



INFORME QUE EMITE LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO EN RELACIÓN
CON LA APROBACIÓN DE LA ESTRATEGIA MARCO DE
INTERNACIONALIZACIÓN “BASQUE COUNTRY 2025” Y LA TOMA EN
CONOCIMIENTO DEL PLAN DE ACCIÓN EXTERIOR 2025

Código de expediente: AAAA_PDG_58706/21_01

AAAA_ACG_59721/21_01

El Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi (DLCEC), regula en el Título III el Control Interventor, el cual tiene carácter preceptivo y se ejerce mediante la emisión del correspondiente informe de control por parte de la Oficina de Control Económico.

Conforme a la citada norma, lo dispuesto en el Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi y el artículo 4 del Decreto 69/2021, de 23 de febrero, por el que se establece la estructura y funciones del Departamento de Economía y Hacienda, se emite el siguiente,

INFORME

I. PRELIMINAR

1. El presente informe tiene por objeto el control económico del documento denominado “Estrategia Marco de Internacionalización. Euskadi Basque Country 2025” (EBC 2025). Conforme con la distribución de las áreas establecida para esta XI Legislatura¹ corresponde a Lehendakaritza y en su seno a la Secretaría General de Acción Exterior la condición de Departamento y órgano promotor².

El expediente tramitado incluye dos documentos de planificación diferenciados; a saber: el documento “Estrategia Marco de Internacionalización. Euskadi Basque

¹ Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos (“de áreas”)

² Atendiendo al ámbito funcional que le atribuye el artículo 2.1.3 del Decreto 5/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional de Lehendakaritza.



Country 2020” y el documento “Plan de Acción Exterior 2025” (PAE 2025). Tanto el propio título de uno y otro, así como un elemental contraste de contenidos ponen de manifiesto que, en tanto el EBC 2025 se configura como un Plan de carácter estratégico el PAE 2025, constituye lo que viene a denominarse Plan de carácter ejecutivo de la estrategia previamente configurada.

El Acuerdo del Consejo de Gobierno (ACG) de 15 de diciembre de 2020 por el que se aprobó el Calendario de Planes Estratégicos del Gobierno para la corriente XII Legislatura prevé en la relación de tales Planes Estratégicos la “Estrategia Euskadi Basque Country 2025”. En consecuencia, el Informe se centrará en este Documento al que aludiremos como EBC 2025, en tanto que se harán menciones puntuales al Plan de Acción Exterior 2025 (que citaremos como PAE 2025), en la medida que complemente la información requerida respecto al Plan Estratégico. De hecho, la condición de Plan departamental de este último que determina que la intervención requerida al Consejo de Gobierno sea su mera toma en conocimiento previa a su remisión al Departamento supone la no sujeción a los supuestos de Informe OCE previstos en el DLCEC correspondiendo la plena responsabilidad de sus contenidos al órgano promotor dentro, al menos, de lo que a la normativa económico presupuestaria respecta que impone la adquisición de cualquier compromiso económico presupuestario habiéndose garantizado la previa verificación de existencia de crédito suficiente y adecuado y la tramitación del gasto conforme al procedimiento que corresponda conforme a su naturaleza.

2. Así las cosas, cabe iniciar este Informe señalando que, a diferencia de otros Planes, la EBC 2025 no cuenta con una previsión legal que lo imponga ni que, en consecuencia, delimite su contenido, forma de tramitación o cualquier otro aspecto del mismo. Sí debe señalarse que la EBC 2025 se formula como un Plan Estratégico de Legislatura a cuya tramitación se verá sometida en cuanto a las previsiones del ACG de 15/12/2020.

Esta iniciativa a diferencia de su predecesora no alude en su denominación a la EBC 2020 como directa antecesora en la planificación estratégica a la que se refiere y que fue planteada como una actualización de su predecesora, la EBC 2016 (correspondiente a la X Legislatura).

En todo caso, cabe apreciar una línea de continuidad en cuanto a la formulación y aprobación como planificación estratégica de este ámbito que ha de tenerse en

consideración, particularmente en lo que al seguimiento y evaluación de actuaciones previas respecta. En tal sentido, hemos de poner de manifiesto como del expediente del EBC 2025 que ahora se informa se evidencia una limitada información a este respecto, significando la sola existencia de una Memoria final en la que, entendemos que, fundamentalmente a instancias de lo evidenciado por la Dirección de Coordinación de Lehendakaritza, a este respecto se limita a agregar que “el balance de la actualización de la estrategia anterior (2018-2020) en el documento presentado es un resumen que recoge los principales hitos y resultados de la actividad internacional en ese periodo. En cuanto al seguimiento de nivel de actividad, se ha realizado un Informe del trienio, con una consultora externa, donde se detallan las metas y los resultados alcanzados, así como un análisis cualitativo, complementando el resumen que se integra en el documento. Este análisis se ha tomado en cuenta para sentar las bases de esta nueva Estrategia”. En cuanto al propio documento de la EBC 2025 al que se refiere, efectivamente, incluye un apartado referido al Balance de la Estrategia EBC 2020 (2017-2020) en el que se incorpora una detallada relación de actividades en diversos bloques (Indicadores de contexto de la acción internacional de Euskadi, Relaciones exteriores, Impulso a programas de apoyo, becas y financiación en el marco de la internacionalización, presencia en Europa, Red exterior del Gobierno Vasco, Relaciones con organismos internacionales, redes internacionales e Impacto de la COVID-19).

Acerca de toda esta Información esta Oficina ha de poner en evidencia la total ausencia de un balance económico que evidencia el coste efectivo que tales actuaciones hayan podido suponer y, en su caso, un análisis de eficiencia de los costes/resultados obtenidos. En particular, hemos de aludir al apartado de programas de apoyo, becas y financiación en el que, tampoco se hace mención alguna a la repercusión económica de las medidas implementadas, del análisis de eficiencia y de las razones que puedan fundamentar el sostenimiento de tales líneas de apoyo a fin de justificar el volumen de recursos económicos destinados a tales medidas. Procede reiterar que el efectivo análisis de la planificación previa constituye uno de los soportes básicos para abordar las posteriores planificaciones y actuaciones proyectadas en su implementación. Solo con tal análisis se puede razonar la idoneidad de los recursos destinados y la racionalidad de las medidas implementadas desde una perspectiva económico presupuestario. Instamos, pues, a agregar tal información del balance económico de las medidas desarrolladas en el contexto del EBC 2020 y, en particular, una visión clara de cuál haya sido el grado

de acogimiento de las estimaciones presupuestarias que se contemplaban en la EBC-2020 con la ejecución finalmente acometida, así como de los resultados obtenidos con las medidas ejecutadas en relación con los indicadores contemplados. Solo con un balance y evaluación adecuadas será posible formular una planificación más acertada y adherida a la realidad económico presupuestaria existente.

