

GAPP, número 29, julio de 2022  
Sección: PRESENTACIÓN  
Recibido: 19-06-2022  
Aceptado: 19-06-2022  
Publicado: 14-07-2022  
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11091>  
Páginas: 6-10

Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional



Referencia: Ares Castro-Conde, C., Kölling, M. (2022). Introducción de los editores. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 29, 6-10. <https://doi.org/10.24965/gapp.11091>

## Introducción de los editores

### Editors' introduction

Ares Castro-Conde, Cristina  
Universidad de Santiago de Compostela (España)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2278-629X>  
[cristina.ares@usc.es](mailto:cristina.ares@usc.es)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Sirve como profesora contratada doctora del Departamento de Ciencia Política y Sociología de la Universidad de Santiago de Compostela. Ha realizado el Máster en Estudios Europeos Políticos y Administrativos del Colegio de Europa de Brujas, y estancias de larga duración en el Departamento Democracia y Democratización del Centro de Ciencias Sociales de Berlín (WZB) y el Centro para el Estudio de Europa de la Universidad de Boston. Su actividad investigadora versa sobre temas de política y políticas públicas de la UE, así como acerca de la oferta programática de los partidos, entre otras agendas de investigación.

Kölling, Mario  
Universidad Nacional de Educación a Distancia – UNED (España)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8561-6952>  
[mkoelling@poli.uned.es](mailto:mkoelling@poli.uned.es)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Mario Kölling es profesor contratado doctor en el departamento de Ciencia Política de la UNED e investigador de la Fundación Manuel Giménez Abad. Desde 2011 hasta 2014 fue investigador García Pelayo del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales en Madrid. Desde 2021 es investigador principal junto con César Colino del proyecto: Reformas institucionales en sistemas multinivel (PID2020-116659GB-I00).

#### PALABRAS CLAVE

Next Generation EU; capacidad administrativa; marco financiero plurianual 2021-2027.

#### KEYWORDS

Next Generation EU; administrative capacity; multiannual financial framework 2021-2027.

Múltiples decisiones de políticas adoptadas en el ámbito de la Unión se encuentran entre los principales factores explicativos de las reformas administrativas en los Estados miembros (Colino y Molina, 2005; Del Pino y Colino, 2021; Molina, 2001). La importancia cuantitativa y las novedades cualitativas en la gestión de los fondos del instrumento temporal de recuperación *Next Generation Europe* (NGEU) recomiendan una profunda reflexión como la que plantea este número monográfico sobre las carencias en capacidades administrativas que arrastran algunas Administraciones españolas, así como acerca de cómo comenzar a supe-

rarlas, no tanto para poder ejecutar los fondos del NGEU, por su efímero período temporal, como para, más generalmente, optimizar la ejecución de las inversiones de la UE, también de las programadas en el marco financiero plurianual (MFP) 2021-2027 y los siguientes, con especial atención a la política de cohesión, por su volumen de recursos y su impacto en la capacidad de inversión del sector público, y contribuir al éxito de las políticas públicas de la UE en el medio y el largo plazo.

Para comenzar, a mayores de las asignaciones del presupuesto de la UE correspondientes al MFP 2021-2027, en el ámbito del NGEU, se brinda a España la posibilidad de recibir más de 140.000 millones de euros, del total de 750.000 millones de euros a precios de 2018 (806.900 millones de euros a precios corrientes), en transferencias y créditos, presupuestados para este instrumento. El objetivo de los fondos del NGEU, logrados por la Comisión Europea a través de la emisión de bonos en nombre de la Unión, es contribuir a financiar reformas para el impulso de seis prioridades políticas o «pilares»: transición ecológica; transformación digital; crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo; cohesión social y territorial; resiliencia sanitaria, económica, social e institucional; así como políticas para la próxima generación. Pueden comprometerse gastos del NGEU hasta finales de 2023 y todos los pagos deben efectuarse antes de 2027.

