia seguía siendo elevada en empresas de cierta dimensión. Este comportamiento no ayudaba a poseer una cuota exterior significativa. De hecho, las empresas con más éxito contaban con un mercado más amplio (en número de clientes) y menos dependiente de un corto número de ellos.

La búsqueda de nuevos clientes, y no tanto la reducción de esfuerzos a un círculo limitado, parecía un elemento básico para la ampliación de la propensión exportadora.

Otro factor en la estrategia exportadora era la estabilidad. Siendo generalizado entre las empresas vascas exportadoras el operar durante todos los ejercicios en el mercado exterior, esta cualidad no es extensible al volumen, ya que en casi la mitad de los casos la regularidad se acompañaba con oscilaciones en los volúmenes interanuales.

La ocasionalidad, más que la ausencia de los mercados exteriores, se convertía en uno de los principales puntos débiles de la empresa vasca.

Curiosamente, y contrastando con la falta de estabilidad, las empresas vascas consideraban mayoritariamente que el exterior era simplemente una parte más de su mercado y no un punto donde colocar excedentes "rebotados" del mercado estatal.

La conciencia exportadora parece que ya estaba integrada en los propósitos empresariales, sin embargo no se refleja en algo planificado (plan de marketing exterior).

De este modo la insuficiente estabilidad y la falta de estrategias se convierten en puntos débiles notables de las empresas vascas exportadoras.

4°. Estructura comercial más orientada hacia la propia empresa que hacia su mercado:

La venta directa desde el propio establecimiento era el principal sistema de distribución utilizado, seguido de los agentes a comisión. Los sistemas de venta compartida resultan marginales. La venta subcontratada era sólo significativa en las empresas más grandes y entre las que más exportan.

La importancia de la venta directa puede hacer creer que las empresas cuentan con potentes estructuras comerciales. Sin embargo, falta la estructura, el "equipo". Así, sólo el 30% de las empresas exportadoras poseía un departamento de exportación.

Por tanto, los medios no concordaban con las posibilidades. O más bien, no permiten su eficacia. Es muy difícil que empresas de tamaño escaso pudieran dedicar medios personales suficientes, aunque pese a ello existía una fuerte reticencia en compartir o dejar en manos de un tercero el proceso comercial.

En suma el control y servicio, al atender directamente al cliente y controlar al personal de ventas, parecen primar sobre la calidad de la función comercial o el mayor coste y riesgo económico que reporta. El condicionante dimensional, unido a estos planteamientos "culturales" puede suponer un obstáculo difícilmente franqueable en el camino exportador de las empresas pequeñas, ya que la cooperación o cesión de esta actividad a un tercero parecen los remedios más eficaces.

No es de extrañar, que el precio fuera el elemento básico de la agresividad comercial. El trato con el cliente es el peor resuelto del trío calidad/precio/servicio. El cliente, frecuentemente demasiado "lejos" de su proveedor, tiene como guía principal de compra el precio ofertado. De este modo, aunque la tónica general sea mantener un precio similar al ofertado en el interior, es más frecuente vender más barato en el mercado exterior. En consecuencia, el margen desciende y la exportación es poco interesante para la empresa. Un problema estructural (tamaño), unido a un problema cultural (control), merma las posibilidades de acceso a los mercados, efecto que a su vez refuerza las tensiones de estructura (reducción de margen).

Las reticencias existentes a la delegación o cooperación de la función comercial también parecen trasladarse a los sistemas de promoción exterior, aunque parecen ser menores al alejarse de los aspectos más directos, los que implican trato directo con el cliente y cierre final de la venta. Los viajes individuales y la asistencia a ferias son los medios más utilizados, seguidos por las misiones comerciales.

5°. Obstáculos al incremento de la actividad exterior:

Evidentemente la empresa era consciente de su debilidad comercial. De este modo los problemas relacionados con la red comercial son los más citados como primer obstáculo a la exportación, aunque seguidos muy de cerca por los financieros.

Las dificultades comerciales se dan especialmente en las empresas menos exportadoras, siendo el financiero el aspecto que más mediatiza a los que poseen mayor propensión exterior. Los factores externos se presentaban como un obstáculo generalizado, aunque menos intenso.

El volumen de recursos financieros, el equipamiento productivo y otros elementos, además de la plantilla, parecen ser los indicadores de masa crítica empresarial que determinaría el adecuado perfil para exportar.

6°. Medidas financieras, las más solicitadas:

Las medidas de corte financiero, tal como ocurría en las empresas no exportadoras, eran las más demandadas por estas empresas. Se solicita la reducción del coste de la financiación y subvenciones directas sobre todo.

Otros tipos de medidas (información, asesoramiento o imagen) ocupaban lugares muy secundarios.

En el fondo parece estar la necesidad de disminuir el coste de la actividad exportadora, quedando en manos de la propia empresa la capacidad de distribuir y definir sus salidas, trasluciéndose también la búsqueda de soluciones no basadas en reducir costes por la vía cooperación.

IV.3.- La formulación del Plan

IV.3.1.- Antecedentes

Desde la década de los 60 la Administración central ha venido promoviendo el diseño y la ejecución de múltiples políticas de apoyo empresarial a nivel estatal. Este impulso se canalizaba bien directamente a través de diferentes Ministerios o bien a través de organismos autónomos cuya finalidad era precisamente la gestión de ámbitos específicos de dichas políticas.

Así nacen distintas agencias, y de entre las más relacionadas con el campo de la Internacionalización destaca el ICO para solventar asuntos relativos a la financiación empresarial, el ICEX para fortalecer propiamente el comercio internacional y el CESCE para cubrir y asegurar riesgos de inversión y transacción en el exterior.

Ahora bien, con el proceso de descentralización que se produjo en el estado español durante la década de los 80, surgieron administraciones autonómicas cuyo nivel de proximidad y de relación con las empresas es mucho mayor que la Administración central.

Consiguientemente, y en función de las competencias que los recién estrenados estatutos de Autonomía les otorgaban a las CC.AA., tanto la Administración central como las administraciones autonómicas desarrollaron un amplio abanico de políticas y programas de apoyo empresarial que pueden resumirse de la siguiente forma:

- Mejora de infraestructuras que faciliten el asentamiento de la industria (provisión de suelo industrial, construcción y gestión de polígonos industriales, viveros de empresas, centros logísticos...).
- Apoyo financiero, cuyo cometido es facilitar el acceso de las empresas a las distintas fuentes de financiación, abaratar el coste y mejorar sus recursos a largo plazo. A estas actuaciones se añaden las ayudas que otorgan algunos Gobiernos autónomos a sus respectivas Sociedades de garantía recíproca y la promoción de Sociedades de Capital Riesgo, que son

participadas por el capital público y por entidades financieras privadas.²¹².

- Política tecnológica y de innovación. La inadecuada dimensión e insuficiente capital tecnológico de las PYMES han llevado a las agencias a diseñar diferentes sistemas que contribuyan a elevar el nivel tecnológico de las empresas (parques tecnológicos, institutos de investigación, apoyo a las tecnologías de la información...).
- Programas de competitividad industrial y calidad que faciliten la efectiva implantación del producto en el mercado.
- Programas de cooperación empresarial y promoción de las exportaciones, que potencian la creación de centrales de compra, consorcios para la exportación, misiones comerciales y red de oficinas en el extranjero, etc.

El ámbito específico del apoyo a la Internacionalización de las empresas no ha sido una salvedad y, por tanto, ha seguido exactamente el mismo guión descrito a nivel general.

De entre los tres organismos estatales anteriormente citados, el más directamente relacionado con el mundo de las exportaciones e implantaciones en el exterior es el ICEX.

Más concretamente y a fin de solventar las numerosas dificultades y limitaciones que tenían las empresas españolas para actuar rentablemente en el exterior, el Ministerio de economía y hacienda creó en 1982 el ICEX por el Real Decreto Ley 6/1982, de 2 de abril. El ICEX es un ente autónomo creado para asistir a la empresa española con el objetivo de fomentar sus exportaciones y su implantación en el exterior. El ICEX es el punto de contacto obligado para cualquier empresa que desee internacionalizarse. Dispone de una amplia red de Oficinas Comerciales e el extranjero y sus actividades son polifacéticas, de acuerdo con las necesidades de las empresa, pudiéndose agrupar en:

- Medidas de promoción comercial. El ICEX adecua la información a las PYME, con un asesoramiento práctico y real de los pasos que debe seguir una empresa que desea exportar, teniendo en cuenta el país y el tipo de producto. Impulsa la actuación promocional en países emergentes, promueve la creación de consorcios de exportación y realiza programas de internacionalización por sectores.
- Programa de estudios y publicaciones. Elabora guías que describen el marco financiero, jurídico y económico de cada país, evaluando, a su vez, las principales oportunidades y

²¹² VELASCO, R.; PLAZA, B.: "Política Industrial", *Economía y política regional en España ante la Europa del siglo XXI*. Akar ed. Madrid. 1998.

riesgos de una posible implantación en el mismo. Sus estudios incluyen, entre otras materias de interés: los organismos responsables de la importación del bien del país de destino, los procedimientos de inspección y autorización, las exigencias técnicas relacionadas con el proceso de fabricación, control de calidad y envasado, los requisitos para el registro de marcas, los sistemas de cobro y relaciones con los organismos financieros multilaterales, los seguros de crédito a la exportación, las prácticas de los negocios y los canales de distribución y de transporte.

- Medidas de formación: Forma personal competente para los departamentos de exportación de las empresas. Organiza cursos de formación, programas para becarios y, actualmente, está operando con el programa de iniciación a la exportación (PIPE 2000).²¹³
- Promoción de inversiones: Suministra información y asesoramiento sobre los instrumentos de apoyo a la inversión (ICEX, COFIDES, CESCE), los programas financieros multilaterales que promueven el crecimiento económico en países en vías de desarrollo, la protección de la inversión en el exterior a través de instrumentos de seguro y la legislación del país destinatario sobre inversiones extranjeras, entre otros.
- En la actualidad, está llevando a cabo medidas de fomento de la cooperación empresarial para la inversión en el extranjero como medio para la progresiva internacionalización de nuestra economía.
En materia de apoyo al comercio exterior, la creación de consorcios de exportación ocupa el lugar preeminente. La tipología de consorcios es variada según el objeto del pacto entre la empresas dispuestas a exportar (en origen o en destino).

Por tanto, la proximidad a la que hacíamos referencia recientemente de los Gobiernos autónomos a los problemas reales de las empresas de cada territorio autonómico situó a las administraciones autónomas en inmejorables condiciones para reivindicar y desarrollar un papel propio y, sobre todo, especializado en apoyo a las empresas,

²¹³ Impulsado por el Consejo Superior de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria, CC.AA. y Cámaras de Comercio, el PIPE 2000 es un programa de ayuda ala PYME para iniciarse en la Internacioalización. Para ello las instituciones ofrecen a las empresas un conjunto de servicios ajustados a la necesidad de las PYME.

función ésta que comenzaron a ejercer fundamentalmente a partir de la década de los noventa.²¹⁴

Por tanto, el binomio fundamental de proximidad y conocimiento real y específico de los problemas de la economía local de la zona situaba a las administraciones autonómicas en inmejorables condiciones para concentrar recursos públicos en los sectores y empresas más prometedoras o más necesitadas de su área.²¹⁵

Por este motivo, y para llevar a cabo con la mayor eficacia y agilidad posible dichas políticas de apoyo empresarial (incluido el apartado exportador) las CC.AA. crearon también paralelamente sus respectivas agencias de desarrollo y organismos autónomos, pues es necesario decir que como excepción la administración vasca creó su propia organización administrativa interna de promoción del comercio exterior (si bien en paralelo a la agencia SPRI. S.A.).

En este sentido, entre los máximos exponentes de agencias de desarrollo autónomas destacaron IMPIVA en la Comunidad Valenciana, SPRI en el País Vasco, IFA en Andalucía, CIDEM en Cataluña e IMADE en Madrid, que han alcanzado en los noventa presupuestos multimillonarios, después de registrar crecimiento espectaculares y de ganar continuamente participación relativa en los Presupuestos de sus respectivas CC.AA.²¹⁶

Los objetivos fundacionales de la Agencias cubren una gama de propósitos relativamente amplia, pues conviven los deseos de “configurar e impulsar un sistema industrial tecnológicamente avanzado, diversificado y competitivo” con el crecimiento económico y el reequilibrio territorial de la región. Ahora bien, algunos textos fundacionales se ciñen a objetivos más concretos como la internacionalización de la actividad económica (empresas, productos, mercados) regional a la que aspiran los estatutos de SPRI, IMPIVA, IMADE, CODEM, e IFMR²¹⁷.

En definitiva, los gobierno autonómicos vienen manteniendo durante los últimos 15 años una postura muy activa en el diseño y

²¹⁴ Como botón de muestra de algunos programas autonómicos de promoción comercial exterior ver para el caso andaluz la Orden de 17/05/1993, para Aragón la Orden de 25/05/1993 y para Castilla-León la Orden 15/01/1993.

²¹⁵ PLAZA, B.; VELASCO, R.: *Política industrial de las Comunidades Autónomas (1980-2000)*. Bilbao. Círculo de empresarios vascos. 2001

²¹⁶ UREÑA, B.: *Sector público empresarial y desarrollo territorial en España: Las agencias de desarrollo regional*. Tesis Doctoral . Valladolid. 1995.

²¹⁷ ECHEVARRIA, M.C.: *Las agencia de desarrollo regional en España en los 80*. Bilbao. EHU-UPV. 1993.

ejecución de la política de la PYME. Sin embargo, el papel de la administración central no ha desaparecido sino que se ha modificado: en lugar de dedicarse a ejecutar la política está acopándose más de la coordinación general, abandonando progresivamente su relación con los destinatarios finales, los empresarios, función que ejercitan las propias CC.AA.²¹⁸

Ya centrándonos concretamente en el caso vasco, la decisión política en la C.A.P.V. de apoyar la Internacionalización de la economía vasca se concretan, por una parte, desde el punto de vista organizativo con la creación y afianzamiento de la SPRI en 1986 y con la creación de una Dirección de promoción del comercio exterior en 1991, y por otra parte, desde el punto de vista material con el Plan de promoción comercial (1991-1993) y los posteriores Iº y IIº Planes de promoción exterior de empresas vascas.

IV.3.2.- Iniciativa del Plan

La iniciativa y formulación de las políticas públicas se desarrolla en un contexto abierto y plural, e el cual es preciso conocer qué fuerzas participan y con qué grado de incidencia, independientemente de que estas sean internas o externas a la propia Administración, especialmente en este segundo caso. Asimismo es necesario establecer cuales son los verdaderos motivos que mueven a unos y a otros.

En nuestro caso, la iniciativa para formular los Planes estratégicos de promoción exterior de las empresas vascas surge, principalmente, de una voluntad política por prestar la debida atención al mayor número de necesidades e intereses de las empresas vascas a la hora de abordar comercialmente los mercados internacionales. Ahora bien, esta voluntad política está basada en dos grandes motivos. Por un lado, acabamos de ver cómo el proceso de descentralización política del Estado español posibilita la existencia de gobiernos y administraciones autónomas más cercanas y más sensibles a las dificultades y los quehaceres diarios de las empresas para afrontar con éxito la Internacionalización. En consecuencia, tanto el Departamento competente en su momento del Gobierno Vasco como la SPRI idearon desde finales de los 80 diversas medidas cuyo objetivo último era precisamente el aumento de la presencia empresarial vasca en el exterior, complementado así la labor del ICEX.

²¹⁸VELASCO, R.; ESTEBAN, M.: "Agencias de desarrollo y liderazgo regional". *Economía industrial*, nº 317, Madrid. 1997.

Por otro lado, es necesario recordar que la formulación coincide en el tiempo con un periodo del ciclo económico de clara recesión y de una fuerte crisis general del tejido económico vasco, inmerso desde hacía ya varios años en un proceso de reconversión productiva y que además iba siendo cada vez más consciente de que los mercados exteriores debían de pasar de ser observados y entendidos como un ámbito para colocar los “stocks” coyunturales de la empresa a interiorizar la Internacionalización como factor estratégico y estructural de primera magnitud para el futuro de la competitividad y la rentabilidad empresarial.

Por tanto, es necesario matizar la novedad y originalidad de la voluntad política que los gestores del Plan aluden en su evaluación por cuanto que ya hemos expuesto anteriormente que ya existían precedentes de suficiente entidad y magnitud administrativa y presupuestaria para las empresas vascas que desearan abordar los mercados internacionales, tanto desde el ámbito administrativo estatal a través del ICEX como del propiamente vasco a través de SPRI y del Plan de promoción comercial (1991-1993).

Ahora bien, no menos cierto es que las instituciones públicas vascas apostaron por reforzar su apoyo político y financiero con el fin de ayudar a las empresas vascas en el salto cualitativo hacia la apertura y consolidación de su presencia en los mercados internacionales. Así, frente a la liquidación del Plan 1991-1993 por valor de 1.311 mill ptas para la promoción comercial vasca, las previsiones establecidas en la formulación del Iº Plan Estratégico de Promoción Exterior para el trienio 1994-1996 ascendieron a 6.251 mill de ptas.

Como vemos, no se puede hablar de que este apoyo y promoción surge de la nada pues previamente a él ya existieron otras acciones de apoyo público similares.

Efectivamente, en la mayoría de las ocasiones las políticas públicas no son completamente originales sino que generalmente parten de una base previa, esto es, de unos objetivos y unas actuaciones de una u otra forma ya presentes con anterioridad en la acción pública, y que con el tiempo van siendo contrastados, transformados y desarrollados hasta llegar a la nueva decisión de sofisticarlos y tratar de lograr su máxima eficiencia posible a través de la aprobación del programa en cuestión.

De forma análoga, los presupuestos no son anualmente reformados sino que generalmente vienen a modificar parcialmente o a consolidar financieramente determinadas actuaciones anualmente respaldadas y a las que se les vienen a añadir otras nuevas, como es el caso de la formulación y puesta en práctica de las nuevas políticas elaboradas a lo largo del año.

En definitiva, cuentan con un sentido incrementalista (no de base 0), viniendo así a añadir y modificar las acciones públicas.

Este modelo de reforma y mejoramiento paulatino cuenta con la ventaja de tener que hacer frente a un menor grado de resistencias en comparación con los casos en los cuales la nueva política pública rompe de forma radical con largos años de percepciones, objetivos y procedimientos de actuación de los sujetos públicos y privados implicados.

Con anterioridad existía el Plan de Promoción Comercial que igualmente tuvo carácter trianual (1991-1993), contabilizando así previamente tres años de experiencia por parte del Gobierno Vasco en dicha función de promoción comercial.

Asimismo, se puede comprobar que tanto el número como el contenido de las acciones de apoyo público a la exportación vasca son ciertamente similares al de los sucesivos Planes Estratégicos que con posterioridad se aprobarían.

Por tanto, se deduce de todo ello que la verdadera apuesta pública por la promoción del comercio exterior vasco residió a partir de mediados de los noventa más en una mayor y significativa inyección presupuestaria que en un replanteamiento del contenido material de dicha ayuda pública.

Así, como acabamos de indicar, la liquidación del presupuesto del Plan 1991-1993 fue de 1311 millones de pesetas mientras que la cantidad estimada para el conjunto de ayudas inscritas en el Plan 1994-1996 fue de 6.251 millones ptas., es decir, cerca de cinco veces más, si bien realmente, como tendremos la oportunidad de comprobar, el gasto real de las transferencias y subvenciones fue de 2.047,7 mill ptas de una liquidación total del Plan de 3.144.470.000 ptas.

IV.3.3.- Sujetos intervinientes

Tal y como hemos convenido en la parte más teórica de la investigación, a la hora de estudiar la dinámica de elaboración de cualquier Plan es fundamental centrar nuestra atención en los sujetos que intervienen en el mismo.

En el caso que nos ocupa, la formulación del contenido del Plan fue dirigida y coordinada por la Dirección de Promoción de Comercio exterior y Cooperación económica, adscrita al Departamento de Comercio del Gobierno vasco.

Es necesario precisar que desde 1991 así como también para la conformación del Gobierno Vasco en forma de acuerdo bipartito PNV-PSOE para la legislatura 1994-1998 supuso, una vez más, la desvertebración de Industria y Comercio (incluyendo aquí a la Dirección de Promoción del Comercio Exterior) en dos Departamentos separados (cuya única explicación radica en la negociación política del momento,

que no será subsanado hasta la conformación de la estructura orgánica del Gobierno Vasco en 1999).

Por tanto, la disposición normativa que rige la estructura orgánica encargada de los programas de promoción exterior de las empresas vascas durante el periodo comprendido entre 1994 y 1996, quedó ya establecido en el Decreto 682/1991, de 10 de diciembre, en el cual se establece, de conformidad con lo dispuesto en el art. 19 del Decreto 525/1991, de 2 de octubre, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la determinación de funciones y áreas de actuación de Comercio, Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, Política de Precios, Consumo y Turismo.

En cuanto a la organización estructural cuya finalidad es el ejercicio de las competencias relativas a las materias de comercio, éstas se enmarcaron dentro de la denominada Viceconsejería de Comercio y Consumo, en la cual se incluirá específicamente una Dirección de Promoción del Comercio Exterior y Cooperación Económica.

Por lo que se refiere al Consejero/a y altos cargos del Departamento, el ejercicio de las competencias del primero quedaron ya establecidas en el art. 26 de la Ley 7/1981, de 30 de Junio, Ley de Gobierno y cuantas atribuyera la legislación vigente en el ámbito de las funciones y áreas de actuación que corresponden al Departamento en virtud del Decreto 525/1991 de 2 de Octubre.

El Consejero estará asesorado técnica y políticamente por un Gabinete de Apoyo integrado por los asesores y demás personal de confianza que se designe conforme a lo previsto en el ordenamiento jurídico.

En lo que respecta a los Viceconsejeros, quedaban encomendados de la elaboración y propuesta al Consejero de las políticas de actuación, dictar circulares, instrucciones y directrices necesarias, prestar asistencia técnica al Consejero, proponer proyectos de disposiciones, de conformidad con la política de actuación establecida, aparte de su supervisión, así como firmar acuerdos o convenios con empresas, entidades o corporaciones en el ámbito de sus respectivas competencias.

Referido a los Directores, éstos están encargados de la organización de los servicios internos y sistema de trabajo de la Dirección, el impulso, dirección, coordinación o control de las actividades de la Dirección, así como la proposición a los Organos de los que dependan, de los planes o programas de actuación.

Concretando, para conocer las áreas de actuación de la Viceconsejería de Comercio y Consumo, en lo que respecta a la Dirección de Promoción de Comercio Exterior y Cooperación Económica, debemos nombrar sus siguientes funciones:

- Promover de acuerdo con la normativa vigente y en coordinación con los organismos correspondientes la exportación de productos originarios de la Comunidad Autónoma.
- Conocer y resolver los expedientes administrativos previstos en el Decreto 415/1991 de 9 de Julio sobre ayudas destinadas a Instituciones y Entidades sin ánimo de lucro para actividades de Promoción Comercial.
- Promover la cooperación económica y el desarrollo regional.

No obstante, también debemos resaltar la participación del Departamento de Industria en asuntos comerciales e internacionalización, tal y como queda plasmado en el Decreto 81/1995, de 31 de Enero.

Así, la Viceconsejería de Ordenación y Administración Industrial, la cual estaba encargada de las áreas de actuación referentes a estructuras interempresariales y coordinación en materia de comercio exterior, dependía jerárquicamente la Dirección de Ordenación Industrial a la cual le corresponde impulsar la diversificación del tejido industrial de la Comunidad Autónoma hacia productos-mercado de futuro.

De cualquier forma, volvemos a recalcar que la dirección de la elaboración de los planes correspondió al Departamento de Comercio, más concretamente a si Dirección de Promoción de comercio exterior. En dicha fase, esta Dirección recurrió a los servicios de una consultora externa con el fin de que ésta realizara un diagnóstico previo de la situación del sector exportadora vasco, es decir, del objeto sobre el cual debería incidir posteriormente el conjunto de acciones que se planificarán como contenido de la política de apoyo exterior.

Ahora bien, paradójicamente, sería el EUSTAT (Instituto Vasco de Estadística) quien le facilitó la mayor parte de los datos estadísticos referentes a esta cuestión.

Esta fórmula de los Gobiernos de apoyarse en la elaboración de nuevos programas mediante la contratación de una consultoría o asesoramiento externo a la Administración tiene en la mayoría de las ocasiones como finalidad última rodear a la decisión política del mayor grado de objetividad, de calidad y de argumentaciones técnicas posibles (lo cual no está sistemáticamente asegurado o sencillamente pretende encubrir una decisión subjetiva o arbitraria).

Ahora bien, este propósito de viabilidad y eficiencia del Plan Estratégico parte de unos necesarios datos estadísticos (proporcionados por el organismo autónomo Instituto Vasco de la Estadística, EUSTAT) y de una información sobre la realidad económico-empresarial, gracias

por un lado, a los estudios encargados con anterioridad a la formulación del Plan (1992 y 1993) por el Departamento de Economía a diversos investigadores y profesionales universitarios, y por otro, con la presencia y la participación de los propios agentes empresariales.

Por tanto, parece sobradamente suficientes las posibilidades y recursos de la propia Administración sin tener que recurrir en este caso al pago de una Consultora externa, máxime aún cuando el propio cuerpo funcional público contaba con un importante conocimiento y experiencia logrado a través del precedente que supuso la ejecución del Programa de Promoción Comercial (1991-1993).

Por consiguiente, los responsables políticos podían haber hecho uso directamente del cúmulo de información exterior antes mencionado y de una experiencia del personal público cuya ventaja en comparación con la opción de asesoramiento externo era conocer los pros y los contras, las ventajas y los inconvenientes de optar por una u otra alternativa, de cómo gestionar cada acción y cómo relacionarse ante las demandas e intereses de exportación de las empresas.

La excelencia de las Administraciones Públicas modernas requiere de una formación y de una implicación de su personal que va más allá de la simple administración del procedimiento en cuestión de servicios y ayudas, requiriéndose una preparación y unas aptitudes de gestión y relación (interna y externa) capaces de solventar aspectos de carácter técnico y específicos.

De ahí que perpetuar la primera de las opciones supone dificultar cualquier atisbo de mejora y modernización tantas veces pretendida, además de imposibilitar la optimización o la innovación de medidas más acordes con los, en este caso, requerimientos empresariales.

Al respecto, aún cabría decirse más por cuanto que, cuando menos en la fase de formulación del Plan, y a la luz de las memorias y evaluaciones de esta política, el cuerpo funcional como tal no tuvo en ningún caso una participación en absoluto activa a la hora de configurarlo, lo cual implicaría a posteriori un desfase irreconciliable entre el contingente material, humano y presupuestario que los objetivos y medidas requerían conforme a lo acordado en la aprobación del Plan y los escuetos resultados obtenidos en la ejecución a consecuencia de dicha disonancia entre objetivos establecidos y recursos existentes.

También es necesario destacar la presencia en esta fase de otros Departamentos, entre ellos los de Industria y Educación, debido a que determinados objetivos y acciones establecidos en el Plan les iban a atañer de forma directa o indirecta.

No en vano, buena parte de las acciones que contenía el presente Plan, como era todo lo relacionado con las ayudas a implantaciones empresariales en el exterior, actuaciones empresariales conjuntas,

participaciones empresariales en Países en Vías al Desarrollo o el servicio de asesoramiento e información sobre comercio exterior, coincidían en gran medida con las funciones asignadas al Departamento de Industria en torno a estructuras inter-empresariales y diversificación del tejido industrial hacia productos-mercado de futuro, por no hablar de la Red de Internacionalización de la SPRI, en tanto que servicio de consultoría y asistencia a las empresas vascas que decidieran abordar nuevos mercados en el exterior.

Otras relaciones habrían de ser el concernientes con el Departamento de Educación respecto del campo formativo y educativo en el ámbito del comercio exterior.

Al hilo de esta cuestión, cabe destacar el enorme reto que, consciente o inconscientemente, imponía este Iº Plan Estratégico al pretender extender la cultura de la Internacionalización a todos los órdenes educativos de Euskadi (enseñanza primaria, enseñanza secundaria y Universidades), además de requerir en un periodo tan exiguo como el del propio Plan (tres años) un salto cualitativo de gran magnitud en cuanto a la enseñanza de idiomas extranjeros que el sistema educativo vasco venía ofertando (el objetivo propuesto era el conocimiento de dos idiomas extranjeros incluso antes de llegar a la carrera universitaria).

Por otra parte, continuando con la estrecha interrelación de objetivos y funciones en el seno del Gobierno Vasco, cabe también destacar la importancia que habría de tener la colaboración entre la vertiente económico-comercial de la Dirección de Promoción y la vertiente política personalizada en la Secretaría General de Acción Exterior.

El motivo es doble. De un lado, sería concretamente la Delegación vasca en Bruselas la encargada de responder y tramitar las peticiones del Departamento de Comercio referentes a la adecuación de las acciones contenidas en este Plan con respecto a la normativa comunitaria vigente. Por otro lado, sería también la Secretaría General de Acción Exterior a quien le correspondiera la labor de abrir camino en las relaciones político-institucionales con otras Administraciones estatales o regionales a la hora de organizar misiones comerciales en el exterior o simplemente favorecer la resolución de posibles dificultades de tipo legal-burocrático a empresas vascas en determinados mercados internacionales.

Asimismo, tendremos la oportunidad de contemplar un conjunto de acciones y ayudas cuyos planteamientos y formas de apoyar a las empresas y promocionar los productos y servicios en el exterior siguen las líneas generales establecidas por los organismos económicos supranacionales y multilaterales referentes a la forma de entender y respetar la “competencia leal” entre empresas de distintos países sin que la intervención pública distorsione la “igualdad de condiciones de mercado”.

Al hilo de esta cuestión, es necesario mencionar que la Secretaría General de Acción Exterior mantenía informado al Departamento de Comercio de todos los temas que desde las instituciones comunitarias de la UE afectaran a sus competencias y acciones, así como, más en concreto la Delegación Vasca en Bruselas, era requerida por el Departamento para defender su postura en la UE y para conocer el grado de adecuación de los programas de ayudas a empresas exportadoras vascas con respecto a la normativa comunitaria o para tener un conocimiento cercano de la opinión de la Comisión Europea sobre los mismos.

Ya en otro orden, será imprescindible hacer mención de las relaciones de cooperación y colaboración intergubernamental entre el Departamento de Comercio del Gobierno Vasco y el Gobierno central. Es un hecho fundamental tener en cuenta la coincidencia de administrados (empresas vascas) y de servicios a prestar (apoyo y promoción a la exportación) por lo que sería una obligación de ambas Administraciones saber coordinar, que no separar, el esfuerzo público para tales fines, y más concretamente, en lo referente a la financiación tanto de implantaciones productivas o comerciales como de creación de consorcios de exportación.

Por último, será necesario poner especial atención a la relación entre el ámbito público y el privado, es decir, entre la Dirección de Promoción del Comercio Exterior con el conjunto de Cámaras de Comercio, Asociaciones exportadoras, patronales de empresarios y demás agentes privados involucrados en el campo de las exportación. En este sentido, no debemos olvidar que si por algo se ha de caracterizar dicha relación es, sobre todo, por su ambivalencia. Con esto queremos hacer énfasis en que la aportación y la ayuda se debiera producir tanto desde la Administración Pública hacia las empresas con sus servicios, sus incentivos, sus subvenciones y ayudas, como desde las empresas hacia la Administración mediante su aportación de carácter técnico y consultivo ya que sin recoger la experiencia práctica de las empresas difícilmente sería posible establecer y desarrollar instrumentos óptimos de ayuda pública a la Internacionalización.

Ahora bien, en nuestro estudio en particular, es necesario advertir que este asesoramiento técnico no solo debiera de recoger las inquietudes de segmentos empresariales determinados. Por el contrario es a todas luces obligado resaltar que una gestión pública correcta en este campo exige otorgar atención mayor aún si cabe a sectores empresariales que por sus condiciones en cuanto dimensión o producto requieren de actuaciones de apoyo específicas.

El proceso de elaboración también contó con la colaboración diversos agentes empresariales además de los ya señalados, a los que se les encomendó el análisis de determinados aspectos, estando todos los participantes que hemos indicado organizados en diferentes grupos de

trabajo (institucionales y empresariales)²¹⁹.

IV.3.4.- El proceso político de elaboración del Plan estratégico.

Profundizando aún más concretamente en lo que fue el proceso de elaboración del Iº Plan Estratégico, debemos explicar que los sujetos principales de dicha política se centran fundamentalmente en el Departamento de Comercio del Gobierno Vasco, que lógicamente llevaría el peso de la elaboración del Plan, apoyada por la participación ya comentada de una Consultoría externa que ella mismo contrató como ente asesor del Departamento.

Si bien tanto las entrevistas mantenidas con el personal adscrito al Departamento de Comercio como los informes de evaluación del Plan no concretan la forma exacta de cómo se organizó y cómo se desarrolló la colaboración toda esta pluralidad de sujetos implicados, todo parece apuntar a que a partir de la formulación del Iº Plan, la multiplicidad de contactos dirigidos y coordinados por la Dirección de Promoción fueron pasando progresivamente de ser más bien esporádicos e informales a ser cada vez más sistemáticos e institucionalizados.

Buena prueba de ellos es que tan solo unos pocos meses después de ponerse en marcha este Plan trianual, la participación y coordinación inter-institucional quedó consolidada en el contenido del Decreto de creación de la Comisión Consultiva de Promoción del Comercio Exterior²²⁰.

En este sentido, tal y como estimaba el propio contenido del Iº Programa, se entendió necesaria la existencia de un órgano asesor en materia de Internacionalización de las empresas de la CAPV cuya característica fundamental fuera la participación de los diversos organismos que actúan en el ámbito de la promoción económica exterior a fin de lograr la eficiencia, priorización y coordinación en las actuaciones de la Administración Pública Vasca en relación con los mercados exteriores.

²¹⁹ Más concretamente, la Memoria anual interna de 1994 de la Dirección de Promoción del Comercio Exterior señala que "...participaron expertos, empresarios, instituciones y la Administración Pública."

²²⁰ Decreto 229/1994, de 28 de Junio por el que se crea la Comisión Consultiva de Promoción del Comercio Exterior del País Vasco, mediante su aprobación en Consejo de Gobierno.

Dicha Comisión Consultiva quedaría adscrita al Departamento de Comercio.

Entre las funciones de la citada Comisión se encontraban las siguientes:

- Servir de foro de encuentro y colaboración de las distintas Administraciones y Organismos que actúan en la materia de promoción del comercio exterior.
- Promover la realización de estudios, dictámenes e investigaciones que permitan el desarrollo y aplicación del Plan Estratégico, así como informar preceptivamente sobre los proyectos de disposiciones que se dicten para la ejecución del mismo.
- Recibir, estudiar y debatir iniciativas relacionadas con la promoción de las relaciones comerciales exteriores y formular las propuestas de actuación que se estimen pertinentes.
- El asesoramiento de la ejecución del Plan Estratégico de promoción exterior de las empresas vascas y propuesta de las modificaciones e incorporaciones precisas en función de los resultados observados y/o de los cambios producidos en el entorno.
- Cualesquiera otras que contribuyan al mejor desarrollo del Plan Estratégico de las empresas vascas y, en definitiva, a la consecución de una mejora de la competitividad exterior de las empresas vascas.

El Decreto de creación menciona los siguientes entes representados: La Consejera de Comercio, la Viceconsejera de Comercio, la Directora de Promoción del Comercio Exterior, un vocal del Departamento de Industria con rango de Director, un vocal del Departamento de Trabajo con rango de Director, un vocal del Departamento de Educación con rango de Director, un vocal del Departamento de Agricultura y Pesca con rango de Director, un vocal del Departamento de Economía con rango de Director, un vocal de la Secretaría General de Acción Exterior con rango de Director, un Diputado foral de cada una de las Diputaciones de los Territorios Históricos, un vocal en representación de cada una de las Cámaras de Comercio del País Vasco, tres vocales en representación de la Conferencia de Empresarios Vascos (CONFEBASK), un vocal en representación de cada uno de los sindicatos más representativos de la

CAPV²²¹ (con un máximo de tres) y un vocal en representación de la Feria Internacional de Muestras de Bilbao²²².

A pesar de lo que en principio pudiera parecer una simbólica o, cuando menos, escasa representación del campo empresarial, queda patente desde la propia formulación hasta durante el seguimiento del Iº Plan, de la existencia de una constante aportación y asesoramiento del ámbito privado pero que, como veremos más adelante, no fue “institucionalizado” sino hasta después de comenzar a ejecutarse el Plan de promoción.

Por tanto, la pluralidad tanto del número como de la naturaleza de los sujetos que intervienen tanto en la elaboración como en las acciones posteriores del Plan Estratégico nos ofrece la posibilidad de observar de manera cercana una serie de aspectos tan característicos del management público actual como son:

- La *búsqueda constante de la coordinación* no solo *interdepartamental* en el interior de cada una de las Administraciones sino que también *inter-gubernamental* entre los distintos ejecutivos públicos que actúan a favor de un mismo administrado o interesado, en este caso, las empresas vascas.

Respecto a las primeras (interdepartamental), ya hemos podido observar la imprescindible necesidad de colaboración entre el Departamento de Comercio y el Departamento de Industria en las actuaciones relacionadas con la política gubernamental vasca de apoyo a la Internacionalización de las empresas vascas, principalmente en lo que se refiere a la creación de estructuras interempresariales de cara a confluir sinergias empresariales también en el exterior, así como en lo que se refiere a la prospección de la Administración de los nuevos mercados para su posterior promoción con el objeto de lograr la mayor diversificación geográfica y productiva posible.

Igualmente, la potenciación del conocimiento de idiomas extranjeros sería en principio un elemento a desarrollar en colaboración con el Departamento de Educación.

Respecto de las segundas (intergubernamental), entendemos por sentido cooperativo en este tipo de colaboración el ir más allá de las relaciones inter-institucionales, muchas de las cuales solo consisten en delimitar el ámbito jurídico-

²²¹ Esta representación sindical fue ejercida por los sindicatos ELA, CC.OO. y UGT.

²²² El nombramiento de los vocales se efectuaría mediante una orden de la Consejera de Comercio previa designación por los organismos y entidades representados en la Comisión.

administrativo de los agentes públicos implicados a la hora de abordar competencias de titularidad concurrente o compartidas. Se trata de poner en común los instrumentos y los recursos administrativos con el fin de valorar la diversificación y especialización de cada Administración en aquellas actividades donde su labor reporte la mayor eficiencia abarcando, ampliando y mejorando así la oferta de prestaciones y servicios que las Administraciones Públicas puedan ofrecer con el objetivo de apoyar y promocionar la Internacionalización de las empresas vascas.

En este sentido, ha sido una constante en el contenido de las Memorias anuales tanto del Plan de Promoción Comercial (1991-1993) como del Iº Plan Estratégico (1994-1996) la presencia de una preocupación latente por coordinar las acciones del Departamento con el resto de instituciones forales o estatales.

No en vano, por aquel entonces las empresas vascas podían llegar a acogerse a tantos apoyos públicos al comercio exterior como instituciones existentes, produciéndose así una coincidencia de conceptos subvencionables a consecuencia de los múltiples programas de promoción.

Así, la Sociedad para la Reconversión Industrial (SPRI), Sociedad adscrita al Departamento de Industria del Gobierno Vasco contaba con el “Plan de apoyo integral en gestión: alianzas estratégicas”, el Departamento de Comercio este Plan Estratégico, la Diputación Foral de Alava las “Medidas fiscales urgentes de apoyo a la inversión e impulso de la actividad económica”, la Diputación Foral de Bizkaia el “Plan de apertura y consolidación de mercados exteriores”, la Diputación Foral de Gipuzkoa el “Programa de Internacionalización”, el Instituto de Comercio Exterior (ICEX) el “Plan de empresa” y “Consortios”, y la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Unión Europea el “EC-International Investment Partners”.

Por tanto, era obligatorio resolver la concertación de sinergias públicas (que en el caso del Gobierno con las Diputaciones Forales quedaban ya consolidadas por aquel entonces).

- La *colaboración entre el sector público y el sector privado* tanto a la hora de diseñar como de ejercitar el contenido de las políticas públicas. De manera general cabe reseñar la coalición público-privada como una característica casi permanente de la proyección exterior de las Comunidades Autónomas²²³.

²²³ Así, Carlos Conde, en su obra ya reseñada, constata que en lo referente a la acción exterior, las administraciones autonómicas estaban más participadas que la estatal y que, por lo tanto, estaban más abiertas a los diferentes intereses sectoriales presentes en la sociedad.

Una interpretación posible de este hecho era la fragilidad institucional de unas organizaciones que buscaban en la participación privada una suerte de

En este sentido, tal y como lo mencionábamos en capítulos anteriores, el acercamiento del sector privado al núcleo de la decisión, es decir, la consolidación de las relaciones y la fluidez comunicativa entre el cuerpo político-administrativo y el empresarial supone, en primer lugar, una mayor comprensión de las necesidades que el tejido económico vasco demanda a la Administración y, en segundo lugar, propicia una mayor adecuación y un mayor servicio de la gestión y de las acciones de apoyo público a la Internacionalización al poder constatar de primera mano la realidad económica sobre la cual ha de incidir.

IV.4.- La aprobación del Plan

La formulación de esta política dio lugar a que el Consejo de Gobierno, en su reunión del día 14 de Diciembre de 1993, procediera directamente a la aprobación del Iº Plan Estratégico de Promoción Exterior de empresas vascas, en el que se describen las acciones a desarrollar para el trienio 1994-1996, y cuya elaboración contó con la participación de numerosos organismos tanto públicos como privados.

Conforme al derecho administrativo y en aras de cumplir correctamente con el ordenamiento jurídico, este acuerdo del Consejo de Gobierno, como cualquier otra decisión de este órgano colegiado, debería haber dado lugar al correspondiente decreto, y en él habría de contener el conjunto de objetivos, acciones y recursos presupuestarios asignados al Plan.

Sin embargo, y contrariamente al espíritu y letra del derecho público, este acuerdo político no contó con ninguna expresión jurídica (el correspondiente Decreto) ni por tanto publicación oficial, sino que con posterioridad se fueron acordando y publicando en el diario oficial de la CAPV las correspondientes ordenes de la Consejería de Comercio por el cual se anunciaban, unas veces por separado y otras veces como paquetes, acciones de apoyo a la Internacionalización con su respectiva partida de ayudas y subvenciones económicas.

Por su parte, en aquellas ocasiones en que se requirió la contratación de empresas privadas para labores de apoyo al cumplimiento de las acciones (tales como organización del viaje comercial, formación elaboración de estudios de mercado y planes de viabilidad, etc.) el método utilizado fue el Anuncio de Concursos por parte de la Comisión central de Contratación del Departamento de Hacienda.

Por su parte, para el desarrollo de las acciones relativas a coordinación interdepartamental o interinstitucional, se procedió al acuerdo mediante Decretos por los cuales se crearon Comisiones consultiva y de seguimiento para los fines señalados.

Esta manera de proceder será igualmente significativa a la hora de establecer el factor administrativo de las **asignaciones presupuestarias** a los Planes.

Si bien lo natural de cualquier política sería que tuviera desde su aprobación el consiguiente reflejo en forma de previsiones económicas en los Presupuestos anuales del Gobierno, en este caso, y sorpresivamente, el acuerdo de los Planes no iba acompañado de

consignación económica alguna a cargo de los Presupuestos sino que los diferentes Decretos, Ordenes y Anuncios se fueron sustentando financieramente año a año gracias a los fondos generales habilitados en los presupuestos ordinarios de cada ejercicio a la Dirección de Promoción de Comercio exterior lo cual indica que el grado de previsión financiera de esta Dirección para llevar a cabo el Plan trianual en su integridad no podría en ningún caso llegar más allá del horizonte presupuestario anual.

De todo esto, huelga decir que el obligado control y fiscalización de una decisión conformadora de todo un Plan trianual así como la deliberada ausencia de partidas financieras específicas y concretas para cada acción del Plan allí donde se deben apreciar que es en los presupuestos sería extraordinariamente complicado.

Por todo ello y como conclusión adelantada respecto de esta forma de proceder, ésta refleja el grado de división existente entre las distintas áreas de Gobierno, máxime aún en el caso de la Internacionalización que nos ocupa por cuanto que existía dos departamentos de distinto signo político con funciones absolutamente superpuestas y complementarias pero que de algún modo habían de ser administrativa e institucionalmente divididas.

Este celo interdepartamental quedará absolutamente visualizado en la forma de obtener su correspondiente rentabilidad política pues, especialmente las misiones comerciales en el exterior fueron cuidadosamente planificadas desde el punto de vista del marketing político a fin de que fuera exclusivamente la Consejera de Comercio quien diera la sensación de encabezar y monopolizar personalmente (al margen de Presidencia, el Gobierno vasco como órgano colegiado o siquiera el Departamento de Industria como encargado de la gestión de ayudas a inversiones industriales en el extranjero directamente o a través de SPRI) cualquier aspecto relacionado con el apoyo económico e institucional al proceso de modernización e internacionalización de la empresa vasca cara a los mercados y a las instituciones estatales y regionales homónimas en el exterior.

IV.5.- La implementación: Los factores administrativos

Tal y como comentábamos en la parte teórica de la políticas públicas, la vida y los resultados de los Planes estratégicos dependen absolutamente de la eficacia de gestionar permanentemente y de manera conjunta los cinco factores administrativos fundamentales, que son la organización, los recursos humanos, la información (interna y externa de la Administración), los procedimientos de gestión y la presupuestación, máxime aún cuando la fase de implementación sirve de nexo entre la decisión y los recursos aprobados y la ejecución de las acciones con los factores administrativos acordados. Por consiguiente, en la fase de implementación definitivamente se asignan, se organizan y se disponen los recursos administrativos al objeto de llevar a cabo la ejecución de los programas y la consecución de los objetivos en los términos establecidos, pero siempre teniendo bien presente que una cosa es el acuerdo político adoptado y sus intenciones y otra bien distinta es su puesta en práctica y sus resultados reales.

Si bien ya hemos acabado de hacer mención y hemos especificado alguno de ellos, debemos por un lado profundizar en ellos y por otro, ponerlos ya directamente en interrelación a fin de que las afirmaciones que a continuación expondremos sirvan de pautas o claves para la correcta comprensión e interpretación de cómo se desarrolló y qué resultados ofrecieron los Planes estratégicos de promoción exterior desde 1994 hasta 1999.

Pero antes de nada, debemos advertir que si bien el conjunto de material recopilado para analizar y evaluar estos programas ha sido abundante y diverso, no podemos decir lo mismo a la hora de poder conocer específicamente y en profundidad la asignación particular de tareas y funciones, en definitiva, de las relaciones burocráticas internas dentro ya de cada Area, ni mediante las consultas y entrevistas realizadas ni a través de las propias evaluaciones internas.

Dicho esto, tomando en cuenta lo arriba señalado sobre la presupuestación, comenzamos por el **diseño orgánico**, es decir, por la estructura que hubo de ejecutar los Planes, cabe señalar que la Dirección de promoción de Comercio exterior se estructuró en dos áreas de trabajo. De un lado, el Area de promoción Comercial compuesto por un responsable, tres técnicos y dos asistentes y, por otro, el Area de Consorcios y Cooperación empresarial, formado por un Responsable, dos técnicos y un asistente, sin perjuicio en ambos casos de la labor

realizada por las respectivas Delegaciones Territoriales del Gobierno Vasco.

En principio, ésta sería la estructura principal que debería hacer frente a la ejecución del grueso de actuaciones previstas por los Planes. Como se puede apreciar desde un principio, la división entre el Departamento de Industria y el Departamento de Comercio reduce drásticamente la capacidad orgánica y de recursos humanos entorno a la promoción de exportaciones e implantaciones en el exterior, lo cual incidiría directamente en tener que solventar los amplios objetivos de los planes con una extremadamente reducida estructura administrativa.

Esto implica que para salvar el cumplimiento de las acciones y gestiones que exigen los objetivos estratégicos se deban llevar a cabo procedimientos de gestión cuyo cúmulo de carga fuera asumible por la estructura, con independencia de que el propio cumplimiento de los objetivos pudiera resentirse.

Si bien una de las posibles y escasas formas de superar esta diminuta dimensión organizativa sería mediante una absoluta coordinación y cooperación con la infraestructura tanto de la Secretaria de Acción Exterior, del Departamento de Industria y la SPRI, tanto desde la propia CAPV como especialmente mediante la red de oficinas y delegaciones en el exterior, esta posibilidad quedará subordinada o condicionada a la división de partidos en el seno del Gobierno vasco.

Por lo que respecta a los **recursos humanos** que conformaban la organización, destacar que, además de lo limitado de su número que ya hemos podido comprobar, el perfil de los mismos era en su totalidad los propios del personal público de administración general, esto es, ajenos al mundo empresarial del comercio internacional y las inversiones productivas en el exterior. Todo ello, junto a la escueta organización también otorgará su correspondiente impronta en las acciones administrativas utilizadas para intentar llevar a cabo los objetivos y medidas acordados en los Planes estratégicos.

En cuanto a la **información**, tanto interna de los recursos existentes para ejecutar las acciones de los planes como externa respecto del entorno sobre el cual se pretende incidir, cae por su propio peso que una exigua organización y un personal de carácter generalista no pueden por sí mismos elaborar un análisis de situación empresarial respecto del comercio exterior, de ahí que tuvieran que recurrir tanto a la contratación externa (diagnósticos de situación, estudios de mercado, formación...) como a informaciones elaboradas por otros Departamentos y organismos públicos de Gobierno vasco o del ICEX.

A esto debe añadirse que una de las consignas de ambos Planes era establecer una organización capaz de informar acerca de nuevas oportunidades y de aspectos comerciales cara al exterior lo cual contrasta desde un principio con las verdaderas posibilidades que el

personal y la estructura administrativa ofrecían, si no es más que informando y remitiendo directamente a otras instancias institucionales públicas como la SPRI o el ICEX.

Por ello, se puede fácilmente demostrar las enormes dificultades técnicas de la Administración, primero para obtener por sí misma informaciones estratégicas del exterior, segundo para tratarlas y extraer de ellas un conocimiento sobre oportunidades de negocio y actuación en el exterior y tercero para trasladarlo con la debida rapidez y amplitud al conjunto de empresas interesadas y capaces de poder aplicar esa información a su actividad empresarial.

Por el contrario, la dirección en la que circularía la información sería por lo general únicamente de sentido inverso, esto es, a partir de informaciones y explicaciones empresariales, la Administración procuraría solventar sus necesidades (como por ejemplo la elección geográfica de las misiones comerciales).

Por si esto fuera poco, la falta de una **consignación presupuestaria** fija y preestablecida para llevar a cabo sus funciones y acciones dificultaría aún más la posibilidad de contar con una información interna de solvencia.

Precisamente, ya hemos indicado anteriormente la situación en la que habría de desenvolverse el factor de presupuestación, que se iría nutriendo anualmente de los fondos habilitados en los presupuestos ordinarios de cada año para la Dirección de Promoción del Comercio Exterior y Cooperación Económica.

Por último, los **procedimientos de gestión** no pueden ser más que fieles reflejos de los condicionantes que hemos expuesto en relación al resto de factores administrativos arriba aludidos.

Mediante fundamentalmente Ordenes de Consejería de Comercio y de Anuncios de contratación del Departamento de Hacienda, siempre a partir de asignaciones presupuestarias a cargo de fondos genéricos de la Dirección de Promoción de Comercio exterior, la labor promocional y de ejercicio de los Planes se basaría en convocatorias anuales de ayudas y subvenciones para el desarrollo de las actividades incluidas en los Planes, cuando no directamente se realizarían importantes transferencias económicas a otras entidades (Cámaras de Comercio, Feria Internacional de Muestras de Bilbao...), lo cual demuestra que más que una labor activa de información, formación, respaldo institucional y actuación activa, la Dirección sólo podría optar por procedimientos redistributivos de aportaciones económicas para que fueran terceros sujetos quienes paliaran todas las carencias de dimensión organizativa, recursos humanos e información que existían. Mediante el siguiente cuadro puede comprobarse fielmente esta labor redistributiva y transferencial.

Procedimientos de Gestión para la Ejecución de acciones del I° y II° Plan Estratégico.

ACCIÓN	PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN	DESCRIPCIÓN
<i>Información y sensibilización</i>	Jornadas, seminarios, mailing, folletos	Actuaciones de apoyo público a la Internacionalización ofertadas por el Departamento de Comercio y oportunidades comerciales (sectoriales o geográficos)
<i>Elaboración del plan de marketing internacional</i>	Concurso público para la adjudicación del diseño del plan de formación aplicada al marketing internacional (PFAM)	Asistencia técnica para la elaboración de un plan estratégico de internacionalización de la empresa
<i>Creación de unidades de exportación</i>	Subvención del Departamento de Trabajo a la realización de acciones de innovación a la gestión de la pymes	Subvención parcial del coste de selección y contratación
<i>Actividades de promoción comercial</i>	Convocatoria anual de ayudas y subvenciones para la internacionalización de empresas vascas. Concurso público para la adjudicación de contrato de formación de consultores profesionales para desarrollar el PIE	Asesoramiento de un consultor experto en comercio exterior para desarrollar el plan de iniciación de actividades exportadoras
<i>Consortios de exportación</i>	Convocatoria anual de ayudas	Apoyo a la constitución y funcionamiento de consorcios de exportación
<i>Agrupaciones sectoriales</i>	Convenios de colaboración con las Cámaras de comercio de la CAPV, la FIMB y asociaciones sectoriales con proyectos comerciales en el exterior	Apoyo y cooperación en materia de promoción del comercio exterior de Euskadi y mejora de la imagen de los productos vascos en el mercado internacional
<i>Actuaciones conjuntas</i>	Convocatoria anual de ayudas. Concurso público o Contratación directa a agencias para la organización de viajes	Proyectos de actuación interempresarial compartiendo riesgos y costes (misiones directas e inversas, estudios de mercado...)
<i>Implantaciones en el exterior</i>	Convocatoria anual de ayudas	Apoyo financiero al estudio de viabilidad y posterior desarrollo de estructuras comerciales en el exterior
<i>Becas para la formación de expertos en comercio exterior</i>	Convocatoria anual de ayudas. Concurso público de la consultora encargada de la selección de becarios.	desarrollo de investigadores sobre estudios de mercado exteriores (mercado-país o mercado-producto)

	Concurso público para la organización de cursos formativos a becarios	
<i>Cooperación con participación empresarial en Países en Vías al desarrollo</i>	Jornadas y seminarios	Información sobre financiación multilateral
<i>Base de datos</i>	creación página web y publicaciones	Censo de exportación en el catálogo industrial vasco
<i>Difusión y comunicación</i>	Boletín de comercio exterior. Premio a la exportación	Información de las ayudas a la exportación y sensibilización cara a la Internacionalización
<i>Estudio de mercado</i>	Convocatoria anual de ayudas a proyectos de internacionalización	Estudio para la difusión de una estrategia empresarial de venta de sus productos y servicios en el exterior

**V. EL Iº PLAN ESTRATEGICO DE PROMOCION
EXTERIOR DE EMPRESAS VASCAS (1994-1996).**

V.0.- SUMARIO

V.1.- Estructuración del Iº Plan Estratégico.

V.2.1.- Objetivos.

V.2.2.- Líneas Estratégicas.

V.2.3.- Areas y acciones de actuación.

V.2.- Análisis de la ejecución del Plan Estratégico: Resumen de Acciones, Resultados y Dotación de Recursos.

V.3.- Evaluación presupuestaria.

V.4.-Recapitulación.

V.1.- Estructuración del Iº Plan Estratégico.

V.1.1.- Objetivos:

En cuanto a la estructura del Plan Estratégico 1994-1996, parte del **Objetivo Final** de incrementar la internacionalización de las empresas y la economía vasca, haciendo de la actividad exterior un soporte fundamental de su viabilidad futura.

Para ello se establecieron cuatro **Objetivos Generales**.

- Incremento de la base exportadora, incorporando nuevas empresas respecto al mercado exterior.
- Consolidación y estabilización de la actividad exterior de las empresas actualmente exportadoras, aumentando progresivamente su propensión exportadora.
- La mejora de las condiciones de rentabilidad en los mercados exteriores.
- El cuarto Objetivo General se refiere a la actuación pública en los siguientes términos: La Internacionalización como aspecto prioritario de la política económica de la Administración Pública Vasca.

Como se puede fácilmente observar, los objetivos establecidos por el Plan Estratégico inciden en el convencimiento de que el desarrollo y el crecimiento en función de la lógica económica actual solo es posible mediante la apertura de las economías y del tejido empresarial hacia el exterior mediante un constante intercambio de productos, de servicios, de tecnología, de inversiones e implantaciones que incida y favorezca el espíritu de la innovación y la mejora de la competitividad de las empresas vascas.

Esta finalidad cuenta por tanto con la doble vertiente de la acción pública mediante la atracción de inversiones estratégicas que modernicen la capacidad productiva y formativa del tejido empresarial y profesional vasco y, por otro lado, el apoyo y la ayuda a la salida de las empresas vascas hacia los mercados internacionales a fin de promocionar las dimensiones críticas del tamaño, producción y

mercado más adecuadas, paliando así las debilidades y handicaps estructurales de las PYMES de Euskadi.

De esta forma, la Administración cumple con el objetivo general múltiple de apoyar en lo posible el mayor aumento y consolidación de puestos de trabajo y la mejora de la cuota de beneficios fiscales que posteriormente habrán de revertir en una mejora continua de la calidad y la cantidad de todo tipo de servicios públicos.

A su vez, estos cuatro Objetivos Generales cuentan con sus respectivos **Indicadores**:

- Para el caso del **Incremento de la base exportadora** se tomará en cuenta el número o porcentaje de empresas industriales manufactureras exportadoras. La situación en aquel momento era de un 28% (1800 empresas) y el objetivo pretendía un 40% (2600 empresas).
- En lo que a **Consolidación y estabilización de la actividad exterior** se refiere el dato indicativo lo proporcionaría el número o porcentaje de empresas industriales manufactureras que exporten más del 30% de sus ventas. Durante esas fechas era de un 11% (700 empresas), mientras que el objetivo giraba entorno al 20%.
- Desde el punto de vista de este Primer Plan, la **Mejora de las condiciones de rentabilidad en los mercados exteriores** pasaba por el mantenimiento, como mínimo del diferencial existente entre el margen de rentabilidad comparado de los productos vendidos en el interior o exportados. A partir de ahí, la situación era que las empresas ya exportadoras obtenían una banda de rentabilidad de entre un 13% superior a la venta en el interior del Estado por arriba, y de un 30% de rentabilidad inferior a la venta en el Estado por abajo. El indicador-objetivo era aumentar esa banda a un 20%, esto es, 7 puntos porcentuales más el margen de rentabilidad por arriba y hacerla descender 10 puntos porcentuales, hasta el 20% en su margen inferior de rentabilidad de ventas en el exterior.
- Por último, la **Internacionalización** debería ser considerada por la **Administración Pública Vasca** como aspecto prioritario de su política económica.

V.1.2.- Líneas Estratégicas.

Antes de dar paso a las líneas estratégicas de actuación del Iº Plan es necesario subrayar que la concreción de los objetivos de

aumento y consolidación de la base exportadora contrasta con la generalización con que se viene a definir y especificar al tipo de sujetos hacia los cuales se dirige dicho Plan:

“Dado que existe una elevada correlación positiva entre tamaño empresarial y tamaño exportador, las áreas de actuación propuestas inciden preferentemente en los colectivos de empresas pequeñas (poco o nada exportadoras) y grandes empresas (grandes exportadoras), aunque también se prevé su incidencia sobre colectivos de empresas intermedias.”²²⁴

Efectivamente, es oportuna la distinción de los citados segmentos, tanto más cuanto la diferenciación queda avalada por los datos estadísticos anteriormente extraídos.

Ahora bien, estamos convencidos de que la propia especificidad de dichos segmentos habría de conducir con el tiempo ha establecer medidas y acciones también específicas para cada segmento así como la posible y beneficiosa interrelación entre ellas al servir los bienes y productos de las empresas de mayor tamaño y capacidad exportadora como elemento de “arrastre” o “tracción” de aquellas empresas con menor capacidad por falta de dimensiones críticas a fin de colocar su producción en el exterior por vías indirectas, como por ejemplo la contratación de sub-componentes.

Incluso a esta labor de intermediación, la Administración debiera acompañar una preocupación especial por adecuar sus Planes de promoción exterior tanto en cuanto a tamaño/capacidad exportadora como a segmentos de producción menos internacionalizados ya que la falta de organización de estos últimos resta obviamente su presencia y su opinión en la elaboración misma de los Planes, pues generalmente los grupos empresariales participantes o con una mayor relación e influencia en el Departamento tienden a ser empresas que cuentan con una capacidad o un potencial exportador superior.

Una vez formulados los Objetivos final y generales de la política de internacionalización de la economía vasca, se estableció un paso intermedio previo a la concreción de las medidas y acciones que posteriormente se propondrían para llevarlas a tal efecto, definiendo **nueve Líneas estratégicas** de actuación que servirán de enlace entre dichos Objetivos y Acciones, tanto de cara a las empresas como a la propia Administración.

En cuanto a empresas, se estableció como líneas estratégicas:

1. la planificación empresarial,
2. la formación,

²²⁴ Extraído de forma reiterada en cada una de las introducciones de las Memorias de actividad de 1994, 1995 y 1996 de la Dirección de Promoción del Comercio Exterior.

3. la actuación conjunta,
4. la diversificación,
5. la financiación,
6. la iniciación de las pymes
7. y la inversión exterior.

En cuanto al ámbito de la Administración, también participaría en las tareas de apoyo a la diversificación, financiación, iniciación de pymes e inversión exterior.

Al mismo tiempo, quedaron contempladas como líneas estratégicas específicas de la Administración:

8. la coordinación institucional
9. y la participación de agentes sociales.

V.1.3.- Areas y acciones de actuación.