3. En el caso de este Plan, verificada su incluido en el Anexo I del referido ACG de 15 de diciembre de 2020, que determina su consideración como Plan Estratégico del Gobierno de la Acción de Gobierno de esta XII Legislatura, le será de aplicación, sin necesidad de integrar otras previsiones legales, el régimen de formulación y aprobación que se contempla en el citado Acuerdo. Un rasgo de estos Planes Estratégicos es que, entre otros requerimientos procedimentales, deberá ser aprobado por el Consejo de Gobierno y remitido al Parlamento Vasco.

A tal efecto, el expediente ha incorporado la documentación requerida en el aludido ACG de 15 de diciembre de 2020, evidenciándose que constan los preceptivos Informes de las Direcciones de Presupuestos, Economía y Planificación (ambas del Departamento de Economía y Hacienda) y de la Dirección de Coordinación (de Lehendakaritza), así como la aludida Memoria final y el borrador de propuesta de acuerdo aprobatorio del Plan (con la correspondiente previsión de remisión al Parlamento para su información, entre otros contenidos).

En relación con los aludidos Informes emitidos por las Direcciones de Economía y Planificación, de Presupuestos y la Dirección de Coordinación, no obstante haberse formulado una Memoria final, no consta que ni ese ni ningún documento refleje el impacto de los contenidos de tales Informes sobre el Plan Estratégico finalmente formulado. En tal sentido, se entiende oportuno dejar constancia de la adecuación del Documento final a los Informes preceptivos formulados de cara a su aprobación por el Consejo de Gobierno a fin de tener una evidencia clara de cuál haya sido el impacto de esos Informes preceptivos sobre el texto que finalmente vaya a ser aprobado (solo de este manera podrá comprobarse el efectivo impacto de tales Informes emitidos por órganos que el propio Gobierno Vasco ha considerado especialmente cualificados en el procedimiento de aprobación de estos Planes Estratégicos).

4. En este orden de cosas, cabe advertir la ausencia de ningún contenido en el expediente que evidencie la participación de los órganos colegiados asesores de esta Administración en la materia en el proceso de configuración y elaboración de este Plan. Así, sin perjuicio de las previsiones contenidas respecto a la intervención de tales órganos colegiados en el modelo de Gobernanza definido en el Plan, ha de distinguirse tal presencia en el proceso de implementación del Plan ya aprobado de la que les corresponde en el proceso previo de elaboración y formulación.

Desde el prisma que a esta Oficina corresponde debe apuntarse tal procedencia en aras a propiciar el aporte de elementos de juicio que contribuyan a reforzar desde el mismo planteamiento la eficacia y eficiencia de la planificación que se formule y a evidenciar, caso de que no sea procedente tal intervención en fase de elaboración, la idoneidad de que se revisen algunas previsiones de la reglamentación que regula tales órganos.

Así las cosas, sin que esta Oficina pueda concluir si ha habido o no tal participación en el proceso de formulación del Plan, nos limitaremos a recordar el marco normativo que les afecta y la idoneidad de que se evidencie en el expediente la intervención que hayan podido tener, delimitando, en todo caso, las previsiones que el Modelo de Gobernanza les atribuye en el proceso de implementación de la EBC 2025. Así, en concreto citaremos:

- En relación con el Consejo Asesor de Acción Exterior, las funciones del artículo 5 del Decreto 96/2016, de 28 de junio, por el que se crea y regula el Consejo Asesor de Acción Exterior que propician el aporte de su perspectiva al Plan en elaboración; debiendo señalarse en particular la prevista en el apartado g que alude al conocimiento de este tipo de Documentos.
- En relación con la Comisión Interinstitucional de Acción Exterior, en igual sentido, las funciones de orden general que en los términos del artículo 2 del Decreto 52/2008, de 18 de marzo, de regulación de la Comisión Interinstitucional de Acción Exterior propician su aporte en el proceso previo de formulación, subrayando la prevista en el apartado 6 de ese artículo 2 acerca de su "*labor prospectiva sobre la Acción Exterior vasca proponiendo nuevos objetivos y líneas de actuación futuras*".
- En el caso de la Comisión Interdepartamental de Acción Exterior (regulada por Decreto 127/2007 de 31 de agosto), la documentación evidencia cómo se ha propiciado la intervención en este nivel de forma individual,

circunstancia que si bien no obvia los mandatos formales vigentes si permite estimar que ha habido una labor material de relación con esos otros Departamentos y entidades del sector público de la CAE³.

Instamos, pues, a agregar la información requerida a fin de que se dé reflejo de la misma en el expediente de aprobación de la EBC 2025.

5. Al margen de ello, habida cuenta que el procedimiento de elaboración y aprobación al que se somete este Plan implica su aprobación por el Consejo de Gobierno (que, igualmente, acordará su remisión al Parlamento) se apunta que el expediente ha venido acompañado de la preceptiva Propuesta de Acuerdo con la que será elevado a ese órgano para su aprobación. En tal sentido, entendemos que el acuerdo aprobatorio primero debiera contemplar la incorporación de la propia EBC 2025 como Anexo al propio Acuerdo lo que incorpora su contenido al acuerdo aprobatorio.

Se constata que la propuesta de acuerdo con la que se proyecta aprobar este Plan, refleja, tal y como requiere el ACG de 15/12/2020, la correspondiente mención al seguimiento y evaluación del Plan (apartado tercero), contenido que incluye la referencia al propio ACG (y que bien podría obviarse en el acuerdo). Señalando que “se propone un sistema mixto que incorpore medidores de impacto y de actividad” y concretando, a continuación, cuáles son “las herramientas de seguimiento y evaluación” citando:

- Radiografía de la internacionalización de Euskadi
- Sistema de monitorización de la actividad de internacionalización
- Informes anuales e Informe final de la EBC 2025”.