La vinculación del NGEU a las ambiciones políticas del ciclo institucional 2019-2024 y al MFP 2021-2027 constituye un logro de la Comisión y del Parlamento Europeo. Estas instituciones supranacionales han querido evitar el recurso a mecanismos intergubernamentales, como los articulados para atender las necesidades de financiación de los Estados miembros durante la Gran Crisis, y, en cambio, someter la ejecución del NGEU a los procesos y controles europeos propios de la gestión del presupuesto de la Unión y para la protección de sus intereses financieros, a los que se han sumado, en este período de programación, el Mecanismo para proteger el presupuesto de la Unión frente a las vulneraciones de los principios del Estado de derecho, una condición del Parlamento y algunos Estados miembros para la aprobación del MFP, así como la Fiscalía Europea, con sede en Luxemburgo, puesta en marcha a través de una cooperación reforzada en 2017 y en funcionamiento desde junio de 2021.

Los fondos del NGEU se vehiculan fundamentalmente a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), dotado con 723.800 millones de euros a precios corrientes (385.800 en préstamos y 338.000 en subvenciones), que se ejecutan a través de planes nacionales de recuperación y resiliencia elaborados por los Estados miembros. Cada plan nacional aborda las recomendaciones específicas para el país, sobre todo las correspondientes a los años 2019 y 2020, adoptadas por el Consejo en el marco del Semestre Europeo de coordinación de políticas económicas y sociales; su aprobación corresponde al Consejo, tras superar la evaluación de la Comisión, que desembolsa hasta el 13 % de la financiación asignada para iniciar su implementación.

El MRR se basa en resultados; los pagos a cada país se desembolsan regularmente a partir del cumplimiento de hitos y objetivos. Se emplea un cuadro común de indicadores a fin de informar sobre los avances en la ejecución de los planes nacionales y su evaluación. A partir del ciclo de 2022, el propio Semestre Europeo, incluso, se adapta para acoger en su seno la implementación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia, ajustados, además, a la crisis energética global ocasionada por la invasión de Ucrania, de acuerdo con la propuesta de la Comisión REPowerEU, de 18 de mayo. Por tanto, el sistema de gobernanza y control del NGEU, refuerza a las instituciones de la Unión, que ahora disponen de incentivos para impulsar reformas en los Estados miembros y con ellas avances en las ambiciones políticas supranacionales. Incluso, «el hecho de que los Gobiernos centrales sean los únicos interlocutores y beneficiarios finales del fondo [MRR] favorece, en principio, que la gestión y el control del mismo pueda ser más ágil y flexible, con menos cargas administrativas y más orientado a resultados, que si se hubiera optado por la titularidad compartida con las Administraciones regionales, como ocurre con los fondos estructurales» (Consejo Económico y Social de España, 2021, p. 41).

El 1 de enero de 2021 entró en vigor el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, con el propósito de facilitar la gestión del plan, en general, y del MRR, en particular, con sus características propias, destacadamente la ejecución basada en el alcance de hitos y metas. Este real decreto-ley recoge medidas excepcionales para reducir plazos, agilizar los procedimientos o facilitar la colaboración pública-privada para la ejecución del Plan de Recuperación y suma «instrumentos de carácter general dirigidos a reducir las barreras normativas y administrativas», así como «medidas de modernización de las administraciones públicas», que favorezcan la absorción de los fondos del NGEU a partir de una gestión expeditiva y eficiente (Artículo 1.3). Este real decreto-ley reconoce también como principios de buena gestión, entre otros, la «planificación estratégica y gestión por objetivos con el

establecimiento de indicadores a tal efecto», la «innovación en la gestión y creación de sinergias» o la «evaluación, seguimiento y reprogramación para el cumplimiento de objetivos» (Artículo 3).

En definitiva, la gestión de los fondos del NGEU es un reto de primer orden para España, como para los demás Estados miembros llamados a absorber más recursos en una ventana temporal tan fugaz; del mismo modo, constituye una gran oportunidad para dar prioridad en la agenda política nacional al fortalecimiento de capacidades administrativas, tanto en la Administración General del Estado como en las Administraciones de ámbito autonómico y local, donde algunas viejas debilidades han limitado la absorción de las posibilidades de inversión vehiculadas a través de los diversos instrumentos financieros de la UE. Los saltos en capacidades administrativas exigen un diagnóstico específico y minucioso en cada organización y, asimismo, implicación y esfuerzo sostenidos en el tiempo por parte de distintos perfiles de políticos y trabajadores al servicio de las Administraciones públicas. Este empeño, evidentemente, no dará sus primeros frutos durante los veloces plazos del NGEU; mucho menos, en las organizaciones que en mayor medida los requieren. Sin embargo, iniciar lo antes posible y a buen ritmo el camino de la mejora continua en las habilidades administrativas que precisan reunir las Administraciones públicas en el siglo XXI, además de contribuir a la eficiencia y eficacia en la gestión del gasto público, coadyuvará a fortalecer la posición de España en la agenda de cambios en la gobernanza económica de la UE tras la recuperación de la pandemia.

