esade

EsadeEcPol - Center for Economic Policy

EY INSIGHTS

Las siete pruebas de la gestión de fondos europeos

Observatorio NextGenEU

AUTOR

Manuel Hidalgo,

Co-director del Observatorio de Fondos EsadeEcPol y EY Insights

EsadeEcPol Brief #16

Septiembre de 2021

Resumen ejecutivo

- España no ha logrado una adecuada gestión de los fondos europeos en los últimos años. Ahora, la llegada de los Next-Generation EU (NGEU), junto con los fondos pertenecientes al nuevo Marco Financiero Plurianual (MFP) 21-27, suponen un reto sin precedentes que obliga a un análisis actualizado de los posibles cuellos de botella que deben eliminarse para mejorar la ejecución.

- Construyendo sobre el primer análisis que publicamos en un *Policy Brief* el pasado mes de octubre, y teniendo en cuenta los avances puntuales facilitados por el Plan de Recuperación y por la nueva normativa para la gestión de fondos, planteamos aquí **siete pruebas** que deberían guiar la correcta ejecución de los fondos.

  - Hasta la fecha la **asignación de fondos no ha seguido ningún análisis previo de necesidades de inversión a nivel nacional ni regional (prueba #1)** Además, es igualmente necesario extender este ejercicio al reparto de los fondos dentro de las diferentes autonomías y entidades locales, siguiendo **estrategias de política económica y social bien diseñadas y que no estén condicionadas, como suele ocurrir, por equilibrios políticos (prueba #2)**

  - Es habitual que el reparto de fondos se realice en función del cumplimiento de objetivos de restricción presupuestaria más que en la rentabilidad económica o social de los mismos.

  - El diseño de los proyectos debe partir de criterios **de política económica y no exclusivamente de ejecución presupuestaria,** aunque esta última marque límites operativos necesarios **(prueba #3).** Finalmente, las decisiones de asignación a proyectos específicos deberían estar guiadas por el criterio de necesidad de inversión, evitando caer en sesgos de tipo operativo que pueden acabar produciendo nuevos cuellos de botella (prueba #4); por ejemplo, sobrecargando a determinadas unidades de trabajo.

- **La normativa que regula la ejecución y certificación de los fondos europeos es mucho más exigente que la del resto de fondos.** Este desequilibrio normativo explica parte de la dificultad en su ejecución al existir una clara preferencia entre los funcionarios por gestionar los fondos no europeos. Los esfuerzos regulatorios deberían reducir esta brecha **(prueba #5).**

- **El control de la ejecución está sobredimensionado en cuanto a administraciones y organismos que intervienen, pero infradotado en cuanto a personal y capacidad**. Ello podría estar provocando una enorme incertidumbre y una disonancia interpretativa de criterios a la hora de la ejecución que puede llevar a la anulación y paralización de proyectos. Aconsejaríamos por tanto la redimensión del control y su alineación con objetivos de evaluación enfocada a eficacia **(prueba #6).**

- Por último, los mandos técnicos al frente de la ejecución de fondos europeos deberían tener los incentivos y las capacidades adecuadas para centrarse en objetivos a largo plazo desacoplados del ciclo político cortoplacista **(prueba #7).**

Introducción

En octubre de 2020, en esta misma serie de *Policy Briefs,* ante el reto que supondría la llegada de los recursos en el marco Next-Generation EU (NGEU), publicábamos un análisis donde se desarrollaban de forma sucinta cinco recomendaciones de reforma de la gestión de fondos europeos. En dicho informe, con datos que llegaban hasta 2019, se mostraba que tanto España como, en general, las comunidades autónomas mostraban un ritmo de ejecución y certificación claramente insuficiente. Al finalizar dicho año, el porcentaje de los recursos aún no certificados en el Marco Financiero Plurianual (MFP) 14-20 rondaba el 60%. Casi un año después, las diferentes administraciones aún no habían logrado certificar más del 43%, unos 24,1 mil millones de euros.