A continuación, argumentamos el porqué de una revisión de ese contenido que no es sino la transcripción literal del arranque del apartado 6 del Plan (formulado como contenido del Plan y no como un mandato concreto propio del Acuerdo del Consejo de Gobierno). Así, sugerimos que se revise la mención a la propuesta de un sistema reflejando de forma precisa cuál sea tal sistema concreto de seguimiento y evaluación. Así, se sugiere un contenido del siguiente tenor o similar que atendiendo al planteamiento recogido en el Plan evidencie cuál sea el concreto

³ En este sentido, el apartado 1 “Metodología participativa” de la propia EBC 2020.

sistema de seguimiento y evaluación adoptado: “El seguimiento y evaluación se efectuará atendiendo a los términos del apartado 6 de la Estrategia aprobada. Conforme a tales términos la Secretaría General de Acción Exterior de Lehendakaritza elaborará un documento de Radiografía de la internacionalización de Euskadi que mida y analice periódicamente la presencia global e internacional de Euskadi, en base a la que se formulen sendas actualizaciones de la Estrategia en 2022 y 2025. Adicionalmente, el mismo órgano abordará un sistema de monitorización de la actividad institucional internacional del Gobierno Vasco y su sector público, conforme a los indicadores contenidos en el apartado 6 del Plan. En todo caso, la Secretaría General de Acción Exterior hará un seguimiento anual de las actuaciones y un Informe Final de la EBC 2025 con los hitos más relevantes de actuación internacional desarrollados por el Gobierno Vasco y su Sector Público”.

En relación a tal modelo de seguimiento y evaluación además de apuntar que el seguimiento anual si bien viene contemplado en el ACG de 15/12/2020 (apartado 4.2) puede resultar excesivo (por cuanto requiere un significativo volumen de dedicación personal y económica) desconociendo si se puede llegar a cumplir satisfactoriamente. Asimismo, la ausencia de una Memoria económica de la iniciativa impide conocer si se ha estimado algún coste asociado a tal seguimiento anual y final por parte de alguna asistencia externa.

Al margen de ello se echa en falta que tales seguimientos y el informe final reflejen un balance de los costes ejecutados asociados a la implementación de la EBC 2025 y el PAE 2025, de forma que de cara a una futura edición pueda disponerse de una mayor perspectiva económico presupuestario de lo que la ejecución de este Plan Estratégico supone, asociando las partidas ejecutadas a las correspondientes magnitudes de medición que posibiliten una Evaluación completa de la actividad desarrollada en este sector.

Finalmente, en relación al contenido de la Propuesta de Acuerdo, en lo relativo al apartado segundo proponemos un cambio en su enunciado alterando el orden de dos de los enunciados que contiene este Acuerdo. Así, frente al enunciado propuesto del que pudiera desprenderse un mandato para que los Presupuestos Generales de la CAE 2022-2024 recojan las dotaciones económicas de este Plan (contenido que no puede imponerse al Parlamento que es quien aprueba los Presupuestos Generales de la CAE) sugerimos que se formule en términos similares al siguiente: Las dotaciones económicas para la implementación y ejecución de las

medidas incluidas en este Plan Estratégico serán las que se recojan en los Presupuestos Generales de la CAE correspondientes al periodo planificado (2022-2024). En este mismo sentido, advertimos que la EBC 2025 no refleja actuaciones concretas puesto que se remiten al PAE 2025, de forma tal que tal previsión pudiera referirse a las dotaciones económicas de las medidas para la implementación y ejecución de este Plan Estratégico serán las que se recojan ...”.

II. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

1. Como ya se ha apuntado la EBC 2025 que se informa constituye una nueva edición de la que el Gobierno Vasco viene adoptando para sistematizar la actividad gubernamental en el exterior y ofrecer una imagen de Euskadi a nivel global.

Esta circunstancia queda claramente evidenciada incluyéndose en la nueva edición del EBC 2025 las correspondientes menciones a tal circunstancia. Los contenidos de esta EBC 2025 acerca de las medidas concretas implementadas en el proceso inmediatamente anterior no descienden a un nivel de concreción que permitan conocer la satisfacción que las mismas hayan podido generar en orden al cumplimiento de los objetivos de la EBC 2020 en el periodo precedente. En concreto, los contenidos del “contexto y diagnóstico de situación” (bloque 2 de la EBC 2025) a los que ya hemos aludido ofrecen una visión general global que no permite conocer el impacto efectivo y relevancia medible de la actividad institucional vasca en los correspondientes ámbitos a los que se refiere (menos aún, según se ha apuntado, un balance económico presupuestario de su desarrollo).

2. En particular hemos de referirnos al extenso contenido del apartado “2.3 Balance de la estrategia EBC 2020 (2017-2020)” de la que, si bien cabía esperar un reflejo de tales extremos se limita a una información muy limitada con información agregada de carácter global y escasamente estructurada en base a la ejecución presupuestaria durante el periodo planificado y de los programas presupuestarios implicados a los que se refiere.

En tal sentido, de la información agregada (apartado de indicadores de contexto de la acción internacional de Euskadi) destaca:

- Internacionalización de la economía vasca, destacando su propensión exportadora que cifra en el 33,2% del PIB frente al 22,5% de la propensión

exportadora global. Añade como dato de relevancia que las exportaciones vascas de nivel tecnológico medio y alto (52,9% en 2019) situaría a Euskadi en el nivel del puesto 13 de los países de la UE.

- Grado de digitalización de la economía vasca. Se señala que según el índice DESI alcanza un valor de 62,9% que lo situaría en quinto lugar de la UE27 y por encima de la media (53,9%)
- Las emisiones de bonos sostenibles Euskadi del Gobierno Vasco en 2018-19 por valor de 1.100 millones de euros para proyectos de carácter social y medioambiental vinculados a la Agenda 2030 la demanda multiplicó por 4 la oferta y cerca de un 66% fueron suscritas por inversores internacionales de 13 países.
- A nivel de la Cooperación para el Desarrollo, eLankidetzeta ha destinado más de 140 millones de euros en el trienio 2018-2020.