El Primer Plan Estratégico de Promoción Exterior de las Empresas Vascas desarrolla sus Objetivos y Líneas Estratégicas en **seis Areas de Actuación**: Planificación e Iniciación a la Exportación, Promoción Interempresarial, Implantación en el Exterior, Información y Asesoría Técnica, Formación y, por último, Coordinación y Participación Institucional.

Finalmente, de dichas áreas de actuación se desprenden un total de **16 Acciones** concretas, que son las que, en definitiva, sirvieron para ejecutar los objetivos inicialmente establecidos.

Por tanto, en torno a las Acciones que a continuación especificaremos se articuló la planificación de la gestión.

V.2.- Análisis de la ejecución del Plan Estratégico: Resumen de Acciones, Resultados y Dotación de Recursos.

AREA 1: Planificación e iniciación a la exportación.

La finalidad práctica del Area “Planificación e Iniciación a la exportación” era impulsar la cultura comercial (marketing, imagen y red comercial), frente a la acusada vertiente de la cultura productivista que hasta la fecha caracterizaba a la empresa vasca.

Más concretamente, pretendía incidir sobre tres aspectos empresariales básicos:

- la planificación estratégica de la empresa con vistas al mercado internacional,
- la estructural-organizativa con la creación de unidades exportadoras,
- y la promocional mediante estudios de mercado, planes de iniciación a la exportación y el formativo a través de las becas en comercio exterior.

De la misma forma, la acción pública intentaba paliar uno de los déficits estructurales que se encontraban en la mayoría de las empresas vascas, como era su inadecuada red de comercialización, en buena parte debido a la carencia generalizada de departamentos comerciales y de exportación.

Por tanto, la Dirección de Promoción decidió atajar esta situación fundamentalmente a través de uno de los recursos más solicitados por los empresarios como era el de las ayudas financieras con el propósito de reducir los altos costes que suponía el salto cualitativo hacia la Internacionalización.

Como colofón, esta área viene acompañada de una acción activa de información y sensibilización por parte de la Dirección de Promoción del Gobierno Vasco con el objeto de dar a conocer el cúmulo de instrumentos y recursos de apoyo público a la Internacionalización, también ampliamente demandado por los directivos empresariales, lo cual pretenderá solventar también este Iº Plan mediante acciones novedosas con respecto al Plan Comercial 1991-1993 como era la

práctica del marketing público de información del conjunto de actuaciones y ayudas previstas para las empresas y la sensibilización de la trascendencia de la Internacionalización.

ACCIÓN 1: *Información y sensibilización:*

El objetivo consistía en difundir y sensibilizar entre las pymes vascas no exportadoras o escasamente exportadoras la necesidad de iniciar la actuación en el exterior como estrategia clave para el futuro de las empresas, así como de informar acerca de las políticas y los programas de apoyo existentes al respecto.

Por ello, los destinatarios serían en su mayoría gerentes y responsables de ventas de pequeñas y medianas empresas no exportadoras o mínimamente exportadoras.

Los instrumentos previstos fueron jornadas y charlas informativas (territoriales y sectoriales). Así se aprovecharía para detectar inquietudes hacia mercados exteriores y se seleccionarían empresas para participar en el Plan de Iniciación a la Exportación (P.I.E.), que posteriormente concretaremos.

Mediante esta acción se procuró lograr incorporar entre 1994 y 1996 a 250 empresas a la actividad exportadora de un colectivo sin exportar de 600 empresas con una plantilla igual o mayor de 20 trabajadores, y de entre 3 y 19 empleados, que eran aproximadamente 4100 empresas, lograr que 550 exportaran.

Los recursos públicos estimados fueron de 47.2 Mpts a gastar en la organización de jornadas así como en otras labores de difusión (mailing, folletos explicativos, notas de prensa o entrevistas personalizadas).

Todas estas actividades fueron directamente organizadas y ejecutadas por la propia Dirección de Promoción de Comercio Exterior, y, a la vista de los resultados tanto externos de participación como internos de ejecución de la acción y gasto presupuestario, cabe señalar que el total de las 7 jornadas organizadas reunieron a 542 asistentes, lo cual no cubría las expectativas iniciales de acercarse al total de 800 empresas previstas, siendo insuficiente el número de jornadas establecidas (ninguna en 1994), máxime aún tomando en consideración que el "Plan de Iniciación a la Exportación" (P.I.E.) era una de las novedades programáticas del Departamento de Comercio y que la Dirección estimó que el acercamiento a dichas empresas y personas, con la colaboración y apoyo de las asociaciones empresariales y agentes institucionales, y la acción de sensibilización se consideraba como una condición "sine qua non" previa para el correcto desarrollo de las demás acciones de preparación a la exportación.

Además, a pesar de entender la Dirección que a tenor de los resultados obtenidos “*el nivel de información y sensibilización alcanzado entre las empresas vascas era muy elevado*”²²⁵, la presupuestación del gasto para esta acción durante el periodo 1994-1996, que fue de 47.2 Mill. ptas. y el número de jornadas organizadas, contrasta diametralmente con el aumento exponencial en cuanto a una mayor diversificación de actividades²²⁶, duplicación del número de jornadas y una partida presupuestaria mucho mayor prevista para esta acción en concreto ejecutada en el IIº Plan (1997-1999), que demuestra claramente la corrección y la necesidad de un impulso mucho más decidido en lo referente a información y sensibilización de la Internacionalización empresarial.

Por lo que se refiere a los Resúmenes presupuestarios del trienio 1994-1996, éstos indican que el total de los créditos autorizados por los conceptos relacionados con la información y sensibilización como eran “Libros y publicaciones”, “Reuniones, conferencias y cursos” o “Comunicación institucional” ascendieron finalmente a 14.6 mill de ptas aunque las obligaciones y liquidaciones finales por dichos conceptos sumaron 28.28 mill de ptas, aún muy distantes de la previsión de la Dirección de Promoción de utilizar 47.2 mill de ptas para tales fines informativos.

ACCION 2: Elaboración del Plan de Marketing Internacional.

El objetivo era facilitar en el corto y medio plazo la planificación de la actuación y los requerimientos empresariales en relación con la exportación.

Los destinatarios serían empresas, tanto que desean iniciar su actividad exterior como también empresas ya exportadoras, aunque carentes de planificación en relación a la misma.

El instrumento utilizado fue la impartición de un programa-curso de formación y asesoramiento para la elaboración del Plan de Marketing exterior, recogidos en tres módulos: conocimientos básicos, asistencia técnica en elaboración del Plan y experiencias empresariales. Un tutor específicamente formado se responsabilizaría de un reducido número de empresas.

²²⁵ Monitorización y evaluación del Iº Plan Estratégico de Promoción Exterior de empresas vascas (1994-1996) del Departamento de Comercio del Gobierno Vasco.

²²⁶ Base de datos, Boletín de Comercio exterior, página web y mecanismo de atención de consultas.

Con este fin, el Gobierno Vasco anunció un Concurso Público²²⁷ para la adjudicación del diseño del Plan de Formación Aplicada al Marketing Internacional (PFAM) por una cantidad presupuestada de 10 millones de ptas.

La finalidad consistía en que al menos 600 de las empresas que debían incorporarse a los mercados exteriores en 1994-96, contaran con un Plan de Marketing Internacional.

Para su desarrollo se estimaron recursos por valor de 243 millones de ptas. de fondos públicos y 36 millones de ptas. de fondos privados.

Los datos de la ejecución de esta acción reflejan que el Plan de Formación Aplicada en Marketing Internacional se ha tutelado, dirigido y coordinado por el Departamento de Comercio, contando en 1994 y 1995 con la colaboración financiera del Departamento de Trabajo y de las Diputaciones Forales. En 1996 se ha atendido desde fondos del propio Departamento y de la Diputación Foral de Gipuzkoa. El nivel de asistentes, 142 empresas a lo largo de los tres años, ha quedado muy por debajo de las 200 empresas por año a las que se proponía hacer llegar esta Acción.

Los participantes que han pasado a realizar alguna otra de las acciones del PIE han sido 43 empresas (subvención media de 400.000 ptas./empresa), es decir, que el gasto real de esta acción supuso 56.8 mill de ptas. El resto han podido beneficiarse de otras acciones del Departamento: consorcio, becarios o misiones comerciales.²²⁸

ACCION 3: *Creación de Unidades de Exportación*

El objetivo consistía en preparar y orientar la actuación empresarial hacia los mercados exteriores mediante la creación de Departamentos de Exportación en el seno de la empresa así como la contratación del personal especializado.

El destinatario serían empresas que careciendo de departamento

²²⁷ Como muestra ver BOPV n° 142 de 27 de Julio de 1995, donde se establece dicho anuncio a través de la Comisión Central de Contratación del Departamento de Hacienda.

El plazo de ejecución del diseño del Plan en cuestión fue limitado a cuatro meses desde la notificación de la adjudicación.

²²⁸ En este sentido, cabe señalar que la relación anual de empresas participantes en esta acción refleja la preponderancia de aquellas reunidas en asociaciones empresariales, como por ejemplo, la industria vitivinícola alavesa, que año tras año aumentaron su presencia.

o unidad de exportación, necesitaran del mismo para el buen desarrollo de la actividad exterior.

Los instrumentos a utilizar serían el apoyo para la constitución y funcionamiento de unidades de exportación (con un responsable y dimensión mínima de dos personas).

Se apoyaría el coste de la selección del personal y la contratación del mismo.

En cuanto a recursos estimados por la parte pública fueron de 557.5 millones de ptas.

A nivel de observaciones, constatar que únicamente el 30% de las empresas exportadoras disponían de departamento de exportación y con esta acción que se pretendía apoyar a 100 empresas por año, es decir, un total de 300 empresas durante el periodo 1994-1996.

En cuanto al procedimiento de gestión utilizado para esta acción, cabe advertir que la Dirección de Promoción no contó entre sus programas con ninguno dirigido a la creación de unidades de exportación, sino que acordó con el Departamento de Trabajo y Seguridad Social el apoyo de éste al referido concepto, de tal forma que mediante Decreto (130/1994, de 15 de Marzo), el Departamento de Trabajo reguló subvenciones para la *“realización de estudios y acciones de innovación en la gestión de pymes”*.

Los datos sobre la ejecución de esta acción indican que en 1995 se aportaron 6 mill de ptas para la constitución de unidades de exportación en 16 empresas. En 1996 se han recibido 25 solicitudes de ayuda, aunque las aprobadas han sido 12.

El número de empresas apoyadas fue en total de 28, por un valor de 4.5 mill, muy por debajo de las 100 empresas por año a las que se proponía hacer llegar esta acción.

De los 557,5 millones de ptas. estimados, se gastaron finalmente solo 10.5 millones de ptas.

Por tanto, nuevamente se produce un desfase de las previsiones establecidas frente a los sujetos participantes y la partida económica destinada.

No parece razonable destinar ayudas que en la mayoría de los casos fue tan solo de 300.000 ptas y, excepcionalmente, de 600.000 ptas para la creación de Departamentos de exportación (compuestos como mínimo por dos persona) puesto que, obviamente, el valor de esta ayuda no es en ningún modo determinante para la creación y ni mucho menos consolidación de dichas unidades.

Aún así, observamos cómo el presupuesto para esta acción en concreto apenas fue utilizado durante los tres años que duró este Iº Plan.

En todo caso, habrá supuesto una aportación económica a empresas previa e independientemente decididas a crear un Departamento de dichas características o incluso a aquellas que simplemente decidieron modificar o transformar una estructura interna ya existente a fin de lograr dicha ayuda.

Es sintomático que, como analizaremos más adelante, el IIº Plan de Promoción modificara drásticamente sus perspectivas a la mitad en cuanto al número de empresas destinatarias previstas así como las previsiones financieras, descendiendo éstas desde los 557.5 del Iº Plan a ayudas por valor de 158.7 mill ptas en el IIº Plan, aún a pesar de que la propia Dirección constatará la necesidad de crear dichas Unidades de exportación.

ACCION 4: *Actividades de promoción comercial.*

El objetivo consistía en facilitar la realización de las actividades necesarias para abrir mercados en el exterior.

Dentro de esta actividad de promoción comercial hay que destacar el Plan de Iniciación a la Exportación (PIE)²²⁹, dirigido a todas aquellas empresas interesadas en su introducción y asesoramiento en los mercados exteriores, a los que se les ayuda con un 50% de los costes en los que han incurrido las acciones de promoción exterior.

El destinatario son empresas que, contando con Plan de Marketing Exterior y una unidad de exportación, pusieran en marcha las actuaciones recomendadas en el Plan.

En cuanto a características, se trata de que las empresas no exportadoras o mínimamente exportadoras se vieran animadas, apoyadas, informadas y asesoradas a la hora de poner en marcha el Plan de Marketing Exterior previamente elaborado²³⁰.

Los recursos que se estimaron fueron de 1.040 millones de ptas. de fondos públicos.

Por lo que se refiere a los datos de ejecución, dentro del desarrollo del Plan de Iniciación a la Exportación (PIE) se concedieron 214 ayudas por un valor final de 546 mill de ptas a 139 empresas diferentes que

²²⁹ Es necesario señalar que el diseño del Plan de divulgación del Programa PIE también fue expuesto a concurso público.

²³⁰ A nivel de observaciones, el consultor debe estar específicamente preparado para orientar la ejecución del Plan de Marketing Exterior. Aunque no tiene por qué dar respuesta a todas las dudas de la empresa, contará con la suficiente preparación como para orientarla en su nueva andadura. En determinados casos la empresa debe acudir al asesoramiento externo.

han preparado, con la asistencia de 22 consultores especializados, su Plan Operativo de Mercados Exteriores (POME) y han accedido, según los casos, a ayudas para la creación de la unidad de exportación, estudios y prospección de mercados o colaboración de becarios.

Al hilo de esta última afirmación resaltar que a través del apoyo a los estudios de mercado, 106 beneficiarios cuentan con una información más adecuada sobre mercados exteriores específicos.

El método de gestión y ejecución de este apartado en concreto parte del Programa de Ayudas y Subvenciones anuales que establece el Departamento de Comercio. En él se establece la definición de los estudios de mercado que pueden ser objeto de subvención, entendiéndose por tales aquellos análisis que cuenten con la información adecuada sobre las características y posibilidades de los mercados exteriores analizados y que permita a la empresa definir una estrategia de venta de sus productos en los mismos. El estudio deberá responder a la actividad de la empresa y estar destinado a definir o mejorar su estrategia comercial.

La selección de las peticiones y la cuantía de la ayuda pública oscilaría en función de aspectos tales como:

- Incidencia en la diversificación de mercado y en la introducción en nuevas áreas económicas potenciales. (Valoración: 25%).
- Dificultad de obtención de la información. Análisis de vías alternativas del estudio de mercado. (Valoración: 25%).
- Adecuación de la metodología propuesta a los objetivos fijados. (Valoración: 25%).
- Número de estudios solicitados. Se priorizará el estudio solicitado en primer lugar. (Valoración: 25%).

Además de esto, las diversas empresas vascas han contado con el apoyo de 74 becarios en comercio exterior, en dos fases, de estudios y de consultas puntuales o de prácticas a empresas exportadoras vascas. El volumen de ayudas comprometido para esta acción en su conjunto hace que ésta sea la actuación que absorbe, con un 38%, la mayor proporción del presupuesto.

Llegados a este punto del análisis del desarrollo del Iº Plan y de esta última acción en concreto, cabe recordar que el objeto del PIE (Plan de Iniciación a la Exportación) estaba dirigido principalmente a empresas no exportadoras o débilmente exportadoras. Ahora bien, la concesión del asesoramiento y las ayudas que contemplaba esta acción tenía como requisitos previos la existencia en la empresa de una unidad de exportación y su correspondiente Plan de Marketing Internacional.

A la vista de los escasos resultados obtenidos por sendas acciones (subvención a 28 empresas para la constitución de unidades exportadoras y solo 142 asistentes al Plan de Marketing Internacional de los 600 previstos) se comprueba fácilmente que en la gran mayoría de las 139 empresas subvencionadas con 214 ayudas para llevar adelante el PIE eran empresas ya exportadoras, con lo que se demuestra que esta tan importante acción que acaparaba el 38% del presupuesto del Iº Plan incidió principalmente no en un aumento de la base exportadora del tejido económico de Euskadi, es decir, en empresas que se inician a la exportación, sino que el resultado de la acción del Departamento tuvo como consecuencia la desviación del objeto de las ayudas preferentemente hacia el asentamiento y consolidación de empresas ya exportadoras.

Aún más, haciendo una evaluación del conjunto de las acciones que hasta aquí hemos estudiado, esta distorsión en la acción sobre los objetivos generales del Iº Plan queda también patente en las escasas aportaciones financieras otorgadas previamente hacia el requisito de existencia de Unidad de exportación, cuya ausencia es tan característica en las empresas no exportadoras (recordaremos que la mayor parte eran concesiones de 300.000 ptas y cuyo total solamente ascendió a 10.5 mill ptas para 28 empresas en los tres años) frente a la cantidad que se otorgaba a las empresas que obtuvieron el visto bueno de la Administración para acogerse a las ayudas económicas previstas por el PIE.

Así, 139 empresas recibieron 214 subvenciones, que oscilaban por lo general desde 1.000.000 hasta los 3.500.000 ptas, siendo el total del gasto de 546 mill. Ptas (que obviamente contrasta con los 10.5 mill de la anterior acción).

Esta valoración evaluativa que realizamos queda avalada, aún más si cabe, por la encuesta interna realizada por la propia Dirección de Promoción del Comercio Exterior a las empresas que se acogieron al PIE durante 1995 y 1996.

Asimismo, de las valoraciones hasta aquí extraídas se puede ya igualmente concluir, sí afirmando la necesidad de este tipo de acciones de cara a la mejora de la estrategia de internacionalización y de la ayuda que supone para el descubrimiento de nuevas oportunidades de negocio, pero a su vez, planificando, asesorando técnicamente y apoyando financieramente en función del tipo de segmento al que pertenezca la empresa en cuestión:

- *En función del grado de iniciación en la exportación:* Las empresas con mayor nivel de exportación consiguen más ayudas que aquellas con dificultades técnicas para la planificación estratégica de exportación, a pesar de que las PYMES vascas reconocen la importancia de esta tarea como obstáculo y como requisito de su futura competitividad,

pudiéndose llegar incluso a subvencionar y apoyar empresas públicamente conocidas por su capacidad competitiva y de internacionalización con independencia de que esas ayudas públicas lo requiera otro tipo de empresas vascas.

- *En función del tipo de producto o servicio:* Es significativo sobre todo en sectores como el de servicios o el de la industria vitivinícola o máquina-herramienta.

Para terminar con el análisis de esta acción, hay que señalar los 116 mill de gasto en ayudas a la realización de estudios de mercado, siendo por tanto este valor una media de más de un millón de pts por empresa solicitada, aún más teniendo en cuenta que una serie de empresas han sido adjudicatarias en repetidas ocasiones. Asimismo, este gasto se caracteriza al igual que el arriba evaluado por subvencionar en repetidas veces a empresas sobradamente conocidas por sus negocios internacionales.

En definitiva, el Departamento de Comercio otorgó 662 mill de los 1040 mill inicialmente presupuestados.

Por tanto, como conclusión de esta área 1 de Planificación e Iniciación a la exportación podemos finalizar corroborando las conclusiones arriba indicadas al demostrar también presupuestariamente cómo de los 6.251 mill ptas previstos inicialmente en el plan tan solo 930 mill se dedicarían en principio a cubrir el objetivo de iniciar en la internacionalización a empresas aún no exportadoras, datos estos que empeoran si fijamos la atención en que de los 2047 mill efectivamente liquidados como subvenciones por el Iº Plan tan solo 70,3 mill fueron los realmente gastados para dicho objetivo, esto es, de un 14,96% del presupuesto previsto a un 3,43% del gasto real de ayudas ejecutado.

En resumen, junto a este Area 1 ya expuesto, tendremos la oportunidad de contemplar un conjunto de acciones y ayudas cuyos planteamientos y formas de apoyar a las empresas y promocionar los productos y servicios en el exterior caminan paralelamente con las líneas generales establecidas por los organismos económicos supranacionales y multilaterales referentes a la forma de entender y respetar la “competencia leal” entre empresas de distintos países sin que la intervención pública distorsione “la igualdad de condiciones de mercado”.

En este sentido la Secretaria General de Acción Exterior mantenía informado al Departamento de Comercio de todos los temas que desde las instituciones comunitarias de la UE afectaran a sus competencias y acciones así como para defender su postura de ayudas a empresas exportadoras vascas con respecto a la normativa comunitaria y para tener un conocimiento cercano de la opinión de la Comisión Europea

sobre los mismos.

De esta forma queda probada la incidencia no solo teórica sino práctica y real de la Globalización y los procesos de integración económica no únicamente sobre las organizaciones públicas y ámbitos competenciales sino también sobre los propios marcos y procedimientos de la actuación pública en general, es decir, sobre el contenido material y procedimental de las políticas y la gestión pública.

En este sentido, cabe señalar como botón de muestra más significativo la constante referencia que el Departamento de Comercio del Gobierno Vasco realizaba en su Programa de Ayudas y subvenciones, pues todas ellas habían de respetar las reglas establecidas en la Comunicación de la Comisión nº 96/C68/06, relativa a las ayudas y otras directrices o disposiciones emanadas al efecto en el marco de la Unión Europea.

La propia definición de los sujetos a los cuales van dirigidas las ayudas, es decir, las PYMES, también está en consonancia con la manejada por las instituciones comunitarias. En este sentido, tendrán la consideración de PYMES aquellas que cumplieran los siguientes requisitos:

- Su volumen de negocios anual será inferior a 6.600 millones de ptas.
- Su balance general no superará los 4.455 millones de ptas.
- Su plantilla no será superior a 250 trabajadores.
- No estarán participadas directa o indirectamente en un 25% o más de su capital o de sus derechos de voto que no reúnan los requisitos anteriores, salvo que sean sociedades públicas de participación, sociedades de capital-riesgo, o inversiones institucionales.

Asimismo, de manera colateral, el Departamento de Industria, al lanzar sus ayudas a la creación de alianzas estratégicas indica que estas subvenciones y los demás incentivos a la inversión se adaptan a las directrices comunitarias²³¹ sobre ayudas estatales a las PYMES (Documento de la Comunidad Europea nº213 de 19/08/1992).

AREA 2: PROMOCION INTEREMPRESARIAL.

El conjunto de acciones que componen el Area 2 del Iº Plan Estratégico “Promoción empresarial” es un buen ejemplo para

²³¹ Decreto 95/1994, de 22 de Febrero, del Departamento de Industria, por el que se regula el programa de ayudas financieras a la inversión en el sector industrial.

demostrar una de las características de la acción de la Administración Pública actual.

Y es que la ejecución de las directrices públicas a menudo no consiste en la producción de actividades por parte de la propia Administración sino que también existe la práctica de estimular mediante créditos a menor tipo de interés, subvenciones o bonificaciones a otros sujetos para la observancia de una actividad de manera predeterminada por la decisión pública del Ejecutivo siendo así como se cumple la decisión política.

Efectivamente, en nuestro tiempo, la remuneración pública a los sujetos privados (generalmente empresas) por su acción conforme a unos determinados parámetros públicos deseados son una de las prácticas más habituales en las decisiones de carácter económico.

Por otra parte, tal y como lo subrayamos en capítulos anteriores, uno de los aspectos sobre los cuales más hincapié hace la práctica de la paradiplomacia económica es precisamente la promoción de la colaboración entre firmas y los encuentros inter-empresariales, tanto a nivel de empresas locales como entre éstas y potenciales socios o colaboradores en el extranjero con el fin de paliar o de potenciar el nivel competitivo y tecnológico de la producción y los servicios del tejido empresarial.

Este hecho también sucede en el caso vasco, en el cual la acción de la Administración tenía que hacer frente a la escasa dimensión de las PYMES vascas para afrontar el reto de la Internacionalización, con el añadido de que una de las respuestas públicas más socorridas para este tipo de casos como es el de la intermediación para la consecución de distintas posibilidades de alianzas estratégicas entre empresas chocaba en principio con una cultura empresarial vasca de recelo y falta de cooperación interempresarial²³².

Por ello, el Departamento de Comercio apostó claramente por tratar de confluir sinergias empresariales en el campo de las Internacionalización mediante el apoyo público a la creación de Consorcios de exportación (en origen y en destino), la creación de Asociaciones y grupos exportadores y, en definitiva, promocionar técnica y presupuestariamente todo objetivo tendente a actuaciones empresariales conjuntas.

²³² La recesión económica y las crisis estructurales que se sucedieron en el tejido industrial de la economía vasca a lo largo de los ochenta propició que en muchos casos la reconversión productiva exigiera a las empresas vascas romper con esta dinámica individualista y experimentar el cúmulo de posibilidades y beneficios que podían extraerse de las funciones y las alianzas estratégicas.

ACCION 5: *Consortios de Exportación.*

El objetivo era generar economías de escala interempresariales necesarias para abordar en condiciones adecuadas la presencia exterior.

El destinatario serían empresas con dimensión inadecuada para abordar inicialmente en condiciones de competitividad una actividad en un mercado exterior, teniendo por finalidad la creación de estructuras de promoción comercial que favorezcan la reducción de los costes de comercialización y el contacto directo y permanente con los mercados exteriores.

Como instrumento a utilizar destacaría el apoyo a la constitución y funcionamiento de los consorcios.

Además se hacía necesario potenciar el Servicio de Promoción de Consortios de Exportación de la Dirección de Promoción del Comercio Exterior y Cooperación Económica del Gobierno Vasco²³³ que asesoraría y orientaría a las empresas y a los promotores del consorcio en las fases previas.

En cuanto a características, se estimaba conveniente que el número y actividad de las empresas permitiera la contratación de un responsable exclusivo, cualificado e independiente de las diferentes empresas.

Al final de periodo trianual se pretendía gestar la aparición de 60 consorcios de exportación.

Los recursos estimados fueron de 120 millones de ptas. por parte pública (más un apoyo económico desde el ICEX) y 1.640 millones de ptas. por parte privada.

A nivel de observaciones, la actuación conjunta de las empresas favorecería su acceso favorable a otros ámbitos, como el financiero, además de servir de marco adecuado de intercambio de experiencias empresariales mediante la Orden del Departamento de Comercio por el cual se regulan anualmente las materias subvencionables en materia de Internacionalización. De cara a esta acción, consistió en la selección de proyectos de sociedades de promoción o exportación compuesta por un mínimo de tres empresas que compartieran para tal fin al menos un gerente en exclusiva.

Los proyectos a presentar podían ser tanto consorcios en origen, es decir, aquellos constituidos en la CAPV, o consorcios en destino, esto es, aquellos que impliquen la creación de una sociedad común en el

²³³ El Servicio de Promoción de Consortios de Exportación ya venía funcionando en el Departamento de Comercio.

extranjero.

Por tanto, los conceptos a subvencionar por el Gobierno Vasco se referían a gastos de selección de personal y gastos de funcionamiento que no hubieran sido apoyados por otras entidades.

De cara a seleccionar y establecer las cuantías de las ayudas, éstas se evaluaron en función de los siguientes criterios:

- Grado de madurez del proyecto. (Valoración: 50%).
- Número de empresas integrantes. (Valoración: 30%).
- Creación de empleo. (Valoración: 20%).

Por los datos de ejecución se trasluce que la figura de los Consorcios de Exportación tiene un gran potencial de dinamización en la internacionalización empresarial, siendo cerca de 50 los consorcios en activo. A lo largo del horizonte temporal del Iº Plan Estratégico, el Servicio de Promoción de Consorcios de Exportación trabajó en la sensibilización, asesoramiento y promoción de 26 nuevos consorcios que agrupan a 111 empresas.

Se trata de una cifra apreciablemente inferior a los 60 consorcios previstos en el Plan, pero muy importante si se considera que el Servicio de Comercio ha mantenido su reducida infraestructura.

Asimismo, las ayudas prestadas a la gestación de esos 26 Consorcios fue de tan solo 3 mill cuando estaban aprobados 120 mill para una previsión de 60 consorcios, es decir, que la media de cada consorcio quedó en tan solo 115.500 pts por consorcio.

La Dirección de Promoción del Comercio Exterior aduce en su evaluación interna final que este resultado es debido a que el Departamento de Comercio del Gobierno Vasco desarrolló la puesta en práctica de esta acción en colaboración con el ICEX. La Dirección de Promoción se encargaría del asesoramiento y la orientación a lo largo de las fases previas (gestación y constitución) a la creación de los Consorcios de Exportación, mientras que el ICEX ofrecía las ayudas propias de la promoción y el apoyo logístico a dichos Consorcios. No obstante, esta colaboración era un hecho consabido debía haber tenido su debido reflejo en las previsiones presupuestarias.

Por otro lado, la Dirección también se excusa en la reducida infraestructura del Servicio de Promoción de Consorcios, lo cual bien podría haber sido paliado mediante la transferencia de crédito excedente a la mejora de recursos a favor de dicho servicio.

De todos modos, la elaboración del IIº Plan supondrá una reducción tanto de las previsiones de creación de Consorcios de Exportación a 45, como del coste del mismo, disminuyendo de 120 mill a 39 mill, estimación financiera ésta que no es en ningún modo

comprensible a tenor del primer argumento esgrimido por la Dirección puesto que la media ofrecida para el Iº Plan era de algo más de 115.000, y en el IIº la previsión aún contemplaba una media de 850.000 pts por consorcio.

Por último, destacar que 7 de los 26 Consorcios creados tenían por destino abordar distintos sectores del mercado latinoamericano.

ACCION 6: Agrupaciones Sectoriales

El objetivo era consolidar y afianzar la actuación de aquellas estructuras interempresariales con decidida actuación exterior.

Los destinatarios fueron Asociaciones sectoriales, agrupaciones empresariales e institucionales sin fines de lucro (Cámaras de Comercio) y centradas en la proyección exterior.

Los instrumentos seleccionados serían el apoyo, impulso y cooperación en relación con la ejecución de las actuaciones planificadas por las agrupaciones en materia de promoción exterior: jornadas informativas, catálogos sectoriales, asistencia conjunta a ferias, estudios y misiones.

Los recursos estimados fueron de 600 millones de ptas. de fondos públicos.

Reseñar como observaciones que la coordinación y planificación conjunta de actividades de agrupaciones y Administración Pública es necesaria para maximizar los recursos públicos destinados a promoción exterior.

No obstante, el apoyo a asociaciones sectoriales y Cámaras de Comercio ya se venía realizando desde el Departamento de Comercio.

En cuanto al procedimiento utilizado y a los datos de ejecución, indicar que los Convenios con las Cámaras de Comercio de la CAPV y con la Feria Internacional de Muestras de Bilbao se establecieron anualmente según sus respectivos programas de actividades de promoción de exportación mediante participación agrupada en ferias, misiones comerciales directas e inversas o invitaciones a compradores extranjeros.

El efecto multiplicador de los 381 millones de ptas. (22% de las ayudas) destinados a esta acción resulta muy elevado, por las 360 empresas que participan y se benefician de esas actividades, apoyando la visita de 450 empresas compradoras extranjeras.

Por otra parte, 19 agrupaciones sectoriales son objeto de apoyo en sus programas de promoción comercial en el exterior con 223 millones de ptas. (13% de las ayudas), dirigidos a aumentar la participación de

productos vascos en mercados exteriores, a la consolidación de su presencia²³⁴ internacional y a la mejora de su imagen también con un efecto multiplicador muy notable, ya que abarcan aproximadamente las actividades de 718 empresas.

Cabe destacar que el apoyo económico es una de las más importantes de este Iº Plan, financieramente hablando y, una vez más, incide sobre todo en la consolidación de empresas ya exportadoras a través de las actividades de agrupaciones sectoriales.

Como vemos, es una de las pocas partidas que fueron cubiertas en su totalidad (4 mil de ptas más de lo presupuestado) y además una de las pocas cuyas perspectivas económicas en el IIº Plan fueron incrementadas.

Así, se realizó una notoria alza adicional de 290 mill de ptas para el periodo 1997-1999, cuando por el contrario, hemos venido observando que el exceso previsor del periodo 1994-1996 era en cierto modo corregido a la baja por la realidad de los resultados obtenidos, no siendo así en este caso²³⁵.

Curiosamente, estas empresas ya exportadoras cuentan con una organización (mediante dichas agrupaciones) que, tal y como se demuestra posteriormente, tiene su reflejo en el propio Plan. No en vano, la acción pública de este programa se declina más hacia actuaciones económicas tendentes a la consolidación y afianzamiento de empresas ya exportadoras que a la iniciación internacionalizadora de empresas no exportadoras, casualmente menos organizadas para ejercer también su legítima influencia.

Por último, señalar que un total de 8 asociaciones subvencionadas dedicaron sus esfuerzos a introducir sus bienes y servicios en el mercado latinoamericano.

²³⁴ Financiación para la presencia de dichas agrupaciones en Ferias Internacionales, misiones comerciales directas e inversas, estudios de prospección de potenciales misiones, encuentros empresariales, seminarios sobre países, catálogo de subcontratación, estudios de ayudas PHARE/TACIS, Jornadas sobre créditos FAD (Fondo al Desarrollo), publicidad, elaboración de catálogos e imagen corporativa.

²³⁵ No contamos con datos económicos de ejecución para esta acción durante 1998, pero en los años 1997 y 1999 solo se gastaron algo menos de 111 mill, lo cual demuestra la falta de justificación de previsiones al alza del Iº al IIº Plan y mucho menos una decisión tal de aumentar hasta en 290 mill ptas más las ayudas a esa acción en concreto.

ACCION 7: *Actuaciones conjuntas*

El objetivo fue facilitar el conocimiento y acceso empresarial a los diferentes mercados de forma conjunta.

Los destinatarios eran empresas con conocimiento de los mercados respectivos que deseaban iniciar o consolidar su presencia en los mismos a través de una actuación agrupada.

En cuanto a instrumentos, se destacó el apoyo a la actuación agrupada de empresas para la realización de actividades en los mercados exteriores, asistencia a ferias, open-house, etc. Así mismo se establecería la organización de misiones de negocios, tanto directas como inversas, acompañadas de presentaciones institucionales de Euskadi en el exterior.

Por tanto, además de las actuaciones agrupadas de las empresas, éstas se acompañan con la organización de misiones comerciales de apoyo. Las misiones comerciales generales serían más convenientes para mercados seleccionados más lejanos geográfica y culturalmente, mientras que para abordar los mercados más próximos convendría la óptica sectorial.

Los fondos públicos inicialmente estimados para esta acción ascendieron a 474 millones de ptas.

Para ejecutar la organización de las misiones comerciales, el Gobierno Vasco se valió del sistema habitual más utilizado por este Iº Plan que fue la licitación por el procedimiento de Concurso Público²³⁶ al cual las agencias de viajes pudieran presentar libremente las ofertas más adecuadas, si bien en algún caso la misión se organizó mediante contratación directa²³⁷.

En lo que respecta de la propia labor preparatoria de la Misión de Negocios por parte del Departamento de Comercio, cabe destacar que la Dirección de Promoción mantuvo una serie de pautas comunes a la organización de todas ellas.

Así, una vez que el Departamento (en colaboración y atendiendo a las demandas de las empresas) determina que un país en concreto constituye un objetivo geográfico de especial interés para las

²³⁶ Ver a modo de ejemplo el Anuncio de la Comisión Central de contratación del Departamento de Hacienda por el cual se da publicidad a la adjudicación de la organización de Misiones comerciales del Departamento de Comercio durante 1995 en el BOPV nº233 de 22 de Noviembre de 1995.

²³⁷ Como ejemplo de contratación ver la organización de la Misión comercial de Negocios a Marruecos y Thailandia. Ver, BOPV, nº73, de 18 de Abril de 1995.

características del tejido empresarial vasco, comienza a explorar las posibilidades de entablar contactos empresariales e institucionales con las respectivas Administraciones del lugar a fin de poder celebrar el viaje comercial.

A partir de ese momento, los objetivos que el Departamento establece son una constante en todas y cada una de las Misiones a realizar.

Para conocer de primera mano las posibilidades de negocios existentes en estos países, las empresas deben realizar un primer acercamiento a los mismos, bien a través de la elaboración de estudios de mercado, recomendables siempre antes de aventurarse a realizar una inversión en un área geográfica no explorada, bien a través de una prospección de mercado.

A una empresa interesada en realizar una prospección de mercado en un país al que se va a organizar una Misión de negocios, le resulta de gran utilidad participar en la misma, no sólo por el abaratamiento del coste, sino, fundamentalmente, por el aprovechamiento que de la misma puede realizar.

A toda empresa participante en una Misión que lo solicite se le prepara un programa de trabajo individual, en función de las características de su producto y de las necesidades de la empresa.

Finalmente, como actividad habitual previa a cada Misión, la Dirección de promoción abre un periodo de publicidad y posterior selección de las empresas o asociaciones empresariales vascas más adecuadas para la realización de dicho viaje, así como la organización de jornadas preparatorias informativas sobre las oportunidades del mercado al cual tienen intención de visitar.

Una vez realizada la selección final de empresas participantes, el departamento se pone a disposición de ellas con el fin de acercar y facilitar las relaciones públicas y privadas de mayor interés para cada empresa vasca (agenda de trabajo “personalizada”).

Con posterioridad al viaje y la celebración de las consabidas reuniones y contactos ante los representantes empresariales e institucionales de ambas partes, la Dirección de promoción se encarga sistemáticamente de redactar las conclusiones de la Misión comercial. De esta forma, evalúan el nivel de resultados obtenidos²³⁸ y analizan las perspectivas a futuro de las disponibilidades de negocios y/o alianzas

²³⁸ En un posterior capítulo estudiaremos detalladamente los aspectos más importantes de las misiones de negocios realizadas durante el periodo que abarca a los dos primeros Planes Estratégicos de promoción y cuyo destino fuera alguno de los países del Mercosur.

inter-empresariales más importantes de cara a mantener en adelante el necesario seguimiento y apoyo institucional.

Pasando ya a la perspectiva estrictamente evaluativa, señalar que, tal y como podemos observar a primera vista, el objeto de proporcionar ayudas económicas bajo el requisito de que fueran empresas con un conocimiento de los mercados respectivos choca en cierto modo con la calificación de destinatario a empresas que desean iniciarse en la exportación, no así quienes pretendieran consolidarse.

Por otro lado, cabe resaltar la falta de concordancia entre el número de beneficiarios y ayudas obtenidas según los datos que la Dirección de Promoción del Comercio Exterior expuso en sus memorias internas anuales y los expuestos por el Departamento en la evaluación de conjunto del Iº Plan 1994-1996.

En este sentido, atendiendo al computo obtenido a través de las Memorias, las peticiones para la realización de actuaciones empresariales conjuntas sumaron un total de 241, de las cuales 141 fueron apoyadas por valor de 265.3 mill de ptas. Estos resultados chocan con las 137 actuaciones presentadas por valor de 174 mill de ptas que indica la evaluación final del Plan.

En todo caso, cualquiera de los datos se aleja de los 474 mill previstos inicialmente para el apoyo de esta acción.

De todos modos, es necesario subrayar el fuerte contraste entre la presupuestación y apoyo (de un total de 120 mill previstos se gastaron 3 mill de ptas) para la creación de consorcios de exportación como fórmula propicia para la iniciación a la exportación de potenciales productos y empresas no exportadoras, frente a las ayudas que se ofrecían mediante esta acción a empresas ya conocedoras del terreno exterior para sus productos.

En este sentido, es significativo observar que, a pesar de las crecientes peticiones que año tras año contrajo esta acción (de los 55 proyectos presentados en 1994 a las 106 peticiones de 1996) y del aumento del gasto final a 265.3 mill de ptas, la presupuestación para el siguiente trienio 1997-1999 "Actuaciones agrupadas" se redujo drásticamente hasta los 125.1 mill de ptas.

Por otro lado, dentro de esta acción se incluyen las 21 misiones directas e inversas (18 de ellas fueron directas) organizadas por el Departamento de Comercio en los se contabilizaron 457 participantes, de los cuales 7 fueron con destino a Latinoamérica, abarcando así México, Argentina, Brasil, Cuba Colombia, Panamá y Uruguay.

Las evaluaciones realizadas por el propio Departamento de Comercio solo dan cuenta del gasto registrado por las 8 misiones

realizadas en 1996, 6 directas y dos inversas por valor de 71.261.234 ptas.

Tomando este dato como referencia, no se comprende exactamente cuál es el objetivo de aumentar a 29 el número de misiones para el trienio 1997-1999, pero cifrando el gasto en 201 mill de ptas)cuando el promedio supondría presupuestarlo en 289 mill de ptas)²³⁹.

AREA 3: IMPLANTACIONES EN EL EXTERIOR.

La implantación en el exterior tiene como objetivo fundamental reforzar la competitividad de la empresas. Generalmente, esta decisión pretende una mejora de la calidad del producto, o bien mejora del servicio y acercar la atención del cliente, o bien conseguir una rebaja en los costes de producción, o conseguir los tres aspectos a la vez.

De ahí que el interés por la diversificación geográfica no sea en ningún modo genérica o estandarizada para el conjunto de las empresas sino que cada territorio puede ser atractivo por uno u otro de estos tres motivos dependiendo de cuál sea la política y las necesidades estratégicas marcadas por cada empresa.

Por tanto, el grado de compromiso que supone tal decisión se ve reflejado en la cantidad inversora que destina la empresa en el exterior para su implantación en nuevos mercados. Por ello, con anterioridad a la inversión que dicha empresa requiere un estudio riguroso y pormenorizado que limite los riesgos que conlleva y ofrezca una mínima seguridad de rentabilidad a futuro.

Consecuentemente, las Administraciones Públicas modernas perciben la importancia de ser permeables a las necesidades empresariales que concurren durante su proceso de Internacionalización de las ventas o la producción misma por lo que la labor institucional pública se centra en facilitar al sector privado dos aspectos de carácter estratégico:

- de facilitarles en todo lo posible desde el punto de vista informativo el estudio y la toma de decisión,
- y desde el lado financiero, ayudas económicas a la implantación misma en el exterior.

²³⁹ Efectivamente, durante el IIº Plan, de esas 29 misiones previstas solo se llegaron a realizar 15. Más concretamente, 7 fueron misiones directas, 3 misiones inversas y 5 misiones institucionales.

Precisamente, uno de los aspectos fundamentales de la acción exterior es procurar los contactos²⁴⁰, las influencias y la información más fidedigna posible a todas aquellas empresas que desean actuar y expandirse a nivel internacional.

Así, los distintos Ejecutivos se sirven de la organización de Oficinas, Delegaciones, Fundaciones y consultoras que, a través de un régimen jurídico privado de tipo mercantil, pero eminentemente financiadas con capital público, ofrecen servicios de asesoramiento en todo lo referente a información de mercado (demanda de nuevos productos y mercados, canales de distribución, canales de venta disponible, cuotas o aranceles al producto), información de la competencia (cuánto venden, a quién y por qué precio), comercio internacional del país (balanza comercial, tipos de interés, inflación, política monetaria y fiscal, futuro político-económico del país) e información legal-burocrática (normativa, legislación, tasas, incentivos a la inversión).

A partir de la recopilación y constante actualización de dicha información se genera un conocimiento que las administraciones procuran transmitir a las empresas interesadas. Igualmente, dicha información genera una permanente fuente de argumentos para el mantenimiento de contactos internacionales entre responsables públicos (técnicos y políticos) con el fin de facilitar la colaboración jurídico-política y el intercambio económico que posteriormente habrá de traducirse en exportaciones e inversiones.

En este mismo sentido, una actividad típica que conjuga la acción político-administrativa con la consecución de financiación a la implantación y proyectos en el exterior es la intermediación que los gobiernos y Administraciones de todo tipo realizan entre los programas económicos de organismos multilaterales (Banco Interamericano de Desarrollo, OCDE, etc.) con los proyectos de implantación y expansión empresariales a fin de limitar los costes y aumentar la rentabilidad y competitividad de la Internacionalización de sus economías.

En definitiva, en uno o en otro caso, esta fase previa eminentemente pública no es por tanto tan ajena o distante a los asuntos económico-financieros y su ausencia o su ineficacia llega a ser palpable y notoria en los resultados de crecimiento y desarrollo económico del colectivo al cual representa la Administración en cuestión.

²⁴⁰ Especialmente trascendente en países cuyas economías atraviesan importantes procesos de privatización empresarial o de liberalización de barreras comerciales como es el caso del hemisferio sur americano.

ACCION 8: *Implantación exterior.*

El objetivo fue estabilizar y consolidar las exportaciones a través de las inversiones en el desarrollo de la red comercial y la actuación sobre los canales de comercialización en los mercados exteriores.

El destinatario eran empresas que siendo ya exportadoras buscaban la estabilización de sus exportaciones y la diversificación de mercados.

Los instrumentos a utilizar serían el apoyo financiero de la Dirección de Promoción a la realización de estudios de viabilidad, el apoyo a implantaciones en el exterior y la financiación de becarios extranjeros.

Estas actuaciones venían siendo realizadas en el Programa de Promoción Comercial (1991-1993) pero decidieron potenciarse, aunque solo para empresas que fueran a consolidar su presencia en el exterior. Pretendían alcanzarse 135 instalaciones de empresas en el exterior y se necesitarían 105 becarios extranjeros para apoyar futuras implantaciones.

Los recursos estimados serían de 1.542 millones de ptas.

Llendo por partes, en cuanto a implantaciones en el exterior, la Orden que anualmente regula el Programa de Ayudas a la Internacionalización de empresas vascas, los define como establecimientos en los que la participación de la matriz vasca en el capital ha de ser mayoritaria y que se constituya a través de filiales o sucursales. En todo caso, se estudiarán participaciones inferiores cuando se produzcan por imperativo legal del país de implantación.

Los conceptos que viene a subvencionar son:

- Estudio de rentabilidad del proyecto de implantación, realizado por una empresa o entidad especializada ajena a la solicitante.
- Gastos de constitución, escrituras, inscripciones, permisos administrativos, licencias y otros que realizan por una sola vez al comienzo de la actividad.
- Gastos de funcionamiento: personal, alquiler del local y equipamiento de oficina.

Como veremos a lo largo del resto de la investigación, podemos advertir como el procedimiento de gestión y ejecución propio de esta acción ha ido evolucionando y desarrollándose principalmente en dos apartados. Por un lado, en los porcentajes y límites máximos de financiación de cada proyecto empresarial, y por el otro, en los baremos utilizados en la evaluación de dichos proyectos, generalmente, a favor de variables cuya facilidad y capacidad demostrativa empírica y comparativa fuera en conjunto la más adecuada posible.

Así, al menos durante el Iº Plan de Internacionalización, la

selección de los proyectos subvencionables así como la cantidad aportada por la Dirección de Promoción variaba en función de aspectos tales como:

- el esfuerzo inversor de la empresa matriz en relación a su capacidad financiera y tamaño. (Valoración: 20%).
- Incremento del control directo de los mercados exteriores y del grado de penetración de los mismos. (Valoración: 15%).
- Estructura de la filial o sucursal comercial en el exterior, en su caso. (Valoración: 15%).
- Porcentaje de participación de la matriz en la filial. (Valoración: 15%).
- Incidencia en la diversificación de mercado y en la introducción en nuevas áreas económicas potenciales: mercados colindantes al mercado objeto de la implantación. (Valoración: 15%).
- Año de constitución de la filial o sucursal. (Valoración: 10%).
- Existencia de implantaciones anteriores de la empresa en el mercado objeto de la implantación. (Valoración: 10%).

En cuanto a datos de ejecución, de las 135 empresas previstas las ayudas fueron a 117 implantaciones en el exterior que correspondieron a 70 empresas diferentes cuya finalidad era el desarrollo de estructuras de promoción más estable.

El importe de 219 millones de ptas. de ayudas (13% del total) se completó con ayudas del ICEX a estudios de viabilidad de implantaciones, inversión en activos fijos y delegaciones.

En este sentido, en 1996 se ha añadido una nueva acción desarrollada en la Orden de 19/07/96 del Departamento, por la que se establecen ayudas financieras de subvención de interés hasta un 1% sobre los préstamos de entidades adheridas al convenio ICO²⁴¹/ICEX para proyectos de implantación productiva o comercial en el extranjero. La dotación para 1996 es de 65.3 millones de ptas. con los que se han apoyado 10 proyectos.

Tal y como lo adelantábamos, esta acción en concreto es de suma trascendencia para empresas medianamente exportadoras ya que, el elemento que más intensamente condiciona la actividad exterior es el desarrollo de la red comercial y las actuaciones sobre los canales de comercialización.

Efectivamente, las empresas ya exportadoras buscan la estabilización y consolidación de sus exportaciones a través de inversiones en mercados exteriores.

²⁴¹ Instituto de Crédito Oficial.

En total, fueron 189 los proyectos presentados, pasando de 51 solicitudes en 1994 a las 80 de 1996, suponiendo en el cómputo final más del 10% de las ayudas totales finalmente ofrecidas.

Esta acción a pesar de su necesidad e importancia es una muestra más de la excesiva concentración de ayudas en un limitado número de empresas.

La cantidad del cómputo de algunas ayudas por proyecto llegó a ser en 1994 de hasta 14 mill de ptas, subvención que fue rebajada en sus topes en 1995 hasta los 10 mill y en 1996 hasta los 3.5 mill de ptas.

Con ello se reincide nuevamente en un apoyo a la consolidación de la Internacionalización de la empresa vasca más que por su iniciación a la exportación.

Aparte de esta muestra del exceso cometido y de la disminución interanual del valor de las subvenciones otorgadas, es aún más significativa la política establecida para esta misma acción en la formulación y posterior ejecución a lo largo del segundo Plan 1997-1999, pues pretendió subsanar y mantener esta corrección ofreciendo una sola ayuda por empresa, dando como resultado de 1997 a 1999 un gasto de 239 mill (20 mill de ptas más que en el primer Plan) pero alcanzando a 99 proyectos correspondientes a 99 empresas (19 más que entre 1994 y 1996).

Dentro de esta acción nº8 “Implantaciones en el exterior” se prosiguió por tercer año consecutivo con el programa de “Becarios Extranjeros” que tiene como objetivo aportar a las empresas los servicios de un técnico comercial natural de alguno de los países definidos como prioritarios, para la realización de trabajos previos a la implantación de la empresa²⁴² en ese país.

De un lado, entre los requisitos que se exigen a las empresas se encuentran el estar radicadas en la CAPV y tener un Plan de promoción exterior definido para uno de estos países: República Checa, Chile, Hungría, Argentina, México, Chile, Brasil y Marruecos. Asimismo, habrán siempre de presentar documentos referentes a su facturación, cifra y destino de sus exportaciones, estructura del departamento de exportación y la existencia previa de un Plan de Promoción para el país de procedencia del becario que solicita.

Por lo que respecta de los becarios extranjeros, podrán adquirir tal condición cumpliendo los siguientes requisitos: tener la nacionalidad y residencia en alguno de los países señalados y contar con experiencia profesional como técnico comercial o similar superior a un año y medio.

²⁴² Evidentemente la presupuestación final de la acción dependería de la proporción de la estancia de estos becarios así como de la evolución del nivel de vida de los países en cuestión.

Esta labor la realizarían dentro del Departamento de Exportación de la empresa vasca en Euskadi.

La ejecución de esta actividad parte anualmente de la publicación en el BOPV de una orden del Consejero/a por la que se convocan Becas para la formación de titulados extranjeros y Concursos para la selección de empresas colaboradoras en la formación de los mismos.

El fin de esta acción se dirige tanto a apoyar a las empresas vascas como a la formación de titulados extranjeros en los métodos de comercialización de las empresas vascas con el fin de facilitar el establecimiento de las mismas en los mercados internacionales.

De los 105 becarios estimados como necesario por el Iº Plan, finalmente se presentaron 80 solicitudes y se materializaron 38. Para realizar la selección de los becarios, se contrató a través de concurso público una firma especializada en el área de recursos humanos (Human Management Systems).

Finalmente, destacar que de los 38 becarios procedentes de 20 países 13 becados los eran de 6 países latinoamericanos (México, Brasil, Chile, Argentina, Venezuela y Costa Rica), es decir el 34,21% de las implantaciones apoyados con un becario extranjero.

Antes de pasar a la siguiente acción, es necesario analizar la previsión pública de apoyo a la cooperación con participación empresarial en Países en Vías de Desarrollo. Esta actuación estaba dirigida a empresas con una elevada propensión exportadora, dotadas de un Plan de Internacionalización que incluyera inversiones directas en el exterior (redes comerciales, productivas, adquisiciones, ampliaciones) y perseguían un aumento de su competitividad a través de la implantación en países en vías de desarrollo, posibilitando la consolidación de las exportaciones.

Para sensibilizar de la necesidad de esta cooperación, la Dirección de Promoción organizó a lo largo de 1994 dos jornadas, una referente a "Cooperación al desarrollo con participación empresarial" y otro sobre "Financiación multilateral".

Paralelamente, se apoyó con 1.976.000 ptas a un grupo de empresas para la realización del Plan de Viabilidad para el Ente de cooperación al desarrollo.

Posteriormente, en 1994 la Dirección de Promoción volvió a realizar una jornada informativa para difundir y concienciar acerca de la interesante opción de la Internacionalización mediante proyectos y fondos de organismos multilaterales.

Igualmente en 1995 el Departamento decidió otorgar 32.375.000 ptas a la Agrupación para la Cooperación Internacional. Asimismo, la Memoria correspondiente a 1995 señala que el Departamento de Comercio mantiene “contactos periódicos” con organismos multilaterales.

Sin embargo, ni la Memoria de 1996 ni, a pesar de que el II° Plan estratégico contemplara una partida de 195 mill de ptas para este fin, los estudios anuales a partir de 1997 a 1999 hicieron referencia alguna a esta actuación.

Por todo ello consideramos que, a pesar del teórico interés demostrado inicialmente por el Departamento para explorar estos nuevos instrumentos de financiación y de ahondar en las relaciones con organismos internacionales como fuente de contactos e información estratégica para la empresas vascas (caso de los concursos internacionales), la labor realizada en dos años (1994-1995) es verdaderamente escasa, y la implicación del Departamento con esta acción no ha sido en ningún modo decidida.

Dos años de trabajo, materializados simplemente en tres jornadas informativas y un estudio de viabilidad a manos privadas para finalmente otorgar 32 mill de ptas a una Agrupación refleja una falta de involucración real y directa por parte del Departamento de Comercio, más aún cuando el tipo de proyectos y concursos que gestionan este tipo de organizaciones internacionales destacan por su importancia no solo monetaria sino también cualitativamente hablando por el interés estratégico del tipo de ejecución y know-how que se requiere y se puede además extraer de los mismos.

Entendemos que esta acción requería de un compromiso más directo y permanente que el demostrado por el Departamento, tanto más cuanto los propios sujetos a los cuales iban dirigidas las ayudas de esta acción (las empresas ya consolidadas a nivel de ventas internacionales) reconocen y demandan un salto cualitativo del apoyo institucional público hacia la presencia, presión, influencia y asesoramiento político y técnico por conseguirles información y apoyo de cara a proyectos, concursos e implantaciones en el exterior.

Y si hablamos de la importancia de la acción institucional pública de apoyar a este tipo de acciones, parece también evidente que tanto este objetivo como la estructura orgánica y del personal al servicio de la Dirección para llevar a cabo el mantenimiento necesariamente constante y permanente de los contactos con organismos internacionales multilaterales contrasta con el objetivo del Departamento de Comercio de coordinar sus acciones con otros Departamentos o Administraciones puesto que el propio Departamento de Industria estaba encargado en lo competencial de todo lo relacionado con el apoyo a las inversiones en el exterior, y en lo orgánico contaba

con la SPRI, organismo autónomo adscrito a Industria, que contaba en su seno con una Sub-Dirección General de Internacionalización y toda una red de contactos a través de Fundaciones, Institutos y Consultoras, repartidas por los cinco continentes, que desde hacía años venían trabajando diariamente en las relaciones con otros Gobiernos, Administraciones y organismos multilaterales que ahora el Departamento de Comercio pretendía teóricamente poner en marcha.

ACCION 9: Cooperación con Participación Empresarial en Países en Vías de Desarrollo.

El objetivo era la Internacionalización de las empresas persiguiendo un aumento en la competitividad a través de la implantación en los países en vías de desarrollo, posibilitando la consolidación de las exportaciones y, en definitiva, la viabilidad empresarial en el medio plazo.

El destinatario eran empresas con elevada propensión exportadora dotadas de un Plan de Internacionalización que incluyera las inversiones directas en el exterior (redes comerciales, productivas, adquisiciones o ampliaciones).

Como instrumentos, se impulsaría la creación de un Ente, dotado de un fondo de financiación, ocupado de informar, asesorar y representar a las empresas en organismos multilaterales y de procurar la financiación necesaria para la ejecución de los proyectos, a través de participación en capital o búsqueda de recursos en organismos estatales o internacionales.

En cuanto a la característica de actuación del Ente, se dividiría en dos áreas: Por un lado, de asesoramiento sobre fondos de financiación al desarrollo. Por otro, de co-financiación de proyectos de inversión exterior. Se regiría por criterios empresariales de rentabilidad, participando solo en proyectos viables.

Los recursos estimados serían de 325 millones de ptas. de fondos públicos y de 2500 millones de ptas. como dotación privada al Fondo.

En cuanto a observaciones, este Ente sería el lugar de referencia al que las empresas acudirían cuando fueran a poner en marcha proyectos de implantación en el exterior y/o fueran a participar en concursos internacionales.

Los datos de ejecución reflejan que el gasto final quedo en 82 millones de ptas. sumados entre 1995 y 1996, existiendo un único beneficiario.

La acción de Cooperación con Participación Empresarial en Países en Vías al Desarrollo se ha puesto en marcha con el apoyo al lanzamiento de la A.C.I., Asociación para la Cooperación Internacional, que compromete a diferentes empresas tractoras relevantes en la promoción de ejecución de proyectos en el exterior, en conexión con organismos multilaterales y concursos internacionales.

AREA 4: INFORMACION Y ASESORIA TECNICA.

Generalmente, cuando se aborda la cuestión de la información y el asesoramiento técnico desde el punto de vista administrativo, se tiende a comprender esta labor como apéndice o resultante de la puesta en práctica de una norma o de una ayuda económica.

Sin embargo, uno de los aspectos característicos de las Administraciones contemporáneas es el de colaborar, informar y asesorar sobre el entorno externo al complejo jurídico-institucional de las Administraciones, es decir, sobre cómo los sujetos administrados pueden caminar más eficazmente en el contexto socio-económico que les rodea (como por ejemplo los Planes de Formación e inserción laboral o la investigación para la mejora productiva, agrícola y pesquera) y aún más, tal y como lo hemos demostrado en capítulos anteriores en un entorno que va más allá de los propios límites geográficos sobre los cuales dicha Administración tiene capacidad jurisdiccional.

Este es precisamente el caso que nos ocupa, pues en un contexto de internacionalización económica como el que nos rodea, los administrados, esto es, las empresas, demandan un tipo de información, de asesoramiento técnico, de representación política, y de ayudas económicas acordes y a la altura de esta situación.

Por tanto, el futuro del desarrollo empresarial y el crecimiento económico de un territorio exige que su correspondiente Administración conozca y atienda a las necesidades del tejido económico de su entorno, que sepa especializar su apoyo institucional y administrativo según la especificidad de cada segmento empresarial (tamaño, tipo de producto) no de forma estandarizada, y entrando de lleno en este área proporcionando unos servicios de información y asesoramiento técnico sobre exportaciones e implantaciones en el exterior cuyos contenidos solo son posibles adquirirse mediante una eficaz y eficiente actuación político-administrativa, unas veces de cara a la arena internacional y otras tantas en la propia arena interna.

Solo de esta forma es posible que las administraciones aporten su colaboración y sus servicios de manera adecuada a las necesidades e intereses empresariales más actuales, pues hoy en día no es sostenible ningún planteamiento económico público que no contemple el entorno

económico internacional ni el papel que el tejido empresarial de su propio territorio debe desempeñar sobre el mismo.

Evidentemente, esto requiere de una apropiada gestión de la información obtenida y del conocimiento adquirido, de un personal público y de una política de recursos humanos acordes a las transformaciones y a los métodos de trabajo y prestación de servicios más actualizados, de una estructura organizativa dinámica capaz de estar y de llevar la representación de dichos intereses allá donde se debaten y deciden así como de hacer llegar y ofrecer esta labor de información y conocimiento en forma de atención y servicios a los administrados, para lo cual se requiere de un procedimiento de gestión igualmente dinámico y efectivo, que contenga los controles legales apropiados pero en consonancia y nunca sin interferir en la eficacia de la relación Administración-administrado.

En definitiva, observamos de forma práctica cómo se produce la interrelación entre los factores administrativos (personal, organización, información, procedimiento de gestión y presupuestación) que aducíamos en el marco teórico de esta investigación, así como la importancia de su manejo de forma coordinada.

1. *Información y Gestión del conocimiento:*

El apoyo y la promoción pública tanto de los intercambios económicos internacionales como de las inversiones e implantaciones empresariales en el exterior parten de una serie de requisitos o premisas previas fundamentales como son la capacidad de adquisición y tratamiento de la información²⁴³, la transmisión de su conocimiento al administrado interesado, el asesoramiento jurídico-técnico y, según los casos, el ejercicio de la influencia político-institucional para que se produzca el resultado económico final deseado.

Para ello, evidentemente es necesaria la planificación y ejecución de frecuentes contactos institucionales públicos, políticos y administrativos, con otros gobiernos, otras Administraciones y otros organismos internacionales públicos o privados, de la misma forma que su seguimiento continuado y sistemático ha de corresponder a una red internacional de apoyo:

- tanto a la Administración en cuestión con el fin de proporcionar el conocimiento y facilitar la adecuación de servicios de apoyo a las empresas en base a las especificidades de cada mercado-país, como posteriormente a ofrecer y

²⁴³ Acerca del tratamiento de la información en el seno de las organizaciones ver ANDREU, R; RICART, J.E. ;VALOR, J.(1996): Estrategia y sistemas de Información; Ed. McGraww-Hill, Segunda edición; DAVENPORT, T., JARVENPA, S.L. Y BEERS, M.C. : “Mejora de los procesos del trabajo del conocimiento”, en *Harvard-Deusto Business Review*.1997.

colaborar en las decisiones de mejoramiento de las medidas y reformulación de programas públicos a raíz de la experiencia adquirida y de la evolución de los sujetos o de los objetos sobre los cuales pretende incidir la acción de las instituciones públicas que financian su actividad en el exterior,

- como sobre todo a las empresas en la búsqueda y ejecución de nuevas oportunidades y nuevos mercados, de tal suerte que tanto la Administración en origen como sus apéndices en el exterior generen la siguiente dinámica de trabajo.