Por otra parte, el impacto del NGEU y las condiciones aplicables para la implementación de los diferentes fondos entre los Estados miembros de la UE es asimétrico: España e Italia esperan culminar una transformación de la economía, la euforia en Alemania es mucho más limitada por la existencia de amplios fondos de reconstrucción nacionales, mientras que en Polonia los fondos se convierten en un instrumento de la UE para frenar la deriva del Estado de Derecho en este país. Como ya se ha comentado, los fondos del NGEU son un reto de primer orden para todos los Estados miembros, pero más todavía para los Estados federales o políticamente descentralizados. En este contexto, resultaba trascendental el desafío de incorporar las posiciones de los entes subestatales en la negociación del NGEU. Desde una perspectiva comparada, la participación de los entes subestatales en los asuntos europeos en la fase ascendente es muy diferente, pero la concentración de la toma de decisiones en los ejecutivos nacionales durante la gestión de la pandemia ha llevado a resultados similares – una limitación de los gobiernos de entes subestatales y de los parlamentos. En este sentido, se puede afirmar también un rol dominante de los ejecutivos nacionales en la negociación del NGEU.

Sin embargo, y allí se pueden encontrar similitudes entre los Estados miembros federales o políticamente descentralizados, los entes subestatales serán las entidades principales en la implementación de los diversos programas. Los entes locales y subestatales representan un tercio del gasto público y dos tercios de la inversión pública y aplican el 70 % de toda la legislación de la UE, por lo que debe tomarse una decisión esencial sobre la necesidad de asociar a todos los entes locales y regionales en la elaboración, consulta, aplicación y gestión de los fondos (CoR, 2020).

Los Estados miembros federales o políticamente descentralizados se enfrentan a una complejidad añadida a la hora de establecer los mecanismos necesarios para la distribución de los recursos, su implementación, el control y la rendición de cuentas que difiere de los retos de sistemas unitarios. A diferencia de estos últimos, las políticas federales se enfrentan a problemas de acción colectiva derivados de la separación horizontal y vertical de los poderes. Pero por otro lado pueden diseñar e implementar los programas e inversiones de manera que estén más adaptados a las preferencias y necesidades de la población.

Finalmente, además de los efectos redistributivos en un marco temporal definido, el NGEU y el MFP 2021-2027 modifican la autoridad en el sistema de gobernanza multinivel de la UE, sobre todo en relación con las intervenciones públicas en las políticas redistributivas de la UE, en concreto en la política de cohesión. Por ello, el NGEU puede interpretarse como un nuevo enfoque de política estructural y de cohesión de la UE. Este efecto se analiza en el artículo de Mario Kölling: Los acuerdos sobre la financiación y las inversiones del NGEU. El autor afirma que el NGEU y el MFP 2021-2027 reflejan hitos extraordinarios, pero constata también un cambio de la autoridad en el sistema de gobernanza multinivel que se materializa en una limitación del acceso del nivel subestatal al diseño y la implementación de las políticas redistributivas. Además, la política de cohesión –tradicionalmente reflejo de la gobernanza multinivel– ha perdido peso con relación al resto de las políticas presupuestarias. En cuanto a los instrumentos, el incremento de la condicionalidad fortalece también a las instituciones de la UE, restringiendo al mismo tiempo el marco de actuación de los entes subestatales.

A continuación, Henrik Scheller y Anna Sophia Körner se centran en el proceso de implementación interna del Plan de Recuperación y Resiliencia en Alemania, con especial atención a la participación de los

Länder en el desarrollo del plan y la definición de sus prioridades. Los autores argumentan que este proceso es un ejemplo de la «ceguera federal» de la UE. El hecho de que el NGEU fuera definido por la CE como un «paquete de estímulo» permitió al gobierno federal alemán desarrollar su Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia (PNRR) sin mayores consultas con los Länder.