Tal y como venimos señalando, no obstante la inclusión de datos concretos de la actividad vinculada a la acción exterior de las diferentes áreas del Gobierno Vasco, se echa en falta el balance económico de los recursos destinados por cada año, el grado de ejecución respecto a lo presupuestado (y a lo estimado en el EBC 2020), así como un reflejo del impacto derivado de las acciones e hitos concretos evidenciados. No resulta posible un pronunciamiento a partir del enunciado de esos hitos concretos sin una contextualización adecuada del entorno en el que se desarrollaban tales áreas (tanto con carácter previo al periodo planificado como durante ese mismo periodo).

3. En lo que interesa a esta Oficina ha de señalarse la importancia que tiene la conformación de un balance económico completo que, además, proporcione información del gasto e impacto generado con relación a los ejes que han estructurado ese Plan. Se trata de conocer con mayor detalle la realidad y los efectos que han generado los recursos económicos destinados a la internacionalización de Euskadi en el periodo planificado. Esta visión económica, además de evidenciar las efectivas cifras de recursos públicos destinados debiera posibilitar conocer los recursos globales movilizados y el impacto efectivo de tales recursos respecto a los indicadores que el Plan precedente (2017-2020) contemplaba.

Ha de insistirse en la importancia que adquiere un balance económico sólido de cara a la toma en consideración de las medidas más efectivas y de optimización del

gasto público destinado a cada una de las políticas planificadas. De hecho, sin desmerecer el resto de aspectos de coyuntura, a los efectos de esta Oficina, el balance económico constituye elemento esencial de juicio de cara a contrastar las medidas que la nueva planificación postula para el logro de sus objetivos y los recursos destinados a su cumplimiento.

III. ESTRUCTURA Y ANÁLISIS

1. El documento de EBC 2025 analizado consta de una presentación y seis grandes bloques en los que se soporta la Estrategia que se define:

- Proceso de reflexión y metodología participativa
- Contexto y Diagnóstico de situación
- Estrategia Marco de Internacionalización – EBC2025
- Presupuesto
- Modelo de gobernanza y relación institucional
- Modelo de seguimiento

Resulta patente que, a los efectos de esta Oficina, será el bloque 4 referido al Presupuesto y 5 al modelo organizativo los que han de centrar este análisis (el modelo de seguimiento ya ha sido anteriormente analizado al referirnos a la propuesta de acuerdo). A ello, hay que agregar el apartado 3 que conforma, propiamente dicha, la “Estrategia Marco de Internacionalización. Euskadi Basque Country 2025”. En este apartado 3, se definen, asimismo, los Ejes y objetivos y los ámbitos de actividad internacional en los que se concentra esta EBC2025. En cuanto a los Ejes se definen 4 que estructuran la propia Estrategia:

1. Mejorar el posicionamiento exterior de Euskadi Basque Country
2. Impulsar la internacionalización del tejido socio económico
3. Contribuir y coparticipar en el proyecto europeo
4. Reforzar la contribución vasca a la superación de los retos globales

A la vista de tal estructura de la Estrategia resulta llamativo que la formulación presupuestaria no haya ofrecido una visión de gastos en base a tales Ejes que estructuran la Estrategia limitándose a una visión de gastos en base a los ámbitos

en los que se han identificado iniciativas vinculadas a la Acción exterior (hasta 8 áreas referidas a diversas áreas de actuación correspondientes a diferentes Departamentos de la estructura del Gobierno Vasco). Tal formulación económico presupuestaria bien podría haberse completado con la identificación del correspondiente Programa Presupuestario al que vienen asociadas. Asimismo, la identificación de las cantidades totales no contempla un desglose que permita conocer qué partidas y actuaciones van a verse entroncadas en esta Estrategia quedando al necesario complemento de la Ley de Presupuestos correspondientes (en particular la correspondiente a 2021, al que corresponde el primer ejercicio planificado) la eventual comprensión de las actuaciones integradas en esta Estrategia de una manera intuitiva y, en consecuencia, escasamente operativa de tal visión. En concreto, se plasma la siguiente información total (omitiendo el desglose anualizado del periodo 2021-2025):

PRESUPUESTO EBC 2021-2025 (CIFRAS EN €)	
Componente	Presupuesto previsto
Acción Exterior	63.479.068
Internacionalización Empresarial	137.319.433
Agricultura	5.772.480
Cultura	32.130.244
Turismo	43.401.695
Cooperación al Desarrollo	257.553.059
Deporte	19.436.755
Educación y Ciencia	50.534.505
TOTAL	609.628.068

No obstante la ausencia de la información señalada y la falta de una Memoria económica propiamente dicha que despeje las dudas a este respecto la Dirección de Presupuestos en su Informe agrega información clarificadora acerca de la información económico presupuestaria agregada en la propia EBC2025, en los siguientes términos:

“El cuadro anterior recoge la previsión del presupuesto por cada ámbito de actuación, pero no se incluye ninguna información presupuestaria que permita identificar dichos créditos en los Presupuestos Generales de la CAE, tampoco presenta este presupuesto de forma anualizada que permita conocer el impacto presupuestario en cada ejercicio económico.”

Posteriormente Lehendakaritza incorpora información adicional, presentando los recursos presupuestarios necesarios para cada ejercicio presupuestario de vigencia de la Estrategia e información complementaria que permita identificar los créditos para cada uno de los ámbitos que componen la Estrategia Marco de Internacionalización Euskadi Basque Country 2025 (información adicional que aparece incorporada bajo un formato de hoja Excel que se limita a enunciar el concepto general bajo el que aparece en los Presupuestos Generales de la CAE sin mayor información agregada).

De la documentación anterior nos hemos centrado en los recursos presupuestarios que se asignan a los distintos ámbitos de actuación para el ejercicio presupuestario 2022 y su encaje en el proyecto de Presupuestos Generales de la CAE para 2022.

El importe total de la estrategia para el ejercicio 2022 alcanza un importe de 117.160.883 euros, de los cuales 50.505.960 euros corresponden a Cooperación al Desarrollo, un 43,11% del total de los recursos para este ejercicio, este importe se encuentra recogido en su totalidad en el Proyecto de Presupuestos para 2022 de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo.