Por tanto, se demuestra que la relación entre la Administración Pública y la variable información cuenta con una importancia de primera magnitud, tanto para quienes han puesto el énfasis en el continuo diagnóstico del exterior para acertar con la acción pública a ejecutar como para quienes especialmente en los últimos años priorizan la necesidad informativa referente a las capacidades y competencias internas de cada organización²⁴⁴ como instrumento principal, de ahí que para estos últimos la vida interior de la organización constituya el principal activo²⁴⁵. Por ello, la gestión del conocimiento viene a procurar ofrecer soluciones aptas para la competitividad y la eficiencia de las organizaciones, y en este sentido, numerosas disciplinas científicas como la Economía, las Ciencias Políticas, la Sociología o la Ingeniería acaban de incorporarlo recientemente como tema incipiente del management contemporáneo²⁴⁶.

Más concretamente, estudios como los de Peter Senger o Nonaka Takeuchi, han popularizado la idea de la organización que se adapta en base a aprender constantemente y crear conocimiento²⁴⁷. Para ello, tal y como apunta Manuel Castells, información, tecnología, capacidad de gestión y procesamiento conforman la base de la productividad y la efectividad²⁴⁸.

²⁴⁴ DRUCKER, P. F.: "The new society of organizations", *Harvard Business Review*, 70(5), pp. 95-104. 1992.

²⁴⁵ VENTURA VICTORIA, J.: *Análisis dinámico de la estrategia empresarial: un ensayo interdisciplinar*. Servicio de publicaciones. Universidad de Oviedo. 1996

²⁴⁶ Más concretamente, desde el punto de vista de la Administración Pública, ver TRONCOSO, A. R.: *Gestión del Conocimiento en las Administraciones Públicas, en Gestión del Conocimiento y Capital Intelectual*, Ed I.U. Euroforum Escorial, Madrid, 2000, págs. 35-40.

²⁴⁷ NONAKA, I, TAKEUCHI, H; *The Knowledge Creating Company*, Oxford University Press, 1995.

²⁴⁸ CASTELLS, M. La era de la información. Barcelona, Alianza Editorial. 1998.

Llegados a este punto, es necesario subrayar que el creciente uso de las nuevas tecnologías propicia y facilita enormemente la creación, el tratamiento y el intercambio de información y conocimiento²⁴⁹.

GESTION DEL CONOCIMIENTO.

- **Identificar** órganos, departamentos, direcciones, empresas privadas, instituciones públicas empresarios, políticos..., en definitiva, cualquier tipo de factor material y humano “estratégico” de cara a defender y promocionar la proyección exterior y dimensión internacional de los intereses empresariales vascos.
- **Recopilar** toda la información y documentación extraída de la fase anterior, de forma sistemática y en continua actualización.
- **Aplicar**: Poner la información y documentación “estratégica” recopilada al servicio de los objetivos marcados por los agentes públicos y privados vascos.
- **Compartir** de manera **coordinada** el conjunto de las actuaciones desarrolladas a partir de la aplicación del conocimiento estratégico previamente logrado.
- **Crear**: Como consecuencia de la implementación de las fases anteriores, se genera nueva información que volverá a ser recopilada y aplicada de manera compartida y coordinada para su posterior utilización.
- **Adaptar**: Este cúmulo de procesos supone, por un lado, la adaptación de las estrategias diseñadas y dirigidas por los sujetos a los cuales se presta la gestión del conocimiento y, por otro, la adaptación del nuevo conocimiento a la mejora de prestaciones y servicios públicos.
- **Organizar**: No es más que una variante de la adaptación con vistas a optimizar las estructuras administrativas públicas y de gestión privadas sobre la base del nuevo conocimiento (información y documentación...) de tal forma que las instituciones vascas en general consigan la máxima eficacia y eficiencia posible (relación coste/beneficio) en todas aquellas actuaciones individuales o colectivas, públicas, privadas o conjuntas de dimensión exterior.

²⁴⁹ GIL, I.P.: *Sistemas y Tecnologías de la información para la Gestión*; Ed. McGraw-Hill. 1997.

2. Recursos humanos²⁵⁰:

Si constantemente estamos advirtiendo de que en este escenario internacional lo imprevisto domina sobre lo rutinario y que estos cambios influyen directamente sobre los programas públicos, una de las conclusiones principales será, por tanto, que el factor humano es determinante para anticiparse o adaptarse a este cúmulo de transformaciones económicas, políticas y sociales.

Ahora bien, ante todo, se hace necesario reconocer que partimos de un contexto en el que ni los actuales procedimientos de selección ni los programas formativos aplicados al personal están lo suficientemente actualizados como para reaccionar en la dirección deseada.

La internacionalización de la economía y la política ha de incidir necesariamente en la formación, en la capacitación, en la labor y en los instrumentos de gestión del personal público²⁵¹ adscrito a los Departamentos relacionados con este ámbito, en especial los relacionados con comercio e industria.

Una formación técnica generalista y administrativista del personal supondrá una gestión y una percepción de su labor de tipo de burocrático mientras que una formación técnica acorde a los cambios económicos actuales propicia al funcionario, por un lado, una visión estratégica concreta de su tarea y su unidad y por otro, una percepción de conjunto de las políticas y directrices a implementar.

Se hace imprescindible llevar a cabo un salto cualitativo desde un personal público que simplemente recibe instrucciones y ejecuta órdenes a un colectivo funcional al cual se le explica los objetivos fundamentales de la política general del Departamento o la Dirección a la cual está adscrito, cuál es su función dentro de esa política y, dentro de ese entramado, consultarle desde su puesto qué aspectos son mejorables para obtener el mayor grado de eficiencia posible, logrando así una información que a menudo es mucho más cercana a la realidad a la cual se enfrenta cada prestación y cada servicio que la Administración cree ofrecer como la opción más efectiva.

²⁵⁰ Desde el punto de vista de la Administración Pública ver OLIAS, B.: *La gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*. Madrid. Editorial Complutense. 1997; RODRÍGUEZ FERNANDEZ, A.: *Los recursos humanos en las administraciones públicas*. Madrid. Tecnos. 1995.

²⁵¹ MINISTERIO ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: *Autoevaluación, modernización y mejora del rendimiento*. Madrid. INAP. 1995; MINISTERIO ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: *Modernización administrativa y Formación*. Madrid. INAP. 1993.

En este sentido, se requiere de un personal que se reconoce en los programas, los objetivos y los servicios que presta de manera sistemática y continuada (información y preparación de asistencia a jornadas, tramitación de peticiones de ayudas económicas, etc) pero también con la capacitación y la discrecionalidad suficiente (empowerment)²⁵² para investigar, aportar y proponer su conocimiento y experiencia a nuevos proyectos, mejoras de la labor administrativa o de seguimiento y colaboración de proyectos empresariales en coordinación o cofinanciadas en colaboración con distintas organizaciones o Administraciones Públicas (seguimiento de la información de proyectos, concursos y licitaciones internacionales, conocimiento de fondos europeos, búsqueda de financiación multilateral, asesoramiento sobre distintas alternativas de joint-venture, tratamiento de información sobre canales adecuados de comercialización y distribución).

Obviar esta observación conlleva una disminución de la eficacia y la eficiencia de la prestación de ayudas y servicios públicos cuya dificultad sería de carácter estructural.

Pero, mayores son aún los gastos que genera el tener que recurrir al asesoramiento por no paliar el señalado déficit formativo del personal público, un asesoramiento que ofrece en más de una ocasión informaciones o servicios que no concuerdan con las verdaderas necesidades de conocimiento, de utilidad o bien de recomendaciones que aún a pesar de ser ciertas y correctas no contemplan los requisitos previos de viabilidad por no prever el exigido procedimiento administrativo ni los métodos de gestión pública realmente posibles, por no hablar de la falta de coordinación de una información estratégica ya adquirida por una Administración pública en general pero que se convierte en lago desconocido u opaco para el resto de Departamentos o Administraciones vascas.

3. Organización

Evidentemente, la información y asesoramiento técnico de todas aquellas cuestiones que van más allá de la tramitación de ayudas económicas y de jornadas informativas establecidas en el primer Plan Estratégico, requieren de una importante presencia activa en el exterior que no es únicamente posible mediante viajes político-institucionales esporádicos o contactos técnicos entre las sedes de las distintas administraciones y organismos multilaterales sino que es necesario una red de Oficinas, Delegaciones, Fundaciones o Consultoras financiadas públicamente con el fin de acaparar ayuda técnica, representación e información allá donde se presentan oportunidades de negocio acordes a las características del tejido empresarial del territorio al cual

²⁵² SKELCHER, C.: "Involvement and empowerment in local public service", en *Public money and management*. Vol.13, nº 13. 1993; KERNAGHAN, K.: "Empowerment and public administration: revolutionary advance or passing fancy?". *Canadian public administration*, vol 35. 1992.

representan, y no solo eso sino también una central en la sede de la Administración con una estructura organizativa y un personal público capacitado para transformar toda aquella información en conocimiento estratégico válido para las empresas.

Sirva de ejemplo paradigmático en Europa el caso de Flandes, que es una de las Naciones sin Estado con mayor desarrollo y envergadura de su red institucional política, comercial y cultural en el exterior.

A fecha de 1999, las Autoridades de Flandes disponen de unos 90 representantes oficiales en el extranjero, distribuidos por todos los continentes, que operan en seis redes distintas²⁵³.

Entre los proyectos más inmediatos de la política internacional de Flandes se encuentra el reforzamiento de su presencia en el exterior mediante la representación de Agregados políticos y económicos en los Estados comunitarios con los que mayores relaciones mantienen (Delegaciones en París, Londres y Berlín, para la consolidación promocional del turismo, exportaciones, captación de inversiones, relaciones políticas diplomáticas, etc).

La representación política y los agregados comerciales vascos en el exterior contarían con el status diplomático acorde al rango y cargo que desempeñen.

Aparte del consiguiente reconocimiento jurídico a la representación directa del autogobierno en el exterior, es necesario poner énfasis en que los intereses del Estado no solo son defendidos en el extranjero por parte de la Administración central y de los poderes centrales.

Al fin y al cabo, bajo el actual sistema jurídico-político, la Delegación vasca en Bruselas, las Oficinas de captación y promoción económica, las visitas institucionales o las misiones comerciales, también han de ser concebidas igualmente como intereses que repercuten favorablemente y en beneficio del Estado y por tanto requieren de los mismos instrumentos y facilidades jurídico-políticas²⁵⁴.

En definitiva, y unido al punto anterior, no se nos escapa de nuestro análisis que el aumento tanto cuantitativo como cualitativo de la presencia institucional pública vasca en el exterior exige unas estructuras e instrumentos jurídicos acordes con este desempeño político y económico-comercial además de, por supuesto, no olvidarse también del aspecto presupuestario.

²⁵³ Entre ellas cabe destacar “Investeren in Vlaaderen” (Inversiones en Flandes), “Toorisme Vlaaderen” (Oficina de Turismo de Flandes), “VVOB” (Asociación Flamenca para la Cooperación al Desarrollo y Ayuda Técnica) y “Export Vlaaderen” (Exportaciones de Flandes).

²⁵⁴ Ver al respecto: SANCHEZ, L.: “El marco del Derecho Internacional para esta participación.” en SECRETARIA GENERAL DE ACCION EXTERIOR DEL GOBIERNO VASCO: *La participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea*. Bilbao. IVAP. 1998.

De forma genérica, podemos hablar de diferentes tipos de fórmulas jurídicas para establecer una delegación u Oficina vasca con finalidad pública en el exterior.

Una de las fórmulas es la creación de una estructura por medio de la representación delegada en el exterior de una entidad constituida en forma de Sociedad Anónima con capital público mayoritario. Este fue en el pasado el tipo de relación entre la Sociedad Para la Reconversión Industrial. S.A. (SPRI), sociedad dependiente del Departamento de Industria del Gobierno Vasco e INTERBASK en Bruselas desde 1986 hasta el pronunciamiento del Tribunal Constitucional en 1994 favorable al Gobierno Vasco contra el recurso presentado por el Gobierno Central, contrario a cualquier manifiesto de presencia pública vasca ante las instituciones comunitarias europeas.

En la actualidad, éste es por ejemplo, el método empleado para representar y defender los intereses económicos vascos en Cuba donde la SPRI cuenta con una Oficina desde 1998²⁵⁵.

Dentro de esta fórmula también podemos incluir a INDOBASK Ltd.²⁵⁶, Sociedad creada a comienzos de 1995 y concebida principalmente para la captación de proyectos internacionales de inversión industrial y atendiendo especialmente el área geo-económica que comprenden Indonesia, Filipinas, China, Tailandia y Viet-nam.

Pero, tal y como adelantábamos más arriba, desde el punto de vista presupuestario, el hecho de llevar adelante toda una política de presencia orgánica y de personal en el exterior para una comunidad de las dimensiones económicas, demográficas y políticas²⁵⁷ como las de Euskadi, obliga a no perder de vista factores como la eficacia y el ahorro de gasto público.

Otra alternativa consiste en la financiación de una Sociedad Anónima limitada, en el país elegido, bien creada “ad hoc” bien ya existente, optando las instituciones vascas por una relación de tipo mercantil con las personas que vienen a constituir dicha Sociedad. Esta Sociedad Anónima puede trabajar a tiempo completo o parcial, caso este último de tantas Consultoras, despachos de abogados o meras

²⁵⁵ Esta Oficina cuenta además en su haber el hecho de ser la primera Delegación (de estas características) de Europa implantada en Cuba.

²⁵⁶ En realidad, INDOBASK está integrada por cinco socios empresariales privados: la SPRI y el denominado Grupo Salim, uno de los holding industriales, comerciales y financieros más importantes del Sudeste Asiático.

²⁵⁷ GOBIERNO VASCO (Ed.): *Euskadi: A social and economic guide*. Gasteiz. Secretaría General de Análisis y Comunicación de Lehendakaritza. 1997.

Sociedades Anónimas en países del extranjero y relacionadas mediante el derecho privado con SPRI, principalmente de cara a la intermediación y apoyo de intereses económicos vascos en el exterior.

En la actualidad, este tipo de apoyo y promoción está sustentado por una red de más de cuarenta agentes repartidos por casi cerca de una treintena de países²⁵⁸, llegando así a cubrir Norteamérica, Latinoamérica, Europa y Asia.

Indudablemente, mediante esta solución de tipo privado se evita todo posible conflicto jurídico-penal. Sin embargo, los inconvenientes y perjuicios respecto a la primera fórmula son también importantes. En primer lugar, para evitar los costosísimos trámites de permisos de residencia y trabajo, en la inmensa mayoría de los casos se recurre a ciudadanos del propio país en el cual se desea intervenir²⁵⁹, por lo que en caso de que se decida constituir una Sociedad Anónima Limitada en torno a un personal que posteriormente no sea capaz de cubrir las expectativas previstas, solo cabe la opción de volver a iniciar todos y cada uno de los trámites anteriores para mantener la presencia vasca en aquel país, con la consiguiente pérdida de oportunidades, tiempo y nuevos gastos.

Pero lo que es aún más importante, si bien este sistema puede suponer de forma excepcional una buena fórmula para abarcar y actuar en países, áreas geográficas o sectores económicos o políticos determinados, se demuestra a todas luces la imposibilidad de hecho de compaginar esta fórmula con una estrategia de acción exterior integral y unas directrices políticas (en el doble sentido del “*politic*” y del “*policy*”) ante una red tan sumamente impersonal y tan excesivamente desligada de una más que necesaria cohesión, comunicación, coordinación e identificación a la hora de elaborar o de reformular actuaciones de finalidad pública en el exterior, por no hablar de la imposibilidad de adquirir el “*know how*” obtenido por la empresa privada y que jamás será transmitido a la Administración Pública.

Otra opción más tiene como exponente a las infraestructuras permanentes establecidas para la promoción de las relaciones culturales, económicas, sociales y políticas entre Euskadi y el continente americano.

Para ello se crearon organismos tales como el Instituto vasco-argentino de Cooperación y Desarrollo en Buenos Aires, la Fundación vasco-chilena de Desarrollo en Santiago de Chile, el Instituto vasco-

²⁵⁸ SPRI (Ed.): *Plan de Internacionalización de Empresas Vascas*. Bilbao. 1998.

²⁵⁹ E incluso en Cuba, como caso excepcional, la Oficina de la SPRI ha de contar con la presencia de miembros designados por el propio Gobierno cubano.

venezolano de Cooperación en Caracas y el Instituto vasco-mexicano de Desarrollo en México D.F.

Al frente de todas ellas se encuentra un personal caracterizado por su conocimiento de la realidad económica e institucional de cada país y complementados por técnicos desplazados desde Euskadi.

Si bien es cierto que todas ellas están a cargo del Gobierno Vasco a través de la Secretaría General de Acción Exterior o de SPRI.S.A., es necesario subrayar que la heterogeneidad de las fórmulas jurídicas permitidas o utilizadas para asegurar la presencia vasca en el exterior realizando servicios de apoyo y promoción de los intereses vascos fuera de sus fronteras (Institutos, Fundaciones, Oficina Vasca en Bruselas, Delegación de París, Indobask, Oficina de la SPRI en Cuba, Gabinetes privados,...) puede terminar a medio plazo por llegar a ser contraproducente para la imagen que ha de proyectar Euskadi en el Mundo debido a la confusión que acarrea su estatuto jurídico y sus competencias y capacidades reales de actuación.

A esta conclusión acaban de llegar para sí las instituciones flamencas²⁶⁰ y entre las medidas que tienen previsto implementar está la armonización tanto organizativa, con la centralización, tanto en una misma sede de los distintos servicios flamencos en el exterior (inversiones, comerciales, cooperación al desarrollo, lingüísticos, turísticos, etc.), como funcionariales con la regulación de un estatuto diplomático de la representación flamenca en el extranjero.

Siguiendo con el estudio del derecho comparado, éste nos sirve para recoger ejemplos ilustrativos diversos, e incluso en esta ocasión más avanzado que el caso flamenco.

Así, independientemente de manifiestas “empatías francófilas”, nos parece especialmente significativo cómo un Estado tan centralista y, cuando menos, tan conservador con respecto al reconocimiento político de sujetos públicos no estatales como Francia, reconoce diplomáticamente la presencia exterior del Quebec²⁶¹ en suelo galo.

²⁶⁰ DEWAELE, P.; SAUWENS, J.; ANCIAUX, B.: *Informe de gestión 2000-2004: La política exterior de Flandes*. 1999.

²⁶¹ Acerca de su status en particular y para un estudio de la evolución histórica de la acción exterior del Quebec ver, GARCIA I SEGURA, J.: “La actividad exterior del Quebec: giro económico y consolidación”, en *Autonomies*, nº 16, 1993, pp 117-143; FEATHER: “Canadian political miscalculation?. Quebecois referendum ‘95.”, en *Government and Opposition*, vol 30, nº2, spring 1995, pp 163-178; GAGNON, A.: “Quebec: From its recognition as a Nation to its quest for a Nation-State”, en *Regional & Federal Studies*, vol 6, nº1, spring 1996, pp 21-29.

De esta forma, una vez más se demuestra que nos enfrentamos no tanto a un problema de naturaleza jurídica cuanto de voluntad política.

En la actualidad la representación quebecois en Francia tiene reconocido oficialmente un status diplomático comparable al de cualquier embajada estatal en París y conforme a las mismas normas establecidas por el Derecho Internacional Público.

4. Presupuestación:

Por supuesto, que la extensión y la ubicación de los distintos puntos de la red de representantes técnicos internacionales habrá de estar en consonancia con la dimensión socio-demográfica, las posibilidades presupuestarias y las características y necesidades específicas del tejido económico empresarial en cuestión y que, en consecuencia, es de vital importancia mantener la máxima tensión de la eficiencia del binomio localización-prestación de servicio del conjunto de la red a fin de optimizar la tan necesaria como costosa financiación pública de la presencia en el exterior.

ACCION 10: Servicio de Información sobre Comercio Exterior.

El objetivo era suministrar la información necesaria a las empresas para una correcta planificación y desarrollo de su actividad en el exterior.

El destinatario sería el conjunto de empresas vascas, a las cuales se les debería aportar un servicio de información sobre exportación y comercio exterior.

En el apartado de instrumentos, se pretendía mejorar el acceso a la información en los tres Territorios Históricos de la CAPV, proporcionando eficientemente toda la información relacionada con la exportación y los intercambios exteriores de las empresas vascas.

Estaría en contacto con todos los centros especializados de información, por lo que no sería crear otro organismo, sino aprovechar las estructuras existentes y coordinar actuaciones de información.

Los recursos públicos estimados para esta acción serían de 70 millones de ptas.

Es necesario observar que el servicio de información integraría el asesoramiento técnico que las empresas demanden, para lo que se publicaría también un censo de asesorías especializadas en Comercio Exterior.

Como datos de ejecución explicar que la Dirección de Promoción procedió a la constitución de una “Comisión de Trabajo sobre Información en Comercio Exterior” dependiente de la Comisión Consultiva de Promoción Económica del País Vasco, y teóricamente, su tarea fundamental consistiría en analizar las necesidades de información de las empresas vascas y las posibilidades que ofertaban las instituciones.

Esta Comisión contaba con la participación del Departamento de Comercio, de la Secretaría de la Presidencia, las Cámaras de Comercio del País Vasco y las agrupaciones empresariales AIEPV, AFM y HERRAMEX.

De todo este proyecto, el dato final de la evaluación descriptiva de esta acción es que la información sobre el comercio exterior se atendió directamente desde el propio Departamento, respondiendo a consultas y solicitudes de información y orientación sin crear ningún servicio específico separado.

Como aspectos a destacar de este servicio de orientación sobre comercio exterior, cabe señalar la ausencia de organización, de personal y de información propia y específica más allá de la que el Departamento de Comercio pudiera ofrecer acerca de su propio Plan y del contenido de sus acciones y ayudas económicas.

La simple atención al público no deja de ser una obligación de cualquier Administración Pública exigible por cualquier administrado o interesado, por lo que hacer de ello y contabilizarlo como una acción del Plan solo tendría sentido en el caso de que el Departamento contara o fuera responsable de la red de Internacionalización (Fundaciones, Institutos, Delegaciones, y Consultoras) que es la que verdaderamente trabaja y gestiona en el exterior la información, el apoyo y la representación institucional vasca en el exterior al servicio de las empresas vascas, lo cual desde siempre ha formado parte y competencia del Departamento de Industria.

Precisamente esta acción junto con el área “Implantaciones en el exterior” y las Jornadas sobre mercados-país es una de las que mejor y con mayor claridad demuestran la falta de sentido y practicidad, cuando no ineficacia, al mantener separado entre los Departamentos de Comercio e Industria contenidos profundamente relacionados entre sí como son los relacionados con la Internacionalización de la empresa, es decir, los intercambios entre empresas (importación-exportación) y el flujo de inversiones (atracción de inversiones y tecnología avanzada, inversiones e implantaciones en el exterior).

ACCION:11: *Acciones Selectivas de Difusión e Información.*

El objetivo fue difundir e informar a las empresas sobre diversos aspectos de particular interés para sus actividades en el exterior.

El destinatario son empresas con interés específico en determinados mercados, sectores, financiación, instrumentos, canales de comercialización u otros aspectos relativos a la actividad empresarial exterior.

El instrumento sería la realización de seminarios y jornadas a lo largo del territorio vasco.

La característica es que estos seminarios y jornadas deberían dirigirse selectivamente y adaptarse al colectivo empresarial específico.

Los fondos públicos estimados serían de 54 millones de ptas.

Observar, que la colaboración con otros agentes públicos e institucionales, así como con agrupaciones empresariales, se consideró necesario para el correcto desarrollo de esta acción.

La ejecución real de esta acción consistió en la realización de Seminarios sobre mercados-país como Brasil, Argentina, Colombia o Marruecos, y de Jornadas técnicas sobre “Financiación Multilateral”, “Cooperación al desarrollo con participación empresarial” o “TACIS/PHARE”, cuyas celebraciones estaban principalmente motivadas por el gran desconocimiento existente entre las empresas vascas de los distintos instrumentos y organismos de financiación multilateral, los cuales han de ser tenidos en cuenta, sobre todo a la hora de abordar países en vías de desarrollo o economías emergentes.

Asimismo cabe destacar Jornadas como “México automoción” o “Privatizaciones en Polonia” con el fin de abordar oportunidades sectoriales de interés específico para las empresas vascas.

Por último, es necesario hacer especial énfasis en que determinadas Jornadas se realizaron en colaboración y de forma coordinada con el ICEX, la Comisión Europea y determinadas Agrupaciones sectoriales vascas de exportación.

En cuanto a datos de ejecución, la información sobre Comercio Exterior se ha atendido directamente desde el Departamento y las Delegaciones respondiendo a las consultas y solicitudes de información, aunque no se ha creado ningún servicio específico separado (aproximadamente 8.000 consultas/año).

AREA 5: FORMACION.

El Departamento de Comercio estimó oportuna la inserción de un área formativa que abarcara al conjunto educacional vasco desde diversos aspectos colaterales del comercio exterior como son la mentalización y la interiorización formativa de la cultura de la Internacionalización, el conocimiento de idiomas extranjeros y la formación de profesionales en el área de Relaciones Económicas Internacionales.

Obviamente, estos objetivos (acción 12: Mentalidad internacional; acción 13: Enseñanza de idiomas; acción 14: Formación en Comercio Exterior y acción 15: becas en Comercio Exterior) habrían de ponerse en marcha desde otras instancias institucionales (Departamento de Educación, Universidades vascas y centros educativos) para lo cual el Departamento de Educación fue invitada a participar en la Comisión Consultiva del Plan Estratégico.

Los destinatarios de estas acciones eran principalmente estudiantes de todos los niveles: primario, secundario y universitarios. Ahora bien, salta a la vista que los objetivos operativos planteados por el Departamento de Comercio escapan del ámbito directo de actuación del mismo, y por tanto, sin ser esto un obstáculo insalvable si se cuenta con la debida colaboración interdepartamental, lo que es verdaderamente un error es crear objetivos sobre responsabilidades ajenas al Departamento del Comercio y además formularlos de manera tan maximalista que son finalmente imposibles de ejecutar a esos niveles como por ejemplo que los alumnos alcancen el conocimiento de dos idiomas extranjeros incluso antes de la etapa universitaria o impregnar a todas las áreas educativas de la cultura de la Internacionalización obviando las características de las posibilidades y los recursos de los sujetos que en última instancia han de llevarlo a cabo (centro educativos).

La demostración práctica de este error vendrá de la mano de la propia evaluación interna de estas acciones al declarar la propia Dirección que *“en las acciones 12 y 13 existe un claro retraso en su puesta en marcha”*.

En este sentido, más aún, entendemos que más que un retraso, estas acciones son desde el punto de vista del Departamento de Educación un objetivo estructural a un plazo mucho mayor del que establece el Departamento de Comercio.

En lo que se refiere a la formación y becas en comercio exterior, ambas acciones pretenden claramente incidir en el ámbito de la empresa desde la Internacionalización de otra de sus variables fundamentales como es el elemento humano del mismo.

En cuanto a becas, el objetivo era contribuir a la generación de una oferta de personal con elevada cualificación en el área del comercio exterior.

Esta acción ya existía pero el Departamento entendía conveniente su potenciación a partir de este Iº Plan Estratégico, para lo cual de los 25 becarios que anualmente se financiaban se pasaría a 50 becarios/año, estimando para esta partida 710 mill de ptas.

Los datos reales de ejecución demuestran que ni se llegó a los 75 becarios de media trianual en que estaba esta acción anteriormente establecida, de tal forma que de los 150 becarios previstos para el trienio 1994-1996, tan solo se financiaron 74.

Aún más, contrariamente a las intenciones y convencimientos expresados por la Dirección de Promoción en la formulación del Iº Plan, con posterioridad, para el trienio 1997-1999, el objetivo de esta acción se redujo a 135 becarios y la partida presupuestaria se reducirá hasta los 525,4 mill ptas, lo cual demuestra incomprensiblemente el gran exceso de presupuestación mantenido para esta acción incumplida durante 1994-1996 (que siguiendo la lógica presupuestaria posterior debía haberse previsto en algo más de 580 mill frente a los 710 consignados en la formulación).

ACCION 12: *Mentalidad Internacional.*

El objetivo es mentalizar a la sociedad vasca de la necesidad de internacionalización de nuestra economía.

El destinatario son estudiantes de todos los niveles, primario, secundario y universitario.

En cuanto a instrumentos, se trataría la internacionalización como una materia transversal del sistema educativo.

Sobre la característica de esta acción, en el sistema educativo actual se debía incluir la internacionalización como un área que impregnará todo lo demás.

Los recursos públicos estimados lo determinaría el responsable de su ejecución.

ACCION 13: *Enseñanza de Idiomas.*

El objetivo es garantizar el conocimiento de dos idiomas extranjeros al finalizar la enseñanza secundaria.

El destinatario son estudiantes de enseñanza primaria y secundaria.

En cuanto a instrumentos se potenciaría la enseñanza de inglés en primaria y se introduciría un segundo idioma extranjero en secundaria.

Sobre la característica, se trataría de alcanzar el conocimiento de dos idiomas extranjeros, lo cual requeriría una mayor relevancia de estos en la enseñanza obligatoria.

Los recursos públicos estimados los determinaría el responsable de su ejecución.

Observar que cada vez se da más importancia al conocimiento de idiomas, pues contribuye a la internacionalización.

ACCION 14: *Formación en Comercio Exterior.*

El objetivo es formar profesionales en comercio exterior y relaciones económicas internacionales y cualificar a las personas ya dedicadas a dichas actividades.

El destinatario son personas que deseen orientar su actividad profesional o desarrollen la misma en el área del comercio exterior y las relaciones económicas internacionales.

Los instrumentos serían becas y subvenciones en formación en el exterior en el 2º ciclo universitario y cursos de Comercio Exterior (reciclaje, iniciación y especialización).

Sobre la característica de esta acción, decir que ya existían becas y subvenciones, aunque se podrían complementar con intercambios de estudiantes, prestando más atención al campo del comercio internacional.

Los recursos públicos estimados son 468 millones de ptas. y 72 millones de ptas. del sector privado, al fin de formar a 720 personas y a 120 becarios.

La observación de esta acción indicó que la enseñanza universitaria debía asumir la necesidad de mentalizar y preparar a nuestros estudiantes de cara a la internacionalización de nuestra economía. Igualmente se hacía hincapié en la potenciación del Comercio Exterior.

Los datos de ejecución indican que las acciones 12, 13 y 14, de mentalidad internacional, enseñanza de idiomas y formación en comercio exterior, se pusieron en marcha desde otras iniciativas institucionales representadas en la Comisión Consultiva del Plan

Estratégico, estando aún pendiente la valoración concreta. No obstante, en las dos primeras acciones existió un claro retraso en su puesta en marcha.

ACCION 15: *Becas de Comercio Exterior*

El objetivo es contribuir a la generación de una oferta personal con elevada cualificación en el área del comercio exterior.

El destinatario son licenciados universitarios con formación orientada hacia el comercio exterior.

En cuanto a instrumentos, decir que eran becas que compaginaban la formación teórica, la estancia en el exterior conociendo y analizando diferentes mercados y, finalmente, la realización de prácticas en empresas.

Es necesario recordar que las becas ya existían en su momento pero según los responsables del Departamento convenía una potenciación: habría que contar con 50 becarios/año, cuando la cifra anterior era de 25.

Los destinos y mercados serían seleccionados en función de necesidades de empresas vascas.

Los recursos públicos estimados fueron de 710 millones de ptas. y de 150 millones de ptas. del sector privado (150 becarios).

Observar que este programa ya existía, pero debía ser reforzado por la buena acogida entre los licenciados y entre las empresas.

El procedimiento utilizado para llevar a cabo esta acción es la Orden que el Departamento de Comercio publica anualmente en el BOPV por la cual se convocan Becas para la Formación de expertos en Comercio exterior.

El motivo que desde el Departamento se aduce para ejercer esta actividad es que siendo uno de los objetivos del Departamento el conseguir una mayor internacionalización de las empresas vascas, y requiriendo para alcanzar tal fin, entre otros, la existencia de profesionales debidamente cualificados en el área de exportación, se consideraba conveniente formar expertos en comercio exterior.

Las bases de las convocatorias señalan como requisitos fundamentales la titularidad universitaria superior del aspirante, así como amplios conocimientos de idiomas. Junto a éstos, la experiencia profesional adquirida hasta la fecha, conformaban a su vez los criterios principales de evaluación.

Una vez que el Comité de Evaluación determina la selección de los

aspirantes, éstos pasan a realizar un curso de formación por espacio de dos meses.

El contrato para la organización y la impartición de dicho curso fue adjudicado mediante el sistema de contratación directa a través del Departamento de Hacienda²⁶².

Posteriormente, los becarios realizarían su trabajo durante los siguientes 16 meses en la empresa vasca y en el país que tenga asignado²⁶³.

Los datos de ejecución indican que las empresas vascas contaron con el apoyo de 74 becarios en comercio exterior, en dos fases, de estudios y de consultas puntuales o de prácticas; de estas últimas se beneficiaron 41 empresas exportadoras vascas. En sus estancias en el exterior, estos becarios elaboraron 189 estudios de mercado que se hallaron a disposición de los empresarios.

El importe real de 1995 y 1996 fue de 168 millones de ptas.

AREA 6: COORDINACION Y PARTICIPACION INSTITUCIONAL.

ACCION 16: Comisión Consultiva de Internacionalización del País Vasco.

Con fecha 28 de Junio se publicó el Decreto 229/94²⁶⁴ por el que se creaba la **Comisión Consultiva de Promoción del Comercio Exterior del País Vasco** como órgano asesor en materia de Internacionalización de las empresas de la CAPV.

Las funciones asignadas a esta Comisión consultiva fueron las siguientes:

- Servir de foro de encuentro y colaboración de las distintas Administraciones y sus organismos que actúan en la materia de promoción del comercio exterior.
- Promover la realización de estudios, dictámenes e investigaciones que permitieran el desarrollo y aplicación del

²⁶² Así por ejemplo, en 1995, los encargados del curso de formación fueron el Departamento de Economía Aplicada I de la Universidad del País Vasco por un valor de 6.486.900 ptas. Ver, BOPV nº205, de 26 de Octubre de 1995.

²⁶³ Cada beca suele estar dotada de una cuantía que oscila entre los 3.500.000 ptas y los 7.000.000 ptas según el país de destino y en relación a la carestía de la vida del país de destino.

²⁶⁴ Ver BOPV nº152 de 11 de Agosto de 1994.

Plan Estratégico, así como informar preceptivamente sobre los proyectos de disposiciones que se dicten para la ejecución del mismo.

- Recibir, estudiar y debatir iniciativas relacionadas con la promoción de las relaciones comerciales exteriores y formular las propuestas de actuación que se estimen pertinentes.
- El asesoramiento de la ejecución del Plan Estratégico de Promoción Exterior de las empresas vascas y la propuesta de modificaciones e incorporaciones precisas en función de los resultados observados y/o de los cambios producidos en el entorno.
- Cualesquiera otras atribuciones al mejor desarrollo del Plan Estratégico de Promoción Exterior de las empresas vascas.

Dando cabida a algunos agentes que tendrían aportaciones que realizar en el ámbito de la Internacionalización, en esta Comisión consultiva estaban representadas las siguientes instituciones, además del propio Departamento de Comercio: Por parte del Gobierno Vasco los Departamentos de Industria, Agricultura y Pesca, de Trabajo y Seguridad Social, y de Educación, además de la Secretaría General de Acción Exterior; Las Diputaciones Forales de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa; las Cámaras de Comercio e Industria de Araba, Bilbao y Gipuzkoa; la Feria Internacional de Muestras de Bilbao y los sindicatos E.L.A., CC.OO. y U.G.T.

Esta Comisión consultiva decidió crear a su vez cuatro comisiones de trabajo:

- *Comisión de Trabajo sobre Formación en Comercio exterior:* Dada la existencia previa de la Comisión de Formación, dependiente del Departamento de Trabajo y Seguridad Social, se consideró oportuno incluir el análisis y revisión de los temas de Formación en Comercio Exterior en el marco de esta Comisión de trabajo.
- *Comisión de Trabajo sobre Consorcios de Exportación:* Cuya labor se centraría en estudiar, analizar y proponer todas aquellas cuestiones que fueran útiles para potenciar la creación de Consorcios de Exportación.
- *Comisión de Trabajo sobre Misiones de Negocios:* Esta Comisión ha centrado su tarea en la puesta en común de las actuaciones de promoción exterior que realizan los distintos organismos de la CAPV, misiones directas, misiones inversas y asistencia conjunta a Ferias.

- *Comisión de Trabajo sobre información en Comercio Exterior*: Su tarea consistiría en analizar las necesidades de información de las empresas vascas y las posibilidades que ofertaran las distintas instituciones de cara a clarificar el panorama existente de ayudas a la Internacionalización.

Ya en 1995, el Departamento de Comercio junto con el Departamento de Industria decidieron crear la **Comisión Interdepartamental**, cuyo objetivo fundamental sería coordinar la política de Internacionalización del Gobierno Vasco.

Las funciones asignadas a esta Comisión fueron las de poner en común las diferentes actuaciones que en el campo de las Internacionalización se llevaran a cabo desde el Gobierno Vasco así como coordinar los programas de promoción exterior.

Igualmente en 1995, se creó una nueva *Comisión de Trabajo sobre Financiación*, cuya finalidad era la de detectar las necesidades de las empresas vascas en este ámbito y tratar de adaptar los instrumentos existentes o crear aquellos que se consideraran oportunos.

Esta Comisión, tras diferentes reuniones, presentó un informe en el que, además de recopilar tanto los organismos de financiación como los medios de actuación y apoyo a las empresas, se recogen todas las propuestas a elevar a las diferentes instituciones para que modifiquen algunos de sus instrumentos o crearan otros nuevos en base a las necesidades detectadas en el ámbito empresarial vasco.

Posteriormente, en 1996, la Comisión Consultiva constituyó una *Comisión de seguimiento*, en el que además de algunos de sus miembros participaran expertos en las diferentes áreas del comercio exterior y la planificación pública.

Su labor consistió en apoyar las labores de la Consultoría contratada para la elaboración del IIº Plan Estratégico 1997-1999.

Pero si bien la bondad de esta iniciativa consistía en mejorar técnicamente las medidas que se adoptaran a la hora de apoyar la Internacionalización económica, a tenor del tipo de empresas de las que procedían dichos expertos, nos encontramos una vez más con la absoluta preponderancia de la perspectiva de consolidación exportadora en sacrificio del otro objetivo de apoyo a la iniciación de empresas no exportadoras.

Por otra parte, siguiendo con el ámbito de las Comisiones de coordinación interdepartamentales e intergubernamentales, señalar que, en ese año de 1996, pero también desde unos años antes el Departamento de Comercio a través de su Consejera al frente trabaja de cara a posibilitar la entrada de las CC.AA. en el máximo órgano rector del ICEX, su Consejo de Administración.

Conscientes de la capital importancia de adaptar a la realidad económica actual la estructura y la organización de los servicios de promoción comercial e internacionalización, el Departamento de Comercio ha impulsado la incorporación de las CC.AA. al Consejo de Administración del ICEX con el objeto de permitir una mayor coordinación institucional y posibilitar la participación en los órganos de Gobierno, representación y consulta de los representantes de las CC.AA.

Así el 23 de Febrero de 1996, el Consejo de Ministros aprobó la participación del Gobierno Vasco en el Consejo de Administración del ICEX y, el 24 de Abril se nombró a la Consejera de Comercio del Gobierno Vasco como miembro de este nuevo Consejo, al que también se incorporarían las CC.AA. de Andalucía, Aragón, Castilla-León, Cataluña, Galicia, Madrid y Valencia. Todas ellas deben su presencia en función de la participación exportadora en el porcentaje total a nivel del Estado.

Sin embargo, tal y como podemos observar, esta acción tan positiva para la coordinación y colaboración inter-institucional a favor del comercio exterior del Estado español resulta a todas luces contradictorio con el, no lo olvidemos aún en aquellas fechas vigente recurso de inconstitucionalidad por parte del Gobierno central contra la pretensión de la Generalitat de Catalunya de ejercer la promoción del comercio exterior y de organizar dicha materia mediante una estructura orgánica propia dentro del organigrama de la Administración Pública catalana.

Y lo que es aún más contradictorio es la obstinada perdurabilidad de este conflicto jurídico por parte de los poderes centrales mientras, por ejemplo, en los ya señalados decretos de estructura del Gobierno Vasco, su Decreto de creación de Comisión Consultiva y en las Ordenes y Anuncios que publican en el BOPV se venía apelando a la capacidad del Ejecutivo vasco “para promover la exportación de productos vascos originarios de la CAPV” o para organizar dentro de su administración una Dirección de “Promoción del Comercio Exterior”.

En este mismo sentido, la ambigüedad con que el Tribunal Constitucional trata el significado del concepto “comercio exterior” en la ya comentada sentencia de 1997, choca a todas luces con la contundencia con que el Departamento de Comercio del Gobierno Vasco justifica su “Plan de Internacionalización 1998”:

“...en aplicación de sus competencias en materia de promoción exterior y al objeto de materializar las recomendaciones recogidas en el IIº Plan Estratégico

de Promoción...²⁶⁵

Esta contundencia aplicada por la vía de los hechos consumados aumenta significativamente de año en año. Así, no hace falta más que acudir al texto de regulación del “Programa de Internacionalización”, el cual afirma lo siguiente:

*“...el Departamento de Industria, Comercio y Turismo, en **aplicación de sus competencias en materia de Internacionalización** y al objeto de materializar las recomendaciones recogidas en el Plan Interinstitucional de Promoción Económica...”*²⁶⁶

Verdaderamente, éste es un excelente ejemplo de la enorme contradicción que supone negar por parte de los poderes centrales del Estado a las CC.AA. de cualquier interés y acción respecto del apoyo público a la Internacionalización de sus respectivas economías y, por ende, en dicho año de 1996, seguir manteniendo interpuesta la demanda ya analizada del Abogado del Estado ante el Tribunal Constitucional, (en concreto contra la Generalitat de Catalunya), frente al hecho de incorporar a las Comunidades Autónomas más exportadoras del Estado al Consejo de Administración del ICEX, haciendo gala del sentido común, del pragmatismo en la gestión pública y, en definitiva, de una coherencia hacia la cooperación interinstitucional, demostrándose así la necesidad por adecuar el derecho a la realidad económica y social actual y no contraria y perjudicialmente limitar la potencialidad de la acción administrativa conjunta a favor de una más que comprobada inoperancia de la uniformización y estandarización.

En otro orden de cosas, podemos observar como la idiosincrasia económico-institucional vasca conlleva la existencia de una acusada pluralidad de Administraciones y organismos que operan en Euskadi. Precisamente así, se viene a explicar la existencia de un elevado número de órganos que reúnen a representantes de Departamentos y otras Administraciones. Las comisiones, por tomar la denominación más común de estos órganos, son un mecanismo de coordinación imprescindible, si bien es preciso asegurar su más adecuada utilización.

²⁶⁵ Ver BOPV nº139 de 24 de Julio de 1998. Orden de 22 de Julio de la Consejera de Comercio por la que se regula el “Programa de Internacionalización 1998”, que recoge las ayudas del Departamento de Comercio a las acciones de promoción exterior.

²⁶⁶ Ver BOPV nº125 de 30 de Junio de 2000. Orden del Consejero de Industria por el que se regula el Programa de Internacionalización, de ayudas a las acciones de promoción y de implantación en el exterior.

En este sentido, la Comisión de Racionalización y Mejora de la Administración Pública (CORAME), en su labor de aplicar la estrategia de Reforma administrativa aprobada por el Parlamento Vasco el 10/06/1993, plantea la conveniencia de desarrollar e impulsar la figura de las Comisiones Sectoriales interinstitucionales como fórmula de consenso y negociación de actividades de mercado sectorial.

Ahora bien, desde comienzos de 1994, los estudios realizados por la CORAME propuso las siguientes orientaciones para mejorar el funcionamiento de las Comisiones:

- Ajustar la composición de los órganos colegiados, incluyendo en exclusiva a los titulares de las funciones que sean objeto de coordinación.
- Dotar a las comisiones de capacidad de decisión, comprometiendo en las mismas a los departamentos y administraciones implicadas.
- Asegurar una mejor preparación y seguimiento de las reuniones.

En conclusión, desde comienzos de 1994, los estudios realizados por la CORAME permitían concluir, por una parte la posibilidad de sustituir algunas de las comisiones existentes por mecanismos más sencillos y ágiles de coordinación y, por otra parte, la existencia de un amplio margen para mejorar el funcionamiento actual de los órganos colegiados.

Por tanto, sobre la base de estas recomendaciones, parece difícil de comprender cómo, a la vista de los objetivos marcados para la constitución de la Comisión Consultiva de Promoción de Comercio Exterior, en la cual ya participaban ambos Departamentos de Comercio e Industria, se decida solo unos meses más tarde a crear otra Comisión independiente entre ambos Departamentos para fines idénticos a los marcados por la primera.

A buen seguro que el principal motivo se debe a las enormes dificultades técnicas existentes para explicar una decisión estrictamente política de separar orgánicamente aspectos tan complementarios y estratégicos como son la planificación y el apoyo público de la Internacionalización de las empresas vascas según se trate de exportaciones o de inversiones en el exterior, llegando al punto de concebirse la contradicción de que un Departamento de Comercio gestione y promueva ayudas a implantaciones internacionales cuando el Departamento de Industria, a través de la vertiente internacional de su política industrial ha de abordar esta misma cuestión, siendo precisamente este órgano quien realmente controlaba los recursos humanos, informativos y de presencia institucional en el exterior

(Fundaciones, Institutos, Consultoras) imprescindibles para llevar eficazmente a cabo esta labor y sin olvidarnos de que entre las funciones de dicho Departamento de Industria también se encontraban el impulso de aquellos proyectos encuadrados en el marco de un Plan estratégico elaborado por la propia empresa y en concordancia con las principales líneas de actuación establecidas en el Programa de Competitividad del Gobierno Vasco para el sector industrial, teniendo carácter preferente aquellos proyectos cuyo objeto sea la formación de estructuras industriales competitivas mediante la consolidación de alianzas estratégicas inter-empresariales²⁶⁷.

Al margen de esta actuación, e incluso de las precisiones del propio Plan es necesario hacer mención de la labor que el Departamento de Educación realizó a favor del conocimiento de idiomas extranjeros, no solo en el ámbito de la enseñanza sino también en el propio mundo empresarial.

Buena prueba de ello es la actuación de la Viceconsejería de Administración Educativa, la cual organizó cursos de inglés y francés en el extranjero para profesionales del mundo de la empresa²⁶⁸.

Por otra parte, en cuanto a la Comisión de Trabajo sobre Formación en Comercio Exterior, dado que los objetivos de dicha formación fueron expresamente relacionados a elementos propios del sistema educativo (interiorizar el factor internacionalización en los distintos niveles educativos y enseñanza de idiomas extranjeros) parece poco comprensible que la pretensión de implicación del Departamento de Educación no viniera a suponer el liderazgo de dicha Comisión por este Departamento y se hiciera depender del Departamento de Trabajo por el hecho de aportar su apoyo en el hecho puntual de las acciones referentes a becarios en comercio exterior (en cuestión de seguros sociales), lo cual es confundir el interés (de ayuda presupuestaria principalmente) del Departamento de Comercio con las verdaderas necesidades de trabajo de esta Comisión, expresamente indicados por el propio Departamento de Comercio con respecto a Educación.

²⁶⁷ Ver Decreto 95/1994 de 22 de Febrero por el que se regula el programa de ayudas financieras a la inversión en el sector industrial. BOPV nº39 de 25 de febrero de 1994.

²⁶⁸ Ver BOPV nº198 de 17 de Octubre de 1995 por la que se da publicidad a la adjudicación de la organización de cursos de inglés y francés en el extranjero.

V.3.- Evaluación presupuestaria.

Liquidación Presupuestaria Plan 1994-1996 (Miles de pesetas)

CAPÍTULO	CRÉDITO AUTORIZADO	PAGO REALIZADO	PORCENTAJE DE GASTO	REMANENTE DE CRÉDITO
1. Gastos de personal	256.426	262.577	8,35	-6.151,000
2. Gastos de funcionamiento	441.600	441.400	14,03	0,200
4. Transferencia y subvenciones para gastos corrientes	2.284.667	2.278.375	72,46	6.292,000
6. Inversiones reales	25.59	25.32	0,80	0.270
7. Transferencias y subvenciones para operaciones de capital	136.8	136.8	4,35	0,000
Total	3.145,08	3.144,47		0,610

El conjunto total del gasto del Plan estratégico de promoción exterior de empresas vascas ascendió finalmente a 3.144.470.000 ptas. Haciendo una evaluación del comportamiento de cada concepto del Programa, comenzaremos señalando que el **Capítulo I “Gastos de personal”** obtuvo un crédito autorizado a lo largo del trienio 94-96 que sumó 256.426.000 ptas, aunque su liquidación final ascendió a 6.151.000 ptas más, llegando así a los 262.577.000 ptas. Por tanto, los gastos de personal supusieron en este Iº Plan el 8,35% del gasto global.

Como dato reseñable hay que destacar que mientras que el artículo 10 de “Retribuciones de altos cargos” se mantuvo anualmente entre los 16.5 mill y los 17.6 mill de ptas, el artículo 12 “retribuciones de funcionarios” sufrió un aumento de su liquidación desde los 51.997.000 ptas de 1994 hasta los 57.589.000 ptas de 1996, si bien la diferencia entre el crédito autorizado y las obligaciones reconocidas solo fueron de 3.560.000 ptas.

Pasando al **Capítulo II “Gastos de funcionamiento”**, durante el trienio 94-96 obtuvo un equilibrio entre el crédito autorizado (441.6 mill) y la liquidación final (441.4 mill), lo cual viene a suponer el 14,03% del gasto total del Plan.

Sin embargo, realizando un análisis anula pormenorizado de los conceptos en él insertos, debemos comenzar advirtiendo que en dicho trienio los conceptos de “Libros”, “Publicaciones”, “Comunicaciones” y “Transporte” no fueron presupuestados en ningún año, lo cual se tradujo posteriormente en un remanente de crédito negativo que ascendió a 11.912.000 ptas.

A su vez, sorprende igualmente que otro de los conceptos relacionados con el ámbito de la información y la publicidad de la existencia del Programa como era “Comunicación institucional” tuviera únicamente un crédito autorizado por valor de 11.6 mill y una liquidación final aún menor (8.064.000 ptas), lo cual habla por sí mismo de la insuficiencia para llevar a cabo dichos fines publicitarios e informativos, máxime aún tomando en consideración que durante el primer año del Iº Plan tal concepto estuvo exento de crédito autorizado alguno.

En este sentido, cabe concluir que es doblemente incomprensible el escaso crédito otorgado a este apartado equivalente a los relacionados con las acciones de información y sensibilización del Plan, máxime cuando al ser el Iº Plan estratégico que el Departamento de Comercio ponía en marcha, la Dirección de promoción debiera haber previsto un esfuerzo material y presupuestario especial para así dar a conocer las actividades de apoyo a la Internacionalización que ofertaba. Si a esto le añadimos la falta de crédito en “Comunicación institucional” durante el primer año del Plan, la alta de recursos es aún más palpable.

Por el contrario, el concepto “Reuniones, conferencias y cursos” supuso un remanente negativo de crédito final de 5.333.000 ptas puesto que el crédito autorizado fue de 3 mill mientras que las obligaciones reconocidas ascendieron entre 1994 y 1996 a 8.333.000 ptas²⁶⁹.

En cuanto al concepto “Otros Gastos Diversos”, éste destaca por su abultado presupuesto en comparación con los demás conceptos que comparten el **Capítulo II de “Gastos de funcionamiento”** (el 75.31% del capítulo II).

Esto se debe a que, al menos en el Iº Plan Estratégico, se insertaron en él tanto lo relativo a acciones de sensibilización como a actividades de promoción exterior directa.

²⁶⁹ A pesar de este desfase, anualmente siempre ha tenido un crédito autorizado invariables de 1 millón de ptas mientras que su liquidación final supera con creces la previsión.

Corroborando lo afirmado unas líneas más arriba, la evaluación presupuestaria demuestra que el crédito autorizado por este último concepto por valor de 332.6 mill solo es liquidado por valor de 263.9 mill lo cual ofreció un remanente positivo de crédito final de 68.7 mill de ptas.

Otro tanto puede decirse del concepto “Estudios y dictámenes” que para el trienio 94-96 resultó un crédito autorizado de 57 mill mientras que su liquidación solo llegó a 38.614.000 ptas, es decir, un diferencial de 18.386.000 ptas.

Ahora bien, tan importante como destacar el dato en sí es subrayar la gestión presupuestaria de este concepto visto año por año, ya que, salta a la vista cómo en 1994 “Estudios y dictámenes” estuvo presupuestado en 11 millones y su liquidación ascendió a los 33.237.000 ptas, posteriormente en 1995 tuvo un crédito autorizado de 29 mill frente a una obligación reconocida de 2 mill y en 1996 un crédito autorizado de 17 mill con una liquidación de 3.377.000 ptas. En este sentido, si bien es cierto que el ejercicio de “Estudios y dictámenes” (como por ejemplo los relacionados con la selección de becarios y personal así como la organización de cursos formativos) es una labor que financieramente puede tener mayor peso al comienzo de un Plan como el de este tipo, todo parece indicar que a la vista de las enormes diferencias entre el crédito y la liquidación final existió más bien un intento por cuadrar el presupuesto que una verdadera previsión de este concepto en años posteriores.

Finalmente, destacar la gran diferencia existente en el concepto “Otros trabajos” puesto que del crédito autorizado de 12 mill su liquidación ascendió a 87.162.000 ptas, es decir, un remanente negativo de 75.162.000 ptas. Al respecto, cabe subrayar que su progresivo aumento de liquidación desde los 14.884.000 ptas de 1994 a los 31.559.000 ptas de 1995 y los 40.719.000 ptas de 1996 contrasta con la gestión presupuestaria del crédito de este concepto pues en 1994 era de 7 mill, en 1995 no contempló crédito alguno y en 1996 subió a 12 mill ptas.

Un aspecto fundamental para el desarrollo del Plan fue la ejecución presupuestaria del **Capítulo IV “Transferencias y subvenciones para gastos corrientes”**.

No en vano, este llegó a concentrar el 72.46% del gasto financiero total. De manera pormenorizada, podemos comenzar subrayando el importante desembolso que suponen los Convenios anuales del Departamento de Comercio tanto con las Cámaras de Comercio como con la Feria Internacional de Muestras de Bilbao (FIMB). Así, de un total de 2.278.275.000 ptas liquidados por este capítulo IV, 773.454.000 ptas lo fueron en concepto de “Transferencias a instituciones de derecho público”, lo que supuso un 24,59% del gasto total del Plan.

El resto de valores y conceptos de este capítulo IV se refieren al conjunto de ayudas y subvenciones públicas otorgadas a las distintas empresas y asociaciones sectoriales para facilitar su inserción en los mercados internacionales.

En este sentido, el concepto “Transferencias y subvenciones a empresas privadas” obtuvo una obligación reconocida de 979.7 mill de ptas mientras que el otro concepto “A familias e instituciones sin ánimo de lucro” ascendió a 525.21 mill ptas.

Las remanentes de crédito en ambos casos fueron positivos aunque apenas tuvieron significación alguna (de 1.4 mill y de 0.3 mill, respectivamente). Ambos dos últimos conceptos vienen a constituir el 47,86% de la liquidación definitiva del Plan.

Al realizar el estudio de los Resúmenes generales año por año, sobresale un hecho de gran significado puesto que se observa un progresivo e importante descenso presupuestario del apartado relacionado con la labor de proyección exterior de las Cámaras Vascas y la FIMB a favor de un mayor apoyo público directo del Gobierno Vasco hacia las empresas y asociaciones sectoriales.

Esta afirmación se demuestra al comparar como el concepto de “Transferencias y subvenciones a instituciones de derecho público” pasa de los 473.955.000 ptas en 1994 a las 155.147.000 ptas de 1995 y las 144.352.000 ptas de 1996, mientras que el resto del valor presupuestario para el capítulo IV se mantiene inalterable, esta vez a favor del resto de conceptos de ayudas directas a empresas.

Llegados a este punto podemos concluir que este hecho, junto con la visible característica del Plan de estar basado fundamentalmente en el apoyo financiero a una serie de acciones empresariales consideradas como estratégicas para la Internacionalización de la economía vasca constituyen por su destacado valor presupuestario los dos principales pilares que definen al Iº Plan Estratégico tanto material como financieramente.

En otro orden de cosas, señalar que el **Capítulo VI “Inversiones reales”** es casi testimonial pues durante todo el trienio el concepto “Investigaciones, estudios y proyectos” solo alcanza los 25.320.000 ptas.

Finalmente, el **Capítulo VII “Transferencias y subvenciones para operaciones financieras”** cabe definirlo para este Plan en concreto como un apéndice del Departamento de Comercio a las necesidades financieras de la Feria Internacional de Muestras de Bilbao (FIMB), alcanzando el concepto “A instituciones de derecho público” un total de 136.8 mill de ptas.

V.4.- Recapitulación.

1.- A tenor de las estimaciones tanto presupuestarias como de la participación de empresas que el Iº Plan Estratégico tenía previsto en su elaboración, cabe destacar la excesiva distorsión a la baja de dichos márgenes respecto a la ejecución real del Plan.

A pesar de que los objetivos establecidos por el Plan estuvieran en consonancia con las necesidades reales de Internacionalización de la economía y las empresas vascas, éstos no aseguran por si mismos el éxito de la acción pública.

Tal y como lo recalcábamos en capítulos anteriores, es absolutamente imprescindible la correcta asignación y coordinación de los factores administrativos como son la organización, el personal, la información, el presupuesto y el procedimiento de gestión adecuados.

Y en este caso en concreto, las exiguas dimensiones de la estructura organizativa que venía a conformar la Dirección de Promoción tuvo que suponer enormes dificultades a la hora de abarcar tanto el contenido mismo de los objetivos como el número de potenciales interesados (empresas vascas).

Debido a este condicionante, uno de los principales métodos de relación con cualquier tipo de empresa fue el uso del mailing de carácter informativo, el cual puede ser tratado y respondido por empresas con unas características determinadas (tamaño, organización...) pero no por una buena parte de otras empresas donde por motivos de dimensión, cantidad de producción y resultados las tareas directivas y gerenciales están obligadamente concentradas en unas pocas manos que no disponen del tiempo suficiente para profundizar en el contenido informativo transmitido a través de dicho sistema de mailing.

Por tanto, la Internacionalización económica, sobre todo a través de las PYMES vascas requiere por parte de la Administración vasca de instrumentos y formas más cercanas y constantes de interrelación a fin de informar y ofrecer el tipo de apoyo público más acorde a las necesidades de este segmento del tejido empresarial vasco.

No en vano, es sintomático observar el desarrollo y la profundización de nuevas alternativas de difusión y comunicación entre la Dirección de promoción y las empresas vascas potencialmente interesadas, como fue durante el siguiente trienio 1997-1999 la creación de bases de datos, la instalación de una página WEB, la publicación de Boletines de Comercio exterior y el aumento del número de Jornadas informativas.

En definitiva, de esta forma se explica que la capacidad pública real de informar y asesorar técnicamente al número y al tipo de empresas previsto²⁷⁰ fuera sensiblemente menor que el verdaderamente deseado.

Al hilo de esta conclusión también así se entiende que, frente a la trascendencia e importancia que el discurso político gubernamental otorgaba a todo lo relacionado con la acción exterior de Euskadi, los resultados demuestran una política institucional de apoyo a la exportación de empresas vascas basada principalmente en una estrategia de distribución de ayudas y subvenciones, difícilmente capaz, por la escasez de recursos materiales y humanos, de abordar una promoción más activa y directa en mercados y sectores de alto interés estratégico para las empresas vascas.

2.- Una de las principales causas de esta primera conclusión se debe en buena parte a la separación orgánica y de sinergias públicas que se produjo entre los Departamentos de Comercio e Industria, decisión ésta cuya base radica en una decisión estrictamente política sin ningún tipo de fundamento técnico-administrativo, al conformarse el Gobierno de coalición PNV-PSOE.

Las consecuencias a las que condujo esta decisión sería una división competencial técnicamente posible a nivel administrativo pero que no se corresponde en absoluto con la realidad de las necesidades empresariales cara a la Internacionalización y por tanto contraproducente en el nivel empresarial.

En otras palabras, la Internacionalización empresarial consiste generalmente en un cúmulo de opciones o de fases totalmente complementarias y relacionadas entre sí ya que normalmente una empresa solo decide invertir e implantarse en el exterior generalmente con posterioridad a haber observado, conocido y consolidado su posición en un mercado exterior determinado mediante la exportación.

²⁷⁰ No es lo mismo la facilidad de llegar a una empresa ya exportadora asociada a una Agrupación Sectorial de exportadores que a una PYME no exportadora no adscrita a ninguna Asociación pero con deseos de Internacionalizarse.

Por tanto, cualquiera de las formas de Internacionalización expuestas comparten en definitiva unas mismas necesidades de apoyo y promoción institucional pública de cara al exterior que estén en consonancia con la fase que desea abordar la empresa cara al exterior.