Aquel análisis era particularmente relevante dado el reto al que nos enfrentaríamos a partir de este mismo año. La aprobación de los nuevos fondos extraordinarios, con los NGEU en el centro, pero aderezado por una mirada de pequeños o complementarios fondos, y en paralelo al nuevo MFP 21-27, tensionará a una administración que para períodos similares no había logrado certificar ni una cuarta parte del conjunto de los recursos con los que ahora dispondría. Frente a este enorme reto, sigue siendo necesario incidir, más si cabe, en la evaluación de **las razones por las que no parece lograrse una adecuada gestión de los fondos europeos en España** en los últimos años, incluso más allá de la mera evaluación cuantitativa de estos logros. Es imperativo exponer tales razones para lograr diseñar las reformas preceptivas que aceleren el ritmo de ejecución y certificación, maximizando además su rentabilidad posible.

Desde la publicación del aquel *Policy Brief* hemos conocido el desarrollo del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR, analizado a principios de primavera por EsadeEcPol) o la aprobación del Real Decreto Ley 36/2020 de 30 de diciembre (RDL), norma que pone las bases a los cambios que la Administración general necesita para poder ajustarse del mejor modo posible a los retos comentados. Este RDL, entre la amplia variedad de temas tratados, actuaba sobre algunas de las cuestiones que permitirían superar algunos de los cuellos de botella señalados en octubre. Por ejemplo, la canalización de buena parte de las inversiones a través de los llamados PERTEs, el diseño de una gobernanza mucho más centralizada o pequeñas reformas tanto en la gestión interna de la Administración (con incentivos o ampliaciones en el personal si fuera necesario, así como excepciones en los procedimientos administrativos o reducciones de los plazos), diseño del control, o ampliación y mejora del uso de la colaboración público-privada como eje canalizador de buena parte de la actividad inversora.

Sin embargo, todo lo hecho hasta ahora, aunque va en la buena dirección, no sería suficiente para eliminar las trabas a una eficiente gestión y ejecución. El conjunto de los problemas o pruebas a los que se enfrenta la gestión, no solo de fondos sino de la actividad inversora de la Administración española, tiene carácter sistémico. Es necesaria, pues, una actuación trasversal sobre todo el sistema administrativo[1].

Que sea sistémico significa que las razones y las causas son numerosas y amplias, remando todas en la misma dirección y naciendo desde los más pequeños y cotidianos actos de la propia Administración. Por lo tanto, una mejora de la gestión implica la necesidad de valorar numerosas cuestiones y proponer cambios en todas ellas. Algunas, desgraciadamente, dependen enormemente de los incentivos creados en un sistema administrativo y político de profundo calado que difícilmente encontrarán en un simple cambio normativo su solución. Sin embargo, siempre hay algunas posibles propuestas de mejora. Otras cuestiones tienen una solución más sencilla, y precisamente el RDL ataca varias, aunque de forma relativamente ambigua o, cuando

1 Resulta de interés el artículo publicado el pasado 19 de junio de 2021 en Expansión por Koldo Echevarría y donde se explicita los condicionantes para una correcta y exitosa gestión de fondos para la inversión desde la administración pública. https://www.expansion.com/opinion/2021/06/19/60ccf29a468aeb02628b464b.html

menos, muy limitada y con previsible poco recorrido. Lo que pretendemos en este nuevo *Policy Brief* es repasar, siguiendo la línea de tiempo que supone la gestión de fondos, los retos clave en la gestión de fondos. Los convertimos en siete pruebas fundamentales a superar por un manejo ideal. Para cada una analizamos su naturaleza, el alcance de las medidas existentes para afrontarlas, y lo que sería necesario para superarlas en su totalidad.