En el ámbito de Internacionalización Empresarial con 25.858.819 euros, un 22,07% del total, se encuentra recogido prácticamente en su totalidad en el programa 7613-Internacionalización del departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente.

El programa 1311- Acción Exterior, de la sección 01-Lehendakaritza, cuenta con presupuesto suficiente para las actuaciones relacionadas con este ámbito de actuación, que supone algo más del 9% del total para 2022.

En cuanto al resto de actuaciones relacionadas con la estrategia, Turismo con algo más del 7% del total asignado para 2022, tiene cobertura presupuestaria en los Presupuestos de Basquetour, Agencia Vasca de Turismo S.A. Los importes correspondientes a Cultura y Deportes, se corresponden con distintas partidas presupuestarias de programas de los programas 4513-Promoción de la Cultura y 4512-Deportes del Departamento de Cultura y Política Lingüística. Por último, los importes asignados a los ámbitos de Educación y de Agricultura, en términos generales, cuenta con cobertura

presupuestaria en los presupuestos de los departamentos de Educación y de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, respectivamente.

Respecto a las previsiones realizadas para los siguientes ejercicios presupuestarios, en general se considera un incremento anual del 2%.

De tales consideraciones la Dirección de Presupuestos concluye, entre otros extremos que: *"El proyecto de Presupuestos Generales de la CAE para 2022 cuenta con las dotaciones presupuestarias necesarias planteadas en la Estrategia Marco de Internacionalización Euskadi Basque Country 2025, para cada ámbito de actuación".*

Ello no obstante, por nuestra parte, resulta preciso agregar las siguientes consideraciones:

- Resulta fundamental señalar que el expediente correspondiente a la EBC 2025 carece de una Memoria económica en la que más allá de la mera relación de conceptos de gasto seleccionados y sus dotaciones (extendidas bajo el criterio común de incremento anual de 2%) efectúe una elemental justificación de las mismas ligándolas a los ejes definidos, a los objetivos proyectados o a la necesidad de que se extiendan durante todo el periodo planificado como si fuesen actuaciones que no contemplan una conclusión o logro de objetivos término. Asimismo, el planteamiento efectuado tampoco contempla la implementación de actuaciones con fecha posterior a 2021 (primer ejercicio de la planificación presupuestaria) evidenciando una continuidad permanente de todas las actuaciones sin concebir un inicio o final diferente consolidando las líneas de gasto sin una proyección de objetivo o reorientación a otros posteriores. La ausencia de Memoria económica impide reconocer la metodología mediante la que se ha elaborado el cuadro incorporado (la selección de actuaciones en particular en lo que a otros Departamentos respecta) ni la eventual existencia de otros costes asociados al Plan como habitualmente viene siendo la previsión de costes respecto a órganos de la gobernanza del Plan o costes derivados del seguimiento y evaluación, muy habitualmente encargados a empresas externas.
- Hemos de advertir acerca de cómo la ausencia de información detallada en la Memoria económica impide identificar en qué medida las previsiones que

se hacen contemplan dotaciones correspondientes al gasto de personal (capítulo 1) y gastos de funcionamiento (capítulo 2); contenidos que pueden resultar relevantes de cara a conocer desde un planteamiento de eficacia y eficiencia los recursos destinados a estas políticas. Aun es más cabe añadir que, en función de su inclusión o no, tales previsiones pueden oscilar notablemente los porcentajes y previsiones reflejadas distorsionando el efectivo impacto económico presupuestario del Plan.

- Por otra parte, la ausencia de una elemental elaboración de la información que parece haber sido incorporada a instancias de la Dirección de Presupuestos impide ahondar tanto en la exhaustividad del detalle incorporado como en la eventual naturaleza de las medidas que vayan a ser objeto de implementación (en particular, el volumen de recursos destinados a promover o fomentar la iniciativa privada mediante políticas de fomento – capítulos 4, subvenciones para operaciones corrientes y, 7 subvenciones para operaciones de capital). La evidencia acerca de cuál sea el montante y actuaciones que vayan a ser financiadas conforme a las vías subvencionales impide conocer en qué medida van a tener trascendencia de cara al cumplimiento de los objetivos contemplados y en qué medida se opta por esa tipología de actuaciones frente a otras medidas posibles mediante la actuación directa de la propia Administración.

En definitiva, en relación con el planteamiento económico presupuestario hemos de insistir en que ante la ausencia de una Memoria económica la EBC 2025 adolece de un elemental planteamiento económico presupuestario que permita reconocer cuáles son los programas presupuestarios incluidos en sus previsiones y el criterio de selección de los que han sido incluidos en los documentos Excel incorporados al expediente sin elaboración alguna. Todo ello impide conectar las actuaciones seleccionadas con los objetivos, indicadores y magnitudes que acerca de las correspondientes partidas presupuestarias tengan asociados en las Memorias presupuestarias (en particular las correspondientes a 2022) impidiendo la correcta conexión de este Plan con los objetivos presupuestarios como herramienta elemental y primaria para conocer el grado de eficacia y eficiencia de las iniciativas financiadas con cargo a los Presupuestos Generales de la CAE. Asimismo, la incorporación de algunas previsiones en su plenitud (como parece ser el caso de los entes públicos y otras entidades instrumentales del sector público CAE, respecto de

los que se incluye la totalidad del Presupuesto de explotación y de capital como dotaciones incorporadas en el Plan) desdibuja la perspectiva acerca de si se incluyen las dotaciones de capítulo 1 y 2 en lo relativo a las dotaciones de la Administración General en el resto de ámbitos de actuación. La falta de un criterio metodológico evidente a este respecto puede tener una importante repercusión en el volumen de recursos destinados a los efectos de medición y contraste de la eficacia y eficiencia de los gastos asociados.