Ahora bien, por el contrario, la separación orgánica de la ayuda, el apoyo y la promoción a la Internacionalización empresarial en dos Departamentos diferenciados duplica y dificulta enormemente las labores de seguimiento de oportunidades y obstáculos a resolver relacionados con el entorno económico exterior.

Es extraordinariamente difícil defender la existencia de dos Departamentos cuyo objetivo es básicamente el mismo (Internacionalización de la economía vasca) y los sujetos administrados también son los mismos (las empresas vascas).

Los efectos técnico-administrativos que se originan son la separación de sinergias en factores administrativos tan estratégicos e importantes para un eficaz apoyo público a la Internacionalización empresarial como son la captación y gestión de la información sobre productos, sectores y mercados internacionales, la falta de conexión con la organización o estructuras de representación institucional en el exterior cuya labor técnica difícilmente puede ser seguida y aprovechada mediante reuniones esporádicas de marcado carácter político a través del método de las Comisiones Interdepartamentales o, finalmente la labor de gestión y apoyo administrativo de carácter integral que requiere este tipo de ayudas (desde ayudas a la creación de departamentos de exportación hasta créditos blandos de financiación de inversiones directas en el exterior pasando por la intermediación y ayuda a la elección de socios comerciales en el exterior).

Todo ello, en definitiva revierte negativamente en la visión estratégica integral y de conjunto con la que ha de contar la Administración así como en las dimensiones y el tamaño crítico necesario de organización y personal necesarios para poder ofrecer un servicio lo más eficiente posible.

3.- Un aspecto fundamental de cara a la eficacia y eficiencia de la administración vasca a la hora de apoyar y promocionar la Internacionalización de las empresas vascas reside en la capacitación y las habilidades del personal público encargados de esta misión.

Más que nunca, esto es debido a que la gestión pública actual requiere no solo una mera labor de administración de tareas enfocadas a la prestación de servicios sino que, en nuestros días, cada vez con mayor asiduidad, la elaboración previa de dichos servicios exige una importante labor técnica que, más concretamente, en el área que abordamos en estas páginas ha de traducirse tanto en conocimientos

técnicos y específicos sobre la evolución tanto de mercados y sectores productivos en el exterior (investigaciones de mercado, mantenimiento y consolidación de relaciones políticas, económicas y administrativas con otros organismos a nivel internacional) como en los diagnósticos de las ventajas y los problemas estructurales que caracterizan a los distintos segmentos del tejido económico vasco (sistematización de reuniones, encuentros y entrevistas entre empresarios de PYMES y Administración pública).

Si esta labor y conocimiento estratégico son externalizados por la Administración, encargando a consultoras y asesorías privadas las tareas técnicas arriba expuestas (como por ejemplo la contratación de un estudio para establecer la metodología a utilizar de cara a la elaboración del Programa 2000-2003, asesoramiento privado para elaborar la formulación del Plan o estudios de mercado para misiones comerciales) se corre el riesgo de limitar el apoyo público a la mera política de distribución presupuestaria y a la simple administración de ayudas y subvenciones y de condicionar la progresiva sofisticación y tecnificación del asesoramiento público con respecto a la Internacionalización).

4.- A la hora de componer los indicadores de evaluación para conocer el grado de cumplimiento de los objetivos establecidos en el Iº Plan estratégico se observa la siguiente paradoja. Dichos indicadores se establecieron con el fin de cuantificar los objetivos institucionales establecidos en el Plan estratégico 1994-1996. Así, se determinó un objetivo de aumento porcentual en Iniciación a la exportación (incorporación del inicial 28% de empresas exportadoras hasta el 40%), consolidación de ventas en mercados exteriores (de un 11% de empresas que vendían más de un 30% de su producción fuera del Estado a alcanzar la cifra de un 20% de empresas) y mejora de las condiciones de rentabilidad de la acción empresarial en el exterior (aumentar el margen de rentabilidad mínimo de un 13% a un 20%).

Ahora bien, dichos márgenes de resultados empresariales no son en absoluto utilizados posteriormente por la Dirección de Promoción para valorar la evaluación del programa sino que se limita a contrastar las cifras cuantitativas de presupuestación y de participación de empresas previstas para cada acción del programa obtenidas de la propia gestión interna del Departamento en la ejecución final sin atender en ningún caso si se ha conseguido apoyar a la cantidad y al tipo de empresas para las cuales se destinaba cada acción o si dichas ayudas han surtido el efecto deseado.

Por otro lado, además de quedar demostrado el desfase entre previsiones y ejecución real tanto de presupuestos como de demanda, el hecho de cumplir una cifras estimativas no implica “per se” la eficacia y

la eficiencia de la acción pública en su labor de apoyo a la Internacionalización.

En definitiva, en este caso sirve como ejemplo la aplicación práctica de la afirmación realizada hace años por Michael Porter de que “son las empresas las que compiten, no las Naciones” y en consecuencia los indicadores evaluativos de márgenes empresariales no pueden ser de ninguna forma confundidos con indicadores de seguimiento y evaluación para conocer la eficacia y eficiencia real de una actuación administrativa tanto en su forma de elaboración como de implementación y ejecución del contenido de sus políticas²⁷¹.

En este sentido, es sumamente significativo observar como para unos objetivos similares, entre el Iº y el IIº Plan Estratégico se producen una serie de modificaciones en los indicadores de evaluación. Así, si bien éstos mantienen su relación con respecto a márgenes y resultados empresariales que después no serán contrastados, por ejemplo para conocer los datos de evolución con respecto al objetivo de “incrementar la base exportadora”, en el Iº Plan se mezclan todo tipo de empresas como si las dificultades y oportunidades fueran las mismas y haciendo una división por número de trabajadores cuya correlación no se ajusta exactamente a las posibilidades de Internacionalización de dicha empresa (más relacionada con las variables como el producto, la tecnología, la solvencia financiera, la red de comercialización....). Posteriormente, en el IIº Plan decidieron modificar este formato de indicador y diferenciaron según el tipo de sector al cual correspondía cada empresa (industrial, construcción y servicios).

Igualmente, es significativo contrastar cómo, a pesar del “éxito” con que la propia Dirección de promoción califica a los resultados de la evaluación del Iº Plan, las 2600 empresas que pretendían estar iniciadas en la exportación para 1996, no solo no se cumple sino que choca frontalmente con las 1991 empresas para las cuales prevén el cumplimiento de ese mismo objetivo para 1999.

De la misma manera, el objetivo de la consolidación de la actividad exterior que para 1996 se estimaba fueran de 1272 empresas con más de un 30% de sus manufacturas colocadas en el exterior, posteriormente, el IIº Plan rebajará las previsiones a 800 empresas vascas con un ratio export/ventas del 25% (un cálculo menor de empresas y de ratio).

Por tanto: ¿a qué datos e indicadores son necesarios establecer y atender: a la eficacia de la gestión pública o a los resultados empresariales?

²⁷¹ En caso contrario podría darse la circunstancia de que ante un cambio de ciclo económico positivo hacia uno negativo, lo que en un principio fuesen resultados cuantitativos que justificaran una política determinada, posteriormente los datos negativos de una crisis o recesión sirvieran para exponer todo lo contrario.

5. Al hilo de las evaluaciones realizadas tanto al tipo de acciones previstas en el Iº Plan como a los procedimientos de gestión utilizados, como a la distribución de las asignaciones presupuestarias para cada actuación, cabe concluir que la promoción pública vasca a favor de la Internacionalización económica de Euskadi abusa en exceso del apoyo indirecto (principalmente a través de las Cámaras de Comercio y de la FIMB), haciendo girar su acción básicamente entorno a Programas de transferencias y subvenciones, que efectivamente son importantes para abordar los mercados exteriores pero que sin embargo no completan el cúmulo de necesidades a las cuales ha de hacer frente las PYMES vascas en el exterior, por lo que estas empresas echan en falta una acción institucional vasca más directa y comprometida como por ejemplo resolver en mayor grado sus limitaciones financieras y sobre todo el riesgo que supone para las pequeñas empresas afrontar sus salidas al exterior.

Igualmente, este tipo de empresas requieren de una mayor implicación institucional a la hora de estudiar la viabilidad exterior de potenciales segmentos económicos que por estar básicamente compuestos de micro-empresas, no cuentan con los instrumentos necesarios para conocer su grado de competitividad real fuera de sus mercados tradicionales (empresas de animación, aplicaciones informáticas,...)

6. Alguna serie de criterios de valoración aplicados tanto para la selección de los proyectos a subvencionar como para cuantificar las ayudas a otorgar requieren de un mayor grado de sofisticación a fin de que la objetividad y el empirismo apriorístico sea el más adecuado posible.

Los ejemplos que en este sentido puede mencionarse son múltiples. Así, en el apartado de actuaciones inter-empresariales es sumamente difícil evaluar a priori el “efecto tractor” que un proyecto determinado puede llegar a ejercer en la práctica, sucediendo otro tanto con el criterio “creación de empleo”. Otro tanto sucede en el apartado de “Implantaciones en el exterior” con criterios como “Grado de penetración en el mercado”, cuyo grado de incertidumbre es casi absoluto más allá del carácter subjetivo de las especulaciones.

7. Tanto por la variedad de segmentos como por las diferencias de tamaño y capacidad financiera de los diversos tipos de empresas que presentan sus proyectos a los Programas de ayudas a la Internacionalización, cabe destacar la necesidad de formular y elaborar a futuro la especialización tanto de las prestaciones como de las

subvenciones públicas en función de las necesidades particulares de cada tipo de empresa.

En este sentido, es sumamente importante fomentar decididamente las medidas que cubran el objetivo de la iniciación a la exportación de las PYMES, objetivo este que hemos demostrado cómo se ha visto condicionado y limitado por la acción institucional a favor de aquellas otras empresas cuya finalidad se acercaba más a la consolidación de sus exportaciones en nuevos mercados.

De esta forma se comprueba una vez más que en la ejecución de las políticas públicas a menudo sucede que, aún pudiendo haberse obtenidos buenos resultados, dados los medios que se emplearon, no se hallan cumplido los objetivos iniciales perseguidos²⁷².

8. El Iº Plan destaca en la práctica por la ausencia de instrumentos propicios para la consolidación exportadora mediante el apoyo y la incentivación pública a la diversificación geográfica y sectorial de las exportaciones.

Con ello, lo que pretenden generar las instituciones públicas es incrementar la propensión exportadora de sectores estratégicos pre-seleccionados así como incorporar a sectores con baja probabilidad exportadora hacia zonas geográficas seleccionadas.

De lo contrario, la dependencia de los datos de exportación en un número limitado de segmentos productivos y hacia áreas concretas acarrea generalmente grandes fluctuaciones en los resultados económicos anuales de Internacionalización real y limita la potencialidad productiva e internacionalizadora de la empresa al estar condicionada en exceso por el ritmo de la demanda de países concretos.

Para superar esta peligrosa situación, la Administración vasca debiera haber recurrido desde el Iº Plan Estratégico (1994-1996) a una discriminación positiva más decidida a favor de determinadas áreas geográficas con el fin de redundar en la estabilidad y la consolidación de los datos estadísticos indicativos del grado de Internacionalización real de la economía vasca.

En este sentido era verdaderamente clara la excesiva dependencia exportadora hacia los países de la UE ya que cerca de dos tercios tenían como destino dicha área geográfica²⁷³.

²⁷² DUNSIRE: "Implementation theory and bureaucracy", en YOUNIS: *Implementation in public policy*. Aldershot. Dartmouth. 1990.

²⁷³ Más concretamente, en 1996 el 61.5% de las exportaciones totales frente a un 16.1% del resto de los países de la OCDE y un 7.2% hacia América Latina.

9. Pero si una de las necesidades fundamentales es precisamente el fomentar la iniciación exportadora por ser ésta una de las dificultades a las que se enfrenta la mayor parte de las PYMES vascas, no es menos importante dentro de este tipo de Planes estratégicos el elaborar y ejecutar acciones y medidas específicas para empresas ya fuertemente internacionalizadas y que requieren, tanto o más que apoyo de carácter financiero, un apoyo institucional de representación e influencia de carácter político ante otras instancias institucionales y administrativas públicas (estatales o intergubernamentales).

Esto se debe a que los beneficios que de estas medidas se obtendrían conllevan un doble motivo:

- Por un lado, en el afianzamiento de la consolidación internacional de grandes empresas generalmente llega un punto en que solo es posible a través de la competencia por contratos o licencias estratégicas que revierten no solo en grandes beneficios sino en un importante valor tecnológico añadido y cuya consecución a menudo exige previamente un conocimiento y seguimiento informativo de carácter político-institucional.
- Por otro, son precisamente este tipo de empresas las que con su labor ejercen a su vez de tracción y motor de otras empresas menores cuya única posibilidad de colocar su producción en el exterior es mediante la forma de subcontratación de procesos, servicios o materiales.

**VI. EL II° PLAN ESTRATEGICO DE PROMOCION
EXTERIOR DE EMPRESAS VASCAS (1997-1999).**

VI.0.- SUMARIO

VI.1.-El contexto económico y empresarial vasco durante el periodo de elaboración del IIº Plan Estratégico (1997-1999).

VI.1.1.- Euskadi en el contexto internacional.

VI.1.2.- El comportamiento del comercio exterior.

VI.1.3.-El comercio exterior vasco en el contexto estatal.

VI.1.4.- Propensión exportadora del comercio exterior vasco por sectores.

VI.1.5.- Estructura geográfica del comercio exterior.

VI.2.- Del Iº al IIº Plan Estratégico: Comparación de objetivos e indicadores.

VI.3.- Análisis de áreas y acciones del IIº Plan Estratégico y comparación con el Iº Plan.

VI.4.- Analisis comparativo de resultados entre el Iº y el IIº Plan Estratégico.

VI. 5.- Evaluación Presupuestaria.

VI.6.- Comparación de los resultados de los análisis presupuestarios.

VI.7.- Recapitulación.

VI.1.-El contexto económico y empresarial vasco durante el periodo de elaboración del IIº Plan Estratégico (1997-1999).

VI.1.1.- Euskadi en el contexto internacional.

A continuación, pasamos a ofrecer un cuadro de las principales características que mejor definen la coyuntura macro-económica durante el periodo de elaboración del contenido del IIº Plan Estratégico (1997-1999).

A pesar de la desaceleración que se produjo en los intercambios comerciales durante 1996, la economía mundial experimentó un importante incremento sostenido de la actividad productiva.

Así, el conjunto de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo de Europa (OCDE) obtuvieron un crecimiento para 1996 que se situó en un 2.8%, seis décimas superior al año anterior.

Dentro de la Unión Europea, mercado más directamente relacionado con la economía vasca, el crecimiento fue menor de lo esperado, debido en parte, al esfuerzo realizado en la consecución de los requisitos de la Unión Monetaria Europea. Así, el ritmo de actividad fue claramente más moderado que en el conjunto de la OCDE con un crecimiento de 1.7%, ocho décimas inferior al año precedente.

Por su parte, la economía española registró en 1996 avances sustanciales hacia la estabilidad macroeconómica con un ritmo de crecimiento real superior al del resto de la UE, aunque sin alcanzar los del conjunto de países de la OCDE. Con un control en la contención en el alza de los precios, el PIB de la economía española creció un 2.3%, cinco décimas menos que en 1995.

Este crecimiento se ha basado, fundamentalmente, en la mejora del sector exterior, tanto por la pujanza de las exportaciones (9.8%) como por la contención de las importaciones (6.2%).

Por lo que respecta a la CAPV, no ha sido ajena a este proceso y ha evolucionado a la par de la estatal y la europea. El crecimiento para 1996 alcanzó un 2.2% y el de la demanda interna un 1.2%.

El comercio mundial experimentó una desaceleración a lo largo de 1996 con un crecimiento de un 6.2%, ligeramente inferior al obtenido en los años tanto precedentes como en el posterior (8.6% para 1995 y una estimación de 9.2% para 1997).

La tasa de crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios en la CAPV se cifra en un 3.6% para 1996, crecimiento bastante exiguo si lo comparamos con los obtenidos por el Estado (9.8%), por el conjunto de los países de la UE (4.7%) o los del conjunto de la OCDE (6.6%). Ahora bien, este dato es el resultado de dos efectos contrapuestos, ya que por un lado las exportaciones al resto del Estado sufrieron un empeoramiento de un -2.0%, mientras que con el extranjero alcanzaron un crecimiento real del 11.6%.

Lo contrario ha sucedido con las importaciones. Así, mientras las adquiridas del resto del Estado alcanzaban un crecimiento del 5.8%, los procedentes del extranjero se cifraron en un -5.0%.

Analizando los datos del comercio exterior de bienes para 1996, se puede apreciar de forma generalizada la disminución habida en las tasas de crecimiento en todos los países, tanto en la exportación como en la importación con respecto a las de 1995.

Realizando un análisis comparativo, por lo que se refiere a exportaciones, los mayores crecimientos nominales correspondieron al Estado y a Euskadi con incrementos del 14.8% y 14.0% respectivamente, seguidos de Italia (7.2%), Reino Unido (7.1%) y Estados Unidos (6.9%). El resto de países no superaron tasas del 3% e incluso países como Japón y Alemania alcanzaron tasas negativas.

El comportamiento diferencial ha sido debido, entre otras causas a la buena posición relativa de la moneda española con respecto a las monedas referenciales, dólar y marco.

En general, podemos apreciar una fuerte desaceleración generalizada en 1996, si bien parece ser un pequeño bache que se superaría en 1997 dadas las perspectivas existentes.

Resaltar que las exportaciones vascas han sido las únicas de los ámbitos económicos estudiados que han aumentado sus tasas de crecimiento con respecto a las obtenidas el año anterior, debido en parte a que el año anterior se consiguieron tasas modestas de crecimiento, 11.4%, con respecto al global de los países de la OCDE, 19.1%.

En lo que respecta a las importaciones, también han tenido un proceso similar, ya que el crecimiento medio para 1996 fue muy inferior al de 1995.

VI.1.2.- *El comportamiento del comercio exterior.*

Centrándonos en el análisis de los flujos comerciales, el volumen total de intercambios con el extranjero correspondiente a la CAPV ha superado los 2 billones de ptas para 1996, lo que supone un crecimiento de un 5.2% respecto a 1995.

Las exportaciones de bienes han alcanzado en 1996 una tasa de crecimiento del 11.7%.

Este nivel de exportación corresponde a un 24.4% del empleo industrial, lo que implica que alrededor de 52.000 personas se dedican a la producción de bienes destinados a los mercados extranjeros, es decir, el 7.5% del personal ocupado de la economía vasca.

El comportamiento de las importaciones vascas durante el año 1996 se cifra en una caída de un -1.8%. Esta evolución de las importaciones puede ser debida a dos factores: por una parte, el consumo privado no ha cumplido con las expectativas de crecimiento previstas, y por otra parte, en 1995 se registró un crecimiento difícil de mantener en las importaciones.

La tasa de cobertura (exportaciones sobre importaciones) para el total del comercio exterior en 1996 se situó en un 123%, generando un superávit de más de 223 millardos de ptas que se elevan a los 320 millardos de ptas, un 139.4% de cobertura, si se refiere al comercio no energético.

VI.1.3.-*El comercio exterior vasco en el contexto estatal.*

Dentro del conjunto estatal, la CAPV es la cuarta comunidad más importante en términos absolutos en lo que respecta a las ventas exteriores, si bien, ha tenido una ligera pérdida en lo que concierne a su participación en las exportaciones estatales que suponen un 9.1% para 1996, ya que las exportaciones vascas crecieron a un ritmo inferior en 8 décimas. No obstante, la apertura exterior de la economía vasca es superior a la media estatal ya que la participación del valor añadido industrial vasco es del 8.8% del estatal.

Por el lado de las importaciones también se da un proceso de pérdida de cuota, seis décimas en este caso inferior a 1995, aunque la CAPV se mantiene en la quinta posición del ranking en cuanto a CC.AA. más importadoras con un 6.2% del total importado por el Estado.

VI.1.4.- Propensión exportadora del comercio exterior vasco por sectores.

Euskadi exportó al extranjero en 1996 el 26.7% de su producción de bienes frente al 24.0% de 1995, lo que supone una mejora de 2.7 puntos de su propensión exportadora (exportación entre producción). Esta importante capacidad exportadora de la economía vasca está basada en un conjunto de sectores en los que tradicionalmente se ha especializado: Material de transporte (50.6%), Caucho y plástico (44%), Maquinaria (41.9%), Metalurgia y artículos metálicos (27%), todos ellos con propensión exportadora superior a la media. Estos cuatro sectores representaron conjuntamente un 55% del total de la producción de bienes de Euskadi para 1996, frente a una participación del 75% en las exportaciones al extranjero.

Por productos, se observa una importante concentración del comercio exterior vasco en un grupo bastante reducido. Las partidas “neumáticos de caucho”, “vehículos y sus accesorios”, “aceites de petróleo” y “productos de hierro y acero” concentran más de un cuarto de las exportaciones, mientras que en el caso de las importaciones los bienes importados en mayor medida en 1996 fueron “crudo y aceites de petróleo”, “coches”, “chatarras” y “pescado”, que supusieron igualmente más de un 25% del global.

Lógicamente, la concentración se produce en los bienes que producen los sectores en los que la economía vasca tiene una alta especialización, en el caso de las exportaciones, mientras que las importaciones son de los bienes de carácter intermedio necesarios para la producción interna y que en muchos casos se trata de importaciones no sustitutivas (por ejemplo, “crudo de petróleo” y “chatarra”).

VI.1.5.- Estructura geográfica del comercio exterior.

Como cabe suponer, la evolución de la economía vasca está estrechamente, ligada a las de su entorno, concretamente a las del Estado y a la de Europa.

El factor europeo ha sido el elemento principal que ha marcado la evolución del comercio exterior vasco en la última década, provocando, como rasgo común y característico del mismo, una elevada concentración en un número limitado de países.

Un dato que corrobora esta evolución es el aumento en más de trece puntos porcentuales en los intercambios comerciales con los países comunitarios en los 10 años de incorporación a la misma, de 1986 a 1996. El principal perjudicado será los EE.UU., que en dicho

periodo acumuló una pérdida de más de 6 puntos en sus relaciones comerciales.

Los intercambios comerciales de Euskadi con la UE en 1996 copan el 64.4% del total, un 1.5% menos que en 1995. Esta elevada concentración hace muy dependiente a la industria vasca de la marcha de la economía europea.

Los principales países a los que exporta Euskadi sus productos son Francia (29.3%), Alemania (21.6%), Reino Unido (12.5%), Italia (11.6%) y Portugal (9.2%). Del resto de países, se puede nombrar EE.UU. que es el quinto país de destino de las exportaciones vascas con un 6.2% del total exportado, y el área de América Latina con un 6%.

Si se toma en consideración las importaciones, la estructura geográfica es muy similar a las de las exportaciones, copando la UE un 63.7% del total.

Nuevamente los principales países a los que se compran bienes dentro de la Unión son Francia (25.1%), Alemania (19.7%), Reino Unido (17.9%) e Italia (12.6%).

Del resto del mundo, señalar las importaciones de bienes de Irán, Rusia y EE.UU.

VI.2.- Del I° al II° Plan Estratégico: Comparación de objetivos e indicadores.

A continuación haremos uso del estudio del II° Plan Estratégico, que abarca el periodo 1997-1999, con el fin de analizar cuál ha sido la evolución en el tiempo del apoyo institucional a la Internacionalización de las empresas vascas.

Al respecto, este II° Plan volvió a salir adelante llevando a cabo la misma fórmula utilizada para el I° Plan, es decir, mediante **aprobación** en este caso revisado y actualizado en Consejo de Gobierno (a finales de 1996) a propuesta del Departamento de Comercio.

Ahora bien, es conveniente resaltar que, en esta ocasión, para la **formulación** de este II° Plan estratégico se institucionalizó la labor de asesoramiento que ya venía desarrollando el mundo empresarial sobre el Departamento de Comercio.

Para ello, se constituyó una Comisión de Seguimiento dependiente de la Comisión Consultiva de Promoción exterior del País Vasco.

En dicho órgano de seguimiento participaron no solo responsables institucionales públicos (tanto del Gobierno Vasco como de las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos y de la FIMB) sino también destacados ejecutivos empresariales pertenecientes a empresas vascas sobradamente conocidas por sus importantes proyectos e inversiones en mercados exteriores, así como representantes de diversas patronales de empresarios como ADEGI o la CMIV, lo cual nos ofrece una buena muestra del por qué de un apoyo más decidido al ámbito de la consolidación exportadora en comparación con el objetivo de la iniciación en mercados exteriores.

En todo caso, su objetivo consistió en apoyar las labores de la Consultora externa contratada para llevar a cabo la reformulación de este II° Plan estratégico, si bien la asignación de recursos se realizó (con las lógicas variaciones que iremos destacando) de la misma forma que a la hora de elaborar el I° Plan Estratégico.

Tomando como elemento de referencia el contenido de ambos Planes, se observa como el Objetivo Final de incrementar el nivel de Internacionalización de las empresas y de la economía vasca como soporte de su viabilidad futura se mantiene inalterable.

Como indicador de este objetivo general se utilizó la medida de prospección exportadora de la economía vasca para así poder cuantificar el peso de las exportaciones vascas en el Producto Interior Bruto de la Comunidad.

En el periodo de vigencia del IIº Plan Estratégico, las previsiones cuantitativas para este objetivo quedaron estimadas en un 23,5% para 1997, un 24,2% para 1998 y un 25% para 1999.

En cuanto a los Objetivos Específicos, se mantuvieron los tres primeros aunque esta vez concentrados en dos:

- Incrementar la base exportadora, incorporando nuevas empresas activas respecto al mercado exterior.
- Desarrollar la dimensión internacional de las empresas vascas, aumentando el peso del comercio exterior en el total de su facturación y mejorando la rentabilidad de su negocio internacional.

En este IIº Plan fueron incorporados dos nuevos Objetivos Específicos:

- Diversificación sectorial del comercio exterior vasco, incrementando la propensión exportadora de los sectores estratégicos seleccionados, incorporando a sectores con baja probabilidad exportadora y consolidando a sectores ya exportadores.
- Diversificar geográficamente la presencia del comercio exterior vasco, incrementando absoluta y relativamente los flujos de exportación hacia las zonas geográficas seleccionadas.

Por tanto, podemos comprobar que la conclusión que en este sentido realizábamos en el capítulo anterior a favor de ampliar las vistas a nuevos mercados y productos con el fin de no hacer depender peligrosamente los datos de Internacionalización de la economía vasca sobre áreas y segmentos concretos, ha de contar con una prioridad tal que incluso el Departamento de Comercio decidió insertarlo entre los objetivos estratégicos del IIº Plan.

Ya en lo que respecta específicamente al papel de la Administración Pública Vasca el objetivo del Iº Plan de entender la Internacionalización como aspecto prioritario de la política económica de la Administración Vasca se extiende esta vez a tres máximas:

- Propiciar la confluencia de los agentes de Internacionalización de la economía y las empresas vascas.

- Intensificar la optimización de los apoyos institucionales a la promoción exterior de las empresas vascas.
- Ampliar el acceso a nuevos foros de soporte a la Internacionalización de la economía y las empresas vascas.

Llegados a este punto, es interesante también comparar entre el I° y el II° Plan los indicadores que se reflejan en cada uno de estos objetivos descritos:

- Para el **Incremento de la base exportadora**, frente al objetivo pretendido de llegar a un 40% en el I° Plan, el II° distingue tres sectores: para el sector industrial se propuso crecer partiendo de una situación inicial de un 45% hasta un 54%, en el sector servicios desde el 14% a un 18%, y en el de la construcción desde el 15% a un 19%.
- El indicador del desarrollo del **Porcentaje de participación de la producción de las empresas vascas en el exterior** previsto para el periodo 1997-1999 fue que de las 596 pasaran a ser 800 las empresas que exportaran/vendieran más de un 25% de su producción al extranjero, frente al I° Plan Estratégico que propugnaba superar de un 11% (700 empresas) a un 20%.
- Más ambiguo parece el indicador del nuevo objetivo de **Diversificación sectorial**, pues una vez contemplado éste, la propia Dirección de Promoción aún debía determinar los sectores con mayores expectativas de crecimiento en los mercados exteriores, para lo cual explicaron que utilizarían el primer año de vigencia del II° Plan. En todo caso la situación objetivo se estimó en el incremento en un 50% la ratio exportaciones/ventas en los sectores seleccionados.
- En cuanto a la **Diversificación geográfica**, los indicadores reflejan la intención de conseguir una disminución del peso de las exportaciones vascas a Europa y un aumento hacia las economías en transición o las recientemente industrializadas (Europa del Este, Asia y América Latina). Más concretamente, que el porcentaje de exportaciones hacia la Unión Europea, cifrado en un 61,5% bajara hasta un 55% durante estos tres años, mientras que regiones como América Latina aumentarían su peso específico desde el 7,2% inicial a un 10,5%²⁷⁴.

²⁷⁴ Sorprende la cifra de 7,2% ofrecida por la Dirección de Promoción como situación inicial del porcentaje de exportaciones vascas a América Latina, cuando los informes trimestrales y anuales del Instituto Vasco de Estadística

Como ya adelantábamos anteriormente, el objetivo general del Iº Plan que implicaba la participación activa de la política económica de la Administración Vasca en el objetivo final de la Internacionalización se concretó en este IIº Plan en tres objetivos cuyos indicadores fueron los siguientes:

- Incremento cuantitativo y cualitativo de los canales de comunicación e información como forma de confluir a los diversos agentes de Internacionalización, potenciando la incorporación de los nuevos agentes a los canales de comunicación ya existentes como la Comisión Interdepartamental y la presencia en el Consejo de Administración y Comisión de Comercio Exterior del ICEX.
- Junto a lo que acabamos de mencionar, se pretendió el establecimiento de nuevos contactos institucionales a nivel autonómico, estatal, de Unión Europea y de Organizaciones de financiación multilateral como indicador y método de la optimización de los apoyos institucionales a la promoción exterior.
- El apoyo y número de logros de proyectos financiados por organismos multilaterales, a la vez que el efecto secundario demostrativo de la capacidad de las empresas vascas, sería el indicador y la situación-objetivo de acceso a nuevos foros de soporte a la Internacionalización de la economía y las empresas vascas.

(Eustat) cifraban dicha presencia en una media constante hasta esa fecha de entre el 5 y el 6%.

VI.3.- Análisis de áreas y acciones del II° Plan Estratégico y comparación con el I° Plan.

Una vez más, antes de entrar de lleno en el análisis de la ejecución del II° Plan Estratégico debemos resaltar la participación de diferentes actores en el complejo entramado de acciones de apoyo a la Internacionalización empresarial.

Aparte de las ya mencionadas en el capítulo anterior, en este II° Plan cobraron especial notoriedad por un lado las relaciones inter-administrativas con el ICEX y, por otro, con las Cámaras de comercio vascas y la FMIB.

En cuanto al primero, la formulación y el contenido de las acciones de este II° Plan prestó especial énfasis en su carácter de complementariedad con la línea de apoyos financieros que venía desarrollando el ICEX. Buena prueba de ello será el posterior Convenio entre el Departamento de Comercio y el ICEX mediante el cual se produce un reparto de las costas de ayudas financieras a actividades de apoyo a la iniciación a la exportación, así como a la implantación productiva y comercial en el exterior.

En cuanto al segundo, la colaboración con las Cámaras vascas y la FIMB se centrará en labores conjuntas de promoción de intercambios comerciales de Euskadi con otros países así como la mejora de la imagen económica de Euskadi en el exterior, y sin olvidar la participación de las Cámaras vascas en labores de información y gestión de ayudas y subvenciones del Departamento de Comercio.

Numéricamente hablando, los objetivos finales y específicos de la política de Internacionalización de la economía vasca se concretan nuevamente en las mismas seis Areas de Actuación:

- Difusión y comunicación.
- Formación en comercio exterior.
- Iniciación a la exportación.
- Promoción interempresarial.
- Implantación en el exterior.
- Coordinación y participación institucional.

Ahora bien, tanto en la primera como en la sexta Areas se incluyeron ciertas novedades como son, en cuanto a difusión y

comunicación se refiere, las acciones de creación de una base de datos, una página web, así como de premios a la exportación y participación y coordinación institucional de las acciones en Comisiones y en el Consejo del ICEX, la Comisión Interdepartamental a nivel de Administración vasca y la búsqueda de otras relaciones institucionales, aunque sin especificar cuales.

Seguidamente pasamos al análisis más detallado de las acciones y proyectos del IIº Plan Estratégico, no sin antes advertir que tanto la conformación de los Recursos Humanos existente durante le Iº Plan como el cuadro de procedimiento de gestión continuaron igualmente vigentes durante este IIº Plan Estratégico:

AREA 1: DIFUSION Y COMUNICACIÓN.

La finalidad del área en su conjunto era aunar todas aquellas acciones encaminadas a suministrar a las empresas la información necesaria para una correcta planificación y desarrollo de su actividad exterior.

Se trata por tanto de informar sobre todas las actuaciones y programas del Departamento de Comercio, así como motivar y sensibilizar sobre el potencial exportador y de internacionalización.

Acción 1: Información y sensibilización.

Proyecto 1.1: Mailings y encuestas:

El objetivo consistía en mantener informadas a las empresas de todas las actuaciones del Departamento de Comercio del Gobierno Vasco referentes a los diversos proyectos contemplados en este IIº Plan, así como secundariamente motivar y sensibilizar a las empresas del potencial exportador.

Los destinatarios serían el conjunto de empresas vascas tanto exportadoras como no exportadoras, así como todas las instituciones vascas relacionadas con la exportación.

La forma de llevar a cabo esta actuación sería mediante el envío de mailings y encuestas periódicas a fin de comunicar las actuaciones de formación, misiones, viajes o ayudas, así como obtener información de las necesidades de las empresas.

El número de mailings estimados fue de 40 y el costo de gestión se contempló en 22,1 mill. de ptas.

Frente a esta previsión, los datos de ejecución indican que el número de mailings enviados durante el trienio 1997-1999 fue de 28, alcanzando en 1997 a una difusión aproximada de 19.000 empresas, mientras que en 1998 y 1999 se acotó a una media de 4.500 empresas.

Proyecto 1.2: Atención de consultas.

El objetivo sería el de suministrar la información necesaria a las empresas para una correcta planificación y desarrollo de su actividad en el exterior mediante la atención a las consultas telefónicas, ya fuera comunicando directamente la información solicitada o derivando la consulta a instituciones especializadas.

Los destinatarios serían el conjunto de empresas del País Vasco y todas las instituciones relacionadas con la promoción exterior de las empresas vascas.

El instrumento de gestión y ejecución utilizado fue la estructura existente en la Dirección de Promoción de la sede central de Gasteiz así como en las delegaciones territoriales. A esto ha de añadirse el nombramiento de un responsable en el departamento que coordine un sistema de información creado para apoyar al personal destinado a la atención de llamadas, mantenimiento de la agenda de contactos, direcciones.

Los recursos estimados fueron de 27.000 consultas para el periodo 1997-99 con un costo de gestión de 24,5 mill. de ptas.

Acción 2: Información selectiva.

El objetivo consistía en difundir e informar a las empresas sobre las oportunidades comerciales y temas de interés sobre comercio exterior mediante la realización de seminarios, jornadas específicas sobre oportunidades comerciales de ámbito geográfico o sectorial y de comercio exterior en general.

Esta acción estaría coordinada con otras instituciones y se destinaría a empresas con interés específico en determinados mercados, sectores, canales de comercialización u otros aspectos relativos a la actividad empresarial exterior.

Se estimó en 37 en número de jornadas y en 121,1 mill. de ptas. el coste de la gestión.

En cuanto a datos reales de ejecución, cabe señalar que el número total de Jornadas y Seminarios organizados fue de 19, los cuales versaron fundamentalmente bien sobre aspectos relacionados con los servicios y ayudas que establecía el IIº Plan Estratégico (“Consortios”, “Cómo realizar Planes de Exportación”, “Misión de Negocios: Perú”), bien sobre cuestiones colaterales al comercio internacional (“Garantías contractuales en el comercio exterior”, “Cómo asegurar el pago y protegerse de impagos”, “Internet y externalización de la empresa”...).

Acción 3: *Base de datos.*

El objetivo se fundamentó en la mejora de la planificación de la Dirección mediante el registro de las estrategias, los planes y las necesidades de las empresas vascas.

La información recogida en estas bases sería de uso restringido al personal de la Dirección y vendría a constar dos niveles: por un lado, la colaboración con los programas del departamento, y por otro la evolución de la actividad exportadora.

A fecha de 1996, formaban ya parte de esta base 1700 empresas.

El costo de gestión se estimó en 35,6 mill. de ptas.

Unidos a esta actuación, es necesario añadir la iniciativa realizada a partir de 1998 de integrar el Censo de Exportación al Catálogo Industrial Vasco, que podría consultarse a través de Internet y se procedería a su distribución internacional.

Acción 4: *Difusión y comunicación.*

Proyecto 4.1: Boletín de comercio exterior.

El objetivo se centraba en establecer un canal de comunicación directo y periódico entre el Departamento de Comercio y las empresas e instituciones vascas a fin de informar de las actividades y programas impulsados.

Para ello, se observó la necesidad de coordinar esta acción con otros agentes e instituciones relacionados con la exportación.

El costo estimado fue de 11,2 mill. de ptas.

Proyecto 4.2: Página Web.

El objetivo era el de difundir y promocionar a nivel mundial el potencial exportador de las empresas vascas y la labor de apoyo desarrollada desde el Departamento de Comercio.

En esta página web se incluiría la información del censo de exportadores y los programas de ayuda a la exportación.

Los destinatarios serían los usuarios de la red internet, así como posibles clientes de empresas vascas.

El costo se estimó en 7,9 mill. de ptas, incluyendo la coordinación con otras instituciones con servidores web.

Debido a las innumerables posibilidades que ofrece el manejo de Internet en todo lo relacionado con la información y la comunicación, es necesario hacer mención de la decidida labor que viene realizando la actual Dirección de Internacionalización del Departamento de Industria, Comercio y Turismo en este campo.

Así, desde finales de 1999 es posible conocer a través de la página web institucional del Gobierno Vasco no solo el cúmulo de actividades, servicios, noticias y estudios de interés para las empresas que desean abordar los mercados internacionales sino que también disponen la posibilidad de realizar todos sus contactos con la Administración Pública a través de dicho medio, lo cual facilita en gran medida la petición y tramitación de ayudas y subvenciones a proyectos empresariales²⁷⁵.

Además actualmente, el Gobierno Vasco ha desarrollado una iniciativa consistente en facilitar la cooperación interempresarial en materia de internacionalización con el objeto de aprovechar el conocimiento adquirido por otras empresas con dilatada experiencia internacional canalizándolo hacia otras empresas que puedan necesitar dicho conocimiento para el desarrollo de sus proyectos de internacionalización²⁷⁶.

Proyecto 4.3: Plan de medios.

El objetivo era diseñar un plan integral de comunicación de la Dirección de Promoción del Comercio Exterior del Gobierno Vasco en el que se recogiera la información a transmitir y los mecanismos más idóneos para hacer llegar el mensaje al mayor número posible de empresas e instituciones vascas relacionadas con el comercio exterior y los mercados internacionales.

El costo estimado fue de 250 mill. de ptas.

Proyecto 4.4: Premios de exportación.

Se trata de motivar a las empresas y sensibilizar a la sociedad vasca sobre la necesidad de internacionalizar a las empresas vascas. Los premiados serían empresa y personalidades con una destacada trayectoria en el mundo de la exportación. Se calculó el coste en 9,2 mill. de ptas.

²⁷⁵ Para ver la aplicación telemática de un procedimiento administrativo a través de internet comprobar WWW.ERAGINTZA.NET.

²⁷⁶ WWW.INTERSAREA.NET.

AREA 2: FORMACIÓN EN COMERCIO EXTERIOR.

Acción 5: Elaboración del Plan de Marketing Exterior (PFMA).

El objetivo sería la elaboración de un Plan donde se recogiera la estrategia futura de internacionalización de la empresa.

Se trata de dotar a las empresas interesadas en los mercados exteriores de un Plan estratégico que recoja el diagnóstico y el posicionamiento global de la empresa frente a mercados exteriores.

Para ello se estableció un programa de formación práctica estructurado en distintos módulos: Asistencia técnica en la elaboración del Plan de Marketing y el asesoramiento de un tutor especialmente formado y seleccionado que se responsabilizara de una serie de empresas.

Los destinatarios de esta acción serían tanto empresas que desearan iniciar su actividad exportadora como aquellas empresas ya exportadoras pero carentes de planificación de su actividad exportadora.

Las previsiones del IIº Plan apuntaron a la realización de 75 programas PFAM para un total de 299 empresas con coste estimado en 127,5 mill. Ptas.

Los resultados reales de ejecución indican que finalmente fueron un total de 41 los ciclos organizados en los cuales participaron 148 empresas.

Estos resultados se deben al escaso número de ciclos organizados durante 1997 (solo dos para ocho empresas) y 1998 (13 ciclos para 40 empresas), a pesar de que el progresivo aumento de participación empresarial en esta acción indica una verdadera demanda de PFAM.

En lo que respecta al gasto realizado, indicar que la media por ciclo ascendió a 1.6 mill ptas lo cual demuestra que de los 127.5 mill previstos solo pudieron liquidarse algo más de 66 mill de ptas.

ACCION 6: Becas en Comercio exterior.

Al igual que durante los años precedentes, se procedió a la adjudicación de becas en comercio exterior.

Para el trienio 97-99 se pronosticaron un total de 135 becas por valor de 525,4 mill ptas.

De acuerdo con las necesidades que se han detectado y teniendo en cuenta las sugerencias de las asociaciones y empresas vascas, los

becarios han realizado 54 estudios de investigaciones de mercado de diferentes sectores.

En esta fase visitaron ferias y contactaron con empresas, asociaciones y aquellos agentes económicos que les suministraron información para conocer los canales de distribución y de la situación de la competencia.

Durante el año 1999 se han distribuido entre las empresas vascas 500 copias de los estudios de mercado realizados por los becarios de comercio exterior. Estos estudios están disponibles a través de Internet en la hoja web del Gobierno Vasco.

La última fase del programa de formación de expertos en comercio exterior comprende la realización de prácticas en colaboración con empresas exportadoras de Euskadi.

Las empresas solicitan en la Convocatoria anual al Departamento un becario mediante la presentación de un plan de trabajo y formación que será desarrollado por dicho becario en un mercado exterior y así se benefician de los servicios que le ofrece un profesional cualificado con una formación específica en este mercado.

Finalmente, el número de becarios durante el IIº Plan fue de 77, repartidos esta vez por los cinco continentes y con una importante presencia en el continente americano (8 de las 28 ciudades de destino), acaparando así Chile, Argentina, México, Brasil, Venezuela y Colombia.

En lo referente al procedimiento de gestión utilizado, éste no varió de la forma analizada por el Iº Plan y únicamente destacar que en cuanto a la organización de los cursos, la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad del País Vasco, fue elegida mediante Concurso Público²⁷⁷.

AREA 3: INICIATIVA A LA EXPORTACION.

Acción 7 Iniciativa a la exportación.

Proyecto 7.1. Plan operativo de Marketing Exterior.

Como en años anteriores, el objeto de esta acción era apoyar la realización de acciones del Plan Estratégico de Internacionalización de la empresa, con el fin de iniciar o desarrollar la actividad exportadora.

En el PIE, las empresas interesadas en la introducción o asentamiento en los mercados exteriores elaboran un plan de internacionalización, concretado en acciones, con el asesoramiento de un consultor experto en comercio exterior y habilitado para actuar en

²⁷⁷ Por unos valores anuales que oscilaron entre los 7.250.000 de 1997 y los 5.267.0000 ptas de 1999.

este programa en el que aplica una metodología específica. Al mismo tiempo, la empresa recibe una formación práctica que le facilitará su actuación exterior.

En los tres años anteriores en que se había desarrollado el PIE, el contar con un Plan estratégico de la empresa había sido una condición necesaria para acceder a este apoyo. Con anterioridad a su incorporación en este programa la empresa debía haber realizado una reflexión sistematizada sobre su posicionamiento estratégico y sobre la viabilidad de una estrategia de internacionalización.

En consecuencia, dada la diversidad de los planes estratégicos aportados, tanto en calidad como en contenido, dada la percepción de las empresas como un obstáculo para su incorporación al PIE (como consecuencia de la escasa tradición en planificación estratégica existente entre las PYMES vascas), y dada la intervención de diversos profesionales ajenos al PIE (el consultor PIE no coincidía con el profesional encargado del diagnóstico estratégico) que dificultaba la transmisión de datos, obligaba a incidir en áreas comunes con la consiguiente repetición de datos y utilización de horas y exigía un doble esfuerzo de toma de contacto por parte de la empresa, se tomó la decisión de modificar y completar el desarrollo del PIE incorporando la realización del análisis estratégico y del potencial de internacionalización.

Justamente, en el primer año del IIº Plan, el Departamento de Comercio emitió un Anuncio mediante el cual se procedía a Concurso Público la adjudicación de un contrato de formación de los consultores activos en el Plan de Iniciación a la Exportación²⁷⁸.

Siguiendo con la observación del conjunto de gestiones administrativas llevadas a cabo en la ejecución de esta acción, es necesario puntualizar que, concretamente en el año 1997, estas ayudas apoyaron:

- La contratación del consultor PIE²⁷⁹ en el caso de nuevas empresas en el programa PIE (60% de su coste con un límite

²⁷⁸ Ver BOPV, nº215, de 10 de Noviembre de 1997.

²⁷⁹ La selección de los consultores PIE se produjo tras la superación de una serie de pruebas convocadas a tal efecto y el perfil requerido fue el ser profesionales del comercio exterior residentes en la CAPV con un mínimo de 10 años de experiencia profesional, con capacidad de desarrollar, tras un periodo de formación, una consultoría de proceso para apoyar a las empresas y con capacidad de prestar y facturar sus servicios directamente o a través de empresa/entidad facultada para ello y que puedan dedicar al Programa un mínimo de 300 horas anuales. Los profesionales interesados, 83 en concreto, además de acreditar este perfil, debieron superar diversas pruebas, como la de

de 360.000 ptas, correspondiente a las 50 horas que se previó realizaran en 1997).

- Las acciones de promoción exterior necesarias para la materialización del PIE (50% de su coste con un límite de 2.500.000 ptas).
- La contratación de personal de exportación (300.000 ptas si se trata de un contrato temporal y 600.000 ptas si se trata de un contrato indefinido).

En cuanto a datos previstos, éstos cifraban en 300 el número de programas a realizar entre 1997 y 1999 por un valor de 642.8 millones de ptas.

Sin embargo, los resultados de la ejecución demuestran que fueron 248 las empresas subvencionadas con alguna de las ayudas que ofrecía el PIE, de las cuales la mayor parte (101 empresas) lo ejercieron en 1997.

Ahora bien, a la hora de analizar tanto el procedimiento de gestión como el apartado de las liquidaciones presupuestarias, es obligado hacer mención del Convenio de Colaboración firmado en 1998 entre el Departamento de Comercio del Gobierno Vasco, el ICEX, el Consejo Superior de Cámaras y las Cámaras de Comercio de Euskadi, por el cual se estableció para las empresas de la CAPV el Plan de Iniciación a la Exportación PIE-PIPE 2000²⁸⁰.

El motivo parte un año antes cuando el ICEX junto con el Consejo Superior de Cámaras de España decidió impulsar en colaboración con las CC.AA. el PIPE 2000²⁸¹, un programa cuyas líneas generales y objetivos coincidían con el PIE vasco.

Para llevar a cabo este Plan, el Convenio de Colaboración acordó repartir las costas de las ayudas presupuestarias de la siguiente forma: ICEX con el 50%, el Departamento de Comercio del Gobierno Vasco con el 20% y las Cámaras de Comercio con el 10%.

Igualmente, a partir de aquel momento se comenzó a establecer un límite máximo tanto en el porcentaje del valor del proyecto empresarial presentado como en el de la cantidad subvencionada.

conocimientos en comercio exterior, una entrevista personal y un curso de formación en metodología.

²⁸⁰ Anualmente en el apartado de "Otras Disposiciones" del BOPV aparece la Orden del Consejero del Departamento de Industria, Comercio y Turismo por la cual regula las ayudas de dicho Departamento en el marco del programa PIE-PIPE 2000. Ver BOPV n°112 de 15 de Junio de 1999.

²⁸¹ SECRETARIA DE ESTADO DE COMERCIO: *Plan 2000 para la exportación*. Madrid. Ministerio de Economía y Hacienda. 1997.

Así se podría sufragar en cuanto a las ayudas establecidas en el PIE-PIPE 2000 para 1998 hasta un 80% del coste del proyecto y con una subvención máxima de 2.800.000 ptas²⁸².

Pero a pesar de establecer estos límites que podían haber permitido la existencia de una ayuda económica más repartida entre un mayor número de empresas, se pasó de las 135 empresas solicitantes y 101 empresas apoyadas en 1997 a 113 solicitantes y 92 empresas apoyadas en 1998 y sólo 55 empresas beneficiarias en 1999.

Finalmente, antes de proseguir con otras acciones destacar como efecto y ejemplo de la necesidad de especializar las ayudas y servicios públicos según el segmento económico que se trate, la revisión y elaboración de una metodología "PIE Servicios", el cual no hace sino seguir las recomendaciones del IIº Plan Estratégico que subraya la adquisición gradual de la importancia del sector terciario que reclama programas adecuados a sus necesidades y que, hoy en día, están más centrados en el sector industrial. La progresiva tercerización de la economía, que día a día va en aumento, obliga a considerar una forma especial de ayuda a las empresas de servicios, más teniendo en cuenta su forma particular de abordar un mundo de intangibles.

Proyecto 7.2: Creación de Unidades de Exportación

La constitución de un departamento de exportación que planifique y dinamice la estrategia exterior de la empresa supone un paso decisivo en la internacionalización de la empresa. Para ello, además de la asunción de la importancia de la salida al exterior de la empresa, es preciso contar con personal especializado.

Las estimaciones que la Dirección de Promoción manejaba eran de que aproximadamente sería 1000 las empresas que exportaban pero que no tenían departamento de exportación.

Por tanto, los responsables públicos establecieron también en el IIº Plan Estratégico apoyar la creación de departamentos de exportación especializados en comercio exterior en las empresas así como favorecer la incorporación del personal con conocimiento específico en comercio internacional.

Como requisito imprescindible, dicha unidad de exportación habría de contar con una dimensión mínima de dos personas. En líneas generales, las estimaciones previstas eran de constituir 150 nuevas unidades de exportación, con un gasto presupuestario de 158.7 millones de ptas.

²⁸² Esta subvención podía alcanzar los 3.792.000 ptas si se procedía a la contratación de un colaborador-tutor PIE-PIPE 2000.

Consiguientemente, podemos comprobar desde un principio no solo el recorte de previsiones de apoyo a la constitución de unidades exportadoras a pesar de las necesidades que la Administración contempla sino que además el recorte también se amplía a la cantidad subvencionable pues si la previsión del Iº Plan suponía una media de aproximadamente 1.900.000 ptas por subvención de cada unidad, en el IIº Plan la estimación media no alcanza 1.100.000 ptas por cada unidad.

Aún con todo, el procedimiento y los requisitos utilizados para la gestión de esta ayuda tampoco concuerda en absoluto con las estimaciones previstas ya que las subvenciones oscilarían entre las 300.000 ptas en caso de contratación de personal temporal y las 600.000 ptas en el caso de contrataciones indefinidas. En conclusión, aún concediendo el valor máximo de ayudas a cada una de las 150 empresas previstas, aún se produciría un sobrante de 86.7 mill de ptas, es decir, un exceso de más de un tercio de la previsión.

A pesar de todo, estas subvenciones solo tuvieron vigencia hasta el año 1997, fecha a partir de la cual no volvieron a repartirse ayuda alguna por este concepto (en las Memorias no se ofrece justificación alguna).

En total fueron 35 las empresas solicitantes y 22 las empresas que consiguieron dichas ayudas por valor de 9.300.000 ptas.

AREA 4: PROMOCIÓN INTER-EMPRESARIAL.

Esta área comprende las acciones de: apoyo a la constitución de consorcios de exportación (tanto en origen como en destino), la promoción exterior directa mediante la participación en Misiones comerciales de negocios, las actuaciones institucionales con las Cámaras de Comercio vascas, la Feria Internacional de Muestras de Bilbao y el apoyo a la promoción exterior de las asociaciones sectoriales, las actuaciones conjuntas (mediante el apoyo a las actuaciones agrupadas de empresas, y la promoción de análisis sectoriales de la oferta exportable y de grandes empresas) y, finalmente, el fomento a la cooperación con participación empresarial en países en vías de desarrollo.

ACCION 8: Consorcios de Exportación.

En comparación con lo que fue la previsión de ayudas a consorcios de exportación durante el trienio 1994-1996, en este IIº Plan se contempla la distinción entre consorcios en origen y consorcios en destino.

Si bien el objetivo de ambos es el de favorecer unidades interempresariales con una dimensión adecuada para permitir la

conjunción de sinergias para abordar en condiciones adecuadas los mercados exteriores, el destinatario de las ayudas de los consorcios en origen son empresas que teniendo productos complementarios, no alcancen una dimensión adecuada para abordar inicialmente una actividad exportadora.

Por tanto, la Dirección de Promoción pretende con esta acción la creación de estructuras de promoción comercial estables que favorezcan la reducción de los costes de comercialización y el contacto directo y permanente con los mercados exteriores.

Para ello, esta Dirección cuenta con un Servicio de promoción de consorcios de exportación que, tras el análisis de un nicho de negocio susceptible de ser abordado en forma consorciada, busca las empresas adecuadas que, vinculadas por un objeto comercial común, puedan estar interesadas en la creación de un Consorcio de exportación. Posteriormente asesora y orienta a las empresas durante todo el proceso, guiando a las mismas hasta la creación del Consorcio.

Para la gestión y ejecución de este apoyo, el Departamento de Comercio del Gobierno Vasco se encargaría del apoyo técnico así como de aportar ayudas financieras complementarias a las ya establecidas por el ICEX.

Las previsiones públicas estimaron el apoyo a 30 consorcios en origen y de 15 consorcios en destino.

Los datos de ejecución indican que fueron finalmente 20 el número de consorcios apoyados²⁸³, 14 de ellos en origen y 6 en destino. El procedimiento de gestión del apoyo a la construcción de consorcios se regula anualmente por orden del Consejero/a.

Mediante dicha Orden se recogen las ayudas que componen cada año la promoción pública a la Internacionalización de empresas vascas y que invariablemente se han venido ejecutando en forma de concesión de ayudas conforme al procedimiento general de ayudas²⁸⁴, entre ellas dicha subvención a la creación de consorcios de exportación.

²⁸³ Destacar que el objeto de las empresas agrupadas en consorcios que fueron apoyados por el Gobierno Vasco fueron del todo variados, desde consorcios en origen para la exportación de equipos médico-hospitalarios, productos metálicos, equipos eléctricos, artes gráfica, máquina-herramienta y accesorios de automoción, hasta consorcios en destino de elementos como papel e impresión e Hong-Kong, moda en EE.UU., equipos de construcción en Chile o mueble en Brasil.

²⁸⁴ A partir del Programa de Internacionalización 1998 en los términos establecidos en el art. 51.4 del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de Noviembre. Texto refundido de la Ley de principios ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.

Más concretamente, la Orden comienza con un capítulo de Disposiciones Generales, en el cual se enumeran los proyectos que apoya el programa de Internacionalización del año en cuestión (aunque se mantiene invariable año tras año durante el periodo vigente de un mismo Plan), señalando en este sentido que los recursos económicos destinados a sufragar las acciones del programa anual proceden de las partidas presupuestarias consignadas a tal fin.

Posteriormente, la Orden especifica a quién va dirigido el Programa, indicando las consideraciones que deben cumplir, es decir, PYMES o agrupaciones de las mismas radicadas en la CAPV o bien los consorcios en destino participadas por empresas vascas.

Por otro lado, se advierte que las ayudas previstas en el programa son compatibles con aquellas otorgadas por otras Administraciones Públicas siempre y cuando el concepto subvencionado no sea el mismo, o bien, si lo es, la suma de ambos no puede ser superior al 50% del costo total del concepto aprobado.

Por último, la Orden establece la composición de la Comisión de Valoración, señalándose como Presidente de la misma al titular de la Dirección de Promoción del Comercio Exterior, como vocales los Delegados territoriales del Departamento de Comercio junto a los responsables del análisis de los expedientes, y ejerciendo labores de Secretario de la Comisión uno de los técnicos de la Dirección designados por el Presidente.

En base a los criterios de adjudicación y determinación de las cuantías de las subvenciones, las valoraciones se elevan en forma de propuesta al titular de la Viceconsejería de Comercio para su oportuna resolución.

Por lo demás, la Dirección de Promoción, así como los Delegados Territoriales son los encargados de realizar las tareas de gestión de las ayudas previstas, mientras que las Cámaras de Comercio de Euskadi actuaron como entidades colaboradoras de dicha gestión, encargándose de los siguiente aspectos:

- Efectuar la oportuna difusión e información a las empresas radicadas en sus respectivos ámbitos territoriales de actuación, previa definición del Departamento de Comercio de los objetivos a conseguir, de las actividades y proyectos susceptibles de ayuda.
- Entregar las solicitudes a las empresas interesadas.
- Recibir las solicitudes que se presenten y transmitir las a las delegaciones de Comercio del Departamento de Comercio que

correspondan, así como asesorar a las empresas sobre la correcta presentación.

- Proceder al traslado de la resolución de la Viceconsejera de Comercio relativa a la concesión de ayudas, según el modelo facilitado por el departamento de Comercio.
- Recibir la justificación de gastos de los proyectos apoyados y transmitirlos a las Delegaciones territoriales de Comercio.
- Llevar a cabo cualquier otra actuación necesaria para la correcta gestión del programa, a indicación del Departamento de Comercio.
- Someterse a las actuaciones de comprobación que respecto de la gestión del programa puede efectuar este Departamento.

Proyecto 4.2.: Misiones de la Dirección de Promoción de Comercio Exterior.

El apoyo a las acciones directas cuenta en su haber con la organización de misiones colectivas en países con interés para un número significativo de empresas vascas relacionadas con el comercio exterior.

Con ello la Dirección de Promoción busca cumplir el objetivo de facilitar el establecimiento de contactos con empresas e instituciones de otros países así como potenciar la imagen de Euskadi en el exterior. En cuanto a la gestión de esta actuación por parte de la Administración vasca, señalar que la selección de los países con los cuales mantener las oportunas relaciones se establece en función tanto del interés demostrado por las propias empresas, como por la reciente evolución económica de los mismos, que nos permite pensar que nuestras empresas pueden aprovecharse de las oportunidades de negocios que en los mismos están surgiendo.

Para conocer de primera mano las posibilidades de negocio existentes en estos países, las empresas deben realizar un primer acercamiento a los mismos, bien a través de la elaboración de estudios de mercado, bien a través de una prospección de mercado²⁸⁵.

²⁸⁵ A una empresa interesada en realizar una prospección de mercado en un país al que se va a organizar una Misión de negocios, le resulta de gran utilidad participar en la misma, no sólo por el abaratamiento del coste sino, fundamentalmente, por el aprovechamiento que de la misma puede realizar. A toda empresa participante en una Misión que lo solicite se le prepara un programa de trabajo individual, en función de las características de su producto y de las necesidades de la empresa.

Además de esto, para llevar a cabo la organización de las Misiones, la Dirección de Promoción utilizó el procedimiento habitual ya estudiado en el capítulo anterior mediante el cual se adjudica por concurso público el apartado organizativo del viaje en sí.

En lo que respecta a las propias empresas, se les ofrece una subvención en concepto de bolsa de viaje así como se les ayuda en la preparación de una agenda de trabajo lo más personalizada posible.

Las previsiones realizadas en la formulación del II° Plan estimaron la organización de 29 misiones de negocios y con una presupuestación calculada en 201.4mill de ptas.

Sin embargo, solo se llevaron a cabo 15 misiones comerciales. De ellas 7 fueron misiones directas, 2 fueron misiones inversas y 5 misiones institucionales, entre las cuales destacamos las dos misiones inversas de Chile y México en 1997, el viaje comercial a Brasil en 1998 y el realizado a Cuba en 1999.

ACCION 9: *Estudios de mercado.*

A través del apoyo a los estudios de mercado (apoyados en un 30% de su costo, con un límite de 1 millón de ptas) se contribuye a que las empresas cuenten con la información adecuada sobre las características y posibilidades de los distintos mercados exteriores, para así definir la estrategia de venta de sus productos en los mismos.

Esta actuación queda contemplada entre las ayudas reguladas anualmente mediante Orden el Departamento de Comercio.

De este modo se apoyarían aquellos análisis que cuenten con la información adecuada sobre las características y posibilidades de los mercados analizados y que permita a la empresa definir una estrategia de venta de sus productos en los mismos.

El estudio debería responder a la actividad de la empresa y estar destinado a definir o mejorar su estrategia comercial.

Los criterios de adjudicación de las subvenciones se establecerían en función de las siguientes variables:

- Incidencia en la diversificación de mercado y en la introducción en nuevas áreas económicas potenciales. (Valoración: 25%).
- Dificultad de obtener la información. Análisis de vías alternativas de realización del estudio de mercado. (Valoración: 25%).
- Adecuación de la metodología propuesta a los objetivos fijados. (Valoración: 25%).

- Número de estudios solicitados. Se priorizará el estudio solicitado en primer lugar. (Valoración: 25%).

Esta acción se materializaría en una subvención de acuerdo al baremo establecido de hasta un 30% del costo de realización aprobado con un límite máximo de ayuda de 1 millón de ptas por estudio siendo el número máximo de estudios subvencionables de dos por solicitante y año.

A pesar de las previsiones de gasto formulado en 208 mill de ptas, durante el trienio 97-99 no llegó a superar los 25 mill de ptas, una vez liquidadas las cuentas de esta acción.

Sin embargo, en 1997 reforzaron aún más los límites y porcentajes de las ayudas públicas (un máximo de un 30% del costo del estudio, con un límite de 1 millón de ptas).