Iniciamos el análisis con el primero de los pasos en la gestión de fondos, su distribución y reparto. Veremos que existen métodos poco transparentes que terminan por generar duplicidades, incertidumbres y desincentivos a la evaluación *ex ante*. A continuación, observaremos cómo los fondos se acaban convirtiendo muchas veces en meros instrumentos de financiación, y su ejecución un objetivo en sí mismo, perdiendo de vista la verdadera finalidad de los fondos, los resultados a alcanzar. Además, constataremos que la delimitación de responsabilidades para lograr estos resultados no está bien definida. En esta parte será relevante entender cómo influyen varias dicotomías, político-técnico o corto-largo plazo en la gestión. Seguiremos con el control y auditoría de la gestión para finalizar con la necesaria simplificación, así como la imprescindible formación de los empleados públicos.

Prueba # 1
La planificación de los recursos

> **Es necesario establecer criterios objetivables de necesidad y efectividad en el reparto inicial de recursos entre territorios.**

Un primer escollo que va a condicionar enormemente la dinámica inversora y su éxito tanto en ejecución como alcance de objetivos está en el reparto territorial. Los fondos europeos son fondos de gestión compartida. Su asignación y reparto entre estados no es sencilla. Las negociaciones implican decidir tanto la financiación de dichos fondos (aportaciones de los Estados o, en el caso de los NGEU emisión de deuda), y cuánto dinero se recibirá a cambio. Ambos cálculos pretenden ser estimados con base en indicadores objetivos, en particular los últimos, de tal modo que la Comisión Europea explicita cuáles son dichos indicadores *(allocation keys)* con los que realizará la asignación.

En el caso de los fondos MFP, la Comisión calcula las asignaciones a nivel regional teniendo siempre en cuenta las categorías de las diversas regiones (más desarrolladas, en transición y menos desarrolladas). Estas cantidades, una vez calculadas, se suman, determinando lo que corresponde a cada país con la única obligación de reasignarlas guardando la proporcionalidad que marcan precisamente los diferentes tipos de regiones que las componen. A partir de aquí, cada país decide la arquitectura de reparto-gestión de los fondos, es decir, cuánto va a programas operativos regionales o cuánto a plurirregionales. Sin embargo, ocurre que este reparto es muy poco transparente, convirtiendo el proceso en una caja negra que atiende más a una estructura heredada sobre la que se negocia incrementalmente. Resulta así, más que evidente, que **dicha asignación no sigue ningún análisis *ex ante* de necesidades y estrategias de inversión a nivel nacional o regional.**