Giacomo Menegus analiza el impacto producido por el PNRR de Italia en el regionalismo italiano. El autor destaca tres fases del PNRR: redacción, gobernanza e implementación. Para cada uno de estos momentos delimita el papel que jugaban los entes subestatales y los locales y su relación con el gobierno central, con el fin de identificar elementos de continuidad y discontinuidad respecto a las tendencias presentes en el sistema territorial de Italia antes de la adopción del Plan. El análisis lleva a la conclusión de que el PNRR ha fortalecido la tendencia hacia el centralismo. Sin embargo, según el autor, si las reformas e inversiones previstas en el Plan tienen éxito, podría abrirse una nueva era para las autonomías italianas.

Como se ha dicho, ofrecer una respuesta cabal a los desafíos presentes en la ejecución de los fondos del NGEU importa enormemente debido a que propicia un mayor control de escenarios futuros. Además, *«la capacidad para la elaboración de políticas se halla entre los conceptos capitales en el estudio de la política pública. Niveles elevados de capacidad para la elaboración de políticas se relacionan con productos y resultados de políticas superiores, mientras que los déficits de capacidad se consideran una importante causa de fracaso en la política y de resultados subóptimos»* (Wu et al., 2018, p. 1). Por ello, este monográfico recurre a la idea de capacidad administrativa, que es la dimensión de la capacidad para la elaboración de políticas más directamente vinculada a la gestión financiera y la ejecución de planes y programas y, por tanto, de algún modo, al éxito en la obtención de resultados y el impacto de cada intervención pública. Los atributos que definen la idea de capacidad administrativa no versan tanto sobre las habilidades que mejoran el diseño de las políticas públicas como acerca de aquellas que facilitan su ejecución, con especial atención a las destrezas para la implementación del presupuesto.

Por ello, el artículo «Capacidad administrativa e implementación de la política de cohesión de la UE», de Cristina Ares, clarifica, en este sentido, el concepto de capacidad administrativa a partir de diversos trabajos académicos sobre capacidad para la elaboración de políticas (*policy capacity*), poniendo el foco sobre las habilidades que permiten movilizar recursos de diverso carácter para la ejecución de planes y programas. Más que en el nivel micro de los empleados públicos, los atributos que componen la noción de capacidad administrativa se corresponden con los niveles organizacional y macro y versan sobre procesos y relaciones entre departamentos y organizaciones del sector público, así como intercambios con los contratistas, los beneficiarios y los ciudadanos. Asimismo, el texto revisa algunos trabajos empíricos que examinan la relación entre capacidad administrativa y absorción de los fondos europeos, así como los principales proyectos de desarrollo de habilidades en Administraciones de ámbito nacional promovidos por la Dirección General de Política Regional y Urbana (DG REGIO) de la Comisión Europea. Se reclaman como estratégicas para la ejecución de inversiones y la obtención de resultados, las habilidades que pueden contribuir a la gestión del cambio.

A continuación, Manuel Hidalgo y sus coautores profundizan en el carácter determinante de las mejoras en capacidad administrativa en España no solo para facilitar la ejecución de los fondos del NGEU sino también las inversiones del MFP 2021-2027. Alertan sobre el preocupante punto de partida de este país en materia de capacidad administrativa, que no alcanza valores propios de las organizaciones del sector público caracterizadas por el buen gobierno en ninguno de los indicadores empleados por la Comisión Europea para medir esta variable en la gestión de los fondos europeos. Los autores reconocen que las iniciativas de mejora en términos de capacidad administrativa son bien conocidas, pues tanto las autoridades españolas responsables de la gestión de estos fondos como la Comisión Europea, al igual que la OCDE, las han puesto sobre la mesa en numerosos papeles de trabajo. Entre estas medidas subrayan, igualmente, las vinculadas a la coordinación y la comunicación, así como la mejora en la planificación estratégica en relación con la definición de objetivos, la medición del rendimiento y la evaluación de resultados.