En aquel año, se presentaron 63 solicitudes pertenecientes a 48 empresas, aprobándose 32 estudios por un total de 14.073.500 ptas.

Ya en 1998 fueron aprobados 10 estudios de 15 solicitudes presentadas por 15 empresas.

Finalmente en 1999, 24 empresas solicitaron ayudas a 31 estudios, de los cuales 16 fueron apoyados con 6.200.960 ptas.

ACCION 10: Actuaciones institucionales con proyección exterior: Las Cámaras de Comercio vascas y la Feria Internacional de Muestras de Bilbao.

El objetivo de esta actuación consistió en afianzar la actividad de proyección exterior de las citadas instituciones mediante el apoyo financiero de los planes operacionales de las Cámaras y la FIMB cara al exterior, es decir, promoción de intercambios comerciales de Euskadi con otros países y la mejora de la imagen de los productos vascos en mercados internacionales.

El procedimiento utilizado fue la firma de Convenios anuales con dichas instituciones por la que se les concede una cantidad acordada que parte de las asignaciones presupuestarias anuales de este Plan estratégico, si bien es necesario señalar que este tipo de ayudas también se extendieron a aquellas Asociaciones Sectoriales que contemplaran en sus Planes de actuación actividades cara al exterior, por lo cual se abrió una línea de subvenciones a la realización de jornadas informativas, catálogos sectoriales, asistencias a ferias y estudios de mercado, todo ello por un valor presupuestado de 350 mill ptas para el trienio 1997-1999.

Así, las Asociaciones Sectoriales apoyadas con los mismos fines fueron 19 en 1997, otras 23 en 1998 y otras 25 Asociaciones en 1999²⁸⁶,

²⁸⁶ Estas ayudas vienen reguladas por el Decreto 105/1996 de 7 de Mayo y por las ordenes de 6 de mayo de 1997, Orden de 5 de Marzo de 1998 y orden de 4 de Mayo de 1999, respectivamente.

aumento anual este que como veremos posteriormente se dejará traslucir en el resultado del gasto presupuestario final de ayudas a familias e instituciones sin ánimo de lucro.

Asimismo, cabe resaltar como dato de interés que en 1999, del cómputo total de ayudas a las instituciones y por el concepto arriba mencionado el 30.1% tuvieron como destino actividades cuya área geográfica fue la UE, mientras que el 18.9% lo fue el continente americano. Mas concretamente, el 14.5% fue América del Sur.

Mientras, de las 20 misiones de negocios organizadas por las Cámaras de Comercio, 3 fueron con destino a Latinoamérica, abarcando los países de Bolivia, Perú, Chile, Argentina, El Salvador y Costa Rica. Ya en 1998, las Cámaras organizaron otras 16 Misiones, 4 de ellas también a América Latina (Panamá, Venezuela, México, Cuba y nuevamente Argentina, Chile y Costa Rica).

Por su parte, las Asociaciones Sectoriales financiadas fueron 3 con fines en América Latina en 1997 (con alcance en Cuba, Brasil, Argentina y México) y 6 las apoyadas en 1998 (Venezuela, Chile, Brasil, Cuba, México y El Salvador).

ACCION 11.: Apoyo a la actuación agrupada.

La dimensión de las empresas vascas, fundamentalmente PYMES constituye un debilidad en su salida a los mercados exteriores. Las actuaciones y la coordinación interempresarial basados en acuerdos constituidos por dos o más empresas independientes movidas por la reciprocidad de ventajas y la búsqueda de sinergias donde se comprometen a operar conjuntamente compartiendo riesgos y costes, constituyen una vía que se ha demostrado válida en la internacionalización de las empresas.

Por tanto, las Ordenes mediante las cuales se regulan anualmente las bases que recogen las ayudas del Programa de Internacionalización, establecen que serán aceptados a selección todos aquellos proyectos de actuaciones interempresariales acordados por dos o más empresas independientes no vinculadas, movidas por la reciprocidad de ventajas y la búsqueda de sinergias y donde se comprometen a operar conjuntamente compartiendo riesgos y costes.

Entre las actividades subvencionables destacan:

- Participación en ferias en el exterior en stand conjunto y presentación conjunta de productos (alquiler de stand, decoración, publicidad, estancias y todos los gastos inherentes

Así, en 1997 las ayudas ascendieron a un total de 190.400.873 ptas mientras que en 1999 llegaron a los 225 mill de ptas (de un presupuesto inicial estimado para el IIº Plan en 540 mill ptas).

a la participación en la feria). En cuanto a viajes, los gastos apoyables son de una bolsa por empresa.

- Material de promoción (folletos y videos realizados en al menos un idioma extranjero).
- Publicidad: creación e inserción publicitaria en medios de comunicación extranjeros (periódicos revistas, radio, televisión).
- Internet: creación de catálogo conjunto, inserción de publicidad conjunta.
- Prospecciones interempresariales, incluyendo desplazamientos y estancia. (viaje de prospección o misión directa).
- Invitación de compradores extranjeros para visitar empresas vascas participantes en la actuación interempresarial.
- Estudios conjuntos realizados para empresas participantes.
- Otras actuaciones interempresariales que se entiendan necesarias y beneficiosas para la internacionalización de la empresa vasca.

Si bien esta acción quedó inicialmente presupuestada en 125.1 mill de ptas, en los Programas de Internacionalización ha sido concebida con la mayor prioridad de apoyo, por delante de otros proyectos como los de Consorcios de Exportación, la Implantación de Unidades comerciales en el exterior o los Estudios de investigación de mercados exteriores, lo cual es en cierto modo contradictorio a la luz de las mayores cantidades presupuestarias para estos otros conceptos.

De hecho, desde el primer año del IIº Plan Estratégico quedará a todas luces vista la influencia de recursos financieros para cubrir un importante número de solicitudes y cantidades²⁸⁷.

En este sentido, es significativo observar que en 1997 se otorgaron 73.565.400 ptas a 32 proyectos aprobados, mientras que en 1999 se aprobaron 116 proyectos pero por un valor de 37.50.000 ptas. De manera pormenorizada, éstos fueron los datos obtenidos: en 1997 se presentaron 139 proyectos, de los cuales, como decimos, 32 se aprobaron por el valor indicado (acaparando el 21.25% del total de las ayudas del Programa)²⁸⁸.

²⁸⁷ Por este motivo de imposibilidad manifiesta y declarada de atender al total de solicitudes, la Dirección de Promoción tomó la determinación procedimental de establecer asimismo las siguientes limitaciones: No se apoyan gastos solicitados por Asociaciones que ya disponen de líneas alternativas de apoyo, no se apoyan gastos de viajes de meras visitas a ferias y clientes, no se apoyan el transporte de mercancías a ferias ya que existen dudas sobre su retorno o no, no se apoyan la asistencia a ferias del pabellón oficial del ICEX o Cámaras de Comercio.

²⁸⁸ De cara a las actuaciones agrupadas, la Dirección de Promoción estuvo trabajando en la realización de un estudio de aquellos sectores en los que la economía vasca tiene aún un importante potencial exportador sin desarrollar y

En 1998, 22 empresas presentaron 90 solicitudes de las cuales se aprobaron 61 proyectos y en 1999, fueron 32 las empresas que solicitaron ayudas a 161 proyectos, de los cuales 116 tuvieron el visto bueno por valor de 37.516.9972 ptas (es decir, el 17.08% del total de las ayudas concedidas)²⁸⁹.

AREA 5: IMPLANTACIONES EN EL EXTERIOR.

ACCION 12: *Estudios de viabilidad y apoyo a proyectos de implantación.*

Si bien cabe entenderse como dos actuaciones distintas tanto en la formulación del IIº Plan como en las Memorias anuales de ejecución realizadas por la Dirección de Promoción, éstas no dejan de ser dos fases o momentos de un mismo proceso que es el de abordar la implantación física efectiva de la empresa en el exterior, y como tal es también así tratado a la hora de ser reguladas estas ayudas en los programas de Internacionalización en su apartado de subvenciones “Implantaciones en el exterior”.

En cuanto a los motivos de extender el apoyo a los estudios de viabilidad, cabe señalar que entre las empresas medianamente exportadoras el elemento que más intensamente condiciona la actividad exterior es el desarrollo de la red comercial y las actuaciones sobre los canales de comercialización. Efectivamente, las empresas ya exportadoras buscan la estabilización y consolidación de sus exportaciones a través de inversiones en mercados exteriores.

En este contexto se inserta el programa de ayudas a proyectos de implantaciones en el exterior, destinadas al desarrollo de estructuras de promoción comercial más estables que favorezcan la reducción de los costes de comercialización y mantengan un contacto más directo con el mercado en cuestión.

Esta acción en concreto nos sirve para destacar el deseo del Departamento de complementar su gestión y su ayuda presupuestaria con la línea de complementariedad que el Departamento de Comercio deseó que se caracterizasen en adelante estos Planes Estratégicos, en

como conclusión, durante el segundo semestre de 1997 se encargaron análisis exhaustivos de los sectores de la moda, servicios y artes gráficas, además de un estudio sobre el sector agroalimentario, de cara a determinar su actuación frente a los mercados exteriores, sus posibilidades y frenos, así como aquellas áreas en las que necesitarían apoyos.

²⁸⁹ El 10.51% total fue a parar a proyectos en Europa y el 4.21% total a proyectos en América.

su formulación y su procedimiento de gestión tuvo presente la línea de apoyos financieros que desarrollaba el ICEX.

Así, el ICEX contemplaba ayudas a:

- Estudio de viabilidad de la implantación realizado por una empresa ajena a la solicitante (hasta un 40% de su costo con un límite de 2 millones de ptas.)
- Gastos de funcionamiento: personal, alquileres, equipamiento de oficina (hasta un 25% con un límite de 6 millones de ptas). A este apoyo podían acogerse empresas que hayan constituido filiales, sucursales o establecimientos permanentes.

Además, cabe recordar la firma de un Protocolo de colaboración para la Internacionalización de la PYME entre el ICO, ICEX y los Departamentos de Industria y Comercio, donde se estableció el marco general de las ayudas, entre las cuales estaba el abono de un punto porcentual adicional del tipo de interés aplicable, en el momento de su formalización, a los préstamos para la financiación de proyectos u operaciones, que sean susceptibles de acogerse al mencionado convenio ICO-ICEX.

Como decíamos anteriormente, el procedimiento de gestión basado en las Ordenes de regulación de ayudas, señala como proyectos aceptables por la Administración vasca en cuestión de implantación en el exterior los establecimientos en los que la participación de la matriz vasca en el capital ha de ser mayoritaria y que se constituya a través de filiales o sucursales. En todo caso, se estudiarían participaciones inferiores cuando se produzcan por imperativo legal del país de implantación.

Entre los conceptos subvencionables se indicaron las siguientes:

- Estudio de rentabilidad o factibilidad del proyecto de implantación, realizado por una empresa o entidad especializada ajena a la solicitante.
- Gastos de constitución: escrituras, permisos administrativos, licencias y otros que se realizan por una sola vez al comienzo de la actividad.
- Gastos de funcionamiento: personal, alquiler de local y equipamiento de oficina.

Los criterios de adjudicación de las subvenciones así como la determinación de las cuantías quedarán establecidos en función de los siguientes elementos de evaluación:

- Esfuerzo inversor de la empresa matriz en relación a su capacidad financiera y tamaño. (Valoración: 20%).
- Incremento del control directo de los mercados exteriores y del grado de penetración de los mismos. (Valoración: 15%).

- Estructura de la filial o sucursal comercial en el exterior, en su caso. (Valoración: 15%).
- Porcentaje de participación de la matriz en la filial. (Valoración: 15%).
- Incidencia en la diversificación del mercado y en la introducción en nuevas áreas económicas potenciales: mercados colindantes al mercado objeto de la implantación. (Valoración: 15%).
- Año de constitución de la filial o sucursal. (Valoración: 10%).
- Existencia de implantaciones anteriores de la empresa en el mercado objeto de la implantación. Se priorizará las primeras implantaciones. (Valoración: 10%).

Pues bien, para el primero de los conceptos “Estudios de viabilidad”, el Gobierno Vasco aprobó²⁹⁰ unas estimaciones de 55 proyectos y de una ayuda pública de 49.2 mill de ptas, mientras que para el segundo concepto “Ayuda financiera a implantaciones en el exterior”, las estimaciones fueron de 55 operaciones por ayuda de 310 mill de ptas.

En cuanto a datos de ejecución destacar que para estas ayudas se utilizó el mismo procedimiento de gestión de años anteriores, es decir, el Programa anual de ayudas y subvenciones a la Internacionalización. Así, en 1997 fueron 41 las empresas que presentaron 56 proyectos, de los cuales 12 fueron aprobados por un valor de 29.790.998 ptas. En dicho año, debido a la imposibilidad presupuestaria de atender al total de las solicitudes habidas, se establecieron las siguientes limitaciones:

- Limitar el número de implantaciones apoyadas por una empresa.
- Limitar los estudios de viabilidad a 1 millón de ptas en lugar del máximo de 2 millones establecidos en el Convenio.

Ya en 1998, fueron 37 las empresas solicitantes de 43 proyectos, de los cuales se apoyaron 32²⁹¹. Finalmente, en 1999 se produjeron 80 proyectos pertenecientes a 55 empresas, de los cuales se aprobaron 55 por valor de 173.955.755 ptas. De estos datos se desprende que por ejemplo en 1998 esta línea de ayuda en concreto supuso el 68.87% del total de las contenidas en su Programa de Internacionalización mientras que en 1999 llegó incluso a ser el 79.19% del total, lo cual difícilmente concuerda con las preferencias o prioridades declaradas por el Departamento de Comercio

²⁹⁰ En concepto de subvención del Departamento de Comercio al tipo de interés aplicado por el ICO/ICEX.

²⁹¹ Aquel año se volvió a restablecer el límite en 2 millones de ptas.

en sus ordenes anuales ya que “Implantaciones en el exterior” se mantuvo invariablemente durante el trienio 97-99 en la tercera posición, por detrás de “Actuaciones inter-empresariales” y “Consortios de exportación” y únicamente por delante de “Estudios de investigación”.

Por su parte, el comentado abono de un 1% adicional al interés aplicable a créditos concedidos para la financiación de implantaciones²⁹² supuso en 1997 el apoyo a 9 implantaciones por valor de 32.711.180 ptas, en 1998 (se bajó al 0.75%) se apoyaron 7 implantaciones, mientras que en 1999 se apoyaron 3 implantaciones por valor de 30.848.000 ptas, todo lo cual indica nuevamente el exceso en las previsiones establecidas por el Departamento.

²⁹² Cabe resaltar cómo de esas 9 implantaciones apoyadas con ayudas financieras, en 1997 tres lo hicieron en Chile, dos en Brasil y otros dos en Colombia, mientras que en 1999 el 24.45% de las ayudas a implantaciones lo fueron para asentarse en América Latina frente un 42.02% a la Unión Europea.

VI.4. - Análisis comparativo de resultados entre el I° y el II° Plan Estratégico.

El análisis comparativo de resultados ente ambos Planes, tanto en lo referente a las previsiones materiales y presupuestarias que se establecieron en cada uno de ellos como en lo que respecta de los datos de ejecución real a que dieron lugar, nos ofrece la oportunidad de resaltar una serie de circunstancias sumamente significativas.

En primer lugar es necesario destacar cómo en la mayoría de las acciones, tras los exiguos resultados de ejecución obtenidos por el I° Plan, se produjo durante la elaboración del II° Plan un severo reajuste a la baja en cuanto a la previsión del número de solicitudes empresariales de demanda de apoyo técnico o financiero ofrecido por el Departamento de Comercio.

En Este sentido, sobresale cifras tan significativas como el descenso en las previsiones de solicitudes de “Planes de Formación de Marketing Exterior (PFMA)” de 600 empresas y un total de ayudas de 243 mill ente 1994-1996 a unas expectativas de 299 empresas por valor de 127.5 mill en el siguiente trienio.

En el caso de “Creación de Unidades de Exportación”, la formulación pasó de cifrar una ayuda de 557.5 mill a 300 empresas en el I° Plan a los 158.7 mill a 150 empresas en el II° Plan.

Lo mismo sucedió con la previsión de creación de 60 “Consortios de Exportación” por un total de 120 mill frente a los 45 consorcios y 39 mill de ptas durante el trienio 1997-1999.

En principio, podría haber cabido la posibilidad de que esta circunstancia se hubiera debido a que el recorte presupuestario que se produjo para la mayoría de acciones ofertadas hubiera supuesto una menor capacidad pública de promocionar la labor de internacionalización de las empresas, si bien los datos reflejan que las expectativas de solicitudes para el II° Plan vuelven a superar a las peticiones efectivamente realizadas, lo cual supone que las obligaciones contraídas por concepto de ayudas a empresas no alcancen la cantidad establecida por la formulación del II° Plan, incluso recordando dicho recorten comparación con el II° Plan.

Esta afirmación puede comprobarse al contrastar las 22 empresas que obtuvieron financiación para la creación de “Unidades de

Exportación” frente a los 28 del periodo 94-96, o el apoyo a 20 “Consortios de Exportación” y a 117 operaciones de “Implantaciones en el Exterior” frente a los 26 consorcios y 55 implantaciones del I° Plan p los 58 “Estudios de Mercado” subvencionados entre 1997-1999 frente a los 106 del trienio anterior.

Ahora bien, también existe alguna que otra salvedad pero que tomada en su conjunto ofrecen un significado sumamente importante ya que son precisamente las acciones más directamente relacionadas con el objetivo de Iniciación a la Exportación las que aumentaron el número de solicitudes de apoyo técnico y financiero.

Así, frente a las 139 empresas que elaboraron un “Plan de Iniciación a la Exportación (PIE)”, durante el siguiente trienio se contabilizaron 248 empresas y de las 142 empresas que participaron en la formación de un “Plan de Formación de Marketing Exterior (PFMA)” se pasó posteriormente a 148 empresas.

Igualmente, la acción de “Apoyo a la actuación agrupada” que en el I° Plan supuso la gestión de 241 peticiones, 137 de ellas aprobadas, aumentó en el II° Plan hasta los 390 proyectos, de los cuales fueron subvencionados 209.

Con todo ello, a la hora de hacer un balance comparativo entre los resultados obtenidos por uno y otro Plan, es obligado hacer una observación acción por acción pues la evaluación global de todos ellos ofrece resultados dispares.

Así por ejemplo podemos contemplar cómo existe el caso de acciones cuya ejecución en el periodo 1997-1999 supera sus datos registrados en el trienio anterior como es el caso ya indicado del PFAM o de “Implantaciones en el Exterior”, el cual, aparte de crecer en seis el número de empresas aceptadas también aumentó la media de las ayudas públicas concedidas pasando ésta de las 400.000 a las 445.000 ptas.

Del mismo modo, incluso en un mayor número de ocasiones, se produjeron acciones en las que participaron un mayor número de empresas si bien con una disminución de ayudas financieras como ocurrió con la acción de “Apoyo a la actuación agrupada”.

Sin embargo, la mayoría de las veces podemos contemplar una disminución del número de empresas acogidas en el resto de acciones, de tal suerte que dicha disminución incluso implicó un aumento en la media de las subvenciones obtenidas por cada empresa, tal y como ocurrió en el caso de “Unidades de Exportación” al pasar la media de las ayudas de 375.000 ptas a 422.000 ptas, pero que por lo general vino igualmente acompañada de restricciones en el cómputo de ayudas financieras obtenidas como fue por ejemplo el caso de “Estudios de Mercado” o “Consortios de Exportación”, por no hablar de la reducción del número de “Misiones comerciales” organizadas por el propio Departamento de Comercio, al descender estas e 21 a 15 (especialmente sensible fue la disminución de misiones directas en el exterior, pues

éstas descendieron a más de la mitad, de las 18 del periodo 94-96 a las 7 del 97-99).

Por tanto, cabe concluir sobre la ejecución real del I° y del II° Plan resaltado, por un lado, una disminución del número de empresas apoyadas en las acciones de “Unidades de Exportación”, “Consortios de Exportación”, “Misiones comerciales”, “Estudios de Mercado” e “Implantaciones en el Exterior” frente a un aumento en las acciones de PFAM, PIE y “Apoyo a la actuación agrupada” y, por otro, un menor gasto en la cantidad de ayudas ofrecidas en las acciones “Unidades de Exportación”, “Misiones comerciales”, “Apoyo a la actuación agrupada” y “Estudios de Mercado” frente al aumento del gasto público en PFAM e “Implantaciones en el Exterior”.

VI. 5.- Evaluación Presupuestaria.

Liquidación presupuestaria plan 1997-1999 (miles de pesetas)

CAPÍTULO	CRÉDITO AUTORIZADO	PAGO REALIZADO	PORCENTAJE DE GASTO	REMANENTE DE CRÉDITO
<i>1. Gastos de personal</i>	291.339	286.328	9,45	5.010
<i>2. Gastos de funcionamiento</i>	327.123	325.272	10,74	1.851
<i>4. Transferencia y subvenciones para gastos corrientes</i>	2.289.464	2.268.077	74,91	21.387
<i>6. Inversiones reales</i>	36.460	35.230	1,16	1.23
<i>7. Transferencias y subvenciones para operaciones de capital</i>	112.512	112.512	3,71	0
<i>Total</i>	3.056.899	3.027.423		29.476

Los datos ofrecidos al cierre del IIº Plan estratégico son de un crédito autorizado total de 3.056.899.000 ptas de los cuales se liquidaron definitivamente 3.027.423.000 ptas, con lo cual se produjo un remanente de crédito positivo de 29.476.000 ptas.

En comparación con los resultados obtenidos por el Iº Plan observamos cómo el gasto final durante el periodo 97-99 fue de 117 millones menos, lo cual se debe al ajuste de las previsiones tanto materiales como presupuestarias ya analizados en apartados anteriores (que principalmente viene a corresponder con los 115 millones menos de crédito autorizado para el segundo capítulo “Gastos de funcionamiento” durante el IIº Plan Estratégico.

Haciendo un estudio del comportamiento de cada concepto del Programa, comenzaremos señalando que el **Capítulo I “Gastos de personal”** obtuvo un crédito autorizado a lo largo de trienio 97-99 que ascendió a 291.339.000 ptas, aunque su liquidación definitiva llegó a

286.328.000 ptas, esto es, un remanente positivo de crédito de 5 millones de ptas.

Cabe señalar el importante contraste que se produce en el comportamiento de los diferentes artículos de este Capítulo I. Así, mientras que “Retribuciones a altos cargos” supuso entre 1997 y 1999 50.053.000 ptas, disminuyendo en 1 millón de ptas con respecto al Iº Plan, el concepto “Retribuciones a funcionarios” pasa a 180.560.000 ptas, es decir, 16.9 mill de ptas más que en el periodo 94-96.

En definitiva, el gasto final de este Capítulo que el Iº Plan supuso el 8.35% del presupuesto total, en el IIº Plan pasó a representar el 9.45%.

Con respecto al **Capítulo II “Gastos de funcionamiento”**, decir que su liquidación ascendió a 325.272.000 ptas, esto es, 1.8 mill de ptas menos que el total del crédito autorizado, por lo que viene a suponer el 10.74% del gasto total del programa frente al 14.03% que supuso el Capítulo II para el Iº Plan, todo lo cual viene a significar una reducción financiera de gastos administrativos a favor de una mayor disponibilidad presupuestaria a favor de las acciones empresariales directas.

Comparativamente, en el resumen presupuestario del IIº Plan, a diferencia del trienio anterior, los conceptos relacionados con los aspectos informativos y publicitarios institucionales cuentan esta vez con sus respectivas autorizaciones de crédito.

En este ámbito de gastos destaca especialmente el aumento de liquidación registrado por “Comunicación institucional”, puesto que si bien la autorización de crédito era similar, 11.6 millones de ptas en el Iº Plan y 13 millones en el IIº Plan, las posteriores obligaciones pasaron de los 8 millones en el Iª Plan a los casi 24 millones ptas entre 1997 y 1999, lo cual da una muestra de la intencionalidad por aumentar el grado de conocimiento del apoyo institucional a favor de la Internacionalización.

Ahora bien, haciendo un análisis pormenorizado año a año de este concepto, nos encontramos con la extraña paradoja de que si bien existe un equilibrio en los 6 millones de ptas que tanto en 1997 como en 1998 se autorizaron y se liquidaron, posteriormente, el crédito autorizado desciende a 1 millón de ptas mientras que la liquidación asciende a 11.787.000 ptas, lo cual viene a suponer un importante desajuste entre previsión y necesidad de ejecución real del Plan en este apartado de promoción institucional.

Este hecho se corrobora nuevamente al contrastar el concepto “Reuniones, conferencias y cursos”, el cual se caracteriza en ambos Planes por liquidar gastos superiores a las autorizaciones. Así, este concepto pasa de una autorización de 3 millones en el periodo 94-96 a 2 millones en el 97-99, si bien, en este IIº Plan, las obligaciones

alcanzaron los 14.144.000 ptas, creando un remanente negativo superior a 12 millones de ptas.

De la observación del resumen anual se comprueba como en cada ejercicio presupuestario la autorización de crédito es siempre de 1 millón de ptas pero se liquidan 7.6 millones de ptas en 1997 y 6.540.000 en 1998, lo cual indica una mayor necesidad de lo previsto en este concepto.

En otro orden de cosas, los conceptos “Otros gastos diversos” y “Otros Trabajos” siguen acaparando la mayor parte del gasto del Capítulo II.

Sin embargo, en el IIº Plan es “Otros trabajos” el que concentra el 61.14% de los “Gastos de funcionamiento” con una liquidación definitiva de 198.882.000 ptas, si bien la autorización de crédito se cifró en 240.200.000 ptas, es decir, un remanente de crédito positivo de 41.318.000 ptas, lo cual viene a demostrar que la ejecución de la promoción institucional directa fue en conjunto sustancialmente inferior a lo previsto, lo cual vuelve a corroborarse al observar el comportamiento “otros servicios exteriores”, el cual tenía una autorización de 42 millones, mientras que su liquidación fue de 32.265.000 ptas, esto es, un remanente positivo cercano a los 10 millones de ptas.

Por otra parte, el concepto de “Estudios” que en el Iº Plan supuso una liquidación de 38.614.000 ptas, desciende en el periodo 97-99 a los 13.509.000 ptas (a pesar de no contar en el IIº Plan con crédito autorizado alguno).

Ya en el **Capítulo IV “Transferencias y subvenciones por gastos corrientes”**, obtenemos una serie de resultados sumamente significativos.

En primer lugar, se comprueba el hecho antes señalado de que la reducción de gastos en el apartado puramente administrativo repercute a favor de un mayor porcentaje de ayudas directas a empresas.

Así, mientras que el Iº Plan, el Capítulo IV supone el 72.45% del gasto total, en el IIº Plan se liquidaron 2.268.077.000 ptas, es decir, un 74.9% y tan solo 10,3 millones ptas menos con respecto al periodo 1994-1996, a lo cual es necesario advertir el remanente positivo de más de 21 millones de ptas que se produjo, lo cual demuestra una vez más que la ejecución real del Plan se situó por debajo de las previsiones así como los errores de gestión presupuestaria inter-anual al comprobarse cómo especialmente en el Programa de subvenciones de 1997 existieron restricciones superiores a otros años en los límites porcentuales y en las cuantías totales de las ayudas a empresas mientras que en el cómputo global presupuestario sobresale tal excedente.

En cuanto a la evolución de cada uno de los conceptos, observamos cómo a pesar de que la cuantía anual acordada a través de

los convenios anuales con instituciones de derecho público (Cámaras de Comercio y FIMB, principalmente) sufren un progresivo alza desde los 134.409.000 ptas en 1997, a los 154.724.000 de 1998 y los 180.335.000 ptas de 1999, el total liquidado por este concepto en el IIº Plan, 448.198.000 ptas, quedó muy lejos de los 773.454.000 ptas gastados en el Iº Plan, lo cual demuestra una clara consolidación del criterio de los responsables públicos del Departamento de Comercio a favor de una mayor intervención institucional del Gobierno Vasco en la selección de los proyectos empresariales de Internacionalización así como en la distribución de las asignaciones financieras para tal fin.

Esta afirmación se corrobora al comparar los datos presupuestarios finales de ambos Planes. Así, el concepto de “transferencias a empresas privadas” del IIº Plan aumenta 36 millones de ptas con respecto al trienio 94-96, alcanzando los 1.014.110.000 ptas, mientras que el concepto de “transferencias a familias e instituciones sin ánimo de lucro” superó en 290.580.000 ptas a las subvenciones ofrecidas por el Iº Plan, alcanzando así entre 1997 y 1999 los 805.762.000 ptas.

Centrándonos en estos tres últimos años cabe concluir que los datos esgrimidos arrancan la conclusión de un apoyo institucional más decidido a las actuaciones agrupadas e interempresariales en decremento de las acciones individualizadas de cara a la Internacionalización. Así, solo hay que contrastar la disminución de tal concepto “transferencias a empresas privadas” de los 380.236.000 ptas en 1997, a los 303.511.000 ptas de 1998 y 333.370.000 ptas en 1999, frente a los continuos aumentos registrados en “transferencias a familias e instituciones sin ánimo de lucro”²⁹³, concepto éste que liquidó en 203.879.000 ptas en 1997, 258.750.000 en 1998 y hasta 343.133.000 ptas en 1999.

Por último, señalar que el **Capítulo VII “Transferencias y subvenciones para operaciones de capital”** corrobora el descenso de la importancia presupuestaria de otros entes públicos cara a la ejecución del Programa ya que entre 1997 y 1999 este capítulo llegó a 112.510.000 ptas, es decir, 24.290.000 ptas menos que en el Iº Plan.

²⁹³ Recordemos que esta última reúne principalmente a las Asociaciones Sectoriales de empresas.

VI.6.- Comparación de los resultados de los análisis presupuestarios.

Como conclusión al conjunto de resultados que ofrece la evaluación y posterior análisis comparativo de las liquidaciones presupuestarias de los diferentes Planes Estratégicos investigados, cabe afirmar finalmente que la decisión política de apoyar la Internacionalización de las empresas vascas durante la década de los noventa se ha traducido efectivamente en un aumento significativo de los recursos presupuestarios asignados a tal efecto.

En este sentido, no cabe más que realizar una sencilla comparación entre los 1311 mill del periodo 91-93 con los 3027 mill del periodo 97-99, si bien es necesario puntualizar que esta última cifra es menor que 3144 mill del trienio 94-96, lo cual no deja de sorprender por cuanto que, a nivel general, la capacidad presupuestaria de la Administración General de Euskadi no ha dejado de aumentar significativamente año tras año y, a nivel particular, ya hemos dejado constancia a lo largo de este estudio que las peticiones de ayudas y subvenciones de las PYMES en determinadas acciones de apoyo a la exportación e implantación en el exterior quedaron sin poder cubrirse.

De manera más pormenorizada también cabe resaltar que a pesar de la reasignación de recursos presupuestarios que se observa entre las liquidaciones del I° y del II° Plan a favor de una mayor capacidad financiera de apoyo a las empresas a costa de un menor coste de la infraestructura material y humana de la Administración, es necesario advertir que a pesar de que la propia formulación del contenido del II° Plan preveía un menor nivel en el número general de peticiones empresariales de las distintas acciones que se ofrecían, el capítulo de “Gastos de Personal” sufrió un aumento en el periodo 97-99 de casi 17 mill que no se justifica con el aumento de plantilla en la Dirección de Promoción.

Por el contrario es necesario subrayar el ajuste o la restricción observado en el capítulo II de “Gastos de funcionamiento” al descender la representación de éstos de un 14.03% del total de las liquidaciones del I° Plan al 10.74% a lo largo del II° Plan.

Asimismo, es de resaltar que a pesar de esta reducción en dicho capítulo, fue mucho más notorio el esfuerzo de la Dirección de

Promoción por dar una mayor publicidad e información del contenido de los Planes Estratégicos de Promoción de Exportaciones entre el ámbito empresarial vasco al pasar conceptos presupuestarios como “Comunicación Institucional” de los 8 a los 24 mill, o el concepto “Reuniones, conferencias y cursos” de los 3 a los 14 mill.

Por último, el capítulo IV de Transferencias y subvenciones para gastos corrientes nos ofrece la oportunidad de poder resaltar la corrección del Departamento a favor de un mayor protagonismo institucional en su propia política al limitar sustancialmente las transferencias a instituciones de derecho público que venía realizando (de los 773.454.000 a los 448.198.000 ptas) para fortalecer su capacidad directa de reasignación de los fondos de ayudas entre las empresas tal y como lo demuestran los 290.580.000 ptas de más en el IIº Plan en trasferencias a familias e instituciones sin ánimo de lucro (que se refieren a consorcios de exportación y asociaciones exportadoras mayormente) así como una reducción en más de 24 mill en transferencias por operaciones de capital.

VI.7.- Recapitulación.

1. A tenor de la composición de los miembros de la Comisión de Evaluación de los proyectos empresariales entendemos que dicha Comisión ha de estar conformada en mayor medida por cuadros técnicos directamente implicados en la tramitación y evaluación de las solicitudes.

En este sentido, junto con la obligada presencia en dicho órgano evaluador del titular de la Dirección de Internacionalización (anterior Promoción exterior) el proceso ganaría en calidad y objetividad aumentando la presencia de la/el Responsable del Área de promoción exterior y de Servicios como Consorcios de Exportación en vez de atenerse a cargos indirectos en esta cuestión como serían en este caso la presencia anual de los Delegados territoriales del Departamento de Comercio, quienes pudieran o no indirectamente toda la problemática de la Internacionalización de las empresas vascas.

Así, las vocalías quedarían mejor representadas para el fin que persigue esta Comisión si estuviera también participada junto con dichos responsables de áreas por un mayor número de técnicos directamente relacionados con la gestión de la tramitación, gestión y pre-evaluación de las propuestas.

2. Tal y como lo adelantábamos anteriormente, no todos los criterios de valoración cuentan con el suficiente grado de comprobabilidad, tan necesario a la hora de seleccionar unos proyectos empresariales de otros.

En este sentido, si bien se puede comprobar aspectos como el número de empresas involucradas, el carácter innovador del producto o la diversificación geográfica, otras variables como el “efecto tractor” que podría conllevar o incluso la “creación de empleo” son cuestiones cercanas a lo intangible en lo referido al mundo de la exportación.

No en vano, estos dos últimos dependerán sobremanera más del éxito o fracaso de la venta final y su cantidad que del proyecto mismo en sí, por no hablar de un “efecto tractor” cuya influencia no tiene por qué recaer sobre prestaciones y servicios de empresas vascas y, por

ende, la complejidad es mucho mayor que la mera cuantificación evaluativa de dichas variables.

Así, un proyecto sobre el papel no puede demostrar por si mismo para el caso de “implantaciones en el exterior” cuál es el “grado de penetración en el mercado” que siquiera se podría hipotéticamente obtener.

3. Cabe resaltar que aspectos tan importantes de cara a la Internacionalización y que incluso durante el IIº Plan han recibido el calificativo de objetivo estratégico, posteriormente no han contado en realidad con el respaldo institucional de recursos públicos necesarios para llevarlos a cabo con el debido rigor.

Nos referimos concretamente a la casi nula actuación pública en el aspecto de la dispersión geográfica de las exportaciones vascas. En este sentido, a lo largo de las acciones contempladas en este IIº Plan, son contadas las ayudas o los indicadores de valoración que tomen de alguna forma en consideración la obligada apertura de la economía vasca hacia nuevos mercados.

Así, en lo referente al conjunto de ayudas y subvenciones emitidos por el Gobierno Vasco solo la actividad de “Actuaciones interempresariales” cuenta con un criterio de valoración que favorece a proyectos cuyas vistas están puestas en nuevas áreas geográficas (con máximo de puntuación del 19%).

Si atendemos a las cantidades otorgadas a las empresas vascas en concepto de bolsas de viaje al extranjero, las relacionadas con mercados calificados internacionalmente como emergentes tampoco van más allá que una sobrevaloración en concepto de distancia o nivel de vida del lugar en cuestión.

Tan solo cabría destacar una discriminación institucional positiva hacia esos nuevos mercados en lo referente a la organización de misiones comerciales o la financiación de becarios en el extranjero, acciones éstas donde hemos podido comprobar una mayor incidencia en áreas nuevas menos habituales o tradicionales.

4. En similares términos cabría hablar del objetivo de la diversificación sectorial puesto que la labor institucional al efecto tan solo ha tenido repercusiones en contadas acciones.

Así por ejemplo, ha sido destacable en el apartado de estudio de nichos de mercado para segmentos económicos estratégicos así como su posterior tarea en la búsqueda y conformación de consorcios de exportación o la labor institucional de especializar sus servicios según sectores (caso del sector servicios).

Sin embargo, a la hora de valorar y evaluar los proyectos empresariales y determinar así la asignación de ayudas, las variables que evaluaban tal diversificación tan solo se ha producido en el apartado de “Actuaciones inter-empresariales” como la variable “innovación (objeto, costo...)”, todo lo cual es insuficiente para lograr un objetivo de estas características.

5. Tanto en el Iº Plan como en el IIº Plan estratégico se produce la dificultad de pretender formular una serie de objetivos con su correspondiente cuantificación de recursos materiales que posteriormente dependen absolutamente de la asignación presupuestaria que se concediera anualmente a la Dirección de Promoción del Departamento de Comercio.

Evidentemente, y tal y como se conformaron los Planes, esto supuso elaborar y prever un número determinado de acciones sin contar con un respaldo financiero anual conocido, es decir, sin quedar consignado un crédito de forma trianual en las previsiones presupuestarias del Gobierno Vasco.

El resultado es precisamente el que hemos podido comprobar en la mayor parte de las acciones, esto es, la organización de un sensiblemente menor número de actuaciones de información, sensibilización y promoción exterior institucional directa así como una cantidad inferior de ayudas y subvenciones a favor de la internacionalización empresarial, todo lo cual hemos demostrado constantemente como mermaba en la consecución de los objetivos y las previsiones establecidas en ambos Planes.

Por consiguiente, cabe concluir que la formulación de este tipo de Planes requiere de un aseguramiento de crédito presupuestario y que esté en consonancia con los objetivos y con los recursos humanos y materiales administrativos apropiados.

6. Una vez más la evaluación del Plan estratégico topa con la dificultad de no contener indicadores apropiados para valorar de manera adecuada el apoyo institucional de la Internacionalización de las empresas vascas.

De hecho, resulta paradójico comprobar cómo en los Planes, la Dirección de Promoción no ha contrastado no solo los resultados de sus acciones con los objetivos planteados sino ni siquiera los datos macro-económicos propuestos con los datos de coyuntura económica del momento.

En este sentido, volvemos a recalcar en primer lugar que los objetivos propuestos por la Administración no pueden ser evaluados desde el punto de vista de la coyuntura empresarial del momento sino

que la evaluación ha de realizarse en función del grado de eficacia y eficiencia tanto de las acciones aprobadas como de la gestión de los recursos asignados.

Y en vista de los resultados de los análisis que hemos realizado, parece imprescindible subrayar esto último, ya que tal y como advertimos en el marco teórico, la correcta formulación de objetivos y actuaciones no es sinónimo de éxito si no va acompañado tanto de una correcta distribución de los recursos administrativos como de su eficaz gestión a la hora de ejecutar el Plan.

De hecho, si por algo se caracterizan ambos Planes es por la enorme dificultad que ha supuesto la falta de los medios presupuestarios previstos para desarrollar el total de actuaciones previstas y que se estimaron como necesarias para alcanzar los objetivos inicialmente propuestos.

7. Si bien la base de la cual parte el diagnóstico y la formulación de los Planes estratégicos de promoción de exportaciones vascas está asentada en el conocimiento de los puntos débiles que deben superar las empresas vascas en su particular reto hacia la Internacionalización, a tenor de las acciones institucionales desarrolladas hasta el momento aún quedan pendientes ámbitos y aspectos que se nos antojan fundamentales una vez sabemos de las constantes necesidades y reclamaciones empresariales a la Administración vasca.

Al respecto, si bien es cierto que el Departamento de Industria y Comercio han demostrado una especial dedicación, no solo desde la creación de estos Planes en 1994 sino a nivel general desde la época de la reconversión industrial vasca de los ochenta, a favor de desarrollar todo tipo de iniciativas que suplieran las reducidas dimensiones de las empresas vascas²⁹⁴ y su escasa cooperación mediante el apoyo a la creación de “clusters”, “asociaciones culturales”, “actuaciones interempresariales” o “consorcios” (todos ellos igualmente trasladados al ámbito de la promoción pública a la Internacionalización empresarial vasca) aún quedan asignaturas pendientes de gran importancia.

Así, uno de los principales es que la iniciativa pública debe compartir “riesgos” con las empresas en proyectos hacia el exterior

²⁹⁴ En 1997 estos eran los puntos débiles más significativos de las empresas vascas a la hora de abordar su Internacionalización: Reducida dimensión de las PYMES y su escasez cooperación, economía muy concentrada en torno a sectores tradicionales, diferencial en relación a la cultura emprendedora con los países más avanzados, mercado financiero poco proclive a asumir riesgos en los proyectos empresariales, suelo industrial insuficiente, una utilización modesta de las tecnologías de la información en nuestras empresas y escasez de mano de obra cualificada y especializada.

debido a los límites y obstáculos financieros con que se encuentran las empresas vascas. En este sentido, es necesario el liderazgo de la acción del Gobierno y la Administración vasca en la participación y gestión de Sociedades de Capital-Riesgo con capacidad de apoyar financieramente proyectos empresariales de interés estratégico para la Internacionalización de la economía de Euskadi y que por falta de la suficiente ayuda presupuestaria son pospuestos u olvidados.

Esta necesidad se agrava aún más precisamente desde el momento en que las grandes entidades financieras han invertido y apostado por sectores de la “nueva economía” (tecnologías, comunicaciones, energéticos...) y se corre el peligro de postrar otros sectores, segmentos o proyectos competitivos.

Por otro lado, urge una respuesta institucional mucho más decidida a favor de la diversificación de los segmentos productivos que exportan.

Esto es solo posible otorgando la debida consideración a la promoción pública de una cultura empresarial innovadora, y así como existen ayudas públicas y criterios de evaluación de proyectos de creación de empresas innovadoras, éstos también han de ser extrapolados al campo de la exportación y la inversión en el exterior.

De lo contrario, se corre el peligro de hacer girar una buena parte de las exportaciones entorno a sectores tradicionales mayormente expuestos al comportamiento cíclico de la economía mundial. Finalmente y con especial atención a los sectores maduros donde la competitividad es aún mayor, es necesario realizar una fuerte apuesta por extender las tecnologías de la información a las PYMES vascas.

A excepción de las empresas de servicios y, más concretamente, las relacionadas con las tecnologías (empresas informáticas, consultorías, ingenierías, o incluso financieras) que son las que han avanzado a mayor ritmo en su incorporación a la sociedad de la información, las empresas inmersas en sectores tradicionales denotan un ritmo mucho más lento. Los factores principales que limitan dicha incorporación son: la rápida evolución de las tecnologías, la gran dispersión tecnológica en el mercado, el nivel de tarifas telemáticas y el coste de las inversiones necesarias frente a los beneficios “medios” que se obtienen con su incorporación.

8. Incluso desde el punto de vista político-administrativo, huelga todo comentario acerca de la importancia de contar en nuestros días con una buena infraestructura de redes de Internacionalización que procure la información, el apoyo y asesoramiento técnico “in situ”.

En este sentido, es sobradamente conocido el complejo de Fundaciones, Institutos, Delegaciones y Sociedades de las cuales se

sirve la Administración vasca para llevar a cabo su labor de ayuda promoción de los intercambios comerciales y de inversiones de Euskadi con otros países.

Sin embargo, de todo ello cabe advertir que, al menos para los fines económico-comerciales que analiza este estudio, es necesario realizar una profunda reflexión a presente acerca de la idoneidad de desligar lo que ha sido el núcleo duro de esta Red de Internacionalización vasca, principalmente alrededor de la presencia de colectividades vascos en el exterior (sobre todo la Diáspora vasca en el continente americano) para adaptarla a los verdaderos focos actuales de poder de decisión políticos, industriales y financieros que, en definitiva, son los que realmente interesan al quehacer tanto de las empresas como de la propia Administración Vasca.

Con ello queremos subrayar la idea de que si bien la Diáspora vasca ha cumplido y seguirá cumpliendo una extraordinaria tarea de incalculable valor político y económico para los intereses de Euskadi, no menos cierto es que durante las próximas décadas otras áreas como Bruselas, Berlín, Tokio, Beijing u otros grandes polos industriales o financieros como el este de EE.UU. habrían de conformarse en los nuevos ejes vertebrales de la acción exterior vasca.

VII.- Efectos de los Planes estratégicos de Promoción exterior de empresas vascas en el Mercosur y Chile.

VII.0.- SUMARIO.

VII.1- Contextualización: Antecedentes y perspectivas de las relaciones UE-MERCOSUR.

VII.1.1.- Marco institucional, normas y procedimientos de la UE en materia de política comercial.

VII.1.2.- Aspectos y características de la política comercial común europea.

a.- Multilateral:

b.- Interregional: UE-América Latina.

VII.2- Las relaciones entre la UE y el Mercosur.

VII.2.1.- Perspectiva histórica de las relaciones UE-América Latina.

VII.2.2.- Que es el Mercosur.

VII.2.3.- Características y efectos de las relaciones mantenidas entre la UE y Mercosur: El Acuerdo Marco Interregional.

a.- *Descripción y análisis del Acuerdo Marco Interregional.*

b.- *Características y efectos del Acuerdo en las Relaciones Birregionales.*

VII.2.4.- Situación económico-comercial de las relaciones UE-Mercosur (1990-1996).

a.- *Comercio de bienes.*

b.- *El comercio de servicios entre la UE y el Mercosur.*

VII.3.- Informe de situación comercial de los mercados estratégicos para las PYMES vascas en el cono sur americano.

VII.3.1.- Argentina.

- 3.1.1.- *Política comercial de Argentina a comienzos de los noventa.*
- 3.1.2.- *Acuerdos internacionales:*
- 3.1.3.- *Comercio Internacional.*
- 3.1.4.- *Comercio bilateral España-Argentina.*
- 3.1.5.- *Comercio bilateral Euskadi-Argentina.*

VII.3.2.- Chile

- 3.2.1.- *Información básica: Geografía y recursos naturales.*
- 3.2.2.- *Política económica.*
- 3.2.3.- *El sector exterior*
- 3.2.4.- *Relaciones económicas y comerciales entre España y Chile.*

VII.3.3.- Brasil.

- 3.3.1.- *Comercio internacional.*
- 3.3.2.- *Balanza de pagos:*
- 3.3.3.- *Comercio bilateral hispano-brasileño.*
- 3.3.4.- *Comercio bilateral Euskadi-Brasil:*

VII.4.- Efectos de los planes estratégicos en el Mercosur y Chile (1994-1999).

VII.4.1.- *Análisis de la evolución geográfica de las exportaciones vascas durante el periodo 1994-1999.*

VII.4.2.- Evaluación de las misiones comerciales.

- 4.2.1.- *Informe de la misión de negocios a Argentina y Brasil (14 al 23 de mayo de 1994).*
- 4.2.2.- *Informe de misión de negocios a Argentina:*
- 4.2.3.- *Misión de negocio a Peru-Chile (1997).*

VII.5.- Presencia y efectos de la Red de Internacionalización sobre las empresas vascas en el Mercosur.

A la hora de analizar y obtener conclusiones oportunas respecto de los Planes estratégicos hasta aquí estudiados, nos parece oportuno y del máximo interés evaluarlos, no solo instrumentalmente, acción por acción y área por área; no solo institucionalmente, en cuanto al comportamiento del Gobierno Vasco como organización administrativa al servicio del tejido económico de Euskadi, sino que, permitiéndonos como nos permiten los Planes Estratégicos dar un paso más adelante en su evaluación, vamos a investigar sus efectos y su incidencia en los resultados de las exportaciones vascas precisamente sobre el terreno, que en nuestro caso delimitaremos al ámbito geográfico del Mercosur y Chile.

El motivo de elegir dicho espacio económico estriba fundamentalmente en que, tal y como hemos explicado, la capacidad exportadora vasca estaba excesivamente concentrada en el marco de la UE y, por tanto, uno de los objetivos de estos Planes era lograr una mayor diversificación exportadora.

Así las cosas, el Cono Sur americano presentaba para la economía vasca un claro desequilibrio entre, por un lado las potencialidades económicas que “a priori” ofrecía a mediados de la década de los noventa y, por otro, la escasa presencia empresarial vasca en dicha área, todo lo cual implicaba un claro reto para abordar dicho mercado de forma inmediata.

Por otro lado, la fuerte presencia “pseudo-institucional” con la que cuenta la Administración Vasca en dichos países ofrece una oportunidad inmejorable para contrastar todo cuanto hasta aquí hemos avanzado respecto de las Administraciones Públicas y sus actividades en el exterior.

Más concretamente, nos otorga una excusa perfecta para evaluar cuál es el grado de efectividad real, por un lado, de las acciones de la Administración vasca in situ en el exterior y, por otro, cómo gestiona su infraestructura organizativa y de personal tanto con respecto al exterior como en el exterior.

VII.1- Contextualización: Antecedentes y perspectivas de las relaciones UE-MERCOSUR.

VII.1.1.- Marco jurídico-institucional de la UE en materia de política comercial.

A nivel de la UE, la política comercial común es el pilar básico de la unión aduanera.

Desde el Tratado de Roma así se contempla en su art. 113, tomando en consideración los arts. 228, 235 y 238 para otros aspectos relacionados con las relaciones económicas exteriores.

La política comercial común se basará en principios uniformes, particularmente en lo que se refiere a las modificaciones arancelarias, la celebración de acuerdos arancelarios y comerciales, la consecución de la uniformidad de las medidas de liberalización, la política de exportación, así como las medidas de protección comercial y, entre ellas, las que deben adoptarse en caso de dumping y subvenciones.

En cuanto al procedimiento legislativo, el Consejo aprueba por mayoría cualificada importantes acuerdos comerciales internacionales, para lo cual precisa del consentimiento del Parlamento Europeo. Este mismo consentimiento es preciso en el caso de los Acuerdos de Asociación previamente a la aplicación de los mismos.

En virtud del mandato aprobado por el Consejo, el papel de la Comisión consiste en negociar acuerdos comerciales exteriores multilaterales en el ámbito de la OMC, así como también acuerdos bilaterales.

Igualmente, aplica la legislación comercial de la UE y propone nuevas normas.

Desde el punto de vista administrativo, las Direcciones Generales 1a y 1b comparten la responsabilidad de las Relaciones Exteriores.

La Dirección General (D.G.) III se ocupa de ciertas cuestiones de cooperación industrial, y la D.G. VII del Convenio de Lomé y de algunos programas específicos de desarrollo.

Desde una visión institucional y administrativo de conjunto en el ámbito de la UE, bajo esta coyuntura, la política comercial de los gobiernos estatales trata de influir sobre los flujos de exportación e

importación mientras que los gobiernos sub-estatales se destacan más, en colaboración con los primeros, por primar, apoyar y promocionar sobre todo la incursión comercial e inversora de sus economías en los mercados exteriores.

Por lo que se refiere a la exportación, hace tiempo que los distintos Gobiernos y Administraciones dejaron de basar sus políticas en las prácticas tradicionales de subvención de productos exportables, tal y como quedó sancionado por el sistema GATT-OMC.

Resta la política de promoción de exportaciones, que es una vía de actuación cuyo objetivo es el apoyo de sus respectivos intereses en los mercados exteriores, a través del ofrecimiento de créditos blandos en las condiciones pactadas en los foros internacionales, la organización de ferias y visitas de exportadores a sus mercados-objetivo, el establecimiento de unos parámetros de calidad industrial, la configuración de la imagen del producto nacional identificable como relativo a su origen geográfico, el compromiso activo en la definición y apoyo a sectores considerados como estratégicos o la asunción de la defensa de intereses de exportación que hallan resultado menoscabados en terceros mercados.

VII.1.2.- Aspectos y características de la política comercial común europea.

a.- Multilateral.

La orientación general de la política comercial comunitaria es de apertura y liderazgo de las iniciativas de liberalización que se desarrollan en los foros multilaterales, lo cual no está reñido con la protección de sectores sensibles, o con la obtención de contrapartidas.

En líneas generales, se suelen delimitar dos grandes grupos con actitudes diferenciadas: el de los países del centro y norte de Europa, con una filosofía librecambista, y el de los países mediterráneos, que consideran necesario un enfoque selectivo a la hora de dismantelar la protección frente a terceros, y que desean hacer valer las concesiones realizadas con el fin de obtener contrapartidas.

b.- Interregional: UE-América Latina.

Pero, aparte de la participación en negociaciones y foros multilaterales (caso de la OMC), la UE también cuenta con distintos tipos de acuerdos comerciales con diferentes sujetos.

Así, todos los países de Latinoamérica se benefician del sistema de preferencias generalizadas, y de entre ellos catorce países cuentan con acuerdos regionales en materia económica y de comercio.

El comercio entre la UE y América Latina supone más de 45.000

mill de euros.

Esta región ha sido uno de los mercados que más rápidamente han crecido en lo que se refiere a las exportaciones europeas. Al comercio con la UE corresponde más del 20% del total de las importaciones y exportaciones europeas, lo que representa tan solo un 5% del comercio exterior de la Unión.

VII.2.- Las relaciones entre la UE y el Mercosur.

VII.2.1.- *Perspectiva histórica de las relaciones UE-América Latina.*

Hay que resaltar que el relanzamiento en los últimos años de la integración y la cooperación latinoamericana, aunque recoge algunos de sus elementos tradicionales, tiene una nueva dimensión y naturaleza: el intento de superación de la crisis económica y la consolidación de la democratización política²⁹⁵.

De un lado, este último elemento, la homogeneidad democrática, es la que va permitiendo la consolidación de la concertación política. Del otro, el relanzamiento de la integración económica tiene unas bases diferentes a las experiencias realizadas anteriormente. La diferencia estriba en que la liberalización entre socios de un determinado esquema de integración ya no se percibe como un instrumento para ampliar mercados nacionales, sino que forma parte de una apertura general hacia el exterior. Con ello se busca aumentar la competitividad de la producción como base para una inserción más activa en la economía internacional.

En resumen, podemos resaltar cuatro razones fundamentales que explican esta vitalización de los procesos de organización regional y subregional en Latinoamérica:

- la existencia de una tendencia mundial a la formación de grandes bloques económicos,
- la necesidad latinoamericana de insertarse a una economía mundial globalizada en un momento de recuperación del crecimiento económico,
- la estabilización de los regímenes democráticos latinoamericanos,
- la transformación del sistema político internacional.

Por tanto, el cuadro a futuro que ofrece Latinoamérica a las

²⁹⁵ Para reconocer la evolución histórica durante la segunda mitad del siglo XX ver: AYUSO, A.: *"La relación euro-latinoamericana a través del proceso regional europeo"*. Revista CIDOB d' Afers Internacionals, nº 32, 1996, pp 147-164.

puertas del nuevo siglo es el de un clima político lenta pero paulatinamente mejorado y unas políticas económicas cada vez más rigurosas, marcadas por fuertes ajustes estructurales que propiciarán la reducción de la deuda externa, la mejora de las finanzas públicas y el retorno de la inversión extranjera y que, por ende, conllevan la liberalización y una mejor integración en los mercados internacionales.

En la misma línea, la puesta en práctica del “Regionalismo abierto” se descubre como causa directa de la revitalización del comercio, de la mejora de la competitividad y el desarrollo de nuevas oportunidades.

El intento por incrementar los distintos procesos y procedimientos de integración en el seno del continente americano (Grupo de Río, NAFTA, Mercosur, Pacto Andino y el Mercado Común Centroamericano) hace posible que los países latinoamericanos defiendan sus intereses con mayor efectividad.

Con todo ello, debemos hacer referencia a la intensificación del libre comercio que se manifiesta a través de múltiples formas y, especialmente a través de grandes formaciones: Por un lado, El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) que entró en vigor el 1 de Enero de 1994, con todas sus incidencias políticas y económicas y, por otro lado, la creación del Area de Libre Comercio de América del Sur (ALCAS), encabezada especialmente por el MERCOSUR y en concreto Brasil.

Desde un punto de vista político y económico, hay que tener presente la consolidación de dos bloques subregionales en América Latina, aunque todavía es difícil definir con total certeza sus contornos. Está clara una subregión centrada en el NAFTA, Centroamérica, el Caribe y posteriormente algo más pero aún de difícil precisión, que daría lugar al ALCA; y por otro lado, otra subregión centrada en el ALCAS que englobaría, además del Mercosur y Bolivia, al resto de países andinos.

De esta subregión, el núcleo duro integracionista sería el Mercosur.

Uno de los factores que mejor explican esta división es la diferencia del modelo social que existe en ambas regiones. Esta posible fragmentación de América Latina en dos realidades diferenciadas tendría mucha incidencia en las relaciones internacionales, ya que implicaría que el norte se inclinase hacia los Estados Unidos, mientras que el Sur profundizase en su vocación europea²⁹⁶.

El interés de Latinoamérica y la UE por estrechar sus relaciones viene dado por factores culturales, geopolíticos y de

²⁹⁶ ALDECOA,F.: *"El Acuerdo entre la UE y el Mercosur en el marco de la intensificación de relaciones entre Europa y América Latina"*. Revista de Instituciones Europeas. Dic. 1995, pp 761-792.

complementarización económica²⁹⁷.

Más concretamente, Latinoamérica está pretendiendo diversificar sus fuentes y alternativas tecnológicas y de capital, asegurándose una cooperación constructiva entre iguales.

Europa, por su parte, desea consolidar y mejorar su posición comercial y tecnológica en esta región de fuerte potencial de crecimiento, apoyando política y económicamente los distintos procesos integradores de la zona. Este apoyo se traduce en el fortalecimiento del diálogo político para el desarrollo del sector privado y la cooperación económica en áreas de interés mutuo, como por ejemplo el campo de la industria, la ciencia, la tecnología y el mundo de la información.

En líneas generales es en el periodo de los noventa cuando la UE decide firmar acuerdos de tercera generación en Latinoamérica, caracterizados por la ampliación de los ámbitos materiales así como por el incremento notable del comercio, de la inversión europea y la ampliación sin precedentes de la cooperación al desarrollo.

Estos acuerdos de tercera generación se caracterizan por la fundamentación de la cooperación avanzada y la diversificación en sus ámbitos, completando así la asistencia tradicional con una nueva cooperación que da preferencia a los mecanismos asociativos sobre los asistenciales, lo cual contribuye a mejorar la eficacia de los sistemas productivos.

Al respecto, cabe destacar los programas europeos ECIP y AL-Invest, destinados al fortalecimiento de la promoción industrial y la inversión privada en América Latina.

En cuanto a la promoción del comercio exterior, la UE tiene intención de crear medidas para el mejor acceso y diversificación de exportaciones e importaciones en ambos mercados.

VII.2.2.- Que es el Mercosur:

El fundamento teórico principal de la integración económica del Mercosur es la búsqueda de una nueva inserción internacional.

Tal y como anteriormente comentábamos, después de los ochenta, la década perdida en América Latina, surge la revitalización de la cooperación y la integración pero sobre bases distintas.

El objeto de esta nueva integración será, como en décadas anteriores, la liberalización comercial y la creación de zonas de libre comercio.

Sin embargo, la diferencia estriba en que la liberalización entre

²⁹⁷ AA.VV.: *América Latina-UE. En camino a la Asociación*. Santiago de Chile. CELARE. 1996. AA.VV.: *América Latina-UE . Más allá del 2000*. Santiago de Chile. CELARE. 1997.

socios de un determinado esquema de integración ya no se percibe solo como un instrumento para ampliar los mercados nacionales sino como parte de una apertura general hacia al exterior. Con ello se busca aumentar la competitividad de la producción de los sectores exportadores como base de una reinserción más activa en la economía internacional. Antes, los beneficios de la integración eran estáticos, ahora se provocan los efectos dinámicos, es decir, el aumento de las inversiones y una mayor difusión de la tecnología.

En esta lógica surge el Mercado Común del Sur, Mercosur²⁹⁸, como un esquema de integración económica que busca la inserción de los países sudamericanos en la economía mundial.

Entre los catalizadores que ayudan a la puesta en marcha del esquema de integración se encuentran la convergencia entre programas de reforma económica implantados por los gobiernos de estos países y, en el plano internacional, la creación acelerada de bloques económicos. Igualmente, habría que añadir que en función del grado de consolidación democrática en el área, esto permitiría un mejor entendimiento político entre los gobiernos de sus cuatro países (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) de estructura tan asimétrica.

El Mercosur es fruto de un largo proceso que se inicia con una fase de integración sectorial a partir de 1986 y que tiene su origen en el programa bilateral PICAB que fue ampliado en negociaciones posteriores a más protocolos sectoriales entre Brasil y Argentina. Esta primera fase se caracterizó por una integración sectorial en la que se negocian preferencias producto a producto.

Un segundo antecedente fue la firma en 1988 del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre los dos países, que apuntaba a la creación de un mercado común en el plazo de 10 años. En 1990 se inician ya, como consecuencia de los avances en la

²⁹⁸ Al respecto del Mercosur sugerimos los siguientes artículos: FERRER, A.: "Mercosur: trayectoria, situación actual y perspectivas", en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol.35, n° 140, Ene-Mar 1996, pp563-583.

BOUZAS, R.: " El regionalismo en el hemisferio occidental: NAFTA, Mercosur y después", *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, n° especial, vol 36, verano 1996, pp 87-114.

GRANDI, J. y SCHUTT, D.: "El Mercosur en 1996: ¿Consolidación o incertidumbre?. Apuntes sobre los logros y dificultades de una unión aduanera en formación", en *Análisis Político*, n° 29, Sep-Dic 1996, pp 69-82.

LAVAGNA, R.: "Coordinación macroeconómica, la profundización de la interdependencia y derivaciones para el Mercosur. Notas sobre la oferta y demanda de coordinación", en *Desarrollo Económico*, vol 36, n° 142, jul-sep 1996, pp 555-580.