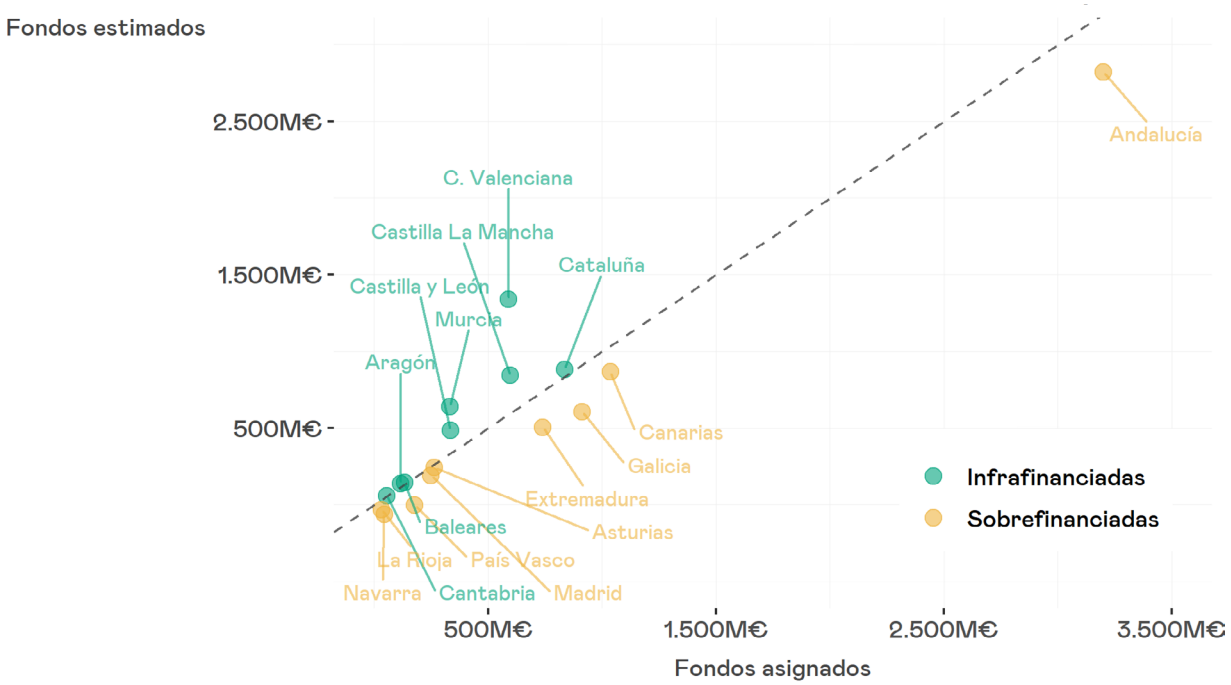
Un proceso donde la objetividad no es la principal base de negociación supone una fuente de conflicto y de desconfianza. Además, esta subjetividad en nada puede tener que ver, como se ha adelantado, con las necesidades de cada región. La falta de un reparto basado en un programa estratégico que desvele estas necesidades y los instrumentos a ser financiados para lograr el objetivo de cubrirlas debilita la evaluación conveniente de la necesidad de fondos. Todo ello implica que no solo la programación de gastos sino además la planificación de la política de inversión se somete a condicionantes alejados de razones prácticas y reales.

Para evaluar hasta qué punto existe discrecionalidad en el reparto de fondos, podemos hacer un simple ejercicio donde, aprovechando los indicadores explícitamente usados por la Comisión para el reparto entre regiones-países, se trate de encontrar un reparto "similar" para las comunidades autónomas españolas. La Comisión asignó a España un total de 56,6 mil millones de euros para el MFP 14-20 incluida la parte autofinanciada. Los indicadores que se deberían usar para el reparto "dentro de España" si se siguiera el criterio de la Comisión, serían el nivel de producción por habitante, la tasa de desempleo, la población y territorio, además de la tipología de región.

En el Gráfico 1 se representa precisamente esa cantidad estimada extrapolando tal cual dichos criterios al reparto entre autonomías (eje vertical), y se compara con lo que realmente recibió (eje horizontal). Resulta que de los Programas Operativos FEDER (de Desarrollo Regional) que fueron asignados para cada región en 2014 para

el MFP 14-20 Andalucía recibió, al menos, 11,9% más de lo que obtendría con unos criterios explícitos basados en los indicadores expuestos. **Aragón, las dos Castillas o, especialmente, la Comunidad Valenciana estarían infra-financiadas con fondos FEDER.** Después de varios ejercicios y utilizando diversas combinaciones de los indicadores, no menos de un 12% de dichos fondos tenían una asignación regional aleatoria, es decir, algo más de seis mil millones.

Gráfico 1
diferencia entre fondos asignados y estimados para cada CCAA con los criterios de la Comisión Europea



Fuente: Elaboración propia del autor a partir de los datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública | EsadeEcPol

Con los NGEU este problema se podría reproducir, siquiera, más intensamente. A pesar de que estos fondos no serán territorializados, una parte de estos serán finalmente gestionados por regiones y entidades locales. El hecho de que el diseño de la ejecución de estos fondos haya sido tan acelerada, condicionado por la necesidad de presentar un ambicioso plan económico de reformas e inversiones en el cual no se ha consultado a las Administraciones territoriales, ha generado una enorme controversia, así como energía y recursos dedicados a planificar por parte de estas Administraciones sin que tal tarea vaya a mostrar una mínima utilidad.