Después, el artículo de Moneyba González y Carmen Navarro se centra en las Administraciones municipales españolas y más concretamente en un aspecto clave para la eficiencia y eficacia de la gestión de las inversiones de la UE como es la contratación pública local. Esta investigación emplea datos de entrevistas a jefes de servicio y técnicos de Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid. Los resultados reflejan los efectos negativos de la reforma introducida a través de la Ley de Contratos del Sector Público, del mismo modo que ponen en valor la resiliencia de los gestores de contratos en el ámbito municipal, quienes suelen lograr, informalmente, el conocimiento necesario para salir del paso. En este nivel micro de los gestores de contratos, el artículo da cuenta ampliamente de las herramientas disponibles para el

aprendizaje organizativo, así como de los mayores desafíos que deben abordar en el presente estos profesionales de la Administración.

Como broche a este número monográfico, en su artículo «El papel del Parlamento en la mejora de la capacidad administrativa: evolución del control político de la administración y de su participación en el diseño y análisis de políticas públicas», Anna M. Palau y Yaiza Moreno, examinan un asunto de suma relevancia desde el punto de vista tanto de la eficacia de los fondos europeos como del control democrático de su ejecución. La investigación analiza la aportación del Parlamento español a la capacidad administrativa en dos dimensiones: el fomento de la participación de los empleados públicos y de los responsables políticos en la elaboración y el análisis de políticas, por una parte, y el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas de la Administración, por otra. Estas autoras analizan la fiscalización parlamentaria de las Administraciones públicas entre 1979 y 2019, a través de preguntas orales en Pleno y Comisión, así como todas las comparecencias en Comisión de empleados públicos y autoridades desde 1986 a 2019. Sus hallazgos muestran graves deficiencias que no deberían ignorarse; el control parlamentario se ha ido empequeñeciendo a lo largo del tiempo, a pesar de haberse diversificado en relación con los años 1980. Además, se observa un amplio margen de mejora con relación a la participación en el diseño y el análisis de políticas públicas de distintos perfiles de políticos y trabajadores públicos, pues su contribución se ha limitado a aspectos económicos y presupuestarios y a cargos con perfil político. En definitiva, se han desaprovechado el conocimiento y la experiencia de los profesionales de la Administración pública.

Este monográfico se complementa con seis recensiones de valiosas publicaciones académicas, en torno a cuestiones como la nueva gobernanza socioeconómica europea, la política de cohesión, los desafíos a los que se enfrentan los gestores públicos en el siglo XXI, el papel de los funcionarios nacionales en la UE (*eurócratas*) o el «buen gobierno» en las regiones europeas.

En conjunto, y una vez revisadas las carencias en materia de capacidad administrativa, así como la relevancia de su superación gradual para adaptar el conjunto de las Administraciones nacionales de la UE a los retos del siglo XXI, donde los problemas han ganado dimensión y complejidad y las disrupciones se han convertido en una nueva normalidad, las personas autoras de este monográfico deseamos modestamente que resulte de utilidad pública.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Colino, C. y Molina, I. (2005). National Governments and the European Union. En P. van der Hoek (ed.), *Handbook of Public Administration and Policy in the European Union* (pp. 341-354). Taylor & Francis.
- Comité Europeo de las Regiones (2020). Dictamen sobre el Plan de Recuperación para Europa en respuesta a la pandemia de COVID-19: Mecanismo de Recuperación y Resiliencia e Instrumento de Apoyo Técnico. OJ C 440, 18-12-2020, pp. 160-182. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020AR3381>
- Consejo Económico y Social de España (2021). *Informe 03/2021 La gobernanza económica de la Unión Europea: el impacto de la pandemia*. <http://www.ces.es/documents/10180/5250220/Inf0321.pdf>
- Del Pino, E. y Colino, C. (2021). ¿Qué sabemos sobre cómo reformar la Administración?: contenidos, capacidad y trayectorias. En E. del Pino y J. Subirats (coords.), *Las Administraciones ante los riesgos sociales y globales* (pp. 69-100) [colección: Innovación Pública]. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Molina, I. (2001). La adaptación a la Unión Europea del poder ejecutivo español. En C. Closa (coord.), *La europeización del sistema político español* (pp. 162-197). Ediciones Istmo.
- Wu, X., Ramesh, M. y Howlett, M. (2018). Policy Capacity: Conceptual Framework and Essential Components. En X. Wu, M. Ramesh y M. Howlett (eds.), *Policy Capacity and Governance: Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice* (pp. 1-25). Palgrave Macmillan.