MARIN, M.: "Nuevas orientaciones en las relaciones de la Unión Europea con América Latina: EL Acuerdo con Mercosur", *Situación. Servicios de Estudios del BBV*, 1996, pp 249-262.

consecución de los objetivos, conversaciones cuatripartitas a nivel gubernamental que desembocaron en el establecimiento formal del Mercosur.

Dichas negociaciones culminan con el Tratado de Asunción en 1991, una vez aprobado por los cuatro parlamentos estatales.

La nueva situación histórica que vive América Latina a finales de los ochenta, junto con la existencia de una voluntad política clara de avance en la integración, permite que, del inicial propósito de Brasil y Argentina de crear una unión aduanera bilateral, se pueda pasar, mediante la firma del Tratado de Asunción, a formar un Mercado Común multilateral con cuatro países y abierto a otros.

El Mercosur, tal y como ya se ha señalado, se formaliza a partir del Tratado de Asunción que prevé en su art.1.º “...la constitución de un mercado común antes del 31 de Diciembre de 1994”.

Este, implica la libre circulación de bienes servicios, y factores productivos entre los países a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias. Este trabajo establece los elementos para la configuración de una unión aduanera y, por lo tanto, de una política comercial propia. En cumplimiento de estas disposiciones, el 1 de Enero de 1995 entra en vigor el arancel externo común.

A pesar de la denominación que mantienen algunos autores, Mercosur es una organización internacional de tipo clásico, es decir, de carácter intergubernamental.

En el Mercosur hay a lo sumo la renuncia a ejercer ciertos derechos “soberanos”, es decir, hay una renuncia abdicativa sin trasladar a terceros las competencias, ejerciéndose con plenitud la soberanía en el seno del Mercosur.

Sin embargo, si hacemos una lectura propiamente latinoamericana y atendiendo al proceso en curso y las contexto histórico, hay que resaltar también cierta voluntad política expresada a través de pequeñas decisiones de caminar hacia algo más que una mera organización regional de tipo clásico. Así, en el preámbulo del Tratado se expresa “voluntad política de dejar establecidas las bases para una unión cada vez más estrechas entre los pueblos”.

Este factor político se reafirma en el Protocolo de Ouro Preto, cuando se afirma su voluntad de trascender los aspectos exclusivamente comerciales.

En otro orden de cosas, hay que resaltar que Mercosur es el movimiento de integración subregional más importante de América Latina y que por su potencial económico y su dinamismo en el crecimiento económico, habiendo llegado a alcanzar tasas de hasta casi el 5%, se convierte en una región emergente de gran interés internacional y en la cuarta zona económica del mundo.

Su producto nacional bruto es más de la mitad del de América Latina, su población es de cerca de 200 millones de habitantes y su extensión alcanza casi 13 millones de kilómetros cuadrados.

VII.2.3.- Características y efectos de las relaciones mantenidas entre la UE y Mercosur: El Acuerdo Marco Interregional.

El desarrollo progresivo de las relaciones entre la UE y el Mercosur comienza a poner en evidencia que entre ambas zonas existen notables puntos en común y claros elementos conjuntos, lo que hace aún más clara la insuficiencia del acuerdo interinstitucional vigente antes de 1995.

Esta insuficiencia conlleva que comience a perfilarse la necesidad de ampliar los marcos de relación hasta un modelo distinto. Un modelo que continúe la intensificación de las relaciones pero que además logre que estas relaciones sean más eficientes, con el objeto final de crear una “Asociación Interregional UE-Mercosur” basada en una colaboración equilibrada y solidaria en los ámbitos político, económico y comercial.

Con este objetivo, la Comisión preparó una comunicación al Consejo y el Parlamento Europeo que, basada en las conclusiones del Consejo Europeo de Corfú, estudia las relaciones entre la UE y el Mercosur y sus posibilidades de desarrollo y profundización.

La Comisión planteó en esta comunicación varias opciones en la búsqueda de un asociación interregional con el Mercosur y finalmente se optó por celebrarse un acuerdo marco interregional de cooperación comercial y económica basada en la preparación para la liberalización comercial, el apoyo de la integración en el Mercosur y el desarrollo de una concertación más amplia, como la estrategia más adecuada para la consecución de los fines buscados.

a.- Descripción y análisis del Acuerdo Marco Interregional:

El Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la UE y el Mercosur consta de una declaración de nueve capítulos y es especialmente interesante analizar el preámbulo del Acuerdo. Este, inspirado en valores comunes, resalta los lazos históricos, culturales, políticos y económicos que unen a las dos regiones²⁹⁹, la

²⁹⁹ Para una más exhaustiva especificación de objetivos, políticas e instrumentos de carácter económico, comercial, ciencia, enseñanza y tecnología establecidos en el Acuerdo Marco, ver CANALES, J.M.: "Las relaciones entre la UE y el Mercosur: Balances y perspectivas". *Revista Gallega de Administración Pública*. Abr 1997, pp 13-26.

coincidencia de la existencia por las dos partes de procesos de integración que buscan “...la inserción internacional de sus economías y la voluntad política por establecer una Asociación Interregional de carácter político y económico, basada en una cooperación política reforzada”.

A continuación destacaremos los títulos más sobresalientes para nuestro estudio:

- El Título I analiza los objetivos y el ámbito de aplicación del Acuerdo que tiene como objetivo el fortalecimiento de las relaciones y la preparación de las condiciones para la creación de una Asociación Interregional que abarque los ámbitos comercial, económico y de cooperación para la integración así como otros campos de interés mutuo.
Del mismo modo, se constituye un diálogo político que consolide el acercamiento interregional.
- El Título II analiza el ámbito comercial, comprometiéndose a intensificar sus relaciones y describiendo los ámbitos que abarcará la cooperación comercial, fundamentalmente el acceso al mercado, la liberalización comercial (barreras arancelarias y no arancelarias), así como las relaciones comerciales de las partes frente a terceros, la compatibilidad de las normas GATT/OMC. También, se articula la cooperación en materia de normas, en materia aduanera y en materia de estadísticas.
- El Título III reglamentará la cooperación económica con el objeto, entre otros, de lograr la expansión económica de las dos regiones, fomentar el desarrollo tecnológico y científico, mejorar los respectivos niveles de vida y, en definitiva, facilitar la diversificación y el estrechamiento de los vínculos económicos interregionales. La cooperación empresarial, el fomento de las inversiones, la cooperación energética, la cooperación en materia de transporte, en materia de ciencia y tecnología, de telecomunicaciones y tecnologías de la información y de protección del medio ambiente.

b.- *Características y efectos del Acuerdo en las Relaciones Birregionales:*

Las características más importantes e innovadoras del Acuerdo Marco Interregional que afecta a las relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur son las siguientes:

- Es un Acuerdo que establece por primera vez un marco jurídico general de la relación entre dos uniones regionales, que tiene el carácter de Unión Aduanera, y que se basa en una

colaboración equilibrada y solidaria en los ámbitos políticos, económicos y comerciales.

El objetivo del Acuerdo es el establecimiento progresivo de una zona de libre comercio en el sector comercial y de servicios y una liberalización recíproca y progresiva de los intercambios agrícolas.

- La noción de Asociación quiere manifestar una relación política además de económica y, sobre todo, una relación entre iguales con vocación de futuro.

Se trata de promover con el Mercosur un enfoque específico en relación a la óptica latinoamericana del regionalismo abierto, todo ello, sin perjuicio de una acción única y coordinada.

- El Acuerdo Interregional recoge, a nivel subregional, todas las características de los acuerdos bilaterales de tercera generación. Es decir, además de los aspectos comerciales y económicos, los aspectos de derechos humanos y democráticos e incluso incorpora algunos de los elementos de cuarta generación ya que establece la posibilidad de acceso a los programas intercomunitarios de investigación para el desarrollo, tecnologías avanzadas y telecomunicaciones.

En cuanto a los efectos del Acuerdo Interregional en estas relaciones podemos decir lo siguiente:

- Produce un efecto demostración acerca de la posibilidad de acuerdos de libre comercio intercontinentales con paquetes económicos, políticos y sociales.
- Cambio de prioridad en la política exterior de la UE. A partir de ese momento, América Latina se convierte en el tercer lugar de prioridad después de los países del Este y del Mediterráneo.
- Reestructuración de las relaciones de América Latina con los EE.UU. perdiendo estos últimos el monopolio de la hegemonía de la región.

VII.2.4.- Situación económico-comercial de las relaciones UE-Mercosur (1990-1996)³⁰⁰.

En 1996, el flujo comercial registrado entre la UE y el Mercosur fue de 33 billones de euros (42 billones \$) con un balance favorable a la

³⁰⁰ Estos datos han sido extraídos del Informe de Situación y conclusiones realizado y aprobado por la Comisión técnica bilateral que se constituyó por miembros de la Secretaría General Técnica del Mercosur y técnicos de la Comisión de la UE a mediados de los noventa para explorar las posibilidades económico-comerciales de un Acuerdo de Asociación Interregional entre ambos bloques en los primeros años del siglo XXI.

UE de entre 3.6 y 3.8 billones de euros (4.6-4.9 billones \$).

La UE es el primer socio comercial del Mercosur teniendo en cuenta el 31% de las exportaciones que realiza el Mercosur y el 33% de importaciones desde la UE. A pesar de ello, el Mercosur está perdiendo peso relativo en el conjunto global de las exportaciones de la UE.

Desde 1990, las exportaciones de la UE al Mercosur han ido aumentando a un promedio del 16.5% anualmente mientras que del Mercosur a la UE lo han hecho en un 3.8%.

Durante este periodo (1990-96), la UE ha venido consolidando su tradicional posición como principal proveedor de bienes industriales y capitales, al mismo tiempo que ha creado una nueva línea de exportación en bienes de consumo y automoción.

Inversamente, el Mercosur ha consolidado su posición como mayor proveedor del mercado europeo en bienes agrícolas, si bien hay que añadir que aún no ha logrado diversificar sus exportaciones a lo largo de este periodo de observación.

a.- *Comercio de bienes:*

- *Comercio de bienes en la UE:*

Del total del comercio internacional de bienes por parte de los países miembros de la Comunidad Europea, aproximadamente el 40% es comercio extra-comunitario y el otro 60% lo es intra-comunitario.

El comercio extra-comunitario ha ascendido entre 1990 y 1996 un 37% alcanzando 1.2 trillones de euros (1.5 trillones \$).

Hasta 1993, la UE incurrió en déficit comercial, pero a partir de 1994 pasó a tener superávit como consecuencia de un incremento continuo de exportaciones de un 7% anual frente a un incremento de importaciones de un 3.8% desde 1990.

Concretando en la relación comercial UE-Mercosur, las exportaciones al Mercosur en el periodo 1990-1995 han crecido un 220% (desde 5 billones de euros hasta 17 billones de euros).

En 1996, las exportaciones de la UE al Mercosur representaron un 3% de las exportaciones de la UE a extrazona, mientras que las importaciones procedentes del Mercosur sobre el total importado por la UE fue solo un 2.6%

- *Comercio de bienes con el Mercosur:*

El comercio exterior de los países del Mercosur aumentó un 89% entre 1990 y 1996 (un 178% de importaciones y un 37% de exportaciones), reflejando claramente la considerable apertura implementada por el Mercosur.

De esta forma, el superávit mantenido en 1993 se ha convertido en déficit (12.000 millones \$ en 1996).

La UE es el principal socio comercial del Mercosur (31% de sus exportaciones y 33% de sus importaciones en 1996). Otros socios comerciales del Mercosur, en orden de importancia, son los EE.UU. (20% de exportaciones y 29% de importaciones), ALADI (12% de exportaciones y 8% de importaciones) y Japón (6% de exportaciones y 5% de importaciones).

Tradicionalmente, las exportaciones del Mercosur han sido ampliamente concentrados en productos agrícolas, bienes capitales y equipos informáticos, química y petroquímica, automóviles y textiles.

En el lado de las importaciones, los bienes de capitales contabilizaban un 34% de las importaciones al Mercosur, seguido de química y petroquímica, maquinaria no eléctrica, maquinaria eléctrica, fuel y motores de vehículos.

En cuanto a su comercio de bienes intrarregional, el cual ha incrementado un 31% entre 1990 y 1996, según diferentes fuentes, se encuentra entre el 13.7% (ALADI) y el 16% (EUROSTAT) del total de bienes internacionales comercializados por los países del Mercosur en 1996.

- *El comercio de bienes entre la UE y el Mercosur:*

Crecimiento comercial: El valor total de flujos comerciales entre ambos bloques durante 1990 al 1996 ha ascendido desde 18.956 mill. ecus hasta 33.358 mill. euros, esto es un 76%.

Balance comercial: Hasta 1993 ó 1994, la UE tuvo un déficit comercial con Mercosur que ha devenido en superávit desde 1995. En 1996, este superávit se estima entre los 3.6 mill. euros según EUROSTAT y los 3.8 estimados según el ALADI.

Participación de mercado en Mercosur: Entre 1990-1996, las importaciones desde la UE han aumentado más rápidamente que las importaciones desde EE.UU.

La UE es, por tanto, su principal proveedor y en aumento, EE.UU. se mantiene estable en sus cuotas, mientras que declinan Japón y el resto de Latinoamérica, a excepción de México.

Estructura comercial por sectores: Los productos industriales y bienes capitales son los principales componentes de las exportaciones en la UE, mientras que los del Mercosur son productos agrícolas y comestibles. La UE cuyas exportaciones hacia el Mercosur han aumentado un 16.5% anualmente, ha consolidado su posición tradicional como principal proveedor de bienes industriales y de capital,

a la vez que se han creado nuevas líneas de exportaciones en bienes de consumo y automóviles. En lo referente a esto último, el segmento de automóviles, desde un 5% en 1990 a un 17% en 1995.

b.- *El comercio de servicios entre la UE y el Mercosur:*

El crecimiento de las tasas de participación de los servicios en los más importantes indicadores económicos de ambos bloques refleja un aumento constante.

En muchos casos, el crecimiento de los subsectores de servicios ha superado las tasas estatales de crecimiento, tanto de la producción como del comercio internacional, confirmando el dinamismo del sector como propulsor del crecimiento económico.

En general, la UE es exportadora de servicios (a pesar del déficit comercial de ciertos miembros). Mercosur es importadora de servicios (a excepción de Paraguay y Uruguay).

El Mercosur tuvo un saldo positivo de 80 mill. euros en el comercio de “servicios comerciales” con la UE en 1995.

Este saldo se deriva en gran parte de los superávits obtenidos en los ítems transportes.

El ítem más deficitario para Mercosur en la balanza bilateral de servicios financieros que en 1995 alcanzó 100 mill. euros.

VII.3.- Informe de situación comercial de los mercados estratégicos para las PYMES vascas en el cono sur americano.

A continuación procedemos a resaltar los aspectos más sobresalientes de la situación económica y comercial internacional de los países del Cono Sur americano que fueran calificados como estratégicos para las PYMES vascas en el marco temporal de los Planes Estratégicos de promoción a la exportación.

La finalidad de este apartado es contextualizar tanto los motivos como las causas de dicho interés justo en el momento en que dichos enmarcados son abordados y promocionados desde las instituciones vascas, para así, en siguientes apartados poder contrastarlos con los efectos y los resultados reales de las empresas vascas en dichos mercados.

Como podremos observar, los países destacados en dicha área geográfica fueron Argentina, Chile y Brasil mientras que Uruguay y Paraguay, al contar con un peso específico real absolutamente irrelevante en las relaciones comerciales con Euskadi (ambos no llegan a u 4% del porcentaje con total con Latinoamérica) quedan al margen de la labor institucional vasca y, por ende, de este estudio. Por tanto, pasamos seguidamente a desgranar cuáles eran los datos más significativos.

VII.3.1.- Argentina.

3.1.1.- Política comercial de Argentina a comienzos de los noventa.

A partir de 1989, el Gobierno argentino inició un decidido proceso de reducción unilateral de las barreras tanto arancelarias como no arancelarias a las importaciones. Como consecuencia de esta decisión, la economía argentina es hoy en día una de las más abiertas al mundo.

Al mismo tiempo, se modificaron todos los impuestos a las exportaciones (salvo para algunos productos oleaginosos) y todas las regulaciones y los trámites que obstaculizaban la exportación.

Simultáneamente a estas medidas, a partir de Noviembre de 1992 se perfeccionó el esquema de devolución de impuestos a los exportadores, que ahora alcanza a la totalidad de los aceptados por las normas del GATT.

Para igualar los incentivos a la exportación y a la importación o producir para el mercado interno, se estableció una escala arancelaria, desde el 0% hasta el 20%, creciente con los impuestos pagados y el valor agregado por cada sector.

3.1.2.- *Acuerdos internacionales:*

Argentina forma parte de los organismos internacionales más importantes. Miembros del GATT y del ALADI en el área latinoamericana, es integrante destacado del Mercosur.

Los países que integran el Mercosur ocupan el 60% del territorio latinoamericano y logran un PIB de 750000 millones \$, con un total de 200 millones de habitantes, lo que les sitúa como el cuarto bloque comercial del mundo después de la UE, el TLC y los países del Foro Económico de la cuenca Asia-Pacífico.

El Tratado de Asunción, acuerdo fundamental de Mercosur en 1991, preveía la plena liberalización del comercio en enero de 1995, pero los países miembros acordaron establecer listas de excepción para algunos productos que deseaban proteger y que no estarían sometidos al régimen de arancel cero, hasta que cumplieran un periodo de adecuación fijado para ello.

A pesar de ello, a partir del inicio de 1995, de un total de 9000 artículos de la lista oficial de Mercosur, solo 1627, es decir, el 18% estuvieran exentos de cumplir el régimen de libre comercio. Además el 85% de los productos tendría un arancel externo común (AEC) fijado entre el 0 y el 20%.

A esto hay que añadir que, a finales de 1994, los representantes del Mercosur y de la UE firmaron un Protocolo de intenciones a fin de lograr una asociación interregional basada en una estrecha cooperación política y la liberalización recíproca de todo comercio, aunque teniendo en cuenta la sensibilidad de determinados artículos y la promoción de las inversiones.

De los numerosos acuerdos comerciales firmados por Argentina destaca el Tratado de complementación económica con Chile firmado en agosto de 1991.

3.1.3.- Comercio Internacional.

La apertura de la economía argentina al exterior ha supuesto que las transacciones totales (la suma de las importaciones y las exportaciones) llegaran a doblarse en el corto plazo de cuatro años, pasando de los 12000/14000 millones \$ en el biéno 1987/1989, a los más de 30000 de 1993.

Esta evolución es consecuencia sobre todo del crecimiento de las importaciones, que durante ese periodo se cuadruplicó al pasar de 4077 a 16.342 millones de \$.

La evolución de 1994 ha sido de 14000 millones de \$ de exportaciones frente a los 18.500 millones de \$ de exportaciones.

a. *Exportaciones:*

Argentina es básicamente un país exportador de productos primarios e importador de productos industriales, al haberle permitido su riqueza agrícola y ganadera una presencia muy importante en los mercados internacionales de productos agroalimentarios desde el comienzo del siglo XX.

En 1990, las exportaciones superaron los 12000 millones de \$, alcanzando un nivel histórico debido, según la Sub-secretaría de Industria y Comercio, a la recuperación de las cosechas, el mejor resultado de las ventas al exterior de carne de vacuno y al impulso del comercio con Brasil en el marco de la integración regional. Sin embargo, los tres años siguientes las exportaciones mantuvieron el nivel alcanzado en 1990 para el pasado ejercicio llegando prácticamente a los 13000 millones de \$.

La composición de las exportaciones demuestra que en la última década los productos primarios aparentemente han disminuido su participación, pasando de 39.7% a 28.4%. Por su parte, las manufacturas de origen agropecuario como las grasas y aceites, mariscos, pieles y cuero, pescados y lanas, han aumentado su participación pasando del 32.6% al 39.3%, mientras que las manufacturas de origen industrial aumentaron en solo un 3.2% pasando de un 20.4% al 23.6%.

Debido a estas circunstancias en que el incremento de los bienes exportados son de nula o escasa elaboración (que suman entre productos primarios y manufacturas agropecuarias el 67.7% en 1992) y que en los once primeros meses de 1993 alcanzaba ya el 72%, supuso un reprimarización de la economía argentina.

Frente a estas particularidades negativas en materia productiva, resultaba necesario promover una reconversión de la producción agropecuaria para lograr el cambio del perfil de las exportaciones,

mediante la incorporación de aquellas producciones con mayores posibilidades en los mercados internacionales.

b. *Importaciones:*

Por su parte las importaciones con marcada tendencia descendente entre 1987 y 1990 (pasaron de 5819 a 4097 millones de \$, es decir, una caída del 30% debido fundamentalmente a la recesión económica), reaccionaron con fuerza con elevados crecimientos anuales, llegando a los 16342 millones de \$ en 1993 como anteriormente hemos señalado.

Analizando las importaciones se puede observar que las importaciones de materias primas y bienes intermedios eran las más importantes cuantitativa y cualitativamente y llegaron a representar más de la mitad en 1990.

Sin embargo, y a pesar del fortísimo crecimiento de las compras en el exterior de estos productos, su importancia relativa se redujo fuertemente a menos de un tercio.

Las “piezas y accesorios para bienes de capital” presentan grandes altibajos en el periodo considerado, pero en cualquier caso, tienen una gran entidad, lo que puede reflejar la falta de capacidad de la industria argentina de producir estos bienes que históricamente han sido el primer paso para asumir la construcción de equipos. La importación de automotores también estaba creciendo de forma importante.

La evolución de las importaciones durante el periodo 1991/1993 fueron “Máquinas mecánicas y eléctricas”, “Equipamiento para transporte”, “Plásticos, resinas y caucho”, “metales comunes y sus manufacturas” y “Químicas y similares”.

c. *Origen y destino:*

El destino de las exportaciones argentinas y el origen de las importaciones da como resultado la paulatina concentración de las exportaciones argentinas en Mercosur, lo que revela el por aquel entonces dinamismo (lo mismo ocurre con las importaciones, como luego veremos), de este acuerdo supraestatal de integración económica. Baste considerar que si los países que integran Mercosur absorbían el 8% de las exportaciones argentinas, tras un rápido crecimiento en 1993, sus compras ya representaban más del 27% del total.

Por el contrario la Comunidad Europea, después de un rápido crecimiento de su participación en las exportaciones argentinas (pasó del 24.3% en 1985 al 33% en 1991), iba perdiendo entidad absoluta y relativa, de forma que en 1993 no representaba más que el 28.2% del conjunto de las ventas argentinas a terceros.

Casi lo mismo puede decirse de los países que integran el NAFTA (fundamentalmente EE.UU.), siendo sobre todo al resto de países donde se produce una ininterrumpida caída de las exportaciones argentinas que pasaron de los 4370 millones de \$ en 1985 a 3877, y de representar más de la mitad a menos de un tercio.

En cuanto a las importaciones argentinas, es muy importante la creciente participación de Mercosur, y de manera fundamental Brasil.

La Comunidad Europea mantiene su participación relativa en las compras argentinas, pudiéndose decir lo mismo de los países que forman parte del NAFTA, si bien hay que recordar que los intercambios comerciales argentinos con México y Canadá son reducidos.

3.1.4.- Comercio bilateral España-Argentina.

a. Las exportaciones españolas:

Las exportaciones españolas crecieron de los 12.873 millones de ptas hasta los 77410 de 1993. Esta tendencia al aumento se mantuvo en los siguientes años e incluso acelerándose.

Los principales productos españoles exportados a Argentina durante los primeros años de la década de los noventa fueron los siguientes: “Reactores nucleares, calderas y máquinas”, que constituyen la principal exportación española, habiendo llegado a representar una cuarta parte del total del bienio 1992-1993.

Le siguen en importancia “Aparatos y material electrónico y sus partes”, que registró una evolución muy positiva, después de haber doblado la cuantía absoluta vendida a Argentina en 1993.

Los “Productos editados, de prensa y otras industrias gráficas”, siguen manteniendo una participación relativa en torno al 11-12%

A su vez, la “Navegación marítima y fluvial” tuvo una evolución arrítmica derivada de la exportación de los barcos, mientras las ventas a los argentinos de “Manufacturas de fundición, hierro y acero” tuvo un marcado carácter descendente, igual que los productos químicos orgánicos.

Por el contrario, los “Aparatos de óptica y fotografía” crecieron de forma muy importante durante 1994.

Constituye un hecho muy destacable el importante crecimiento de las ventas de “Papel y cartón”, que han pasado de los 526 millones en 1992 a 1742 millones solo en los siete primeros meses de 1994, pero sobre todo las exportaciones de “Vehículos, automóviles y similares” que, de una cantidad simbólica de 434 millones de ptas en 1992, pasaron a más de 5900 millones de ptas al año siguiente y a casi 12000 desde Enero a Julio de 1994, situándose en tercer lugar con el 15.8%

del total, detrás de los ya citados “reactores nucleares y anexos” y de las “máquinas y aparatos”.

b. *Las importaciones españolas:*

Las importaciones españolas de productos argentinos creció fuertemente en el periodo 1987-1994, habiendo pasado de 23500 millones de ptas a los 77129 millones de ptas de 1993. Durante 1994, previsiblemente se superaría con amplitud esta cifra.

Las compras españolas con respecto a Argentina estuvieron compuestas fundamentalmente de productos del sector primario. Aunque los “pescados, crustáceos, moluscos y otros” perdieron importancia en el periodo considerado, ocupando el primer lugar con una cuarta parte del total, si bien hay que recordar que en 1992 suponía el 34% del conjunto.

Le siguieron en importancia con un volumen del orden de los 12000 millones, que en 1994 se superó ampliamente, los “alimentos preparados para animales”, ocupando la tercera posición las “Semillas y frutos oleaginosos” y seguidos de los “combustibles minerales”. Junto a todo lo que antecede destacaron las crecientes compras de “cereales”, así como en menor cuantía las de “pieles y cueros”.

c. *Balanza comercial.*

La balanza comercial de España con Argentina fue crecientemente negativa desde 1987 con 4520 millones hasta 1991 en la que se llegó a los 38109 millones de ptas.

Sin embargo, al año siguiente se produjo un cambio de tendencia reduciéndose el saldo negativo a 18457 millones para en 1993 presentar por primera vez en todo el periodo considerado un superávit de 281 millones, con lo que se rompía el tradicional déficit con Argentina.

Durante los primeros meses de 1994, el superávit de la balanza comercial llegaba ya a los 22060 millones de ptas.

Por su parte, la tasa de cobertura, que alcanzó su nivel más bajo en 1989 con un 31.2% no dejó de mejorar desde aquella fecha, situándose en el 143.2% en el último año considerado.

3.1.5.- **Comercio bilateral Euskadi-Argentina.**

a. *Resultados comerciales bilaterales.*

Las relaciones comerciales de Euskadi con Argentina han registraron un fuerte e ininterrumpido crecimiento al pasar de los poco

más de 2500 millones de ptas (suma de las importaciones y las exportaciones) en 1988 a los 13400 millones de ptas en 1993.

Además, en 1994 se iba a mantener esta tendencia, pues solo en los siete primeros meses, el comercio bilateral total entre ambos territorios fue de 11142 millones de ptas.

Sin embargo, esta evolución es consecuencia de un comportamiento muy distinto de las compras y ventas a Argentina por parte de la CAPV, pues mientras las exportaciones vascas crecieron prácticamente sobre todo a partir de 1991 (habiendo pasado de los 4182 millones de ptas a 10262 desde Enero a Julio de 1994), las importaciones que habían llegado a superar los 4100 millones hace tres años, a partir de esta fecha se redujeron en todos y cada uno de los ejercicios siguientes.

Como consecuencia de esta evolución, la balanza comercial que llegó a ser deficitaria para Euskadi en 2339 millones de ptas, en 1990 presenta un superávit de 9382 millones de ptas ya en los primeros meses de Julio de 1994.

La tasa de cobertura ha seguido una trayectoria similar, pasando del 36.8% en su fase más negativa en 1990 al 1166% en 1994.

b. Los productos de mayor comercio.

En las exportaciones entre Euskadi y Argentina destacan de manera clara los “reactores nucleares, calderas y máquinas”, que en 1992 llegaron a representar hasta el 56% del total.

En 1993 y 1994 el volumen de exportaciones de estos productos ha seguido creciendo, aunque su participación en el total disminuye hasta un 35-40%.

Le sigue en importancia “máquinas, aparatos de material eléctrico” que representarían en 1994 en torno al 5%, la mitad que en 1982.

La “navegación marítima y fluvial” tiene un carácter cíclico y sujeto a la oportunidad de venta de barcos y aviones, lo que explica que en 1993 se exportan hasta 1300 millones de ptas de estos productos, que representaron hasta en 12.2% del total.

Del resto de los productos destacó, “armas y municiones”, si bien teniendo en cuenta la escasa fiabilidad de la estadística de estos productos.

Entre las importaciones de Euskadi que tienen su origen en Argentina, destacan los alimentos preparados para animales.

La “leche y los productos lácteos y huevos de ave” tienen también una presencia importante.

VII.3.2.- Chile

3.2.1. Información básica: Geografía y recursos naturales.

La República de Chile forma una estrecha franja de tierra que discurre entre el Pacífico y la cordillera andina en el extremo suroccidental del continente americano.

Tiene una superficie de 756.946 Kms cuadrados.

Chile es un país rico en recursos naturales. Es el mayor productor de cobre, con unas reservas estimadas en torno a la cuarta parte de las mundiales. Tiene exportaciones muy importante de mineral de hierro, manganeso, plata, oro y cinc y dispone de grandes reservas de litio cuya explotación se prevé potenciar.

Los productos más importantes del sector agrario son los hortofrutícolas y vitivinícolas. También son relevantes los recursos forestales, destacando el incremento del valor añadido incorporado a las manufacturas de madera destinadas a la exportación.

La pesca es un recurso natural en fuerte expansión. El 90% de la producción pesquera es absorbido por la industria reductora, especialmente con destina al consumo animal (harinas de pescado y aceites).

3.2.2.- Política económica:

- *Balanza de pagos:* La balanza de pagos por cuenta corriente hasta el tercer trimestre de 1995 alcanzó un superávit de 453.9 millones de dólares, pero de acuerdo a las previsiones del Banco Central de Chile al cierre del ejercicio de 1995 se preveía un deterioro, siendo el déficit esperado de 100 millones de dólares.

En cuanto a la financiación del saldo por cuenta corriente, durante 1995 las tendencias de reservas internacionales netas registraron un aumento de 1358.5 millones de dólares, alcanzando un monto de 14.805 millones.

- *Deuda externa:* La deuda externa de Chile alcanzó en 1995 un saldo de 21825 millones de dólares, lo que significa un aumento de 347 millones de dólares con respecto al año anterior.

Con relación al origen de los recursos, las instituciones financieras externas aportaron el 65% del total de desembolsos, las filiales de los inversionistas extranjeros junto a los proveedores extranjeros directos representaron el 24% y los organismos multilaterales y gubernamentales explicaron el 11% restante.

Se puede observar que se mantiene la tendencia en relación con las fuentes de financiación externa.

- Tipo de cambio: Superados los primeros temores que produjo el estallido de la crisis mexicana, que llevó al dólar a subir en los meses de enero y febrero de 1995, se inició una sostenida tendencia a la baja, precipitando a la divisa norteamericana a un mínimo de 3638 pesos/dólar en 1995.

Más tarde se implementaron una serie de medidas encaminadas a fortalecer la demanda de divisas y a restringir su oferta.

Sin embargo esto no se produjo, por lo que el tipo de cambio comenzó a tomar fuerza y a subir desmedidamente.

- *Inflación:* Sin embargo, el vuelco en la trayectoria del dólar, que inicialmente se pensó sería transitorio, pero que más tarde se prolongó prácticamente hasta finales de año, fue uno de los responsables del aumento de la inflación en 1995.

A ello se agrega el impacto del incremento de los impuestos al tabaco y a la gasolina. De esta forma, es posible concluir que la autoridad monetaria no quiso acelerar los avances inflacionarios en 1995, pues ello hubiese significado un obstáculo muy alto para los siguientes años y privilegió una política de descenso gradual.

- *Resultado de la política económica:* 1995 ha sido un periodo de grandes logros en materia económica, superando con crece todas las expectativas.

A pesar de que la apertura de dicho año fue más bien desalentadora debido a la crisis mexicana y, posteriormente, la argentina, la evolución de las distintas variables macroeconómicas eran muy favorables, lo que permitía alcanzar la mayor expansión del producto en Latinoamérica en torno al 8.5% y avanzar de manera significativa en el ingreso per cápita.

Pero no solo el producto creció fuertemente en 1995, sino también el ingreso como consecuencia del dinamismo de la economía mundial, lo que permitió financiar el exceso de gasto, fenómeno que también fue una de las características de este ejercicio.

En efecto, la demanda interna presentó desde inicios de 1995 un gran dinamismo, creciendo a tasas de entre tres y seis puntos sobre el producto, lo que, sin embargo, no se tradujo en un desequilibrio en la cuenta corriente.

Por lo que respecta al control de la inflación, éste se debió no sólo al ahorro público (el gasto público siempre crece por debajo del PIB) sino también a la apreciación del peso chileno frente al dólar derivado de la acumulación de reservas. Este último también se hizo posible merced al estricto control de

cambios que limitó la posibilidad de intervenir en el exterior a los diferentes agentes económicos y evitó la salida de capitales.

3.2.3. **El sector exterior:**

a. *La balanza comercial.*

Durante 1995, el comercio chileno creció un 36%, anotando la mayor expansión de la última década. El intercambio de bienes totalizó 31.950 millones de dólares, 16.039 de exportaciones y 15.911 de importaciones.

El mayor dinamismo provino del sector exportador (con un incremento del 38%), el cual vio aumentar fuertemente sus retornos a consecuencia del extraordinario crecimiento de los precios de los principales productos nacionales que eran comercializados en el exterior. Las importaciones alcanzaron un crecimiento cercano al 35% gracias al fuerte repunte de las compras.

Europa Occidental, se transformó en la región más dinámica para el comercio exterior chileno en 1995, con crecimiento del 46% en el intercambio de bienes, llegando a totalizar transacciones por más de 7900 millones de dólares. (25% del total).

La región de Asia se afianzó por segundo año consecutivo, ocupando en el intercambio bilateral el segundo lugar en dinamismo, con una expansión del 39%. Japón, que en 1994 fue desplazado por EE.UU. como principal destino exportador, volvió a constituirse como principal cliente externo de los productos chilenos con envíos superiores a los 2900 millones de dólares.

EE.UU. retornó al segundo lugar del ranking de destino de las exportaciones chilenas, moderando el crecimiento de sus importaciones de productos chilenos desde un 22% en 1994 a un 18% en 1995.

En América Latina, Argentina y México, ambos afectados por una difícil situación económica y la necesidad imperiosa de disminuir sus déficits de comercio, registraron los peores comportamientos como destino de exportación.

El incremento más significativo dentro de la región se produjo en Brasil, con un aumento del 75% en las exportaciones chilenas, totalizando compras por más de 1000 millones de dólares.

En cuanto a las importaciones, EE.UU. ha recuperado su posición como principal proveedor regional de Chile. Las compras a ese país bordearon los 3800 millones de dólares durante 1995, equivalentes a casi un cuarto de las adquisiciones del exterior.

América Latina, prácticamente igualando el registro norteamericano, se situó en segundo lugar. Con ello, cerca de la mitad de las importaciones se originan en el continente americano.

Europa Occidental se mantuvo como tercer proveedor de mercancías a Chile, con envíos de 3325 millones de dólares (21% del total) y un crecimiento anual del 31%. En general, los principales orígenes europeos exhibieron gran dinamismo, a excepción del Reino Unido.

Por sectores, la minería, como resultado de las altas ventas de cobre al exterior, registró los mayores volúmenes y la llevó a totalizar cerca de 8000 millones de dólares, aumentando su participación desde un 44% en 1994 a un 49% en 1995.

Si bien los productos intermedios continúan concentrando más de la mitad de las importaciones chilenas, el mayor aumento de las compras al exterior se registró en los bienes de consumo, que con un crecimiento del 42% llegaron a representar un 19% de las importaciones. Pese a ello, éstas últimas siguen ocupando el tercer lugar dentro de las compras totales, después de los bienes de capital que suponen el 28% de las importaciones.

b. La balanza de servicios.

El comercio de servicios superó los 600 millones de dólares en el tercer trimestre de 1995, anotando un incremento del 15% en relación al periodo de 1994.

Los servicios no financieros mostraron el mayor dinamismo con un crecimiento del 24%. Se estima que los servicios vendidos al exterior superaron los 3300 millones de dólares durante todo 1995.

En relación a los servicios financieros, Chile paga utilidades por remesa de dividendos y también recibe remesas por inversiones chilenas en Argentina, Perú, Brasil y otros países.

Lo mismo sucede con los intereses. El país recibe intereses por las reservas internacionales del Banco Central y por las inversiones financieras de empresas chilenas en el exterior. Adicionalmente Chile paga intereses por la deuda externa.

En aquellos años los servicios por intereses netos han tendido a disminuir por el aumento de los ingresos de intereses de las reservas internacionales del Banco Central. Esto explica la disminución del 20% en el servicio neto de intereses durante 1995.

c. Inversiones exteriores.

- *Inversión extranjera por modalidades, países y sectores:*

Chile es el país con mejor ranking entre las economías emergentes de Latinoamérica con una clasificación “A-” según Standard&Poors.

Este clima de estabilidad propició un incremento notable de la inversión extranjera en los últimos años, la cual alcanzó en 1995 un monto total de 3021.4 millones de dólares.

Por países, el mayor inversionista fue Canadá con un aporte de 2013 millones de dólares.

En segundo lugar se situó Sudáfrica con 1500 millones de dólares, seguida de EE.UU. con 1114 millones.

España ocupó el octavo lugar, con una inversión que alcanzó, los 68 millones de dólares, pese a no invertir en minería y a la presencia de un paraíso fiscal como las Islas Caimán.

Por sectores, una vez más la minería recibió el máximo aporte con 3684 millones de dólares, descendiendo en comparación con los 3916 millones recibidos el año anterior.

El sector servicios vio autorizada sus inversiones por un monto de 783 millones de dólares.

El tercer lugar lo ocupó la industria con 583 millones de dólares, seguida de la construcción con 61 millones.

- *Análisis de las inversiones chilenas en el exterior.*

Durante los últimos años la internacionalización de la economía chilena ha traído consigo un crecimiento y diversificación de los flujos financieros. Como parte de este fenómeno, Chile no solo ha conseguido atraer el capital extranjero, sino que también ha empezado a invertir en el exterior.

Cada vez un mayor número de grandes y medianas empresas están invirtiendo importantes sumas para expandir sus operaciones en otros países. De esta forma Chile invierte en el exterior el 1.5% de su PIB situándose por encima de otros países inversores como EE.UU. (0.6%) o Japón (0.5%).

Aunque este fenómeno se inició en los años setenta no ha tenido un auténtico despegue hasta 1990.

Según los datos del Banco Central de Chile, los aportes de capital al exterior alcanzaron en 1995 los 2568.1 millones de dólares. De estos flujos, más de la mitad (1592.3 millones), se invirtieron en países de América del Sur, principalmente Argentina.

Por sectores, las mayores inversiones se realizaron en el sector financiero y de servicios (1436.3 millones de dólares) seguido por el sector de transporte y comunicaciones (365.9 millones de dólares) y la industria manufacturera (248 millones de dólares).

Los resultados de las inversiones chilenas en el exterior han sido bastante satisfactorios. Los beneficios de las filiales chilenas sumaron 37.617 millones de dólares de pesos a finales de 1995.

De las 111 firmas incorporadas, más de la mitad obtuvieron ganancias, constatándose que de las cinco compañías con mayores resultados aportaron el 80% de la suma total acumulada por el conjunto de empresas con saldo positivo.

3.2.4.- Relaciones económicas y comerciales entre España y Chile.

a. Acuerdos económicos.

En Octubre de 1990, los Gobiernos de Chile y España firmaron un Tratado General de Cooperación y Amistad, dentro del marco de una política de mayor acercamiento y compromiso con América Latina.

Parte integrante de este Tratado era el Acuerdo económico mediante el que se movilizaron 2000 millones de dólares hacia Chile entre 1990-1994, de los que 800 millones fueron en forma de créditos blandos.

Estos créditos no se conceden desde enero de 1995, al superar Chile el nivel máximo de renta per cápita que permite recibir este tipo de créditos blandos, según lo establecido por el convenio de la OCDE.

En Santiago de Chile, el 27 de Julio de 1995, se realizó la segunda sesión de la Sub-Comisión económico-financiera hispano-chilena. En dicha sesión se abordaron tres temas principalmente:

- *Utilización de créditos:* la línea de créditos hispano-chilena, conforme a lo ya expuesto quedó cerrada.
- *Acuerdo sobre promoción y protección recíproca de las inversiones:* Dicho Acuerdo, que entró en vigor, intensificaría la cooperación económica entre los dos países, creando condiciones favorables para las inversiones realizadas por cada una de las partes en el territorio de la otra.
- *Acuerdo para evitar la doble tributación:* Las partes analizaron el estado de situación de las gestiones conducentes a la negociación de un Convenio para evitar la doble imposición entre ambos países, con el fin de dar cumplimiento a lo previsto en el Tratado General de Cooperación y Amistad. El Acuerdo Económico entre Chile y España expiró el 28 de agosto de 1996.

Además de estos acuerdos, en noviembre de 1994 se firmó el convenio de cooperación entre la Corporación de Fomento para la Producción y el ICEX, cuyo propósito principal fue promover acuerdos

de complementación industrial, de inversión, de asistencia técnica y de transferencia de tecnología hacia empresas o instituciones españolas y chilenas.

Por otro lado, en enero de 1995, España y Chile suscribieron un Convenio de Cooperación de propiedad industrial que permitió al Departamento de Propiedad Industrial chileno ampliar su base de datos y disponer de información técnica proveniente de la Oficina Española de Patentes y marcas.

b. *Relaciones comerciales.*

- *Balanza comercial. Intercambios por productos.*

España fue el décimo suministrador de Chile y el decimocuarto cliente según datos de 1995.

Como se puede observar por la evolución de los intercambios, las exportaciones chilenas estaban muy concentradas en materias primas (cobre, celulosa, harina de pescado, pescados y moluscos, frutos y maderas), mientras que la exportación española estaba siendo muy diversificada sin presentar epígrafes muy significativos.

Cabe señalar la favorable evolución de la tasa de cobertura, que se mantuvo de la siguiente manera: 1991 el 39.6%, 1992 el 47.3%, 1993 el 86.8%, 1994 el 121% y 1995 el 109.2%.

- *Comercio de servicios:*

El Banco Central de Chile no presenta una balanza de servicios desglosada por países, por lo que no existen estadísticas fiables al respecto.

La presencia española en este sector es destacada: Telefónica participa en la Compañía de Teléfonos de Chile y el Banco Santander era ya desde 1995 el primer banco extranjero y el sexto a nivel chileno.

Además de esto, el Banco Exterior contaba con una Oficina, el Banco Bilbao Vizcaya y el Atlántico tenía oficinas de representación y el Banco Central Hispano tenía una participación en el O'Higgins.

En el sector seguros, Mapfre participaba en Seguros Euroamérica.

En cuanto al Turismo, en 1995 visitaron España 16.289 chilenos, ocupando España el séptimo lugar de los destinos chilenos.

El número de españoles que visitaron Chile fue de 23.904 visitantes y en 1995 fueron 25.503.

Durante 1994 el ingreso de divisas por turismo español alcanzó los 23.4 millones de dólares.

Chile, por su lejanía y características geográficas, solamente es atractivo en el segmento "turismo aventura o alternativo" que se caracteriza por una estructura organizativa y empresarial muy pequeña y atomizada.

c. Inversiones Mutuas.

- *De Chile a Europa:* Chile invirtió durante 1995, 232.7 millones de dólares en Europa.
- *De España a Chile:*

España es el cuarto inversor extranjero histórico en Chile y el segundo comunitario, detrás del Reino Unido. Si consideramos las inversiones a nivel de empresa, la mayor hasta la fecha era la de Telefónica, que participa de forma importante en la CTC. Otras inversiones españolas dignas de destacar serían las de servicios.

La presencia de grandes constructoras españolas con obras en realización eran Dragados y Construcciones en la presa de Pangué en el alto Bio-bio, Agromán en el túnel del Melón y el edificio corporativo de CTC, además de la presencia de Huarte, Cubiertas y Ferrovial.

Entre las empresas de ingeniería y proyectos “llave en mano” con diferentes actividades destacaban las de Babcock&Wilcox, Abengoa, Radiotrónica, Electnor, Miguel Torres en vitivinícola, Pescanova en pesqueras con su propia flota y dos plantas procesadoras, Iberia en Ladeco, y otras menores en muy diversos ramos.

VII.3.3.- Brasil.

3.3.1.- Comercio internacional.

Desde 1982, el flujo de las transacciones internacionales de Brasil, ha tenido un fuerte crecimiento. Brasil era un país con un superávit estructural en su Balanza de Pagos, habiendo fluctuado desde los 8035 millones de dólares en 1986 hasta los 15666 en 1992. Es evidente, por tanto, que su tasa de cobertura ha sido positiva en las dos últimas décadas.

Una de las principales causas de este superávit, se encuentra en las limitaciones y barreras arancelarias y burocráticas establecidas por un planteamiento proteccionista entre 1984 y 1986, así como por un enfriamiento de la demanda interna durante el mismo periodo.

En 1992 el nivel de exportaciones se recuperó definitivamente, llegando hasta los 36207 millones de dólares frente a los 20542 millones de importaciones, con una tasa de cobertura final del 176%.

En febrero de 1992 se implantaron una serie de normativas para disminuir las barreras arancelarias y burocráticas referidas a los procedimientos de importación.

Las Comunidades Europeas representó el mercado más importante para los productos exportados de Brasil. La CEE absorbió el 29.63% de las ventas brasileñas, con un importe de 10730 millones de dólares.

En cambio la evolución de su peso específico fue disminuyendo, pasando a tener un mayor protagonismo los países del ALADI, que pasaron del 15.6% al 23.05% del total de las exportaciones entre 1991 y 1993, respectivamente.

a. *Exportaciones:*

La estructura de los productos exportados y su peso en la balanza comercial en los comienzos de los noventa ha tenido ligeras fluctuaciones, pero manteniendo siempre, por orden de importancia, los productos metalúrgicos, automoción, soja, minerales y productos químicos, como los principales elementos de exportación.

b. *Importaciones:*

La dependencia de Brasil de las importaciones de petróleo y sus derivados, ha afectado tradicionalmente al mayor o menor desarrollo industrial brasileño, dependiendo del nivel de los precios internacionales de combustible. Asimismo, existe una importante y creciente dependencia de las materias primas del exterior, a pesar de su producción interna, llegando en los años 1991 y 1992 hasta el nivel de los 7200 millones de dólares.

El epígrafe relativo a las importaciones de bienes de equipo siguió siendo importante, con 5960 millones de dólares en 1991 y 6256 millones en 1992.

Las principales empresas exportadoras de Brasil y los importes de sus exportaciones reflejan la importancia de los sectores brasileños de automoción, petroquímica, siderurgia y alimentación.

3.3.2. Balanza de pagos:

La balanza de pagos de Brasil se ha caracterizado desde 1982 por dos aspectos fundamentales que han determinado el importe y signo de la balanza comercial:

- Por un lado, el fuerte y casi continuo crecimiento del comercio internacional que tiene como resultado un superávit estructural de la balanza comercial, aunque con variaciones

dependiendo de la situación de la deuda externa, de las fluctuaciones del cruceiro y de la estabilidad política.

Los niveles máximos de superávit comercial se llegaron a los 19.184 millones de dólares (en 1988).

- Por otra parte, debe hacerse mención de la continuas fluctuaciones de intereses de la deuda externa con importantes interferencias de moratorias y negociaciones de refinanciación³⁰¹.

La balanza por cuenta corriente ha tenido desde 1983 déficits continuos hasta 1987 como consecuencia directa de los intereses de la deuda externa.

Su signo cambia en el momento en que esa factura de intereses no es atendida o se refinancia.

Según las estimaciones calculadas, en Septiembre de 1992 el signo de la balanza corriente pasó a ser positivo en 4198 millones de dólares y en 6600 millones en el ejercicio de 1992.

Probablemente, las diversas devaluaciones del cruceiro a lo largo de los noventa fueron motivadas por la necesidad de proteger su reserva de divisas.

3.3.3. Comercio bilateral hispano-brasileño.

a. Balanza comercial bilateral.

El volumen de comercio entre Brasil y España no correspondía a las posibilidades reales que se derivaban de las dimensiones y pautas comerciales de ambas economías así como de su grado de complementariedad.

El comercio exterior brasileño, en 1992 movilizó un valor de 56.700 millones de dólares. De esta cifra solamente 910 millones correspondieron al comercio Brasil-España.

La Comunidad europea era el mercado más importante para los productos exportados del Brasil. La CEE absorbió en 1992 un 29.53% de las ventas brasileñas, con un importe de 10.730 millones de dólares. Pero el volumen de negocios con España no era muy elevado en el contexto comunitario.

³⁰¹ En este sentido, debe recordarse la moratoria de pago de intereses en febrero de 1987, el acuerdo de refinanciación y conversión en bonos por valor de 8 Billones de dólares, la moratoria de un préstamos de 1.5 Billones de dólares del FMI en febrero de 1992 o el acuerdo e refinanciación de 21 Billones de dólares con el Club de París también en febrero de 1992.

En 1992, Brasil exportó a España 753 millones de dólares, correspondiente al 7% de las exportaciones brasileñas a la CEE, teniendo un ligero aumento esta tendencia en los siguientes años.

En el ámbito de las exportaciones por países, España aparecía con el 14º principal destinatario de las ventas brasileñas. Los números muestran valores reducidos todavía pues los 753 millones de dólares correspondían al 2.1% de las ventas de 1992, mientras que los 367 millones de dólares correspondientes al primer semestre de 1993 equivalían ya al 1.94%.

De 1988 a 1991, las estadísticas registraron una tendencia descendente en las exportaciones brasileñas al mercado español. Los datos relativos a 1992 cortaron esa tendencia y revelaron un crecimiento del 6.2% en las ventas brasileñas.

b. Balanza comercial por productos:

Las importaciones de productos originarios de España representaron valores aún menores, ya que las ventas españolas a Brasil en 1992, se situaron entorno a los 17000 millones de ptas.

En las exportaciones españolas predominaban los productos procesados.

Los 10 principales productos que España exportaba a Brasil fueron: "Abonos minerales o químicos potásicos" (2610 millones de ptas), "Carbonatos" (1373 millones de ptas), "Laminadores para metales" (1154 millones de ptas), "Aceite de oliva y sus fracciones" (924 millones de ptas), "Cajas de fundición, placas y moldes para metales, caucho y plástico", "Pigmento, opacificantes y colores preparados", "Legumbres y hortalizas secas", "Máquinas y aparatos para diversas fabricaciones" y finalmente "Malta"

Por las condiciones de ex-colonias, los países americanos de lengua española han tenido históricamente un tratamiento especial por parte de España, tratamiento que se refleja en el correr de los años en un intercambio comercial más intenso, en una mayor participación en los negocios y en políticas más favorables de financiación.

El ingreso de España a la CEE introdujo un nuevo e importante elemento en esas relaciones, habiendo perdido en los países latinoamericanos gran parte de su relevancia en la política exterior española.

España, al incluir entre sus prioridades de política externa a América Latina y al desarrollar en consecuencia una amplia ofensiva diplomática basada en el discurso iberoamericano, pretendió dar un enfoque más fluido a sus relaciones con los países hispano-americanos, en base a los condicionantes de sus compromisos comunitarios y al mismo tiempo, trazar nuevas directrices, más adecuadas a sus actuales intereses en política exterior.

Surge así un nuevo discurso iberoamericano en la igualdad de trato a los países latinoamericanos también en el sector económico, con un mejor y más intenso entendimiento igualmente extensible a Brasil y a la ampliación de las relaciones comerciales y de cooperación, ya que, en ese contexto, el peso específico de la economía brasileña y su consecuente influencia en la región serían elementos a tener en cuenta. Los reducidos volúmenes de comercio con Brasil revelaban un significativo margen de crecimiento del intercambio bilateral.

Existía un verdadero interés por parte del empresariado español en el mercado brasileño.

Una mayor apertura de la economía brasileña al comercio internacional traería beneficios en la relación bilateral. También sería beneficioso que los avances en el programa de liberalización en materia aduanera fueran complementados con una política menos restrictiva en el sector de las inversiones, de forma que Brasil pudiera constituir una opción atractiva para la economía española y para sus actividades de cooperación comercial.

El Tratado general de Cooperación y Amistad firmado en 1992 contribuiría a hacer realidad estas expectativas.

c. Análisis de Acuerdos y Convenios de Contenido económico (1992-1996).

- *Tratado General de Amistad y Cooperación. Acuerdo económico.*

Este Tratado firmado el 23 de Junio de 1992, incluyó un acuerdo económico, entre cuyos objetivos estaba el movilizar créditos e inversiones españolas hacia Brasil en los siguientes cinco años por valor de 3000 millones de dólares.

Asimismo, las partes se comprometían a impulsar proyectos de inversión, conversión y asociación entre empresas españolas y brasileñas con vistas al desarrollo de los sectores productivos de Brasil. Estos proyectos podrían contar con el apoyo del ICEX y de CESCE, Sociedad de Capital-Riesgo.

Así, España facilitaría créditos de hasta 500 millones de dólares durante el periodo 1992-1996, garantizados por CESCE y en las condiciones de consenso de la OCDE.

Además, España se comprometía a estudiar la equiparación de las condiciones ofrecidas por terceros en operaciones que interesaran especialmente a empresas españolas.

- *Acuerdos de Otra Naturaleza:*

Existía un acuerdo para evitar la doble imposición y prevenir la evasión fiscal en materia de Impuesto sobre la Renta.

Sin embargo, éste Acuerdo data de noviembre de 1974 y se había quedado totalmente obsoleto por lo que se acordó iniciar negociaciones para revisarlo.

3.3.4. Comercio bilateral Euskadi-Brasil:

El importe de intercambio comercial entre Euskadi y Brasil alcanzó en 1990 los 9981 millones de ptas. En 1991 esta cifra se situó en los 9258 millones de ptas, con ligeras variaciones en la relación importación-exportación.

En 1992, el volumen de intercambios se situó en los 9550 millones de ptas, aunque el importante descenso de las exportaciones (de 3006 millones de ptas en 1990 a 1973 millones de ptas en 1992) se vio compensado con un incremento en el volumen de las importaciones.

Los datos relativos a 1993 apuntaban un incremento considerable en el volumen de las exportaciones.

VII.4.- Efectos de los planes estratégicos en el Mercosur (1994-1999)

VII.4.1.- *Análisis de la evolución geográfica de las exportaciones vascas durante el periodo 1994-1999.*

Este análisis de evolución ha de comenzar señalando cómo el punto de partida del diagnóstico del destino geográfico de las exportaciones vascas se sitúa tradicionalmente en un margen del 60-65% de exportaciones con destino a los diferentes países de la UE (principalmente Francia, Alemania, Reino Unido e Italia) y en un margen del 35-40% con destino en el resto de mercados internacionales, de entre los cuales los países latinoamericanos acaparan aproximadamente el 5-6% de las exportaciones totales vascas.

Las perspectivas comerciales que a mediados de los 90 existían con respecto a Latinoamérica pasaban todas ellas por la incertidumbre de vislumbrar el posible éxito futuro de la estabilización económica y de las reformas políticas. Los grandes desequilibrios macro-económicos, la crisis del sector financiero, la acelerada inflación, las fugas de capital privado y los cambios políticos hacían prever que la recuperación sería lenta, a pesar de que las reformas se estaban llevando ya a cabo. En definitiva, se pretendía un incremento anual de las exportaciones hacia esa zona que llegara hasta situarse en el 2000 como el 10.5% de las exportaciones totales de Euskadi al exterior.

Sin embargo, podemos comprobar cómo los últimos resultados anuales registran una panorámica con escasas alteraciones y cuya variación fue menor del deseado.

Así, se demuestra cómo en 1997, y aún a pesar de la declaración de intenciones que llevaba inserto el Iº Plan Estratégico (1994-1996) del Departamento de Comercio de crear instrumentos y ofrecer financiación destinada a fomentar la diversificación geográfica, la Unión Europea seguiría ejerciendo una influencia determinante en las exportaciones vascas, acaparando el 65% de sus relaciones comerciales exteriores.

De los 10 primeros países del ranking exportador, 8 pertenecían a la UE, y los dos primeros, Francia y Alemania, absorbían el 32% de las exportaciones vascas.

Esta elevada concentración hace excesivamente dependiente a la industria vasca de la marcha de la economía europea.

Fuera del entorno europeo, existían dos países que destacaron en 1997: EE.UU. y Hong Kong. El primero de ellos ha sido tradicionalmente uno de los destinos preferidos por los productos vascos, si bien tras la adhesión del Estado español a la Comunidad Económica Europea ésta última ha ido ganando peso específico en el reparto de la cuota exportadora.

Fuera del ámbito de la OCDE, cabe destacar el crecimiento de los PARI (Países Asiáticos de Reciente Industrialización) como destino de las exportaciones vascas, con un incremento de casi dos puntos porcentuales con respecto a 1996, constituyendo el 3.9% de las exportaciones vascas para 1997.

Si se toman en consideración las importaciones, la estructura geográfica es muy similar a las de las exportaciones, copando la UE un 65.1% del total.

Del resto del Mundo, señalar las importaciones de bienes de Irán, Rusia y EE.UU.

Por último, destacar que el comercio exterior vasco en 1997 logra un saldo positivo con todos los países de la UE, a excepción de Irlanda y Finlandia, siendo equilibrada la balanza comercial con el Reino Unido.

Ya en 1998, los porcentajes de intercambios tampoco varían. Con un 64.6% de las exportaciones y un 65.6% de las importaciones, los países de la UE son los mejores clientes y proveedores de Euskadi. Estos porcentajes crecen aún más si nos limitamos a los productos no energéticos, representando el 68% del comercio exterior (65.2% de los exportado y 72.9% de lo importado).

En cuanto a la balanza comercial vasca, señalar el favorable saldo positivo de medio billón de pesetas en dicho 1998. Destacan las balanzas comerciales positivas con Alemania (112.635 mill de ptas), Francia (103.584 mill de ptas), Portugal (71.284 mill de ptas), EE.UU (56.007 mill de ptas), Brasil (36.726 mill de ptas), Noruega (30.942 mill de ptas), México (24.014 mill de ptas), Países Bajos (21.193 mill de ptas), Argentina (19.678 mill de ptas) e Italia (15.040 mill de ptas).

El volumen de comercio exterior de 1999 se cifró en 2.9 billones de pesetas, registrando un saldo positivo de 430.864 mill de ptas, como resultado de una tasa de crecimiento de las exportaciones del 3.2%, similar al de 1998 y de un 10% de incremento de las importaciones. En consecuencia, el saldo de la balanza comercial se ha reducido en 60 mil millones de ptas respecto del año anterior y en 30 mil millones si solo se atiende a la cuenta de los productos no energéticos.

Las importaciones y exportaciones estatales han evolucionado en el mismo sentido que las de la CAPV, aunque con mayor intensidad. Las importaciones han crecido (14.0%) muy por encima de las exportaciones

(5.6%), y como resultado ha aumentado un 52.5% el déficit comercial (5.4 billones de ptas) con respecto al año anterior (1998).

El fuerte incremento de las importaciones ha sido propiciado por tres factores principalmente: se ha duplicado el precio del crudo a lo largo de 1999, se ha debilitado el euro frente al dólar y se constata un fuerte incremento en la demanda de bienes de capital.

Por áreas geográficas, destaca el crecimiento generalizado de las exportaciones hacia los países de la UE a un ritmo del 9.8%, mientras decrecen prácticamente las destinadas al resto de áreas y países, a excepción de la CEI (Comunidad de Estados Independientes) y América Latina (sin México). Esto ha supuesto la absorción por parte de los países de la Unión del 69% de nuestras exportaciones, cuatro puntos más que en 1998.

En una desagregación sectorial sobresale por su importancia el crecimiento del sector de Bienes de Equipo (7.9%), que representan un 54% de nuestras exportaciones no energéticas.

En sentido contrario son tres los sectores que acaban con resultados negativos: “Plásticos y caucho” (-6.5%), “otras manufacturas” (-5.8%) y “metales comunes y sus manufacturas” (-2.1%), sectores también importantes dentro de la economía vasca.

Respecto a las importaciones, el crecimiento ha estado basado únicamente en tres sectores ya que el resto obtuvieron tasas negativas: bienes de equipo (32.8%), productos minerales y energéticos (24.0%) y otras manufacturas (5.9%).

En conclusión, podemos observar las escasas diferencias que se han producido a lo largo de los últimos años en el destino de las exportaciones vascas aún a pesar de la existencia de los Planes estratégicos, todo lo cual apunta a la necesidad de reflexionar acerca de la validez o la suficiencia del conjunto de instrumentos administrativos empleados hasta la fecha a fin de alcanzar nuevos mercados para los productos y servicios de las PYMES vascas.

VII.4.2.- *Evaluación de las misiones comerciales.*

A continuación pasamos a exponer los resultados obtenidos por las empresas de Euskadi a raíz de la acción institucional vasca a favor de la organización de contactos tanto privados como gubernamentales en el área del Mercosur y Chile durante el periodo de ejecución de los Planes Estratégicos (1994-1996 y 1997-1999).

Este análisis presta especial atención sobre los aspectos más importantes de las Misiones de Negocios desde el punto de vista de la acción pública sub-estatal.