Así las cosas, entendemos procedente advertir de la necesidad de elaborar y conformar una Memoria económica en la que se detallen los aspectos señalados y cuantos otros tengan relevancia desde la perspectiva de gastos (o incluso, en su caso, si los hubiera, ingresos) asociados a la implementación de este Plan. Asimismo, apuntamos la necesidad de homologar bajos unos criterios metodológicos reflejados la eventual incorporación de créditos asociados a gastos de personal y de explotación del conjunto de actores involucrados en este Plan especificando en qué medida se han agregado tales gastos y el volumen de los mismos (tanto a nivel de área como a nivel global) posibilitando un ulterior seguimiento de la eficiencia de gestión.

Finalmente, significar que en la medida que se contemplan actuaciones y posiblemente costes asociados a tales actuaciones que conforman el núcleo de otros Planes Estratégicos resulta del todo procedente identificar tales actuaciones y su vinculación con otros Planes Estratégicos a fin de contrastar la conexión de objetivos contemplados y evitar que se duplique costes en dos o más Planes Estratégicos distorsionando la visión de conjunto de la actividad desarrollada por esta Administración en el marco de la planificación estratégica.

2. La EBC 2020 ofrece, entre otros contenidos de relevancia de su bloque 3, un apartado dedicado a los “ámbitos de la actividad internacional” (3.4) que se ven implicados por esta EBC 2025.

La relación de “ámbitos temáticos de actuación” contemplada se refiere a 7 áreas (Institucional y Gobernanza; Tejido económico; Cultura, Deportes y Política Lingüística, Sistema del Conocimiento e Innovación, Sostenibilidad y Territorio, Pilar social y Convivencia) que, a su vez, implican a diversos Departamentos de la actual estructura del Gobierno Vasco, con mayor o menor intensidad. La sistemática de su enunciado tampoco se ajusta a las áreas definidas propiamente dichas sino que,

aun siendo identificables con las que corresponden a diversos Departamentos del Gobierno, no todas ellas se encuentran asignadas a uno solo de ellos; finalmente, tampoco consta que aparezcan enunciadas siguiendo el orden de relevancia definido por el Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos.

Tal secuencia de ámbitos temáticos se acompaña del enunciado expositivo de iniciativas que en relación con la proyección internacional de Euskadi vayan a abordarse conforme a las áreas de actuación que les corresponden. Tales enunciados no se acompañan de un correlativo económico que adelante la perspectiva de gasto asociado a los mismos, ni del Programa de imputación u objetivos asociados a los mismos (que han de contrastarse con la relación que aparece en el apartado 6, Modelo de Seguimiento con el que tampoco se hace una conexión).

En este sentido, aun cuando, tal y como se apunta en el apartado presupuestario anterior, dista mucho de ofrecerse una visión completa de la verdadera perspectiva de gasto que se vea asociada a este Plan tal y como se desprende de la perspectiva a la que alcanzan los múltiples ámbitos de actuación contemplados. En ese sentido, procede señalar cómo algunas de las áreas tales como Tejido económico o Sistema de Conocimiento e Innovación, si bien tienen un particular engarce con los ámbitos correspondientes al Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, no dejan de ser áreas singularmente extensas que pueden encontrar múltiples actuaciones conexas en las actuaciones de otros Departamentos que bien podrían sondearse o identificarse en el periodo planificado. Entendemos que debiera quedar abierta la oportunidad de involucrar a esos otros Departamentos y actuaciones con potencialidad de internacionalización a fin de reforzar la planteada transversalidad de este Plan.

En este apartado, entendemos que merece un comentario singular la identificación de este Departamento de Economía y Hacienda como un área dentro del ámbito Institucional y de Gobernanza. En el mismo se alude a un triple enfoque: "la promoción internacional del Concierto Vasco como buena práctica, la gestión de fondos y programas europeos y la difusión del trabajo conjunto con agentes internacionales para intercambiar conocimiento en el campo del análisis económico,

la planificación y la evaluación de políticas públicas”. En este orden de cosas se agrega la singular relevancia que a partir de este año 2021 y los próximos ejercicios va a tener la labor de gestión y control de los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER) y de la Iniciativa Next Generation EU, surgida para combatir los efectos negativos económicos y sociales generados por la pandemia de COVID-19. Resulta del todo oportunas la menciones incorporadas en relación con este Departamento de Economía y Hacienda, no obstante no reflejarse ningún extremo del eventual impacto económico presupuestario de la implementación de tales medidas siendo procedente añadir que en el marco de ese Departamento y tales actuaciones adquiere singular relevancia la Viceconsejería de Economía y Fondos Europeos en la que se integran la Dirección de Economía y Planificación y la Dirección de Política de Cohesión y Fondos Europeos. Apuntamos tales dependencias por cuanto en el marco que ofrece el Decreto 69/2021, de 23 de febrero, de estructura orgánica del Departamento de Economía y Hacienda, tienen asignadas relevantes actuaciones en relación a tales medidas.

3. En este contexto, procede recordar que ya con ocasión de la EBC 2020, se apuntaba en su apartado presupuestario la intención de “realizar durante el periodo de programación estratégica un Estudio que permita identificar las partidas presupuestarias de internacionalización en los ámbitos de actuación de la Estrategia”.

Esta necesidad que ya se identificaba en el Diagnóstico que ya en septiembre de 2017⁴ ofrecía en el marco económico presupuestario una reseña acerca de la falta de concreción de la mayoría de departamentos y sector público de la CAE en relación con las cantidades que vayan a destinar a la materia de internacionalización. Así, ese Diagnóstico ya apuntaba la recomendación de *“identificar en el proceso de actualización de la Estrategia el alcance de la actividad de internacionalización... y diseñar un mecanismo efectivo que permita definir un marco presupuestario para el periodo 2018-2020”*.

Resulta evidente que tal recomendación no ha sido concluida de cara a la formulación y futura ejecución de este nuevo Plan, por lo que, conforme ya se hizo al informar la precedente Estrategia hemos de apuntar la oportunidad de que tal medida se aborde sin mayor demora y que sobre la base de las iniciativas que se

⁴ Fecha del Diagnóstico citado

enuncian en cada uno de los ámbitos de actuación se ahonde en aspectos determinantes de su impacto económico. En concreto y por ejemplo, si cada iniciativa corresponde a una actuación puntual a ejecutar en uno o varios ejercicios del periodo planificado, si tiene una vocación de permanencia, si una vez implantada conlleva costes de estructura o de mantenimiento o la eventual capacidad tractora de otros recursos públicos o privados diferentes a los que se deben contener en los Presupuestos Generales de la CAE.