No en vano, en torno a los viajes comerciales gira toda una serie de actuaciones administrativas que reflejan ahora desde la práctica muchos de los aspectos teóricos analizados en capítulos precedentes como son el ejercicio de la paradiplomacia para la consecución de los contactos intergubernamentales, las negociaciones económico-tributarias con empresas extranjeras de cara a la consecución de su implantación productiva o la creación de alianzas estratégicas interempresariales, la estrecha colaboración entre el sector público y el privado o la participación de entes, organismos o agentes en el exterior en representación de un mesogobierno extranjero. Por último, no podemos olvidarnos de los efectos empresariales reales que a través de estas Misiones se han producido.

4.2.1.- Informe de la misión de negocios a Argentina y Brasil (14 al 23 de mayo de 1994).

a. Análisis de la situación económica de Argentina y Brasil y su importancia para la economía de Euskadi.

El Departamento de Comercio del Gobierno Vasco, dentro de los Planes tendentes a la mayor internacionalización de las empresas vascas, realizó una misión de negocios a Brasil y Argentina entre los días 14 y 23 de Mayo de 1994.

Los mercados brasileño y argentino constituían uno de los objetivos estratégicos a cubrir dentro de los Planes de promoción exterior del Departamento de Comercio para 1994. El crecimiento de América Latina se mantenía y a la luz de los indicadores económicos y de los acontecimientos del momento cabría esperar que el Producto Interior Bruto latinoamericano creciera más del 3% en el año 1994. Esta evolución estaba fuertemente influenciada por las recuperaciones de las economías brasileña y argentina.

Existían, por tanto, sólidas razones para confiar en que la evolución futura de estos países fuera favorable desde el punto de vista comercial.

Por un lado, Argentina, tras la aplicación del Plan de Convertibilidad, ideado por el Ministro de Economía Domingo Cavallo, había conseguido importantes avances, entre los que destacaban el control de la inflación (desde el 1343% en 1990 al 17% en 1992), el mantenimiento de la paridad del peso frente al dólar, recuperación de la confianza inversora y privatización exitosa, unos indicadores de inversión ascendentes, etc.

Todo esto se tradujo en un crecimiento del PIB que en 1992 alcanzó el 9% y se esperaba que en el periodo 1993-1995 se situara

entorno al 5%.

Por lo que respecta a su deuda externa, la positiva evolución de sus indicadores macroeconómicos llevó a la aplicación del Plan Brandy, que posibilitó el acceso a diversas fuentes de financiación multilaterales.

Argentina, inmersa en un plan de modernización de su tejido industrial, no dudó en una apertura total de su economía que le llevó a la imposición de un arancel 0 para la importación de maquinaria y bienes de equipo.

Las autoridades argentinas diseñaron un ambicioso Plan de Relanzamiento para el periodo 1993-1995 que preveía una fuerte inversión en el sector público con una demanda potencial en infraestructuras de 35.500 millones de dólares.

Esto, junto con las necesarias mejoras que se precisaban en los sectores agroalimentarios, automoción, material de transporte, navegación aérea y salud, podía suponer una interesante oportunidad para la industria vasca, más si tenemos en cuenta la importancia de las industrias de la automoción o la máquina-herramienta.

Esta era una oportunidad que no se podía desaprovechar, teniendo en cuenta que al amparo del Tratado General de Cooperación y Amistad firmado entre el España y Argentina el 3 de Junio de 1989 existían posibilidades de acceder a una financiación ventajosa que se cifraba en torno a los 1000 millones de dólares para el periodo 1989-1994.

Por otro lado, la economía brasileña venía experimentando en los últimos años una evolución positiva.

Todas las estimaciones de 1994 eran positivas, como consecuencia principalmente del esfuerzo de reajuste a corto y largo plazo y de las reformas estructurales en las que estaba inmerso el Gobierno del Brasil. Este proceso de reajuste y reformas se enmarcaba en el marco del Acuerdo del Club de París de Febrero de 1992 que provocó la vuelta de Brasil a la escena de la Comunidad Financiera Internacional.

En este contexto se estableció un calendario de reducciones arancelarias gravadas y selectivas y de eliminación de las medidas de control para-arancelarias, lo cual debía ser aprovechado por las empresas vascas.

La tarifa arancelaria media se situó durante 1993 en un 14% y, salvo excepciones, la inversión extranjera no tenía ningún tipo de restricción. En definitiva, se trataba de un amplio mercado en un claro proceso de apertura que permitía excelentes oportunidades de negocio a las empresas vascas.

La decisión argentina y brasileña de liberalizar el comercio ha permitido una más rápida inserción de ambos países en los acuerdos regionales de integración sudamericana.

Brasil y Argentina participan junto con Uruguay y Paraguay en el avanzado proceso de integración subregional, Mercosur, que se basa principalmente en la unión aduanera, el arancel exterior común y la armonización de las políticas económicas, así como normas y reglas comerciales conjuntas.

La relación comercial bilateral entre España y Argentina ha estado permanentemente en expansión en los últimos años mientras que la evolución más reciente apunta también a favor de datos ascendentes para el comercio hispano-brasileño.

La relación comercial bilateral entre el País Vasco y Argentina es superavitaria para Euskadi, contrariamente a lo que sucede en la balanza España-Argentina.

Por otra parte, en las relaciones comerciales Euskadi-Brasil, se observa un incremento considerable de las exportaciones vascas, que contribuirán a la disminución del déficit comercial para Euskadi.

b. Objetivos de la Misión de Negocios:

- Facilitar relaciones y contactar posibilidades de negocio e inversiones con empresarios argentinos y brasileños.
- Mostrar la capacidad exportadora y tecnológica de los principales sectores del País Vasco.
- Coadyuvar a estrechar las relaciones económicas con Argentina y Brasil a través de contactos institucionales (Administración, Cámaras de Comercio, Asociaciones sectoriales...)
- Apoyar la asistencia a la Feria EMAQH de Brasil, donde en colaboración con la Asociación española de Máquina-Herramienta participarían varias empresas.

c. Participantes:

En esta Misión de Negocios participaron 50 empresarios vascos pertenecientes a distintos sectores industriales, de servicios y Asociaciones empresariales.

El proceso de preparación y selección se llevó a cabo en diferentes fases y mediando previamente una larga y minuciosa información a todos los posibles interesados en la Misión.

Cabe destacar en este sentido la jornada preparatoria sobre Brasil que se celebró el día 7 de Marzo de 1994 en Donostia, que contó entre sus ponentes con el Embajador de Brasil en España, la Consejera comercial de la Embajada de Brasil en España y el Consejero comercial de la Embajada de España en Brasil.

Como resultado de éste y los anteriores trabajos previsto serían definitivamente seleccionadas las empresas y los sectores participantes

en la Misión de Negocios y con los cuales se preparó la agenda de trabajo más adecuada para sus proyectos y necesidades empresariales.

d. *Cumplimiento de los Objetivos y Resultados:*

Una vez finalizado el viaje comercial, se llevó a cabo una evaluación conjunta entre los participantes públicos y empresariales vascos de dicha Misión. Al cotejar las opiniones de los empresarios vascos de la Misión de Negocios en Brasil se confirmó que las oportunidades de negocio para la mayoría de nuestras empresas eran desconocidas, excepto para las grandes empresas exportadoras, aunque todos los participantes de la Misión coincidieron en el hecho de que el desarrollo económico de Brasil dependería de la estabilidad económica de Latinoamérica y que el país ofrecía posibilidades y oportunidades de negocio hasta ahora escasamente explotadas por el empresariado vasco.

Las perspectivas de negocio se concretaron en los siguientes sectores:

- *Sector portuario:* Estaba sumergido en un proceso de reforma del sistema portuario transfiriéndolo a concesiones privadas. En este sentido, el Puerto de Bilbao y el Puerto de Pasajes detectaron varios proyectos de cooperación tanto para el suministro de equipos portuarios como para asistencia técnica en varias licitaciones.
- *Sector naval:* Se materializaron varias presentaciones de ofertas de venta de barcos por parte de Astilleros vascos tanto en el Estado de Sao Paulo como en el de Río de Janeiro.
- *Sector electrodomésticos:* Dos empresas de electrodomésticos de Euskadi plantearon un consorcio en destino para abordar el mercado brasileño de 150 millones de consumidores potenciales.
- *Sector ferrocarriles y Metro:* La empresa CAF estaba a la espera de la adjudicación de dos proyectos de metro en los Estados de Sao Paulo y Río de Janeiro.
- *Sector medioambiental:* Se detectaron varios proyectos de tratamiento de aguas y coincidiendo con la visita del Gobierno Vasco se firmaron dos protocolos de potabilización de agua con financiación del Banco Interamericano de Desarrollo.
- *Sector energético/electricidad:* En aquel momento, el sector energético brasileño afrontaba un proceso de privatización. Existían varios proyectos de gran envergadura para la construcción de centrales hidroeléctricas y de centrales térmicas de gas. Se seguía adelante con la privatización del sector petroquímico con enormes posibilidades de negocio tanto para Iberdrola como para las ingenierías vasca.
- *Sector de automoción:* Durante la visita a “AutoLatina”, la empresa de automoción más importante de Brasil, con una fabricación de 700.000 coches anuales, se apoyó la oferta de

adjudicación inmediata del consorcio vasco de máquina-herramienta formado por las empresas Danobat, Estarta, Batza, etc. Se preveía un enorme desarrollo del sector automoción de Brasil.

- *Sector aeronáutico*: Durante la visita a la empresa Embraer se detectaron varias posibilidades de colaboración aparte del contrato ya existente entre Embraer y Gamesa.

Se debe resaltar el proceso de privatización de varios sectores estratégicos de la economía brasileña donde las empresas vascas tenían muchas posibilidades de inversión para poder alcanzar mayores cuotas de mercado pues eran acordes con la oferta industrial de Euskadi.

En la Jornada-debate de carácter público celebrado en Sao Paulo participaron 200 personas relevantes del ámbito empresarial brasileño así como en las diferentes entrevistas mantenidas con distintas personalidades del Gobierno de Brasil, ofreciendo la posibilidad de mostrar la capacidad exportadora, tecnológica y turística de Euskadi.

Las entrevistas mantenidas entre la Consejera de Comercio del Gobierno Vasco con distintos responsables políticos y económicos de la Administración brasileña y argentina reforzaron el interés hacia la industria vasca por parte del sector público y privado brasileño y argentino.

Igualmente, se detectó la necesidad de implantación de empresas vascas en Brasil mediante joint-ventures con empresas brasileñas, así como la necesidad de la internacionalización de las dos economías en su vertiente de movimiento de capitales. Asimismo, y con posterioridad a esta Misión se concretaron acciones a realizar entre distintas entidades financieras de ambos países.

Por si fuera poco, fue precisamente durante esta visita cuando se ratificó en Brasilia por parte del Congreso brasileño el Tratado General de Cooperación y Amistad entre Brasil y España por valor de 3000 millones de dólares para el periodo 1993-1997.

En cuanto a las realizaciones en Argentina, este viaje sirvió para apoyar la fuerte presencia vasca en la Feria bienal argentina de la máquina-herramienta (de los 600 stands pertenecientes a 30 países, 20 de ellas eran vascas).

Durante la bienal se produjeron varios proyectos de venta del máquina-herramienta utilizando para ello los Fondos de Ayuda al Desarrollo disponibles por un valor de 50.000 millones de ptas dentro del marco del Tratado General de Cooperación y Amistad entre Argentina y España con fecha de vigor hasta el 31 de Agosto de 1994.

4.2.2.- Informe de misión de negocios a Argentina (1995):

a. Análisis de situación económica de Argentina y su importancia para la economía de Euskadi:

El Departamento de Comercio del Gobierno vasco, dentro de los planes tendentes a la Internacionalización de las empresas vascas, organizó una Misión de Negocios a Argentina entre los días 1 al 8 de Abril de 1995.

Argentina constituía uno de los objetivos estratégicos en los Planes de Promoción exterior del Departamento. Así, ya en 1992 se organizó una primera Misión de Negocios a Argentina a la cual asistieron 40 empresas.

Se trataba de una apuesta por el mercado argentino que se vio apoyada por la participación en diferentes Ferias (como la ya comentada de la EMAQ de mayo de 1994) y por las misiones directas de diferentes Asociaciones sectoriales del Estado español y vascas.

El resultado fue el sustancial incremento de las relaciones comerciales entre las empresas vascas y argentinas. Significativamente, las ventas de Euskadi a Argentina pasaron de 13 millones de dólares en 1990 a 187 millones en 1994.

Argentina, tras la aplicación del Plan de Convertibilidad impulsado por el Ministro de economía Domingo Cavallo, empezaba a vislumbrar los frutos del ajuste.

La economía argentina había crecido durante 1993 un 6% con un incremento del PIB durante el periodo 1991-1993 de un 25.4%, mientras que en el periodo 1981-1990, la variación acumulada del PIB fue de un 8.7% negativo.

Las estimaciones para 1994 eran de un 6.5%, esperándose una evolución similar en 1995.

Asimismo, después de haber ostentado el récord mundial de inflación ente 1975 y 1989, Argentina estaba ganando la batalla de la inflación, pasando de 1343% en 1990 al 17% en 1992 y con unas previsiones para 1994 del 4%.

Las autoridades argentinas diseñaron un ambicioso Plan de Relanzamiento para el periodo 1993-1995 que preveía una fuerte inversión en el sector público, con una demanda potencial en infraestructuras de aproximadamente 35.500 millones de dólares.

Eso, junto con las necesarias mejoras que se precisaban en los sectores agroalimentario, de automoción, material de transporte, navegación aérea y salud suponía una interesante oportunidad para la economía

vasca, más teniendo en cuenta las características de la industria vasca (automoción, máquina-herramienta...).

Por otro lado, la decisión de Argentina de liberalizar el comercio permitió una más rápida inserción del país en los acuerdos subregionales de integración sudamericana.

Argentina, junto con Brasil, Uruguay y Paraguay (y con las relaciones privilegiadas con entre éstos y Chile) ocupaban el 60% del territorio latinoamericano y un PIB de 750.000 millones de dólares, con un total de 200 millones de habitantes, lo que les situaba en el cuarto bloque comercial del Mundo después de la UE, el Tratado de Libre Comercio (TLC) y los países del Foro Económico de la cuenca Asia-Pacífico (APEC).

b. Objetivos de la Misión de Negocios:

- Facilitar las relaciones y contactar posibilidades de negocio e inversiones entre empresarios argentinos y vascos.
- Mostrar la capacidad exportadora y tecnológica de los principales sectores de Euskadi.
- Coadyuvar a estrechar las relaciones económicas con Argentina a través de contactos institucionales (Administración, Cámaras de Comercio, Asociaciones sectoriales...).

c. Participantes

En esta Misión de Negocios participaron 130 empresas vascas pertenecientes a distintos sectores. Asimismo asistieron representantes de instituciones empresariales y asociaciones sectoriales.

El proceso de preparación y selección se llevó a cabo en diferentes fases.

Cabe destacar en este sentido la jornada preparatoria sobre Argentina que se celebró el día 20 de febrero de 1995 en Bilbao, y que contó entre sus ponentes con el Ministro de Asuntos económicos y comerciales de la Embajada de Argentina en España.

d. Cumplimiento de los Objetivos y Resultados.

Una vez cotejadas las opiniones de los empresarios vascos, se constató que la Misión de Negocios había sido satisfactoria, abriéndose nuevas perspectivas de negocios que se irían materializando con el paso del tiempo.

La mayoría de los empresarios coincidieron en señalar la necesidad de observar una mayor estabilidad económica en la zona que permitiera afrontar las transacciones comerciales con una mayor seguridad y confianza.

No obstante, Argentina ofrecía numerosas oportunidades de negocio para los empresarios vascos.

Las perspectivas de negocio a corto y medio plazo se concretaron en los siguiente sectores:

- *Máquina-herramienta:* Se detectó una cierta paralización debido fundamentalmente a la situación de incertidumbre política dado que estaban celebrando las elecciones presidenciales argentinas de 1995.
Son de destacar las gestiones que realizó Fatronik System ante instituciones argentinas para participar en el equipamiento de 35 nuevos centros de formación profesional en la Provincia de Córdoba, con una inversión aproximada de 1000 millones de ptas. Esta cooperación en materia de formación de trabajadores podría favorecer en una segunda fase la actividad exportadora de las empresas vascas.
- *Ferrocarril:* La compañía gipuzkoana CAF logró en 1993 un contrato por valor de más de 2000 millones de ptas para la fabricación de nueve trenes. Asimismo el logro de un segundo contrato para el mantenimiento hasta 1999 de los citados trenes se situó en torno a los 500 millones de ptas suplementarios. Además, en aquel momento, la compañía gipuzkoana estaba tanteando nuevos proyectos.
- *Portuario:* El Puerto Autónomo de Bilbao y empresas integradas en Uniport Bilbao aprovecharon la misión de Negocios para promocionar una nueva oferta de reducción de tarifas portuarias entre empresa portuarias exportadoras y de transporte marítimo de este país.
El Puerto de Bilbao pondría en vigor un plan de bonificaciones que supondrían la reducción de sus tarifas entre un 25% y un 50% para todas las mercancías que procedentes de Argentina, Chile y Brasil se descargaran en el Abra. El Puerto de Bilbao se proponía así absorber el 50% del tráfico de mercancías procedentes de estos tres países del Cono Sur.
- *Automoción:* La Consejera de Comercio inauguró una nueva factoría robotizada en la ciudad argentina de Córdoba dedicada a la construcción de componentes para la industria auxiliar del automóvil. Dicha planta fue construida por Gamesa Austral, y la inversión aproximada se acercaba a los 1300 millones de ptas. La empresa alavesa contaba con otras dos empresas en la misma ciudad dedicadas a los sub-sectores de forja y matricería.
- *Herramienta manual:* Izar Barri.S.A. inauguró y presentó durante esta Misión de Negocios una delegación en Buenos Aires, dando así un nuevo paso en el camino de internacionalización emprendido por esta empresa.

- *Cinematografía*: De cara a aprovechar las posibilidades del mercado cinematográfico argentino, esta Misión integró a representantes del sector cinematográfico vasco.

Al mismo tiempo cabe resaltar las entrevistas mantenidas por la Consejera de Comercio con distintos responsables políticos y económicos de la administración argentina que reforzaron el interés hacia la industria vasca por parte del sector público y privado argentino.

4.2.3.- Misión de negocio a Peru-Chile (1997).

a. Análisis de la situación económica de Chile y su importancia para la economía de Euskadi

Durante 1996, Chile tuvo nuevamente un elevado crecimiento del PIB (6.5%), aunque inferior al de 1995, que había sido del 8.2%. A esta desaceleración contribuyó la política de ajuste, aplicada ante la fuerte brecha gasto-producto que podía complicar el manejo de la política anti-inflacionaria, y también la fuerte caída de la relación de intercambio. Con ello Chile completó 13 años de crecimiento ininterrumpido.

Chile, a su estrategia de apertura unilateral de los años 80, ha añadido un gran esfuerzo de regionalismo abierto. Una economía pequeña como la chilena debe buscar sus oportunidades en los mercados mundiales.

Por ello, Chile se ha integrado como miembro pleno de la APEC. Es conocido además que Chile había sido invitado a ser el cuarto miembro del NAFTA, y que en 1997 se estaba en negociaciones para su ingreso a dicho tratado de libre comercio.

Del mismo modo, Chile estaba negociando su asociación con Mercosur, que constituye la comunidad económica, política y cultural que le es consustancial como país latinoamericano.

Se trata de un país que antes y ahora necesita urgentemente una rápida y profunda renovación de sus infraestructuras. Especialmente en aspectos relativos a la infraestructura portuaria, aeroportuaria, vial y de telecomunicaciones.

En este aspecto, la inversión pública chilena creció un 22% en 1995 y se había abierto la participación del sector privado en la financiación de las infraestructuras, el cual creció en 1995 en 1461% respecto de 1994.

En relación a las inversiones extranjeras, Chile era en 1997 el país con mejor ranking ente las economías emergentes de Latinoamérica con una clasificación "A-" según Standar & Poors. Este clima de estabilidad provocaba un incremento notable de la inversión extranjera a lo largo de la década de los noventa.

Las exportaciones españolas a Chile no habían dejado de crecer en los últimos años. Así, en 1992 España vendía a Chile por valor de 22.447 millones de ptas y en 1996 estas ventas alcanzaban los 68.915 millones de ptas, es decir, que en cuatro años se había producido un incremento de más del 200%.

Sin embargo, no había ocurrido lo mismo con las importaciones que se mantuvieron en este periodo, incluso reduciéndose en 1996 por debajo de lo alcanzado en 1992.

En cuanto al comercio Chile-Euskadi también se dio un importante crecimiento de las ventas vascas a Chile. Así, se pasó de los 4000 millones de ptas de 1992 a los 7246 millones de 1996, dándose un crecimiento superior al 80%.

El comportamiento de las importaciones vascas de Chile era diferente del conjunto del Estado español, ya que en este caso también había crecido pasando de 2057 millones de ptas a 3870 millones de ptas en el periodo pasado.

Se observaba, por tanto, un comportamiento ligeramente diferente de las relaciones comerciales entre Euskadi y Chile, debido a los continuados esfuerzos para intensificar las relaciones (Misión de Negocios en 1992, varias Misiones Inversas hasta 1997).

Por tanto, muchas son las empresas vascas que ya mantenían estrecho contacto con empresas chilenas como Babcock&Wilcox, Egurko, Elecnor, Hidronor, Iberdrola, Kemen, Mecánica de la Peña, Orona, etc. Aún así, era opinión del Departamento de Comercio seguir realizando un esfuerzo especial por fomentar el nivel de intercambios existentes.

b. Objetivos de la Misión:

- Mostrar la capacidad exportadora y tecnológica de los principales sectores de Euskadi.
- Coadyuvar a estrechar las relaciones económicas con Chile a través de contactos institucionales
- Descubrir y conocer oportunidades de negocio e inversión para las empresa vascas en función de la estructura económica de Euskadi.
- Apoyar la presencia de empresas vascas en estos países, tanto fomentando las relaciones comerciales como las colaboraciones con empresas locales.

c. Participantes

En esta Misión de Negocios participaron la Consejera de Comercio del Gobierno Vasco y miembros de su gabinete, además de dos técnicos de la Dirección de Promoción del Comercio exterior.

Por parte empresarial participaron 3 asociaciones sectoriales, la patronal vasca, la Feria Internacional de Muestras de Bilbao y 15 empresas industriales y del sector terciario, realizando todos ellos un programa de trabajo personalizado.

VII.5.- Presencia y efectos de la Red de Internacionalización sobre las empresas vascas en el Mercosur y Chile.

Desde hace siglos, América ha sido un indudable punto de referencia para los vascos.

Hoy en día, con una economía cada vez más globalizada e interdependiente y cada vez menos limitada por fronteras y aranceles, el continente americano revalida su atracción para las empresas vascas.

Esta tradicional presencia de vascos en América explica por sí misma la fuerte presencia cuasi-institucional de Euskadi en buena parte del nuevo continente, principalmente a través del complejo de Institutos y Fundaciones en las principales capitales de Latinoamérica, como son el Instituto Vasco-Argentino de Cooperación y Desarrollo, la Fundación Vasco-Chilena de Desarrollo, el Instituto Vasco-Venezolano de Cooperación y el Instituto Vasco-Mexicano de Desarrollo.

Estas entidades disponen de unas modernas oficinas en el centro de capitales como Buenos Aires, Santiago de Chile, México D.F. y Caracas.

Al frente de las mismas se encuentran profesionales con un profundo conocimiento de la realidad económica e institucional de cada país, complementados, además, con la presencia de técnicos desplazados desde Euskadi para aportar la óptica vasca.

Este conjunto de Institutos y Fundaciones en Argentina y Chile, unidos al resto de la red compuesta por consultores y asesores privados financiados por la SPRI, como es el caso de SOCIMER en Sao Paulo para Brasil y C.Martínez en Montevideo para Uruguay, constituyen el marco de referencia fundamental para cualquier empresa vasca que deseara arraigarse “in situ” en el mundo del comercio y de las inversiones en el Mercosur y Chile, puesto que su finalidad es la de ofrecer el apoyo y la colaboración necesaria para consolidar y aumentar las relaciones económicas y sociales entre América y Euskadi.

Desde el punto de vista de la representación económica e institucional de Euskadi en dichos países, el conjunto de agentes que componen la Red de internacionalización utilizan como método de trabajo la realización de un informe mensual de las actuaciones llevadas a cabo, y que tienen como objetivo servir tanto internamente a

nivel del resto de Oficinas y Departamentos en Euskadi como externamente a título informativo para las empresas vascas.

Asimismo, anualmente se produce un encuentro entre agentes de la SPRI de todo Latinoamérica y los agentes y responsables gubernamentales de Euskadi, donde se analizan los resultados cosechados a lo largo del año y se fijan las pautas de actuación futura conjuntamente.

Por lo que respecta de su relación con los requerimientos de los Planes estratégicos de promoción de exportaciones, primeramente es necesario recordar que la Red de Internacionalización depende de SPRI, Sociedad a su vez adscrita al Departamento de Industria del Gobierno Vasco y no al Departamento de Comercio que era quien bajo su dirección se desarrollaron dichos Planes.

Por tanto, más que un seguimiento de las oportunidades comerciales en dicha área geográfica, la utilización que hizo el Departamento de Comercio de dicha Red estuvo directamente relacionada con los aspectos de logística para la preparación de las Misiones de Negocios y con la búsqueda de los contactos empresariales e institucionales oportunos en los países en cuestión.

En este sentido, tal y como estamos teniendo la oportunidad de demostrar, la repercusión de la división dentro del Gobierno Vasco de los asuntos de internacionalización en comerciales y de inversión tiene en esta red de internacionalización también sus efectos perniciosos puesto que el grueso de la labor de la red se decanta hacia el apartado sobre el cual opera el Departamento al cual está adscrito, en este caso sobre cuestiones mayormente relacionadas con los aspectos industriales y de inversión en el exterior, lo cual supone claramente que los recursos administrativos e institucionales públicos no cubren todo el cúmulo de posibilidades empresariales a las que es posible apoyar y promocionar con una red de internacionalización como la que Euskadi cuenta a nivel de relaciones económicas y políticas en el continente americano.

Es este sin duda una de las asignaturas pendientes que la recomposición de Comercio e Industria bajo un mismo Departamento a partir de 1999 habría de afrontar a todos los niveles de la Red, empezando desde la propia Administración en Euskadi, siguiendo por los organismos como la SPRI y finalizando a pie de obra en las tareas de representación asignadas a los agentes de Euskadi en el Mercosur.

Por otra parte, siendo los agentes y consultores en el exterior los representantes de los intereses vascos que mejor conocen el contexto, la capacidad y las dificultades de sus respectivos mercados, parece obligado que también ellos participaran más directamente en la formulación y seguimiento de los objetivos y las acciones del Plan.

En definitiva, el nuevo Departamento de Industria y Comercio debería aprovechar esta línea de trabajo atajando los dos obstáculos principales que han imposibilitado dicha participación.

Por un lado, a través del hecho ya observado de que la Red de Internacionalización trabaje en mayor medida los aspectos comerciales, a la par de los asuntos de inversión directa, y además, generalmente de carácter industrial. Y no solo eso, sino que esta dedicación esté claramente contemplada no como dos alternativa diferenciadas, exportación e inversión, sino como un mismo abanico de posibilidades cuya utilización desde la exportación a la inversión pueda ser consecuencia natural al lógico proceso empresarial de progresiva implicación en un mercado exterior desde que decide abordarlo vendiendo allí su producción hasta que el éxito de la demanda hace necesario una implantación de carácter productivo.

Evidentemente, el apoyo institucional a este proceso será a todas luces más eficiente en la medida en que la Administración Pública vasca esté organizada y cuente con los recursos humanos y materiales apropiados para ofrecer su ayuda en cada una de las fases de la Internacionalización empresarial.

Por otro lado, es importante que los agentes que forman parte de la Red de Internacionalización vasca en el exterior no sean tomados como meros asistentes de empresas en el extranjero o como meros informantes de oportunidades de negocio en el exterior ya que su conocimiento "in situ" de las vicisitudes económicas y empresariales de las PYMES vascas y su labor de carácter "público" les coloca en una posición sumamente interesante a la hora de formular o perfeccionar acciones y ayudas de carácter institucional, aportación ésta que no es posible que esté simplemente representada por un alto responsable departamental en Euskadi en la Comisión Consultiva ya que sus labores desde Euskadi son diferentes.

Dicho esto, a continuación pasamos a exponer a modo de ejemplo práctico las actuaciones más destacadas de las empresa vascas con la colaboración de la Red de Internacionalización vasca en Argentina y Chile.

a. Argentina.

Desde comienzos de los noventa, las exportaciones vascas a Argentina han superado los 450 millones \$ anuales y en 1996 eran ya casi cuarenta las empresas vascas instaladas en este país.

Muestra del interés que genera entre las empresas vascas, han sido las constantes visitas empresariales e institucionales que se han producido a lo largo del periodo 1994-1999, sobresaliendo la Misión de

Negocios organizado en 1995 en el cual tomaron parte hasta 145 empresa y en 1996 la visita realizada por los 8 centros tecnológicos de Euskadi.

A mediados de los noventa, la implantación de empresas vascas abordaba una amplia gama de segmentos de la economía argentina.

a. *Producción de bienes de equipo*: En la producción de bienes de equipo destacaba la *CAF (Compañía Auxiliar de Ferrocarriles)*, que fabrica material ferroviario para algunos de los más importantes metropolitanos del mundo, y que desde hace años realiza una decidida apuesta por el mercado latinoamericano a través de sus filiales de Argentina y México.

Esta empresa vasca fabrica unidades ferroviarias completas y también produce componentes con bogies, ejes, ruedas, bloques de freno y suspensiones neumáticas.

Poseen oficinas en Buenos Aires y usan talleres de mantenimiento de las tres líneas donde trabajan. En 1995, vendieron 9 unidades al tren de la Costa.

En 1998, realizaban el mantenimiento del material rodante del Tren de la Costa, Línea B de Subterráneo (Motroviás) y Línea Urkiza, con una facturación anual de 7 millones de \$. El número de empleados era de 50.

La actualmente malograda *Mecánica de la Peña* era otra de la empresas vascas que realizó una expansión internacional ya desde finales de la década de los setenta.

Esta empresa obtuvo importantes contratos para el suministro “llave en mano” de plantas industriales en países como Argentina, México, Chile, Venezuela, China e Indonesia, es decir, la realización de todos los trabajos de ingeniería, instalación, construcción, pre-arranque y puesta a punto de una planta industrial.

Cuando realizaban una obra de estas características llegaban a contratar en Argentina hasta 60 personas.

La facturación rondaba los 30.200.000 \$ e hicieron trabajos para la Central térmica de Alto valle, Central Térmica de Mendoza y en los equipos TAME de YPF.

El Grupo Babcock&Wilcox, considerado como uno de los más importantes constructores de centrales térmicas en el mundo, también apostó fuerte durante los noventa por el mercado sudamericano.

En consorcio con ABB Suiza, la B&W se adjudicó a mediados de los noventa la construcción de una planta de generación eléctrica en el área portuaria de Buenos Aires, que suministraría de energía a la red argentina mediante un proceso de ciclo combinado. Valorado en más de 220 millones \$, este proyecto competía con los de multinacionales como Mitsubishi, General Electric o Siemens.

La potencia de las turbinas de gas con las que contaría esta planta de Buenos Aires era la mayor que se construía a nivel mundial.

Por su parte, la empresa Guascor, especializada en la fabricación de motores y sistemas completos de generación eléctrica y cogeneración contaba con delegaciones en Argentina, Colombia y Marruecos, y una de las áreas en las que tenía previsto aumentar su presencia de manera significativa era el Mercosur. Vendía anualmente por valor de 4 millones \$.

A mediados de los noventa, la empresa contaba en Argentina con 400 equipos de cogeneración y propulsores marinos, y se proponía participar en un proyecto de generación y distribución eléctrica en la cordillera chileno-argentina, con una línea de distribución de 150 Kms.

b. *En el campo de la automoción, Máquina-herramienta y electrodomésticos*, por su dimensión y volumen Mondragon Corporación Corporativa (MCC) es el mayor grupo empresarial vasco. En sus diversas ramas industriales, MCC tiene centro de producción en más de diez países, entre ellos Argentina, Brasil y México.

Fagor electrodomésticos es uno de los buques insignas de MCC, ya que controla el 24% del mercado estatal español de productos de línea blanca, con el objetivo declarado de incrementar su presencia en los mercados internacionales.

Por los pronto Fagor comenzó desde 1996 la producción de frigoríficos en Argentina (Patrick Fagor), después de adquirir el 70% del fabricante local McLean. Los directivos de Fagor, animados por la inversión a largo plazo que superaba los 20 millones \$, pensaron también en Argentina como plataforma de exportación a los países del Mercosur.

Por eso, la dotación a fecha de 1998 era de 380 empleados y dos plantas fabriles, una en Haedo y otra en San Luis.

En cuanto a Máquina-herramienta, Euskadi es el primer suministrador a Argentina, lo que le convierte a este país en el sexto cliente más importante a nivel internacional de este pujante sector.

El Grupo industrial Gamesa, que creó dos plantas en Córdoba (Argentina), pretendió también reforzar su presencia en el mercado sudamericano a través de proyectos vinculados con la aeronáutica, la energía eólica y la automoción.

c. *Siderurgia y Construcciones metálicas*: La empresa vasca Sidenor, primer fabricante estatal de aceros especiales dirigidos al sector del automóvil, inspeccionaba el mercado sudamericano con vistas a “globalizar sus negocios mediante la creación de compañías mixtas.

Es el mismo caso de Urssa, empresas especializada en la ingeniería, fabricación y montaje de las construcciones metálicas, cuya cifra de negocio en los mercados exteriores ha experimentado una notable progresión y que realizó importantes proyectos en el Mercosur.

Las empresas siderúrgicas Marcial Ucín e Insisa desarrollaron también importantes planes de expansión en el mercado latinoamericano.

d. *Telecomunicaciones, electrónica, electricidad e Informática*: La Asociación de Industrias de las Tecnologías Electrónicas y de la Información del País Vasco (GAIA), agrupaba en 1996 a un total de 113 empresas en la que desarrollaban su actividad más de 5000 profesiones, con una facturación en aquel año superior a los 800 millones de \$, de los que casi un 25% correspondía a exportaciones a América Latina y Extremo Oriente.

Dentro de este sector electrónico vasco destacaba el grupo Jema, especializado en la producción de equipos de potencia y energía para operadores telefónicos y que lideraba la fabricación de sistemas de energía para telecomunicaciones y centros de investigación en el Estado español.

A mediados de 1996, Jema inició su andadura en Argentina, Chile y Brasil con el objetivo de implantar en estos países su red comercial.

Elecnor era otra significativa empresa dedicada a la electrónica. Establecida en Argentina bajo el nombre de Elecnor de Argentina, desarrollaba su actividad principal en el campo de la ingeniería, proyecto, construcción, montaje y mantenimiento de todo tipo de instalaciones eléctricas y electromagnéticas. En Argentina poseía ya en 1998 hasta 3 obradores permanentes, todos ellos en la Provincia de Buenos Aires. La inversión fue de 500.000 \$. Su dotación de personal fijo era de 80 personas y su fabricación anual ascendía a los 22 millones \$.

ZIV S.A. es otra empresa vasca que tenía su punto de mira en Mercosur, y más concretamente en el mercado argentino. Fabricante de equipos para control, medición y protección de distribución y transmisión de energía eléctrica, cuanta ya con el 50% de la cuota de mercado español.

Ikusi, empresa pionera en Europa en distintas tecnologías posee en Argentina una división de Sistemas electrónicos.

En el sector de la informática sobresale Ibermática, especializada en sectores de consultoría y servicios informáticos. En 1996, Ibermática desarrolló un plan de expansión en Latinoamérica que contemplaba la asociación con empresas locales de su sector, con miras a la introducción en estos mercados del software desarrollado por la empresa vasca.

El acuerdo alcanzado con la empresa argentina GMA consulting respondía a esta estrategia.

Ingelectric Team es otra empresa vasca centrada en el suministra a instalaciones eléctricas en América Latina.

e. *Sector financiero*: Ya en 1996, el Banco Bilbao Vizcaya era el banco con mayor fortaleza patrimonial, mayor valor de mercado y el que obtenía mayores beneficios en todo el Estado. Presente en 34 países destacaba en México y Puerto Rico, además de participar como socio mayoritario en la banca de Argentina, Colombia, Perú y Venezuela.

El BBV, se había convertido ya en el mayor gestor de planes de inversiones de Argentina..

f. *Energía y Cogeneración*: El mercado mundial de equipamiento energético estaba viviendo una época de fuerte expansión, sobre todo en los países con economías emergentes. Y Argentina se perfiló también como un área prioritaria para las empresas vascas (IDOM, Ente Vasco de la Energía o Iberdrola por poner un ejemplo).

b. *Chile*:

Estos son algunos de los proyectos más importantes apoyados institucionalmente por la Red de Internacionalización vasca.

EMPRESA: LOYMAR

PROYECTO: Conseguir representante en Chile para tableros post-formados fabricados por dicha empresa.

ACTIVIDAD: Se contactó con 11 empresas chilenas fabricantes de mueble de oficina y cocina. Fruto de dichas reuniones se concretaron diversas ventas. Para 1998 las expectativas de ventas futuras rondaban ya los 300.000 \$.

EMPRESA:INKOA

PROYECTO: Elegir empresa chilena que sirviera de contraparte para acuerdo tecnológico.

ACTIVIDAD: Se contactaron con 6 empresas para identificar las interesadas en cultivos bajo invernaderos. Una vez localizado, el monto del proyecto ascendió a 450.000 \$.

EMPRESA:CORFO

PROYECTO: Misión institucional

ACTIVIDAD: La SPRI organizó una serie de visitas institucionales y empresariales con el objeto de que los ejecutivos de la región de Corfo estudiaran las posibilidades de cooperación entre esta organización y la SPRI., Organismo vasco que propuso a Corfo una metodología para el traspaso de un programa de aplicación gerencial aplicado en Euskadi, costo del traspaso que finalmente ascendió a 67.500 \$.

EMPRESA: SPRI

PROYECTO: Viaje de negocios del Gerente de la Fundación Vasco Chilena a Euskadi

ACTIVIDAD: Promoción de los servicios empresariales vascos en Chile.

EMPRESA: SIDENOR

PROYECTO: Realización de un estudio de mercado de los aceros especiales en Chile

ACTIVIDAD: Fueron contactadas 4 empresas importadoras además de Asimet y el Instituto Latinoamericano del Hierro y el Acero.

EMPRESA:EUSKAL FORTING

PROYECTO: Contacto con potenciales empresas demandantes en Chile de grandes piezas de acero forjada.

ACTIVIDAD: Consistió en la organización de una rueda de negocios en Chile para posibles acuerdos comerciales y venta de productos terminados, materializándose negocios por valor de 250.000 \$.

EMPRESA:IBERMATICA

PROYECTO: Prospección de mercado del sector informático en Chile

ACTIVIDAD: A partir de este estudio Obermática ha tomado contacto con empresarios chilenos que estudiarían formulas de introducción de Ibermática en Chile.

EMPRESA:EUROAMER

PROYECTO: Introducción al mercado chileno de maquinaria de tratamiento y corte de madera por medio de un representante comercial.

ACTIVIDAD: Realización de un estudio de mercado del sector forestal para objetivo de posterior finalización de negocios por más de 1 millón de \$.

EMPRESA:HIDRONOR CHILE

PROYECTO: Inauguración oficial de instalaciones

ACTIVIDAD: tratamiento de residuos industriales. Inaugurada por el Presidente de la República de Chile Eduardo Frei.

EMPRESA:ZIV

PROYECTO: Selección de representante comercial para redes eléctricas en Chile fabricada en Euskadi

ACTIVIDAD: Previa identificación, visita y evaluación de 10 potenciales empresas del sector de equipos eléctricos en Chile.

EMPRESA:INDAR

PROYECTO: Contacto con potenciales empresas demandantes de bombas para agua y posibles representantes de este producto.

ACTIVIDAD:

EMPRESA: INKOA

PROYECTO: Búsqueda de contraparte tecnológica.

ACTIVIDAD: Convenio en 1998 con empresas chilenas del ramo.

VIII.- CONCLUSIONES

(1) La Sociedad, la Economía y la Política viven actualmente un proceso de Globalización cuya consolidación diluye cada vez más la percepción y la capacidad directiva de los Estados (entiéndase poder central) como únicos sujetos internacionales, dando así paso a un escenario internacional caracterizado por un mayor número de sujetos, foros e instrumentos de poder, de participación y de influencia. Entre los efectos económicos y políticos más notables que ha producido esta transformación se encuentra el reordenamiento jurídico-político que en clave de liberalización se viene gestando en la práctica comercial e inversora internacional.

(2) En este sentido, la liberalización y los procesos de integración económica y política se constituyen como los principales responsables de una doble dinámica que se deja sentir en buena parte del Mundo. Por una parte, refuerzan la trascendencia política de todos aquellos órganos intergubernamentales o supranacionales donde se debate y se deciden las pautas de comportamiento de la mayor parte de los sujetos públicos y privados a nivel internacional. Por otra parte, son precisamente el cúmulo de cuestiones que directa o indirectamente rodean a este fenómeno de liberalización e integración los que conforman fundamentalmente la agenda internacional actual, lo cual, denota el importante y vertiginoso cambio que, especialmente durante las últimas décadas, se ha producido en el contenido de dicha agenda, que de estar durante siglos básicamente compuesta de aspectos político-militares de base estatocéntrica, va siendo relegada por un abanico más amplio y no menos importante de cuestiones económicas, sociales, medio ambientales, fitosanitarias, derecho humanos, migraciones...

(3) Ahora bien, la relevancia de estas dos circunstancias no estriba únicamente en el campo propio de las relaciones internacionales, sino que, tal y como se deduce de las deliberaciones que se producen alrededor del contenido de dicha agenda internacional, el ámbito exterior llega a trascender, determinar e incidir directamente sobre la mayor parte de lo que tradicionalmente se concebía como propio de la política doméstica, del marco de autogobierno y del ámbito de decisión interno de cada unidad política (estatal, regional o local).

Es bajo este contexto a partir del cual se produce el hecho de que las exigencias de Internacionalización, tanto de la Economía como de la Sociedad y la Política, vienen a confluir todas ellas sobre el instrumento

público que gestiona la representación de sus intereses y demandas: las Administraciones Públicas.

Por tanto, la obligación de las Administraciones Públicas por adecuarse al reto de la Internacionalización se extrae de una doble necesidad:

- La Administración Pública en tanto que institución encargada de la defensa de los intereses económicos y sociales de su territorio está abocada a realizar esta labor ante el foro y en la forma jurídico-política más apropiada para participar e influir allá donde se debaten y deciden aquellos aspectos que directa o indirectamente condicionan el futuro del bienestar y la prosperidad de su territorio, lo cual exige, cada vez con mayor asiduidad, que la Administración en cuestión actúe eficazmente más allá de sus propias fronteras.
- En la medida en que la formulación y la ejecución de buena parte de las competencias y las políticas públicas están condicionadas por el entorno jurídico-institucional internacional, la eficiencia en la prestación de servicios públicos depende de una organización y una gestión en la cual la acción exterior supone una variable estratégica de primera magnitud.

(4) Adentrándonos propiamente en el ámbito de la Administración Pública, es necesario poner especial énfasis en el contexto de Modernización y Reforma en la cual se inscriben las Administraciones Públicas hoy en día, ya que cualquier programa de medidas que esté dirigido hacia la mejora de la eficacia y la calidad del sector público debe tener presente la complejidad, la interdependencia y la diversidad de sujetos e instrumentos que actualmente interactúan entre sí.

Asimismo, desde el momento en que a la Administración ya no solo se le exige que administre o cumpla instrucciones sino que gestione y logre resultados con recursos cada vez más exigüos, los directivos políticos junto con el personal público, han de establecer la visión estratégica general que han de encomendar a la Administración Pública con respecto al servicio que ha de prestar a su entorno social y económico.

Esto solo es posible si previamente se produce una reflexión en profundidad acerca de las dimensiones, las necesidades, las demandas e intereses políticos, económicos y sociales del colectivo al cual representan en un futuro ya presente de Globalización e Integración.

(5) Es únicamente a partir de los resultados de dicha reflexión cuando se ésta en disposición de realizar el pertinente análisis de

objetivos, líneas de actuación, organización y gestión de los recursos materiales y humanos necesarios para afrontar una Modernización administrativa acorde al entorno al cual se debe enfrentar y poner así las bases de una Administración capaz de generar el apoyo adecuado y el valor añadido que necesita cualquier individuo, sociedad, economía o empresa en nuestros días.

Por tanto, el diagnóstico y la modernización de la Administración Pública actual pasa obligatoriamente por una readecuación de todos y cada uno de los factores administrativos, es decir, organización, recursos financieros, recursos humanos, procedimiento de gestión e información, tomando en cuenta la hoy tan imprescindible, validez y versatilidad de su uso en el contexto internacional.

(6) Antes de analizar en profundidad cómo se organiza y se gestiona la práctica de la acción exterior en el seno de las Administraciones Públicas hay que prestar la debida consideración al marco jurídico-político ya que es a partir de él de donde se establecen o deducen en cada Estado los principios de capacidad y actuación posible de cada poder público en el exterior.

En el caso del Estado español sucede que a pesar de la juventud de su ordenamiento jurídico-constitucional (1978), éste estuvo igualmente condicionado por las pautas jurídico y políticas internacionales propias del orden estatocéntrico imperante durante la Guerra Fría, en el cual las relaciones exteriores, en el sentido político y económico más amplio del término, eran fundamentalmente dirigidas por los poderes centrales.

De ahí que los conceptos de relaciones internacionales o comercio exterior fueran incluidos en la CE dentro de la lista de competencias exclusivas del Estado.

Sin embargo, tanto la integración a la CEE en 1986 como los efectos económicos propios de la Globalización, han generado impresionantes e imprescindibles avances económicos y tecnológicos que no hacen sino incidir en un crecimiento constante de los intercambios comerciales y de inversiones con el exterior.

Atrás quedan las regulaciones estatales, los acuerdos entre Estados que condicionaban casi por completo los intercambios económicos y las relaciones empresariales entre los distintos países, las prácticas arancelarias proteccionistas o las políticas regionales compensatorias de desequilibrios internos.

Por tanto, la lógica económica y empresarial actual implica que el comercio o la inversión no puede sustraerse de su más que demostrada vertiente internacional y que, en consecuencia, cualquier política o acción pública integral que tenga por objeto el apoyo o promoción de la

economía y las empresas de un territorio solo puede ser efectiva teniendo presente iniciativas e impulsos encaminados a facilitar información, a propiciar actos, relaciones, negociaciones o mediaciones que pongan en contacto y hagan lograr todo tipo de acuerdos y alianzas entre el mundo empresarial autóctono y el foráneo, y a apoyar técnica, financiera y fiscalmente las actuaciones dirigidas a la internacionalización de la producción, venta o implantación de las empresas, todo lo cual se inserta en la capacidad pública de promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica de cada Comunidad Autónoma, y esto sin absolutamente ningún perjuicio para la planificación económica general y el ejercicio de la competencia en comercio exterior que el poder central hubiera de establecer.

(7) La controversia que se ha generado alrededor de la promoción del comercio exterior por parte de cada Comunidad Autónoma no viene sino a mostrar con gran claridad que tanto el concepto de relaciones internacionales en sentido genérico como cualquier aspecto relacionado con el apoyo e impulso público a la Internacionalización de las ventas, la producción y la inversión de las empresas, en sentido particular, constituyen el todo o un parte de algunos títulos competenciales del ordenamiento jurídico estatal.

Ahora bien, de igual modo queda constatado que el recurso a la acción exterior de los entes sub-estatales a la hora de procurar su correcta inserción en los flujos económicos internacionales, no puede ser explicado más que reconociendo que, al margen de poder encuadrarse o definirse como *materias competenciales*, es imposible obviar que igualmente se constituyen en *ámbitos de actuación* propios de la indudable dimensión internacional y proyección exterior con que cuenta el contenido competencial del autogobierno de cada Comunidad Autónoma, tal y como se demuestra en el caso de la promoción y el desarrollo económico, que no pueden dar la espalda a su vertiente exterior.

(8) Por consiguiente, es a todas luces lógico y legítimo que cualquier Gobierno autónomo no solo introduzca entre sus prioridades políticas el facilitar la inserción de la producción de las empresas de su Comunidad en los distintos mercados (sean estos estatales o internacionales) sino que, en consecuencia y en virtud de su capacidad de autoorganización, establezca igualmente la estructura organizativa más adecuada para tal fin (mediante una Dirección específica).

En este sentido, queda patente que la trascendencia y la profundidad de los cambios habidos en el contexto económico internacional exigen, de la misma forma, una adecuación proporcional de los instrumentos de organización y gestión del apoyo público a las empresas.

De lo contrario, es fácilmente demostrable, tanto desde la teoría de la gestión y las políticas públicas como desde los resultados prácticos

obtenidos durante décadas, la cantidad de perjuicios que acarrea la centralización de la formulación y elaboración de las políticas públicas relacionadas con el impulso a la economía y las empresas, puesto que, con más frecuencia de lo deseable, la efectividad de sus acciones se resiente por exceso de estandarización y de generalidades en su aplicación, alejándose así de la concreción y especificidad necesaria para cada tipo de tejido económico, sectores y segmentos propios y característicos de cada Comunidad.

De ser así, nos enfrentaríamos (de manera semejante a como pudo llegar ha haber sucedido con el litigio acerca del concepto relaciones internacionales) a un intervención extensiva del poder central en todo aquello relacionado con la acción de apoyo público de la economía, lo cual hubiera vuelto a suponer un serio riesgo de reordenamiento en la práctica del marco jurídico-político estatal.

(9) Todo ello no viene más que a redundar en la necesidad por centrar el verdadero problema del apoyo público a la economía a sus justos términos, es decir, desde el ámbito de los conflictos competenciales y la delimitación territorial y de contenido (lo cual no aporta nada en absoluto al objetivo último) al campo del consenso y la complementariedad de apoyos técnicos, financieros y políticos mediante la coordinación y la colaboración intergubernamental.

En esta dirección, la eficacia y la eficiencia del apoyo público en el exterior de la economía de cualquier Comunidad solo es posible desde la aceptación y el esfuerzo por confluir sinergias tanto en lo referente a la intermediación institucional autónoma y central en el propio exterior como a través del contenido de las propias políticas de promoción de exportación e inversiones en el exterior.

A partir de este instante, ofrecemos el siguiente grupo de conclusiones que a la vez pretende facilitar la observación de la aportación real de cada uno de los factores administrativos en el conjunto de los Planes estratégicos analizados.

(10) Empezando desde la propia organización, es necesario destacar que la Administración Pública Vasca, en comparación con las distintas experiencias existentes en el Estado, ha sido una excepción con su decisión de insertar la dirección y gestión de la promoción comercial exterior dentro de la estructura organizativa de la Administración.

Esto ha sido principalmente debido al alto grado de conflictividad e inseguridad jurisprudencial que suponen la declaración explícita de fomentar las exportaciones, así como la creación de una red propia de apoyo y promoción institucional con dicho fin, por lo que en la gran mayoría de las ocasiones, las CC.AA., sin desistir del impulso institucional a sus empresas en el exterior, ha preferido recurrir al

establecimiento de entidades y organismos privados financiados públicamente.

(11) En este sentido, tradicionalmente, desde el ámbito gubernamental central, así como desde el Tribunal Constitucional, se ha venido argumentando que la creación y actuación institucional sub-estatal en el exterior con sujetos estatales u organismos internacionales gubernamentales no es aceptable puesto que daría lugar a responsabilidad internacional, lo cual únicamente puede ser asociado al Estado como tal, ya que, según dichos poderes gubernamentales y judiciales, el Derecho Internacional no determina a los entes sub-estatales como sujetos internacionales.

Sin embargo, al margen de argumentos de marcado carácter político-ideológico como éste, en la realidad, para el Derecho Internacional Público, la forma de gobierno o el nivel de autogobierno en el seno del Estado son cuestiones puramente internas, y en este sentido, el que los mesogobiernos tengan reconocida su capacidad para concluir tratados es un hecho que depende en exclusiva de su organización jurídico-política interna.

Por consiguiente, el Derecho Internacional no impide ni pone obstáculo alguno a la relación y representatividad de los entes sub-estatales con Estados u otros organismos públicos internacionales, por lo que es necesario subrayar que el veto que se intenta aplicar al respecto está íntegramente basado en motivos políticos internos, no en argumentos jurídicos internacionales.

(12) En el caso concreto de la Administración de Euskadi, la apertura y promoción de la producción vasca en los mercados internacionales estuvo compartida por el Departamento de Comercio, para aspectos de exportación, y el Departamento de Industria, para los aspectos de inversión y alianzas estratégicas, además de dirigir este último la Red de Internacionalización bajo los diversos regímenes jurídicos ya analizados.

Esta división organizativa del ámbito global que era la Internacionalización económica de Euskadi supondrá, durante el periodo investigado, una división de las sinergias concentradas en los distintos programas y ayudas institucionales ya que, a pesar de contar el Gobierno Vasco con un correcto diagnóstico de situación del tejido empresarial vasco sobre las oportunidades y los retos que debía afrontar cara a su Internacionalización, la reducida dimensión con la que contaba la Dirección de Promoción a la exportación hará a la larga imposible cumplir el conjunto total de objetivos prioritarios establecidos en sus propios Planes de Promoción.

(13) Esa escasez organizativa explica en buena medida la dificultad por interceptar información comercial exterior estratégica, gestionarla y repartirla entre las empresas vascas más allá del conocimiento que adquiriera la propia Dirección de Promoción acerca de la pertinencia y aportación de su apoyo técnico y financiero a las exportaciones vascas.

Asimismo, la reducida dimensión es un factor explicativo de la importante distancia existente entre el computo de empresas vascas que requieren del apoyo de ayudas y subvenciones para afrontar la Internacionalización, el número de solicitudes de empresas que el Departamento de Comercio tenía previsto en la formulación de sus Planes y el número de demandas reales que se gestionaron y el que finalmente fueron atendidos.

Todo indica a que, si bien efectivamente el tejido económico de Euskadi requiere de un apoyo técnico y financiero público, los organismos públicos aún no habían llegado adecuadamente a conseguir una comunicación estable con el conjunto de pymes.

(14) Por otra parte, la división de la estructura organizativa anteriormente aducida, impondrá la lógica de constituir una Comisión de Coordinación Interdepartamental entre Comercio e Industria en 1995.

No obstante, a pesar de la voluntariedad del objeto de dicho órgano colegiado por adecuar la gestión y los servicios públicos y compartir la información de cara a la promoción e impulso institucional de la Internacionalización, el bagaje de dicha Comisión no pudo pasar de ser reuniones de marcado carácter político en las cuales cada Departamento se dedicaba a informar de las actuaciones ya realizadas o programadas.

Evidentemente, la dinámica del órgano en cuestión cayó en determinados errores ya anticipados por los estudios y conclusiones realizados un par de años antes por la Comisión de Racionalización y Mejora de las Administraciones Públicas, la cual aconsejaba una participación lo más directa posible de los verdaderos titulares de las funciones técnicas, así como una preparación y seguimiento de las reuniones que en nada se asemejan a escaso número de encuentros mantenidos, además de la recomendación de contar con una determinada capacidad de decisión con la que no contó en absoluto por los motivos ya señalados.

(15) Para finalizar con este bloque reservado al factor administrativo de la organización, es obligado recordar la advertencia de la necesidad por adaptar la Red de Internacionalización y sus consiguientes recursos formativos, materiales y humanos a las transformaciones que vienen produciéndose en la localización de los centros reales de poder y

decisión financiero, industrial, comercial y político y que verdaderamente interesa a las especificidades e intereses políticos y económicos de las instituciones y el tejido económico de Euskadi.

Si bien es cierto que comienza a existir una preocupación y una reflexión en tal dirección, estimamos de máxima preferencia el que ésta se convierta en cuestión prioritaria, pues es un hecho constatable que la localización, infraestructuras, programas e información de la Red de Internacionalización vasca tradicionalmente han estado fuertemente imbuidos alrededor de la vida de la Diáspora vasca del exterior, especialmente en el continente americano.

En el siglo XXI, la red de Fundaciones, Institutos y consultoras establecidas en dicho continente debe seguir ejerciendo la labor hasta ahora realizada, esto no es obstáculo para reconocer que dicha Red concebida como lobby ha de alcanzar e incidir más directamente en los nuevos focos internacionales de interés institucional y empresarial, que no tienen por qué coincidir con capitales de grandes Estados sino con centros de alta tecnología, foros financieros, sedes de multinacionales, bancos u organismos intergubernamentales.

(16) Por lo que se refiere al factor administrativo de los recursos humanos, debemos dejar constancia desde el principio de la escasez de personal público en la Dirección de Promoción para poder llevar a cabo en su integridad el conjunto de objetivos establecidos por los Planes Estratégicos de Promoción de Exportaciones vascas y de que dicha limitación condiciona igualmente sobre manera las posibilidades de una gestión de acciones de apoyo, información y comunicación más directas sobre las empresas.

En otro orden de cosas, el análisis de estos programas de promoción nos ofrece la oportunidad de contemplar la acostumbrada disyuntiva de elaborar o administrar las políticas conforme al conocimiento y la experiencia del propio personal público o bien recurrir a consultoras y al asesoramiento externo que, con más o menos fortuna, aconsejan acerca de la metodología, el contenido o la evaluación de programas públicos.

En el caso que nos ocupa, queda constancia de que el cuerpo funcional de la Dirección y la Administración vasca en conjunto contaba con el diagnóstico y los recursos informativos suficientes sobre las características y las demandas del tejido empresarial vasco al respecto de la Internacionalización. De igual forma, una parte considerable del contenido de los Planes Estratégicos contaba con precedentes de gestión que ofrecían un conocimiento y una experiencia legal y administrativa sumamente importante.

Por tanto, entendemos que las bases fundamentales para un análisis y una formulación de solidez estaban de por sí garantizadas por el conocimiento y la práctica legal y de gestión anteriormente ejercitada por la propia Administración.

Aún con todo, la opción final de recurrir al asesoramiento externo como apoyo fundamental para la elaboración de los Planes Estratégicos deja entreabierto la incógnita de hasta qué punto existen en el seno de los Ejecutivos (Gobierno y alta dirección administrativa), especialmente en el caso vasco, de un convencimiento y una interiorización real de las máximas del management público y la Reformas modernizadoras administrativas más actuales referentes a la necesidad de dotar a las Administraciones de una filosofía y una práctica efectiva del auto-aprendizaje y del auto-desarrollo consistentes en confiar en el aprovechamiento y la puesta en práctica de las ideas, del conocimiento y de las aptitudes y destrezas que se encuentran propiamente en el interior de cada Administración, precisamente en su personal directivo y funcional.

(17) Ahora, más que nunca, en el momento en que con mayor fuerza se exige del conjunto institucional público una representación y unos servicios de calidad, de alta sofisticación y especificidad, es obligado demostrar (o cuando menos poner los recursos formativos y tecnológicos necesarios para ello) que los medios administrativos, las habilidades del personal y la visión estratégica directiva de la Administración van más allá de la mera recaudación, administración y reasignación de recursos técnicos y financieros.

Esto mismo que indicamos para el personal de la Administración, perfectamente puede ser aplicado al personal de la Red de Internacionalización, ya que el conocimiento que adquieren “in situ” sobre el impacto real de las acciones públicas desde Euskadi les sitúa en una posición inmejorable para no ser meros asistentes técnicos de empresas en el propio mercado-país, sino también para mejorar y para proponer cambios en el contenido o los destinatarios de las ayudas técnicas y financieras.

En definitiva, el personal del exterior también es una pieza fundamental que debería ser utilizada tanto a la hora de ejecutar acciones en el exterior como a la hora de reformular los Planes estratégicos.

(18) Para ello, es también sumamente importante ser conscientes de que las aptitudes y habilidades que actualmente requiere la gestión pública eficaz y de calidad suponen por un lado, cuando menos, una reflexión en torno a las cualidades y las exigencias que requiere obtener la Administración a través de las pruebas selectivas de personal y que, a menudo, los modelos estandarizados de programas selectivos exceden de requisitos generalistas y adolecen de requisitos o puntuación de méritos específicos de especial interés para el desempeño de

determinados puestos, como es el caso de un personal que verdaderamente conozca y sepa desenvolverse en el campo de las necesidades político-institucionales, económicas y empresariales en el mundo de la Globalización y la integración europea.

(19) Por lo que respecta a los procedimientos de gestión utilizados para la ejecución de los Planes Estratégicos, el análisis de este estudio ha dejado patente, tanto a través de la importancia presupuestaria concedida a cada una de las acciones como a través del estudio global de los distintos procedimientos habitualmente usados, que en la mayoría de las ocasiones se ha basado:

- Para los asuntos de apoyo técnico-formativo y organización de misiones comerciales, en procedimientos de concursos.
- Para instituciones colaboradoras de derecho público, en la asignación anual de créditos y transferencias para operaciones corrientes y de capital.
- Para el apoyo financiero a la exportación de empresas o agrupaciones empresariales, en la convocatoria anual de concesión de ayudas y subvenciones.

(20) En definitiva, el uso financiero y el tipo de gestión realizado por la Dirección de Promoción redundan en exceso de acciones indirectas de reparto de fondos públicos en base a una serie de criterios más o menos acertados.

Evidentemente, las dimensiones materiales y humanas de la propia Dirección condicionan la capacidad y el tipo de relación administrativa y de comunicación que pueden prestar a las empresas, si bien el propio contenido de los Planes Estratégicos revela la idoneidad de actuaciones de los que adolece la ejecución real de dichos Programas.

No es una casualidad que sea aún más notorio en aquellos en los que se requiere de una mayor carga de dedicación estratégica, temporal y humana como son la información comercial, la diversificación sectorial y geográfica, el impulso a la iniciación a la exportación o el análisis y apoyo a sectores estratégicos o especialmente necesitados de planes específicos para abordar la Internacionalización, ya que, en definitiva, todas estas finalidades no pueden ser cumplidas mediante el simple establecimiento de criterios evaluatorios de asignación de recursos financieros, sino mediante una actividad continuada de análisis y actuación directa de la propia Dirección sobre las empresas de los segmentos y en la ubicación geográfica que estime dicha Dirección como prioritarios.