4. En cuanto a las acciones para la implementación de esta Estrategia, resulta evidente que, sin excluir otras, resultan frecuentes las medidas que vayan a materializarse a través de fórmulas de promoción pública (no solo subvencionales sino también otras medidas de fomento).

En tal sentido, en la medida que algunas iniciativas de este Plan se corresponden con la fórmula de subvenciones nominativas con las que se sufraga la actividad de diversas entidades y organizaciones en relación con el área planificada, entendemos que la planificación si bien constituye un instrumento esencial para implantar en esta modalidad de ayudas los oportunos mecanismos de seguimiento y evaluación que determinen y modulen la inclusión en los anteproyectos de ley de presupuestos de generales de la CAE de estas previsiones (obviamente, todo ello sin perjuicio de que sea en la propia fase de tramitación parlamentaria cuando se incluyan estando sujetos a lo que adopte el Parlamento Vasco mediante la correspondiente Ley de Presupuestos), no pueden derivarse de su sola mención ningún tipo de obligación para la Tesorería General del País Vasco sino que de forma acorde con la naturaleza programática de todo Plan Estratégico debieran siempre venir referidas al contexto de la correspondiente y vigente Ley de Presupuestos Generales de la CAE la cual en cada ejercicio determinará los créditos de pago con los que pueda hacerse frente a tales previsiones de gasto, siempre, igualmente, que se sustancie el oportuno y correspondiente procedimiento administrativo acorde a la naturaleza de la iniciativa.

5. En relación a los aspectos organizativos y de coordinación se significa cómo el planteamiento formulado mantiene la misma línea ya adoptada en la EBC 2020, acogiendo la fórmula de que sean órganos colegiados cualificados creados formalmente por esta Administración los que acometan las labores inherentes al impulso y coordinación de este Plan. En concreto, se trata de la Comisión Interdepartamental de Acción Exterior, la Comisión Interinstitucional de Acción Exterior y el Consejo Asesor de Acción Exterior que aparecen detalladas en el apartado 5 de la EBC 2025.

No se efectúa un contraste acerca de las facultades formalmente atribuidas a estos órganos colegiados respecto de las previsiones contempladas a tales fines, limitándonos a significar que el uso de esas estructuras las optimizan y evitan generar instrumentos de gobernanza paralelos que pudieran suponer una duplicidad.

En consecuencia, merecen una opinión favorable desde la perspectiva de eficacia; en cuanto a la propia eficiencia de las mismas la ausencia de datos acerca del coste derivado de las mismas nos impide un pronunciamiento concreto siendo, como es, oportuno señalar que los costes derivados de su funcionamiento deberán imputarse al capítulo 2 del Programa 1311 "Acción Exterior".

6. Para concluir este apartado y en consecuencia con las consideraciones señaladas, entendemos oportuno recordar cómo la actividad planificadora por las Administraciones Públicas carece de la capacidad vinculante que corresponde a otros cauces de pronunciamiento de los órganos administrativos. Esto es, no constituye una actividad normativa dirigida a establecer una serie de mandatos generales (tan siquiera orgánicos u organizativos) ni un mandato ejecutivo concreto sino que su trascendencia implica, fundamentalmente, a los órganos administrativos que sujetos a la dirección del órgano que establezca tal planificación, deberán orientar la ordenación de los recursos que estén a su disposición a los objetivos, ejes y líneas de actuación que le determine tal planificación.

En la medida que el objeto de tal planificación es orientar la actividad futura (dentro del periodo planificado) de la organización administrativa (en este caso en un ámbito concreto de su actividad) su implantación, entre otros factores, vendrá

vinculada a la efectiva disponibilidad de los recursos humanos y materiales con los que se ha previsto alcanzar los objetivos pretendidos.

Conforme a tal naturaleza, las previsiones de actuación y económicas ligadas a las mismas que se formulan responden como tal actividad planificadora a una concepción del futuro proceder de los diversos órganos administrativos implicados de forma que la previsión planificadora queda a expensas de la sustanciación de los correspondientes expedientes administrativos dirigidos a la aprobación de las diferentes convocatorias, momento en el que se verificará el ajuste a la legalidad económica y presupuestaria vigente.

En lo que a esta Oficina corresponde se reitera en línea con lo expresado en el Informe de la Dirección de Presupuestos que *"las necesidades presupuestarias que resulten de la aplicación del Plan no deben implicar, en ningún caso, compromisos presupuestarios, aspectos éstos que sólo se recogen en los Presupuestos Generales anuales; por lo tanto, las dotaciones económicas anuales destinadas a su ejecución y desarrollo deberán acomodarse a lo que establezcan las leyes de Presupuestos Generales de la CAE"*. Esto supone que no será hasta que se encuentren vigentes los correspondientes Presupuestos anuales, cuando conforme al presupuesto vigente en cada ejercicio, se pueda adquirir cualquier compromiso económico al respecto para la Administración de la CAE.

Asimismo, sí parece oportuno señalar que, conforme se viene recordando la necesidad de ahondar en un sistema de Objetivos, Acciones e Indicadores más evolucionado en las Memorias presupuestarias correspondientes a estos Programas se pueda acometer tal labor a partir de los propios objetivos e indicadores que el propio Plan adopte, apuntando la idoneidad de que tales Memorias presupuestarias coadyuven al seguimiento de este Plan utilizando las concretas actuaciones contempladas en los Presupuestos para asociar los objetivos e indicadores que contiene el Plan, mejorando la propia mecánica del control presupuestario.

Finalmente, en este apartado organizativo hemos de aludir a la previsión de incrementar las dependencias vinculadas a esta Administración en el extranjero a cuyo efecto deberán sustanciarse los correspondientes expedientes administrativos en los que se contenga la explicación (asociada a este Plan) tanto de la ubicación como del dimensionamiento proyectado para tales dependencias que, en todo momento, quedarán sujetos a las disponibilidades presupuestarias efectivas.