En definitiva, el tejido empresarial vasco requiere de la Dirección de Promoción más información, no solo de sus propias actividades y ayudas sino de otras tan importantes como las ofrecidas por

organismos intergubernamentales, para lo cual se requiere de unos medios humanos e informáticos acordes a dicha carga que implica tanto tareas propiamente informativas como asistenciales en cuanto a asesoramiento técnico e incluso funciones de lobby ante dichas instituciones intergubernamentales (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Africano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo,...).

Asimismo, los procedimientos de gestión de los Programas también deben estar referidos a tareas internas propias de la Dirección de Promoción en lo que se refiere al estudio, divulgación y apoyo a segmentos empresariales, ya que por sus dificultades de tamaño o de mercado-producto requieren de ayudas técnicas o financieras más específicas para abordar la exportación y su implantación en el exterior. De la misma forma, la diversificación geográfica requiere un tratamiento similar.

(21) Por último, no podemos finalizar este punto sin hacer una referencia explícita a la cuestión de los indicadores de gestión y evaluación, asunto este que debería ser tratado con el interés y dedicación que realmente merece.

Para que el uso y el rendimiento de los indicadores ofrezcan una utilidad lo más alta posible a los directivos y al personal público, éstos han de saber conjugar y ser capaces de ofrecer unos datos evaluatorios fidedignos y contrastables entre las previsiones estimadas y los resultados obtenidos en los diferentes ámbitos implicados en cada política pública, es decir, a nivel de seguimiento y evaluación de la actuación administrativa y a nivel del entorno y de los sujetos que son objetivo de tales políticas.

Esta afirmación llevada al ámbito de los Planes Estratégicos implica ofrecer una mayor atención acerca de cuáles han de ser los indicadores más oportunos para una política de las características ya conocidas.

En primer lugar, los indicadores a aplicar deben mantener una lógica y una consonancia con los objetivos principales formulados en el Plan, de tal forma que los datos que produzcan puedan servir de variables comparativas entre las previsiones y los resultados, no tanto de datos macro-económicos inter-anales como los obtenidos de comparar porcentajes exportadores de empresas, productos o territorios, que más tienen que ver con el propio esfuerzo empresarial y el ciclo económico que con la capacidad pública de aumentarlos de por sí significativamente, sino que dichos indicadores sirvan para conocer, ante todo, las características de la acción pública en relación con el objeto y el tipo de sujetos sobre los cuales se pretende incidir (hacia el exterior), en este caso la Internacionalización de la economía vasca a través del aumento de las exportaciones de las empresas de Euskadi.

Además, estos datos han de venir acompañados de indicadores que sirvan para conocer realmente cómo se produce y cómo se puede mejorar la gestión de los diversos factores administrativos que confluyen en la ejecución de los Planes.

(22) De todo lo que hasta aquí hemos apuntado se deduce la necesidad de, en unos casos modificar y en otros establecer nuevos indicadores.

Así, creemos conveniente que, durante el seguimiento o con el fin del ejercicio anual o del propio Plan, se pueda conocer con exactitud los fondos financieros destinados efectivamente a cada objetivo promulgado en el programa.

De la misma forma, es necesario poder contar con datos comparativos entre el número de demandas previsto, el de solicitudes gestionadas y las que finalmente se han decidido apoyar y por cuánto valor, para así poder contrastar el grado de cobertura de atención pública y aportación financiera, si ésta es la adecuada en cada acción, y si se mantiene un equilibrio y una proporción en relación a las prioridades establecidas en el Plan.

(23) Ahora bien, no es oportuno establecer previsión estimativa alguna de los resultados que pretende lograr el Plan cuando la formulación se ha venido ejerciendo sin contar con unos datos presupuestarios, al menos aproximados, pues sucederá que en caso de no contar con las asignaciones financieras que habían servido de fundamento para realizar previsiones de cobertura no puedan cubrirse en la práctica las previsiones establecidas, siquiera antes de comenzar a ejecutar la política, y ante lo cual la Dirección se verá obligada a realizar reajustes que llegan a desequilibrar las prioridades o incluso el propio cumplimiento del conjunto de objetivos prefijados

(24) Uno de los rasgos característicos de las Administraciones contemporáneas es su labor de información, no solo de aspectos legales y procedimentales relacionados con sus prestaciones y servicios, sino también de todo cuanto en el entorno externo de la propia Administración suponga de interés para el desarrollo social, económico y cultural del colectivo al cual sirve.

Un ejemplo inmejorable de cuanto decimos es precisamente la siempre importante dedicación de las Administraciones Públicas por informar y asesorar al tejido empresarial sobre las oportunidades y los riesgos de actuar en los mercados internacionales.

Las medidas que ambos Planes Estratégicos recogieron de cara a procurar dicha información a las empresas se concentró principalmente

en las acciones de “Información y sensibilización”, “Misiones comerciales” y “Servicio de Información”.

Si bien la primera de ellas contó básicamente con la finalidad de acercar a las empresas el conjunto de ayudas que la Dirección de Promoción ponía a su disposición cara a aumentar el nivel de exportaciones, el objetivo de las dos siguientes giraron precisamente alrededor de la comentada actividad de colaboración pública para afrontar las dificultades del entorno económico internacional actual, siendo las “Misiones comerciales” una actividad de carácter esporádico y puntual en comparación a “Servicio de Información”, la cual implica una connotación de mayor permanencia, continuidad, de labor sistemática y en constante actualización.

A pesar del desigual resultado y aportación final de una y otra, ambas acciones nos dan pie a señalar una serie importante de conclusiones que no vienen sino a redundar una vez más en la demostración de la interconexión que se produce entre los distintos factores administrativos en cada una de las fases de las políticas públicas.

En este sentido, un elemento fundamental de cara a obtener una información cualitativa y cuantitativamente importante y de calidad reside en una decidida y sistemática actividad de las Administración en busca de dicha información, que en el caso que nos ocupa, implica actuar de manera constante en la arena internacional, bien sea comprobando “in situ” resultados de estudios de mercado-país con proyección, manteniendo contactos con representantes políticos y altos funcionarios de otras AA.PP. u Organismos internacionales o relacionándose con agrupaciones empresariales de diferentes países.

Evidentemente, toda esta labor es imposible llevarla a cabo exclusivamente desde la sede central de la Administración en cuestión, sino que requiere de una estructura sólida y permanente en el propio exterior dedicada tanto a ejecutar las instrucciones de servicio relativas a contrastar nuevas oportunidades de negocio como a proponer nuevas vías de investigación y apoyo público a las empresas.

Al respecto, cabe señalar que si bien el actual marco jurídico-político estatal tiene aún un largo camino por recorrer en el reconocimiento explícito de la necesidad de las AA.PP. del Estado por actuar coordinada pero libremente en el exterior, no menos cierto es que las posibilidades de actuación y establecimiento de Delegaciones y Oficinas mediante diferentes tipos de regímenes jurídicos privados aporta política y administrativamente en la práctica lo que en la vía jurídica aún es vetado por motivos fundamentalmente ideológicos.

Buena prueba de ello es la importante labor que desde hace años viene realizando al respecto el conjunto de Fundaciones, Institutos, Asociaciones y Consultoras financiadas públicamente por el Gobierno Vasco.

(25) Ahora bien, relacionado con la ya indicado anteriormente, la Red de Internacionalización ha de contar con una localización de sus unidades y con unos objetivos de trabajo, búsqueda y tratamiento de información y representación que estén en consonancia con las necesidades explícitas tanto del tejido empresarial como del aparato gubernamental y administrativo central vasco, lo cual implica una adaptación de la representación paradiplomática en el exterior a los cambios en los centros de interés de los que surge la información estratégica de proyectos multilaterales, licitaciones, concursos, financiación, socios inversores o tecnológicos,...

Por tanto, en este mismo sentido, aún siendo imprescindible la organización de misiones comerciales e institucionales (en el exterior o inversas) no menos importante es desarrollar la ingente labor de mantenimiento de relaciones y contactos al más alto nivel gubernamental y administrativo con la mayor sistematicidad y constancia, lo cual no ha sido del todo posible debido a la escasa colaboración del Departamento de Comercio con los órganos que componen las delegaciones vascas en el exterior a nivel de información comercial de exportaciones, además de resultar una absoluta contradicción el desaprovechar esta infraestructura ya existente a la vez que se incluye como acción del Plan el establecimiento de un "Servicio de información" cuya finalidad es la propia de la Red de Internacionalización.

Una vez que se consigue constituir correctamente dicha Red de Internacionalización se está en disposición de identificar la información con mayor facilidad, y a la larga, con una menor carga temporal de trabajo.

(26) Aún con todo, desde que son diseñadas las líneas estratégicas de actuación hasta que el conjunto de la Red es capaz de administrar y transmitir a las empresas la información necesaria para abordar un determinado mercado-país, es imprescindible establecer todo un protocolo o procedimiento a fin de que todos los inputs o conjunto de informaciones necesarias para conformar el conocimiento integral no queden desperdigados e inconexos, tanto para el segmento empresarial que requiere de este servicio como para el propio centro directivo de la Administración encargado de la elaboración, la adecuación o el control de las acciones que conforman cada política pública.

No debemos olvidar, que el apoyo institucional a la Internacionalización económica constituye un ejemplo paradigmático de lo que ocurre actualmente en la Administración en el sentido de que, si bien la acción institucional en el exterior abre nuevas posibilidades sociales, económicas, culturales y políticas, no menos cierto es que, como en otras tantas actuaciones públicas, cuenta con la dificultad de tener en todo momento que prestar especial atención a la compleja

coordinación de un mayor número de unidades que, igualmente, generan más información vital para formular o reformular el objetivo o el contenido o la forma de ejecutar los programas públicos, con lo que queda clara la importante distancia a salvar entre el centro directivo que planifica y controla la acción pública y las unidades que la ejecutan y emiten señales de vital importancia para poder realizar un seguimiento de la evolución de resultados.

(27) Evidentemente, la ingente tarea de saber identificar, recopilar, aplicar, compartir, adaptar y transmitir la información estratégica de tipo económico y político internacional exige contar, reclutar o formar a un personal técnico y especialista que conozca meridianamente cuáles son los puntos principales de los Programas y la Administración para la cual presta sus servicios, ya que de lo contrario, la funcionalidad de los recursos humanos quedaría limitada a la administración de actuaciones basadas sobre informaciones y contextos rápidamente modificados.

El objeto de las misiones comerciales o los servicios de información no es la relación económica o institucional en sí mismo, sino el comienzo de un contacto permanente y sistemático que, obviamente, es imposible centralizarlo en un único centro directivo sino que es aquí precisamente donde, a partir de contar con los recursos humanos adecuados, el concepto de empowerment cobra todo su sentido práctico.

En definitiva, a la eficacia en la gestión de las acciones de apoyo y promoción de exportaciones e inversiones en el exterior es necesario añadir el sentido de eficiencia en el conocimiento y seguimiento de las transformaciones del contexto económico-comercial internacional a través de continuos contactos de los directivos y altos funcionarios vascos con ámbitos gubernamentales, directivos y funcionariales pertenecientes a aquellos Organismos, Estados, regiones y Agrupaciones empresariales de interés para el futuro de tejido económico de Euskadi.

(28) Finalmente, la evolución de los datos exportadores registrados a lo largo del periodo 1994-1999 reflejan que, a pesar del acertado diagnóstico inicial de procurar el apoyo a favor de una mayor diversificación tanto sectorial como geográfica de las ventas empresariales vascas al exterior, la dependencia de Euskadi con respecto del mercado comunitario no solo se mantuvo, sino que ha llegado a incrementarse.

Así, frente a la horquilla exportadora del 60-65% cuyo destino final era la Unión Europea, durante el trienio correspondiente al IIº Plan dicho margen no hizo sino acercarse hacia el 68-69%.

(29) Por consiguiente, y en contra de las medidas públicas previstas para reducir la base exportadora vasca en el entorno de la UE a favor del incremento porcentual en nuevos mercados, principalmente América Latina, las expectativas no pudieron tener su reflejo en la práctica.

El objeto de la diversificación geográfica se fundamentó en un aumento de las exportaciones hacia el mercado latinoamericano desde el 6% hasta el 10,5% al final del IIº Plan, a costa de un descenso hasta el 55% del mercado europeo.

Sin embargo, al término de 1999, las exportaciones vascas en el área del Mercosur apenas siguen manteniéndose entorno a dicho 5-6%, lo que significa que el conjunto de medidas públicas técnicas y financieras esgrimidas por la Dirección de Promoción no lograron el impacto real deseado al menos en el área del Mercosur.

(30) Por todo ello, entendemos que de la evaluación de la organización y las actuaciones públicas de apoyo y promoción de las exportaciones vascas en el Mercosur se obtiene como resultado la necesidad, no tanto de recapacitar sobre la pertinencia de establecer nuevas y diferentes acciones públicas en dicha zona, cuanto de profundizar técnica y financieramente sobre las medidas ya existentes, si bien incidiendo realmente en una discriminación positiva hacia nuevos segmentos y mercados a la hora de ejecutar las acciones hasta ahora practicadas, y máxime en la configuración de las variables que consignan el reparto de las ayudas públicas.

(31) Los Planes analizados aún carecen de líneas estratégicas y acciones y recursos que aborden los que son todavía auténticos retos pendientes para la Internacionalización de las empresas vascas.

Las empresas vascas no solo son excesivamente dependientes de la tecnología exterior sino que no cuentan con activos tecnológicos propios de relevancia que ofrecer a otros mercados³⁰², lo cual habría de ser solventado con acciones estratégicas sectorialmente más específicas a la hora de apoyar y promocionar la colaboración inter-empresarial, no únicamente entre empresas vascas sino también entre éstas y empresas extranjeras.

Otro déficit de considerable importancia es que a pesar de los logros de estos planes, todavía existe una escasez de redes comerciales propias, los exportadores vascos no controlan los canales de venta de productos muchas veces encargados a agentes “multicartera”, cuando el desafío que tienen en este campo es lograr en la UE una posición comparable a la que hoy ocupan en España.

Directamente relacionado con lo que acabamos de concluir, es la falta o cuando menos la carencia de imagen de marca exterior de los productos

³⁰² PLAZA, B.; “Política industrial de la C.A.P.V.: 1981-2001”, en *Economía Industrial*, nº 335-336. Madrid. Ministerio de Ciencia y Tecnología. 2000.

vascos, a consecuencia de una mezcla de causas, como por un lado, la tan secular como incomprensible aversión del empresariado vasco por el marketing, el escaso conocimiento, y por ende, escaso sentido anticipativo o adaptativo con respecto a la competencia internacional y por último, del indudable lastre existente con motivo del clima de violencia y crispación política, que en nada favorece a la economía de la C.A.P.V.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV.: *América Latina-UE. En camino a la Asociación*. Santiago de Chile. CELARE. 1996. AA.VV.: *América Latina-UE. Más allá del 2000*. Santiago de Chile. CELARE. 1997.

AGUILAR L.F.: *El estudio de las políticas públicas*. México. Porrúa. 1992.

AGUILAR L.F.: *La implementación de las políticas públicas*. México. Porrúa. 1996.

AJA, E.: *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid. Alianza. 1999.

ALBURQUERQUE, F.; DE MATTOS, C.; JORDAN, R.: *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*. Buenos Aires. G.E.L. 1990.

ALDECOA, F. Y CORNAGO, N.: "El nuevo regionalismo y reestructuración del sistema mundial", en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol 1, n°1, Ene- Jun 1998, pp 59-113.

ALDECOA, F.: "El Acuerdo entre la UE y el Mercosur en el marco de la intensificación de relaciones entre Europa y América Latina". *Revista de Instituciones Europeas*. Dic. 1995, pp 761-792.

ANDERSON, K.; BLACKHURST, R.: *Regional integration an the global trading systems*. New York. Harvester, 1993.; TUGORES, J.: *Economía internacinal e integración económica*. Madrid. McGraw Hill, 1995.; GAMBLE, A.; PAYNE, A.: *Regionalism and world order*. London. Macmillen, 1996.; RODRÍGUEZ, G.: *Teoría y estrategias de la integración económica y monetaria*. Madrid. Universidad de Alcalá de Henares. 1994.

ANDERSON, M.S.: *The rise of modern diplomacy (1450-1919)*. Longman. London. 1993.

ANDREU, R; RICART, J.E.; VALOR, J.(1996): *Estrategia y sistemas de Información*; Ed. McGraww-Hill, Segunda edición.

ANDREWS, D.M.: "Capital mobility and state autonomy: towards a structural theory of international monetary relations", en *International Studies Quarterly*, vol 38, 1994, pp193-218.

ARELLANO: "Políticas pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad. Hacia una perspectiva diferente", en *Gestión y Política Pública*, vol. V, nº2. México. 1996.;

ARENILLA, M.: *Administración y políticas públicas*, en Curso de formación de Directivos a Distancia. Instituto Andaluz de Administración Pública, de próxima aparición.

ARENILLA, M.; LOUGHLIN, J.; TOONEN, T. (Ed): *La Europa de las Regiones. Una perspectiva intergubernamental*". Granada. Universidad de Granada. 1994.

ARIAS, M.A.: *Comunidades Autónomas y elaboración del Derecho Comunitario europeo. Un estudio sobre el principio de colaboración en este ámbito*. Oñati. IVAP. 1998.

AROCENA, J.: "Discutiendo lo local: las coordenadas del debate", en *Cuadernos del CLAEH*, nº 45-46, Montevideo, 1988, pp 7-16.

AROCENA, J.: "Lo global y lo local en la transición contemporánea", en *Revista Uruguay de Ciencias Sociales*, 1998, pp 77-92

AROCENA, J: "Globalización, integración y desarrollo local" en *Perspectiva y Sociedad*, vol XI, nº1, ILADES, Santiago de Chile. 1997.

ASMERON; JEIN: *Politics, Administration and public policy*, Amsterdam. University Press. 1993.;

ASTOLA, J.: *Poder regional en la Unión Europea*. Oñati. IVAP. 1994.

AUBY: "Innovation, legalité et management public", en *Revue Politiques et changement public*, vol 11, nº4, 1993.

AYUSO, A.: "La relación euro-latinoamericana a través del proceso regional europeo". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 32, 1996, pp 147-164.

BAENA, M.: *Curso de Ciencia de la Administración*. (4º Edición). Madrid. Tecnos. 2000.

BAENA, M.: *Elites y conjuntos de poder en España 1939-1992. Un estudio cuantitativo sobre Parlamento, Gobierno, Administración y gran empresa*. Madrid. Tecnos. 1999.

BAENA, M.: *Instituciones administrativas*. Madrid. Marcial Pons. 1992.

BALLART, X.: *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?*. Madrid. INAP. 1992.

BALTHASAR, L.: "The Quebec experience: success or failure?", en KEATING, M.: *Paradiplomacy in action. The foreign relations of sub-national units*. London. Frank Cass. 1999.

BAÑON, R; HALACHMI, A.; BOUCKAERT, G. (Comp.): *La productividad y la calidad en Gestión Pública*. Santiago de Compostela. Xunta de Galiza. 1995.

BARBERIS, J. (Ed): *Los sujetos del Derecho Consular*. Madrid. 1984.

BARCELAY, M.: *Breaking through Bureaucracy*. Berkeley. University of California press. 1992.;

BARCELAY, M; O'KEAN, J.: *Gestión Pública estratégica. Conceptos, análisis y experiencias: El caso IPIA*. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales. 1992;

BARRERA; RESTREPO: "Control y evaluación de políticas públicas", en *Revista Tecnología administrativa*. Medellín (Colombia). Vol XI, n°23 1997.;

BECK,U.: *¿Qué es la Globalización?*, Barcelona, Paidós, 1998.

BELTRAN, S.: *Los acuerdos exteriores de la CC.AA. españolas*. Barcelona. Universidad de Barcelona. 2001.

BOLAND; SILBERGH: "Gérer pour attendre la qualité", en *Revue International des Sciences Administratives*, n°3, 1996.;

BOUCKAERT, G.: "Cantidad y calidad en el análisis de políticas públicas", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Madrid, n° 11-12, 1998.;

BOURGAULT: "Implications de la bonne governance", en *CORKEY Governance: Concepts et applications*. Bruselas, Institut International des Sciences Administratives, 1999.

BOUZAS, R.: " El regionalismo en el hemisferio occidental: NAFTA, Mercosur y después", *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, n° especial, vol 36, verano 1996, pp 87-114.

BOZEMAN, B.: "Los fundamentos de la Gestión pública estratégica", en BRUGUE, Q.; SUBIRATS, J.: *Lecturas de gestión pública*. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública. 1996.

BROTONS, R.: *La acción exterior del Estado*. Madrid. Tecnos. 1984.

BULLAIN, I.: *Las Regiones autónomas de la Comunidad Europea y su participación en el proceso de integración*. Oñati. IVAP. 1990.

BUSTOS, R.: *Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. 1996.

CANALES, J.M.: "Las relaciones entre la UE y el Mercosur: Balances y perspectivas". *Revista Gallega de Administración Pública*. Abr 1997, pp 13-26.

CANO, W.: "Concentración, desconcentración y descentralización en Brasil"; RESTREPO, D.: "Aspectos espaciales de la reestructuración: descentralización y apertura", en CURBELO, J.R.; ALBURQUERQUE, F.; De MATTOS, C.A.; CUADRADO, J.R. (Eds): *Territorios en transformación. Análisis y propuestas*. Madrid. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. 1994. Pp 483-506.;

CAPELLIN, R.: "Los nuevos centros de gravedad del desarrollo regional en la Europa de los 90", en *Estudios Regionales*, nº33, 1992, pp 15-62.

CAPO, J.: *La toma de decisiones en las políticas públicas*, en Curso de formación de Directivos a Distancia. Instituto Andaluz de Administración Pública, de próxima aparición.

CASTELLS, M. *La era de la información*. Barcelona, Alianza Editorial. 1998.

CASTELLS, M. y HALL, P.: *La tecnopólis del mundo: la formación de los complejos industriales del siglo XXI*, Madrid, Alianza, 1994.

CASTELLS, M.: "¿Fin del Estado-Nación?", en *El País*. 26-9-1997.

CASTILLO, J.: *Regional development policies in areas in decline*, Ginebra, UPV/EHU-EADI Book Series 9, 1989.

CASTLES: *Comparative public policy*. Cheltenham .Edwar Elgar. 1999.;

CHEUNG: "La compréhension des réformes du secteur public: Tendances modiales et questions diverses", en *Revue Internationale des Sciences Administratives*, nº4, 1997.

CONDE, C.: *La acción exterior de las Comunidades Autónoma. La construcción administrativa de los Gobiernos territoriales en un contexto de integración internacional*. Madrid. Tecnos. 2000.

CORNAGO, N.: "Diplomacy and paradiplomacy in the redefinition of international security: Dimensions of conflict and co-operation", en KEATING. M.: *Paradiplomacy in action. The foreign relations of sub-national units*. London. Frank Cass. 1999.

CORONA: Proceso de elaboración de políticas públicas. Madrid. INAP. 1987.;

CORTE-REAL, I.: *Reforma administrativa y el proceso de Integración*. Documento de trabajo nº 18. Centro de Formación para Integración Regional. 1997;

COX, H., CLEGG, J. y IETTO-GILLIES, G. (Eds): *The growth of global business*. Londres, Routledge, 1993.

COX, R: " Multilateralism and world order", en *Review of International Studies*, vol 18, 1992, pp 161-180.

CROZIER: *Etat moderne, Etat modeste*. París. Fayard. 1997.

CZERNY,M.: " Nuevas tendencias en la organización espacial de América Latina", en PANADERO,M.; CEBRIAN,F.; GARCIA,C.(Coord): *América Latina: La cuestión regional*, Cuenca, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Castilla-La Mancha,1992, pp 27-36.

DAHL, R.: *Who Govern?*. New Haven. Yale University Press. 1961.

DAVENPORT, T., JARVENPA, S.L. Y BEERS, M.C. : "Mejora de los procesos del trabajo del conocimiento", en *Harvard-Deusto Business Review*.1997

DEBBASCH: *Ciencia administrativa*. trad. Esp., Madrid, INAP, 1981.

DEHAUSSE, A.: "Fédéralisme, asymétrie et interdependance: Aux origes de l'action internationale des composantes de l'Etat fédéral", en *Revue études Internationales*, vol XX, nº2, juin, pp 283-309.

DERLIEN: "Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Madrid, nº 11-12, 1998.;

DESAI: "The politics of implementation design", en *Papers in Public Policy and Economic Development*. Barcelona. 1992.;

DEWAEL, P.; SAUWENS, J.; ANCIAUX, B.: *Informe de gestión 2000-2004: La política exterior de Flandes*. 1999.

DROR, Y.: *Como preparar el Estado para las transformaciones globales. Una perspectiva de Integración Regional*. Documento de trabajo nº 18. Centro de Formación para Integración Regional. 1997.

DROR, Y.: *Public policy making reexamined*, Oxford, Transaction Publisher. 1989, pag 322.;

DROR, Y: *La capacidad de gobernar*. Informe al Club de Roma. México, Fondo de Cultura Económica. 1996.;

DRUCKER, P. F.: "The new society of organizations", *Harvard Business Review*, 70(5), pp. 95-104. 1992.

DUCHACEK, I.; LATOUCHE, D.; STEVENSON, G.: *Perforated sovereignties and international relations*. New York. Greenwood. 1988.

DUCHACEK, I.D.: "Perforated sovereignties: Towards a typology of new actors in international relations", en MICHELMANN, H.J. y SOLDATOS, P.: *Federalism and international relations. The role of subnational units*. Oxford. Oxford University Press. 1990.

DUNFORD, M. y KAFKALAS, G. (Eds): *Cities and regions in the new Europe: The global-local interplay and spatial development strategies*. Londres. Belhaven. 1992;

DUNSIRE: "Implementation theory and bureaucracy", en YOUNIS: *Implementation in public policy*. Aldershot. Dartmouth. 1990.

ECHEVARRIA, M.C.: *Las agencias de desarrollo regional en España en los 80*. Bilbao. EHU-UPV. 1993.

EVANS, P.; JACOBSON, H.; PUTNAM, R.: *Double edged diplomacy: International bargaining and domestic politics*. Berkeley. University of California Press. 1993.

FEAVER: "Canadian political miscalculation?. Quebecois referendum '95.", en *Government and Opposition*, vol 30, nº2, spring 1995, pp 163-178;

FERNANDEZ DE CASADEVANTE, C.: "La acción exterior de las Comunidades Autónomas: Desarrollos recientes", en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*. 1996. Leioa. EHU-UPV. 1997.

FERNANDEZ DE CASADEVANTE, C.: *La cooperación transfronteriza en el Pirineo*. Oñati. IVAP. 1990.

FERNANDEZ DE CASADEVANTE, C.: *La frontera Hispano-francesa y las relaciones de vecindad*. Bilbao. EHU-UPV. 1985.

FERRER, A.: "Mercosur: trayectoria, situación actual y perspectivas", en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol.35, nº 140, Ene-Mar 1996, pp563-583.

FISHER, R; KLING, J.(Ed): *Mobilizing the Community: Local politics in a Global Era*. Beverly Hills. Sage. 1992.

FRIEDEN, J.: "Invested interests: the politics of national economic policies in a world of global finance", en *International Organization*, vol.45, nº4, 1991;

GAGNON, A.: "Quebec: From its recognition as a Nation to its quest for a Nation-State", en *Regional & Federal Studies*, vol 6, nº1, spring 1996, pp 21-29.

GANSTER, P.; VALENCIANO, E. (Eds): *The Mexican-US border Region and the Free Trade Agreement*. San Diego. San Diego University Press. 1993.

GARCIA I SEGURA, C.: *L'activitat exterior de les regions: Una dècada de projecció exterior de Catalunya*. Barcelona. Fundació Jaume Bofill. 1995.

GARCIA I SEGURA, J.: "La actividad exterior del Quebec: giro económico y consolidación", en *Autonomies*, nº 16, 1993, pp 117-143;

GARCIA PELAYO: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid. Alianza. 1977.

GARCIA, E.: "Constitución económica y constitución territorial económica", en *Autonomies*, nº22, 1997.

GARCIA, J.R.: "El proceso de Globalización fragmentada en la economía internacional: neoprotección, "dumping social" y "eco-dumping", en *Revista de Relaciones Internacionales*, nº 54, 1996, pp 57-70.

GIANINI: *Premisas sociológicas e históricas del Derecho Administrativo*, trad, esp., Madrid. INAP. 1980, pag 30;

GIDDENS, A.: *Consecuencias de la modernidad*. Madrid. Alianza. 1994.

GIL, I.P.: *Sistemas y Tecnologías de la información para la Gestión*; Ed. McGraw-Hill. 1997.

GOBIERNO VASCO (Ed.): *Euskadi: A social and economic guide*. Gasteiz. Secretaría General de Análisis y Comunicación de Lehendakaritza. 1997.

GOBIERNO VASCO: *Catálogo Industrial 1996*. Gasteiz. Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco. 1996.

GOBIERNO VASCO: *Estudios de Economía. Las empresas vascas ante los mercados exteriores*. Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno Vasco. Gasteiz. 1993.

GOMA, R.; SUBIRATS, J.: "Democratización, dimensiones de conflicto y políticas publicas en España", en GOMA, R.; SUBIRATS, J.(Coords.): *Políticas publicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Ariel. Barcelona. 1998.

GONZALEZ SANCHEZ, E.: *Manual del negociador en la Comunidad Europea*. Madrid. Oficina de Información Diplomática. 1992.

GORE, A.: *Crear una Administración Pública que funcione mejor y cueste menos*. IVAP. Gasteiz. 1994.;

GRANDI, J. y SCHUTT, D.: "El Mercosur en 1996: ¿Consolidación o incertidumbre?. Apuntes sobre los logros y dificultades de una unión aduanera en formación", en *Análisis Político*, nº 29, Sep-Dic 1996, pp 69-82.

GRETSCHMANN, K.: *Integración entre Mercado y Estado: Diez proposiciones*. Montevideo. CEFIR. 1998.

GUERRERO: "Los usos del análisis de implementación de políticas públicas", en *Gestión y Políticas Públicas*, vol. III, nº1, México. 1994.;

GUMMETT, P.: *Globalization and public policy*. Cheltenham. Edward Elgar. 1996;

HABEED, W.M.: *Powers and tactics in international negotiation. How weak nations bargain with strong nations*. London. John Hopkins University Press. 1988.

HAMILTON, K Y LANGHORNE, R.: *The practice of diplomacy: its evolution, theory and Administration*. London. Routledge. 1995.;

HANNEQUART: *Production publique et science de l' administration publique*. Estudio del GEAP, Bruselas, Institut International des Sciences Administratives, 1985.

HAUFLER, V.: "Crossing the boundary between public and private: International regimes and non-state actors", en RITTBERGER, V.(Ed): *Regime theory and international relations*. Oxford. Claredon Press. 1995.

HERRERO DE MIÑÓN, M.: *Derechos Históricos y Constitución*. Madrid. Taurus. 1998.

HIBBERT, E.: *The management of international trade promotion*. London. Routledge. 1990;

HOBBSBAWN, E.: *Historia del siglo XX*. Barcelona. Ed. Crítica. 1998, pp 459-494.

HOCKING, B.: "Patrolling the frontier: Globalization, localization and the actorness of non-central governments", en KEATING. M.: *Paradiplomacy in action. The foreign relations of sub-national units*. London. Frank Cass. 1999.

HOCKING, B.: "Regions and international relations", en KEATING M.; LOUGHLIN, J.(Eds): *The political economy of regionalism*. London. Frank Cass. 1997.

HOCKING, B.: *Localizing foreign policy: Non Central governments and multilayered diplomacy*. London McMillan.1993.

HOEKMAN, B.; KOSTECKI, M.: *The political economy of the world trading system: from GATT to WTO*. Oxford. Oxford University Press. 1995.; MONTAÑA, M.: *La OMC y el reforzamiento del sistema GATT: una nueva era en la solución de diferencias comerciales*. Madrid. McGraw Hill. 1997.

HUGHEWS, O: "La gestión de las relaciones externas" en BRUGUE, Q.;

INFORME DE LA COMISION PARA LA RACIONALIZACION Y MEJORA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA: *Una nueva organización para una nueva etapa del Gobierno vasco. 47 medidas para renovar la estructura organizativa del Gobierno y la Administración del País Vasco*. Gasteiz. IVAP. 1994.

INSTITUTO VASCO DE ADMINISTRACION PUBLICA: "La Modernización administrativa" (número monográfico), en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 45 (II), mayo-agosto 1996.;

JOBERT; MULLER: *L' Etat en action. Politiques publiques et corporatisme*, París, Presses Universitaires de France, 1987.

JORGENSEN, T.: "Modes of governance and Administrative change", en KOOIMAN, J.: *Modern governance: New government-Society interactions*. London. Sage. 1993.

KEATING, M., LOUGHLIN, J.: *The political economy of regionalism*, London, Frank Cass, 1997.

KEATING, M.: "Regional in the changing state order: a framework of analysis", en *Regional Politics and Policy*, vol 2, nº 3 , 1992, pp 45-61.

KEATING, M.: *Nations against the State: The new politics of nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*. London. McMillan Press. 1996.

KENNAN, G.: *Al final de un siglo: Reflexiones 1982-1995*. México. Fondo de Cultura Económica. 1998.

KENNEDY, Ch.: "Relations between transnational corporations and governments of host countries: a look of the future", en *Transnational Corporations*, vol 1, nº1, pp 67-91.

KERNAGHAN, K.: "Empowerment and public administration: revolutionary advance or passing fancy?". *Canadian public administration*, vol 35. 1992.

KINKAID, J.: "Cosumership versus citizenship: Is there wiggle room for local regulation in the global economy?", en HOCKING, B.(Ed): *Foreign*

relations and federal states. Leicester University Press. London. 1993. Pp 27-47.

KOENING: *Reconstruction of State functions in a State economy and in a Welfare State*, Comunicación a la Conferencia Internacional de Ciencias Administrativas, Beijing, 1996, ejemplar multicopiado, pp 9-10.

KOOIMAN, J.: *Modern governance: New government-society interactions*. London. Sage. 1993.

KOTLER, P.; HAIDER, D.; REIN, I: *Mercadotecnia de localidades*. México. Diana. 1994.

KRUGMAN, P.: *Geografía y comercio*, Barcelona, Bosch, 1992;

KRUGMAN, P.: *Rethinking international trade*. Cambridge. MIT Press. 1990.

LAISSE; MEININGER: *Les politiques de modernisation administrative. Constats et projets*, Institut International des Sciences Administratives, Bruselas, 1997.;

LAKOFF, S.: "Between either/or and more or less: Sovereignty versus autonomy under federalism", en *Publius: The Journal of Federalism*, n° 24, winter. 1994.

LASSWELL: *El estudio de las políticas públicas*. 1996.;

LAVAGNA, R.: "Coordinación macroeconómica, la profundización de la interdependencia y derivaciones para el Mercosur. Notas sobre la oferta y demanda de coordinación", en *Desarrollo Económico*, vol 36, n° 142, jul-sep 1996, pp 555-580.

LEJEUNE, Y.: "El modelo belga", en SECRETARIA GENERAL DE ACCION EXTERIOR DEL GOBIERNO VASCO: *La participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea*. Bilbao. IVAP. 1998.

LEVITT, T.: *The market imagination*, New York. The Free Press. 1983.

LINDBLOM, CH.: *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid. INAP. 1991.

LINDERS; PETERS: "La ejecución como guía para la formulación de la política", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, n°4, 1989.;

LIPNACK, J.; STAMPS, J.: *The age of the network. Organizing principles for the 21st century*. New York. John Willey & Sons. Inc. 1994.

LOPEZ GUERRA, J.; GARCIA ROCA, J.; CASTELLS, J. JIMENEZ, R, en el monográfico *Simetría y asimetría en el Estado de las autonomías*, Revista Vasca de Administración Pública, nº47, 1997.

LÓPEZ, I.: "La segunda fase de construcción del Estado de las Autonomías (1983-1993)", en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº36, 1993.

MANGAS, A.: *Derecho Comunitario y Derecho español*. Madrid. Tecnos 1987.

MARIN, M.: "Nuevas orientaciones en las relaciones de la Unión Europea con América Latina: EL Acuerdo con Mercosur", *Situación. Servicios de Estudios del BBV*, 1996, pp 249-262.

MARKS, G. Y LLAMAZARES, I.: "La transformación de la movilización regional en la Unión Europea", en *Revista de Instituciones Europeas*. Vol 22, nº1, pp 149-170.

MARTIN, P.: "*When nationalism meets continentalism: the politics of free trade in Quebec*", en *Journal of Regional and Federal Studies*. vol 1. nº 1. 1995.

MARTINEZ DE SAS, A.: *El Mundo de los Bloques*. Madrid. Anaya. 1988.

MATTINGLY, G.: *La diplomacia del renacimiento*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid. 1970.

MAYNTZ: "Governing failures and the problem of governability: Some comments on the theoretical paradigm", en KOOIMAN (Ed.): *Modern governance*. Londres, Sage Publications, 1993.

MAZEY, S.; RICHARDSON, J. (Ed): *Lobbying in the European Community*. Oxford. Oxford University Press. 1993.

McALEVEY, P.; MITCHELL, J.: "Industrial regions and Lobbying in the structural funds reform process", en *Journal of Common Market Studies*, vol 32, nº2, 1994, pp 237-248.

MEDINA: *El control de la política pública*. México. Plaza y Valdés. 1993.;

MENDOZA: *Técnicas gerenciales y modernización de la Administración pública en España*, Barcelona, ESADE, 1991.

MENY, Y.: *Politique comparée*. Paris. Montcherstien. 1991.

MENY: Las políticas del mimetismo institucional, en *Gestión y Política Pública*, vol. V, nº1. México. 1996, pp5 y ss.

MENY; THOENIG: *Las políticas públicas*. Barcelona. Ariel. 1992.

- METCALFE, L.: "Análisis de las políticas públicas: el arte de lo factible", en *Documentación Administrativa*, n°224-225, 1991.
- METCALFE, L.: "Public management: from imitation to innovation", en KOOIMAN: (Ed.): *Modern governance*. Londres, Sage Publications, 1993.
- MINISTERIO ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: *Autoevaluación, modernización y mejora del rendimiento*. Madrid. INAP. 1995;
- MINISTERIO ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: *Modernización administrativa y Formación*. Madrid. INAP. 1993.
- MITTELMAN, J.H.: "Rethinking the New Regionalism in the context of the Globalization", en *Global Governance*, vol 2, 1996, pp 189-213.
- MONETA, C.J.: "Alternativas de intergración en el contexto de la globalización", *Nueva Sociedad*, n°125, 1993, pp 80-97.
- MONNIER, E.: "Objetivos y destinatarios de las evaluaciones", en *Documentación Administrativa*, n°224-225, 1991.;
- MONNIER, E.: *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Madrid. Ministerio de Economía y Hacienda. 1995;
- MORATA, F.: *La Unión Europea: Procesos, actores y políticas*. Barcelona. Ariel. 1998.
- MORATA: "Políticas públicas y relaciones intergubernamentales", en *Documentación administrativa*, n°224-225, 1991.;
- MUÑOZ MACHADO: *Derecho público de las CC.AA.* Madrid. Civitas. 1982.
- MUÑOZ, S.: *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*. Madrid. Alianza. 1993.
- MYERS; LACEY: "Satisfaction des consommateurs, performance, et responsabilité au sein du secteur public de la gestion de qualité totale", en *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n°3, 1996.
- NADAL, A.: "Comercio mundial y tendencias de la inversión directa internacional", *Información Comercial Española*. Septiembre 1997.n°765. pp 15-38.
- NAGEL, S.: *Encyclopedia of policy studies*. New York. Marcel Dekker. 1989.
- NEACK, L.; HEY, J.; HANDLEY, P. (Eds): *Foreign policy analysis. Continuity and change in its second generation*. Englewood Cliffs. Prentice Hall. 1994.

NONAKA, I, TACKEUCHI, H; *The Knowledge Creating Company*, Oxford University Press, 1995.

O.M.C.: *Informe Anual*. Ginebra. 1996.

OCDE: *La Administración al servicio del público*. Madrid. INAP. 1988.

OHMAE, K.: "The rise of the Region-state", en *Foreign Affairs*, nº1, 1993, pp 78-87.

OHMAE, K.: *El despliegue de las economías regionales. Oportunidades y desafío empresarial*. Bilbao. Ediciones Deusto. 1996.

OLDCORN, R.: *The strategic investment decision: evaluating opportunities in dynamic markets*. London. Pitman. 1996.

OLIAS, B.: *La gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*. Madrid. Editorial Complutense. 1997.

OLMEDA, J.A.: *Ciencia de la Administración*. Madrid. UNED. 1999.

ORTUZAR, L.; GOMEZ, E.; HERNANDEZ, A: *La participación de las Comunidades Autónomas españolas en los asuntos comunitarios*. Madrid. MAP. 1995.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T.: *La reinención del Gobierno*. Barcelona. Paidós. 1994.

PALFREY: *Policy evaluation in public sector*, Avelvury. 1992.;

PALUMBO; CALISTA: *Opening up Blanck Box Implementation and public policy process*. Nueva York. Greenwood Press. 1990.

PARSONS: *Public policy*. Cheltenham .Edwar Elgar. 1999.;

PATTON, M.: *Utilization focused evaluation*. California. Sage. 1996.

PEREZ GONZALEZ, M.: "La onda regional en Bruselas y el ámbito del poder exterior: Comentario a la STC 165/1994, de 26 de Mayo", en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 21, nº 3, sep-dic 1994, pp 899-915.;

PEREZ GONZALEZ, M.; ALDECOA, F.;MARIÑO, F.: *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*. Oñati. IVAP. 1994.

PEREZ TREMP, J. (Coord.): *La participación europea y la acción exterior de las CC.AA*. Barcelona. Instituto de Estudios Autonómicos. 1998.

PEREZ TREMP: *La dimensión constitucional del hecho diferencial*, en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº8. 1996.

- PEREZ-DIAZ, A.: *La primacía de la sociedad civil*. Madrid. Alianza. 1995.
- PERRET: "Réflexions sur les différents modèles d'evaluation", en *Revue française d'Administration Publique*, nº66, 1993.;
- PETCHEN, S.: "Los convenios de relieve internacional de las CC.AA. españolas" en *Revista de Estudios Regionales*. Nº 34, 1992.
- PETERS, G.: "Politician and bureaucrats in the politics of policy making", en LANE (Ed.): *Bureaucracy and Public choice*. Londres. Sage Publications. 1987.
- PETRACCA, M.(ED): *The politics of interest: Interest groups transformed*. Boulder Westview Press. 1992.
- PLAZA, B.; "Política industrial de la C.A.P.V.: 1981-2001", en *Economía Industrial*, nº 335-336. Madrid. Ministerio de Ciencia y Tecnología. 2000.
- PLAZA, B.; VELASCO, R.: *Política industrial de las Comunidades Autónomas (1980-2000)*. Bilbao. Círculo de empresarios vascos. 2001
- PODESTÁ, B.: "Globalización, integración y sociedad. Perspectivas de América Latina", en *Revista Uruguaya de Ciencias Sociales*, 2º serie (2/3), 1997, pp .65-74.
- PORTER, M.: *La ventaja competitiva de las Naciones*. Barcelona. Plaza & Janes. 1991.
- PORTER, M.E. (ed): *Competition in global industries*. Boston, Harvard Business Scholl Press, 1986;
- PRESSMAN; WILDAWSKY: *Implementation*. Berkeley. California University Press. 1979.
- PUEYO LOSA, J.: "La participación de Galicia en las Relaciones Internacionales del Estado". *Dereito*, vol IV, nº2, 1995.
- PUEYO, J.: "Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas.", en *Revista de Instituciones Europeas.*, nº1, 1989.
- RATTI, R.; REICHMAN, S.(ed): *Theory and practice of transborder cooperation*. Francfort. Helbrinch and Lichtenhahn. 1993.
- REICH, R.: *El trabajo de las Naciones . Hacia el capitalismo del siglo XXI*. Madrid. Ed. Javier Vergara. 1993.
- REMIRO BROTONS, A.: "La acción exterior del Estado y las CC.AA.", en *Estudios sobre la Constitución española*. Zaragoza, 1978.

RISSE KAPPEN, T.(Ed): *Bringing transnational relations back: Non State actors, domestic structures and international institutions*. Cambridge. Cambridge University Press. 1995.

ROBERSTON, R.. *Globalization, social theory and global culture*. Londres. Sage. 1992.

RODRÍGUEZ FERNANDEZ, A.: *Los recursos humanos en las administraciones públicas*. Madrid. Tecnos. 1995.

RODRIGUEZ GURTUBAY, A.: *La Dimensión Exterior del Autogobierno Vasco: Representatividad, capacidad contractual y responsabilidad internacional a través de los Derechos Históricos*. Oñati. IVAP. 2001.

ROSE,R.: *Ordinary people in public policy: A behavioural analysis*. Sage. London. 1989.

ROSSI, P; WRIGHT, J.: "Evaluation research. An assessment", en *Evaluation Studies Review Annual*. Vol 11. 1984.

ROUBAN: "Les fonctionnaires et la politique dans les pays de l' Union Européenne", en *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n°86, 1998, pp 157 y ss.

SANCHEZ, L.: "El marco del Derecho Internacional para esta participación." en SECRETARIA GENERAL DE ACCION EXTERIOR DEL GOBIERNO VASCO: *La participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea*. Bilbao. IVAP. 1998.

SECRETARIA DE ESTADO DE COMERCIO: *Plan 2000 para la exportación*. Madrid. Ministerio de Economía y Hacienda. 1997.

SERINGHAUS, F.; ROSSON, P.: *Government export promotion. A global perspective*. Londres. Routledge. 1990.

SHAFRITZ: *The international encyclopedia of public policy and administration*. Londres Sage publications. 1987.; SUBIRATS, J.: *Un problema de estudio. La formación de políticas públicas en España*. Madrid. INAP. 1992.

SHARPE, L.J.(Ed): *The rise of mesogovernment in Europe*, Londres, SAGE, 1993.

SKELCHER, C.: "Involvement and empowerment in local public service", en *Public money and management*. Vol.13, n° 13. 1993;

SKIDMORE, D. Y HUDSON, V.D.: *The limits of State autonomy: Societal Groups and foreign policy formulation*. Boulder. Westview Press. 1993;

SOBRINO HEREDIA, J.M.: "La institucionalización del regionalismo internacional", en *Afers Internacionals*, n° 20, 1991, pp 111-143.

SOBRINO, J.M.: “La actividad diplomática de las delegaciones de la Comisión en el exterior de la Comunidad Europea”, en *Revista de Instituciones Europeas*. Vol 20. Nº 2 May-Agost 1993;

SOBRINO, J.M: “El marco comunitario de la participación de las CC.AA. en los Consejos de Ministros de la UE.”, en SECRETARIA GENERAL DE ACCIÓN EXTERIOR DEL GOBIERNO VASCO: *La participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea*. Bilbao. IVAP.1998.

SOLDATOS, P.; MICHELMANN, H.: “Sub-national Units. Paradiplomacy in the context of European Integration”, en *Journal of European Integration*, nº 15, 1992.

SOLE,C.(ED): *Corporativismo y diferenciación regional*. Madrid. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 1992. Pp 253-284.

SOLOZABAL, J.: “El marco constitucional del debate sobre el Estado autonómico español”, en *Documentación Administrativa*, nº 232-233, 1993.

SPRI (Ed.): *Plan de Internacionalización de Empresas Vascas*. Bilbao. 1998.

SPRI: "Internacionalización" y "Alianzas estratégicas" de *Cursos de Autoformación para Directivos Empresariales*. Bilbao. SPRI, Departamento de Industria del Gobierno Vasco. 1997.

STORPER, M.: “The resurgence of regional economies,: The reogion as a nexus of untraded interdependencies”, en *European Urban and Regional Studies*, vol 2, nº2, pp 191-221.

STRANGE, S.: “State, firms and diplomacy”, en *Internactional Affairs*, vol 68, nº1, pp 1-15. 1992

SUBIRATS, J.: *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid. Ministerio de Administraciones Públicas. 1989.

SUBIRATS, J.: *Lecturas de gestión pública*. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública. 1996.

SUBIRATS, J.: *Un problema de estudio. La formación de políticas públicas en España*. Madrid. INAP. 1992.;

SUBIRATS: “Consideraciones político-administrativas sobre la puesta en práctica de las políticas públicas”, en *Autonomies*, nº9.

SWEEDLER, A.; GANSTER, P.; EVERWEIN, D. (Eds): *The future of border and border regions in Europe and North America*. Berlin. Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung. 1995.

TANQUEREL, T: *La participation de la population à l'aménagement du territoire*, Laussane, Payot, 1988.

TORNOS, J.; AJA, E.: *Informe sobre las Autonomías*. Madrid. Cívitas. 1988.

TORROBA, J: *Derecho Consular*. Madrid. Ministerio de Asuntos Exteriores. 1993.

TRONCOSO, A. R.: *Gestión del Conocimiento en las Administraciones Públicas, en Gestión del Conocimiento y Capital Intelectual*, Ed I.U. Euroforum Escorial, Madrid, 2000, págs. 35-40.

TRUJILLO, R.: "Reflexiones sobre las Oficinas de las Comunidades Autónomas en el seno de la Unión Europea y el papel que han de jugar en la Europa nacida de Maastricht", en *Revista de Estudios Europeos*, nº9, 1995, pp 103-116.

UNCTAD: *Handbook of international trade and development statistics*. Ginebra. Naciones Unidas. 1995.

UREÑA, B.: *Sector público empresarial y desarrollo territorial en España: Las agencias de desarrollo regional*. Tesis Doctoral . Valladolid. 1995.

URIBE-ECHEVARRIA, F.: "La reforma de las políticas públicas y las Regiones. Nuevas tareas y nuevas formas de gestión del desarrollo.", en CURBELO, J.R.; ALBURQUERQUE, F.; De MATTOS, C.A.; CUADRADO, J.R. (Eds): *Territorios en transformación. Análisis y propuestas*. Madrid. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. 1994. Pp 401-429.

URUEÑA, B.: *Las Agencias de Desarrollo Regional españolas. El papel de la empresa pública en la producción económica territorial*. Valladolid. Universidad de Valladolid. 1996.

VELASCO, R.; ESTEBAN, M.: "Agencias de desarrollo y liderazgo regional". *Economía industrial*, nº 317, Madrid. 1997.

VELASCO, R.: "El papel de las Agencias de desarrollo en la política regional europea", en CURBELO, J.R.; ALBURQUERQUE, F.; De MATTOS, C.A.; CUADRADO, J.R. (Eds): *Territorios en transformación. Análisis y propuestas*. Madrid. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. 1994. Pp 483-506.;

VENTURA VICTORIA, J.: *Análisis dinámico de la estrategia empresarial: un ensayo interdisciplinar*. Servicio de publicaciones. Universidad de Oviedo. 1996

VILARIÑO, E.: "Representación exterior y cooperación diplomática y consular en el Tratado de la Unión Europea", en *Revista de Instituciones Europeas*. Vol 22. Nº 2 May-Agost 1995.

VILLORIA, M.: Modernización administrativa y gobierno postburocrático". en CARRILO, E.; BAÑÓN R.: *La nueva Administración Pública*. Madrid. Alianza. 1997.

VV.AA.: Capitalización y crecimiento de la economía vasca (1955-1995). Bilbao. Fundación BBV. 1997.

VV.AA.: *Las empresas vascas ante los mercados exteriores*. Gasteiz. Departamento de Economía del Gobierno vasco. 1993;

VV.AA.: Las inversiones extranjeras en el País Vasco. Gasteiz. Departamento de Economía del Gobierno Vasco. 1993;

VV.AA.: Las inversiones vascas en el extranjero (1975-1991). Gasteiz. Departamento de Economía del Gobierno vasco. 1993;

WALKER: *The policy approach to public decision*. Rand Collection. 1994.

WATSON, A.: *The evolution of international society: A comparative historical analysis*. London. Routledge. 1992.

WEISS, C.H.: *Evaluation research*. Prentice-Hall. Englewood Cliffs. 1992.

WENDT, A. y DUVALL, R.: "Institutions and international order", en CZEMPIEL, E.O. y ROSENAU, J.N. (ed): *Global challenges and theoretical challenges: approaches to world politics for the 1990s*. New York, Lexington Books, 1989. Pp 51-74.

WILSON, G.: *Interest Groups*. Oxford. Blackwell. 1990;

WINTER: "Integrating implementation research", en PALUMBO; CALISTA: *Opening up Black Box Implementation and public policy process*. Nueva York. Greenwood Press. 1990.

ZALDO, J.M.: Gestión internacional del las PYMES. Bilbao. SPRI. 1997.

INDICE

I.- MARCO TEÓRICO DE LA TESIS.

I.1.- Enunciado científico

I.2.- Objetivo de la investigación.

I.3.- Contextualización del objeto de estudio.

I.3.1.-Nuevos sujetos, foros e instrumentos en un mundo en transformación: Globalización y Glocalización.

I.3.2.-La actuación pública ante la Internacionalización. El proceso de Reforma y Modernización de las Administraciones Públicas.

I.3.3.-El marco de las políticas públicas y la gestión estratégica en el siglo XXI.

a.- Conformación de las decisiones.

b.- La noción de política pública.

c.- Fases de las Políticas Públicas.

I.3.4.-Aplicación práctica de la teoría de las políticas públicas a los Planes Estratégicos de Promoción Exterior.

I.4.- Marco científico de la obra.

I.5.- Hipótesis de trabajo y metodología de la obra.

I.6.- Fuentes utilizadas.

I.7.- Plan de Exposición.

II.- EFECTOS DE LA INTERNACIONALIZACION SOBRE LA ACTUACIÓN Y LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS: EL RECURSO A LA ACCIÓN EXTERIOR DE LOS ENTES SUB-ESTATALES.

II.1.- Introducción.

II.2.- El papel de las entidades públicas y las empresas en la internacionalización de los flujos económicos.

II.2.1.- Globalización y liberalización económica.

2.1.1.- El concepto de Globalización.

2.1.2.- Liberalización económica: el desarrollo del comercio y la inversión internacional.

2.1.3.- Causas y efectos de la Globalización.

II.2.2.- El concepto de Glocalización:

II.3.- El impacto de la Internacionalización: Recurso a la acción exterior y nuevo marco de relaciones entre poderes centrales y Mesogobiernos.

II.3.1.- Impacto de la Internacionalización de los sujetos públicos: El recurso a la acción exterior.

a.- Motivos políticos

b.- Motivos culturales

c.- Motivos económicos

II.3.2.- Nueva versión de la acción pública en el ámbito de la economía: La acción exterior al servicio de los objetivos económicos de los mesogobiernos.

3.2.1.- Relaciones institucionales de cooperación con otros entes regionales:

a.- Cooperación transfronteriza.

b.- Cooperación interregional.

3.2.2.- Accion exterior directa.

3.2.3.- Incidencia de los mesogobiernos en la arena internacional a traves de los gobiernos centrales:

II.4.- Conclusiones: Los Mesogobiernos como sujetos con capacidad de participación en la esfera económica y política internacional.

III.- LA ACCIÓN EXTERIOR DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN EL CONTEXTO JURIDICO, POLITICO Y ECONOMICO ESTATAL ESPAÑOL: EL CASO VASCO.

III.1.- Introducción.

III.2.- El proceso de traspaso de competencias en el Estado español de las Autonomías. El marco competencial de la CAPV en materia de comercio.

III.3.- El estado actual de la discusión jurídico-política sobre la acción exterior sub-estatal en el Estado español.

III.3.1.- Aproximación al debate sobre la acción exterior.

III.3.2.- Capacidad contractual pública en el exterior (Ius Contrahendi).

III.3.3.- La representación (Ius Legationis).

III.3.4.- Hechos diferenciales y asimetría en el Estado autonómico español.

III.3.5.- La dimensión organizativa de la acción exterior.

III.3.6.- Un caso práctico: La evolución de la acción exterior en el ámbito de la promoción económica de las CC.AA a nivel internacional.

III.4.- La dimensión organizativa de la acción exterior.

IV.- EL CONTEXTO GENERAL DE LA ECONOMÍA Y LAS EMPRESAS VASCAS ANTE EL RETO DE LA INTERNACIONALIZACIÓN: FORMULACION Y APROBACION DE LOS PLANES ESTRATEGICOS.

IV.1.- Contexto general del tejido económico vasco (1986-1994).

IV.1.1.- El pasado reciente de la economía vasca.

IV.1.2.- Problemas de la economía vasca.

IV.2.- Diagnóstico de situación: La empresa vasca ante los mercados exteriores.

IV.2.1.-Contexto general de la balanza y la actividad exportadora e inversora de la C.A.P.V. (1986-1995).

2.1.1.- *Evolución del comercio exterior en la CAPV.*

2.1.2.- *Propensión a exportar e Internacionalización de la CAPV.*

IV.2.2.- La caracterización empresarial en relación a la exportación (porcentajes y sectores).

IV.2.3.-Factores determinantes de la actividad exportadora (dimensión, asociación, producto, contratación de clientela y tecnología).

IV.2.4.- La capacidad competitiva ante los mercados exteriores.

IV.2.5.- Perfiles de la empresa vasca ante los mercados.

IV.3.- La Formulación de los Planes

IV.3.1.- Antecedentes.

IV.3.2.- La iniciativa del Plan

IV.3.3.- Sujetos intervinientes

IV.3.4.- El proceso político de elaboración del los planes

IV.4.- La aprobación de los Planes

IV.5.- La implementación: los factores administrativos.

V.- EL Iº PLAN ESTRATEGICO DE PROMOCION EXTERIOR DE EMPRESAS VASCAS (1994-1996).

V.1.- Estructuración del Iº Plan Estratégico.

V.2.1.- Objetivos.

V.2.2.- Líneas Estratégicas.

V.2.3.- Areas y acciones de actuación.

V.2.- Análisis de la ejecución del Plan Estratégico: Resumen de Acciones, Resultados y Dotación de Recursos.

V.3.- Evaluación presupuestaria.

V.4.- Recapitulación.

VI.- EL IIº PLAN ESTRATEGICO DE PROMOCION EXTERIOR DE EMPRESAS VASCAS (1997-1999).

VI.1.-El contexto económico y empresarial vasco durante el periodo de elaboración del IIº Plan Estratégico (1997-1999).

VI.1.1.- Euskadi en el contexto internacional.

VI.1.2.- El comportamiento del comercio exterior.

VI.1.3.-El comercio exterior vasco en el contexto estatal.

VI.1.4.- Propensión exportadora del comercio exterior vasco por sectores.

VI.1.5.- Estructura geográfica del comercio exterior.

VI.2.- Del Iº al IIº Plan Estratégico: Comparación de objetivos e indicadores.

VI.3.- Análisis de áreas y acciones del IIº Plan Estratégico y comparación con el Iº Plan.

VI.4.- Analisis comparativo de resultados entre el Iº y el IIº Plan Estratégico.

VI. 5.- Evaluación Presupuestaria.

VI.6.- Comparación de los resultados de los análisis presupuestarios.

VI.7.-Recapitulación.

VII.- EFECTOS DE LOS PLANES ESTRATEGICOS DE PROMOCIÓN EXTERIOR DE EMPRESAS VASCAS EN EL MERCOSUR.

VII.1- Contextualización: Antecedentes y perspectivas de las relaciones UE-MERCOSUR.

VII.1.1.- Marco institucional, normas y procedimientos de la UE en materia de política comercial.

VII.1.2.- Aspectos y características de la política comercial común europea.

a.- Multilateral:

b.- Interregional: UE-América Latina.

VII.2- Las relaciones entre la UE y el Mercosur.

VII.2.1.- Perspectiva histórica de las relaciones UE-América

Latina.

VII.2.2.- Que es el Mercosur.

VII.2.3.- Características y efectos de las relaciones mantenidas entre la UE y Mercosur: El Acuerdo Marco Interregional.

a.- *Descripción y análisis del Acuerdo Marco Interregional.*

b.- *Características y efectos del Acuerdo en las Relaciones Birregionales.*

VII.2.4.- Situación económico-comercial de las relaciones UE-Mercosur (1990-1996).

a.- *Comercio de bienes.*

b.- *El comercio de servicios entre la UE y el Mercosur.*

VII.3.- Informe de situación comercial de los mercados estratégicos para las PYMES vascas en el cono sur americano.

VII.3.1.- Argentina.

3.1.1.- *Política comercial de Argentina a comienzos de los noventa.*

3.1.2.- *Acuerdos internacionales:*

3.1.3.- *Comercio Internacional.*

3.1.4.- *Comercio bilateral España-Argentina.*

3.1.5.- *Comercio bilateral Euskadi-Argentina.*

VII.3.2.- Chile

3.2.1.- *Información básica: Geografía y recursos naturales.*

3.2.2.- *Política económica.*

3.2.3.- *El sector exterior*

3.2.4.- *Relaciones económicas y comerciales entre España y Chile.*

VII.3.3.- Brasil.

3.3.1.- *Comercio internacional.*

3.3.2.- *Balanza de pagos:*

3.3.3.- *Comercio bilateral hispano-brasileño.*

3.3.4.- *Comercio bilateral Euskadi-Brasil:*

VII.4.- Efectos de los planes estratégicos en el Mercosur (1994-1999).

VII.4.1.- Análisis de la evolución geográfica de las exportaciones vascas durante el periodo 1994-1999.

VII.4.2.- Evaluación de las misiones comerciales.

4.2.1.- *Informe de la misión de negocios a Argentina y Brasil (14 al 23 de mayo de 1994).*

4.2.2.- *Informe de misión de negocios a Argentina:*

4.2.3.- *Misión de negocio a Peru-Chile (1997).*

VII.5.- Presencia y efectos de la Red de Internacionalización sobre las empresas vascas en el Mercosur.

VIII.- CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFÍA.

TABLA DE ABREVIATURAS.

INDICE.