IV. INCIDENCIA ECONÓMICA Y PRESUPUESTARIA

1. A estos efectos, el apartado 4 (“Presupuesto”) de la EBC 2025 aborda esta cuestión con un grado de detalle limitado por cuanto, como se viene señalando, no ha agregado información acerca de la incidencia económico-presupuestaria detallada y elaborada en una Memoria económica respecto de la información agregada. En concreto, la Tabla incluida en ese apartado 4 referida al “Presupuesto de la EBC 2025” refleja las previsiones correspondientes al periodo 2020-2025 de los siete ámbitos temáticos contemplados; éstos son: Cooperación al Desarrollo, Internacionalización Empresarial, Acción Exterior, Educación y Ciencia, Turismo, Cultura, Deportes y Agricultura.

La cifra total del Presupuesto contemplado para 2021 es de 109.663.480 euros conforme al siguiente desglose. Tal desglose respecto al referido en la EBC 2020 evidencia un incremento tanto en el total como en los mismos ámbitos compartidos, significando que por nuestra parte agregamos como referente el Programa presupuestario al que se asocian los ámbitos señalados).

ÁMBITO	PRESUPUESTO 2021	PROGRAMA PPTO
Cooperación al desarrollo	49.387.290	1312
Internacionalización empresarial	23.421.000	7613
Acción Exterior	9.090.839	1311
Educación y Ciencia	8.902.681	4211 y 5412*
Turismo	8.340.000	7511
Cultura	2.596.390	4513
Deporte	3.851.170	4512
Agricultura	900.000	7111**
	109.663.480	TOTAL 2021

* Entre otros del ámbito educativo: 4211 Estructura y apoyo de Educación y 5412 Investigación

** 7111. Agricultura y Desarrollo Rural y Litoral

Cabe agregar que, habida cuenta las fechas de tramitación de la iniciativa cabría haber detallado, asimismo, el grado efectivo de ejecución de las previsiones

correspondientes a 2021 y la estimación hasta final del ejercicio ofreciendo una visión actualizada y real de tal extremo evitando la distorsión que las previsiones estimativas puedan suponer a este respecto.

2. El Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 15 de diciembre de 2020 establece el procedimiento de elaboración y tramitación de los Planes Estratégicos del Gobierno, que determina el preceptivo Informe de la Dirección de Economía y Planificación y de Presupuestos de este Departamento de Economía y Hacienda.

Toda vez que hemos hecho múltiples referencias al Informe de la Dirección de Presupuestos, acerca del Informe de Economía y Planificación, entendemos oportuno significar lo siguiente:

- Sería deseable que las actuaciones previstas en los distintos ámbitos de actividad internacional se presentaran articuladas de forma más estructurada con los ejes y objetivos estratégicos establecidos, (por ejemplo, incluyendo una tabla como anexo). De este modo, aun reconociendo las dificultades, sería más factible conectar el despliegue con la monitorización de la Estrategia, así como con los recursos asignados, todo ello sin perjuicio de su mayor concreción posterior en los respectivos planes sectoriales que desarrollan la estrategia.
- Respecto a los recursos presupuestarios estimados, debería presentarse una periodificación anual para cada año de vigencia de la Estrategia partiendo de las cantidades asignadas en 2021 que permita su consideración en la elaboración de los presupuestos de cada ejercicio.
- En la estrategia queda claro que el presupuesto consignado incluye el coste de las actuaciones en el ámbito internacional del conjunto del gobierno. A nuestro entender, sin embargo, se debería reflejar, también, qué parte corresponde a la propia gestión de la estrategia.

Por último, en relación con el cuadro de indicadores dispuesto para el seguimiento de la actividad institucional internacional, la agregación con la que se establecen los objetivos no resulta informativa de cara a apreciar el desempeño de la Estrategia, por lo que sería conveniente desglosar las metas

planteadas por ejes y/o ámbitos temáticos, al menos entre los más relevantes (internacionalización empresarial, turismo, cultura, cooperación...) con un cajón de sastre para otros, así como ofrecer una referencia de partida que podría ser los resultados alcanzados en el período anterior

Al margen de tales extremos hemos de precisar para concluir que:

- En el caso de la proyección de incremento global para los próximos ejercicios planificados se advierte que el incremento presupuestario anual previsto asciende a un 2% para el conjunto del periodo planificado a partir del primer ejercicio concretado, el 2021. Este incremento, si bien se alinea con las proyecciones de la Dirección de Presupuestos que no ha puesto obstáculo en su Informe a tal proyección, habida cuenta el carácter programático y no vinculante de estos Planes se verá sometido a las cantidades que se dispongan en las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales de la CAE.

Tales advertencias imponen que la Dirección de Presupuestos incluya su habitual advertencia en el sentido de que las cifras contenidas en este Plan no deben implicar, en ningún caso, compromisos presupuestarios, aspectos éstos que sólo se recogen en los Presupuestos Generales anuales; por lo tanto, las dotaciones económicas anuales destinadas para la ejecución de los diferentes planes deberán acomodarse a lo que establezcan las leyes de Presupuestos Generales de la CAE.

V. CONCLUSIONES

De todo lo expuesto debe destacarse la necesidad de que, en el proceso de elaboración de este Plan, y de cualquier otro, se aborde incorporando una visión clara del proceso de identificación de los recursos que al ámbito planificado vayan a destinarse, dentro de las normas que rigen el régimen presupuestario de esta Administración.

La naturaleza programática de esta EBC 2025 nos da pie a reiterar, reproduciéndola, la conclusión del Informe de la Dirección de Presupuestos en el sentido de que *"En cualquier caso, resulta oportuno realizar la observación de que las cifras contenidas en este Plan no deben implicar, en ningún caso, compromisos presupuestarios, aspectos éstos que sólo se recogen en los Presupuestos Generales anuales; por lo tanto, las dotaciones económicas anuales destinadas para la*

ejecución de los diferentes planes deberán acomodarse a lo que establezcan las leyes de Presupuestos Generales de la CAE”.

Por ello será en la efectiva materialización de las medidas e iniciativas que se recogen en este Plan, cuando a través de los correspondientes procedimientos y trámites que a la naturaleza de la medida o iniciativa correspondan cuando se verifique el cumplimiento de la normativa aplicable, incluida la previa constatación de existencia de crédito adecuado y suficiente en aquéllos que conlleven gasto presupuestario.