Una posible solución para aplicar en futuros repartos podría ser la creación de comités de expertos compuestos por técnicos de dentro de la Administración y de fuera de ella que puedan valorar los programas nacionales y regionales y lo traduzca en necesidades reales a los criterios objetivos. Este comité de expertos ya está creado, por ejemplo, para la gobernanza de la NGEU, pero sin embargo su exclusividad respecto a la naturaleza administrativa de quienes lo componen limita mucho el control y la evaluación en la selección de proyectos.

Prueba # 2
Segundo reparto: dentro de cada autonomía

> **La definición de necesidades para la distribución dentro de cada territorio debe seguir estrategias de política económica y social bien diseñadas y que no estén condicionadas por cuotas de poder.**

Una vez se han distribuido los fondos entre las diferentes regiones llega el momento de la distribución dentro de los respectivos presupuestos. Para ello se diseñan envolventes presupuestarias, con las que la financiación se asigna a compartimentos estancos siguiendo las indicaciones de los diferentes reglamentos. Así, los proyectos de inversión deben ser catalogados como "elegibles", cumpliendo una serie de requisitos concretos. Además, la suma total en cada uno de los compartimentos debe seguir una concentración temática adicional, en la que se asignan fondos sin que supere un determinado porcentaje del total disponible por parte de la región.

Todo ello obliga a una compleja planificación de la envolvente. Las decisiones que suponen van a establecer las prioridades que, de un modo u otro, fijarán las acciones en los años posteriores con muy escasos grados de libertad para que puedan ser modificadas en el futuro. Los riesgos son elevados, ya que esta decisión debe tomarse con una previa y adecuada evaluación de la necesidad y adecuación a los objetivos marcados en los programas operativos.

La cuestión nodal es, sin embargo, que el reparto se hace, en buena parte, bajo criterios políticos: por ministerios o consejerías. El resultado es un reparto de equilibrios que busca no incomodar a ningún actor político y que mantiene una base incrementalista, basado en partidas y créditos presupuestarios pasados. Los incentivos que poseen los cargos responsables en ministerios o consejerías los llevan a maximizar cantidades, sin considerar lo suficiente la capacidad de ejecución o su pertinencia.

Una posible solución es la elaboración de un programa de inversiones llevada a cabo por órganos que evalúen necesidades e inversiones pertinentes a partir de informes de evaluación previa, objetivando las necesidades de inversión en cada región. Dichos informes no deberían ser vinculantes, pero sí discutidos en los Parlamentos que deberían exigir, cuanto menos, explicaciones del desvío de la decisión final con respecto a la recomendación. Dicha recomendación será independiente de quien ostente las competencias en cada Administración.

Los fondos NGEU comparten la mayor parte de esta problemática, ya que el reparto, aunque limitado de nuevo por los reglamentos elaborados para ellos, sigue, de nuevo, canales políticos a la hora de ramificarse su gestión.

Prueba # 3
Proyección política, presupuestos y encaje temporal

> **El diseño de los proyectos debe partir de propuestas de política económica, no presupuestaria, aunque esta última marque límites operativos necesarios.**

Llegamos aquí a uno de los más relevantes hitos que determinan la calidad y eficiencia final de la gestión de fondos. Gestionar inversiones desde lo público exige "traer el futuro al presente". Sin embargo, estas preferencias intertemporales tienen que someterse a las restricciones del ciclo político y de la necesaria rendición de cuentas de los gestores con respecto a las propias limitaciones impuestas en los reglamentos de los fondos o a la mera rendición de cuentas electorales. Mientras que el uso de los fondos debe estar dirigido a la inversión en capital físico, humano, social o empresarial que facilite el cambio en el modelo de crecimiento, como hemos visto,el reparto de los fondos sigue muchas veces criterios que no facilitan el logro de tales objetivos. En este caso, simplemente se identifica el tradicional problema por el que el sesgo hacia las elecciones puede condicionar a la política económica (Thompson, 2005)[2]. Más aún, no pocas veces los programas de inversión son diseñados más para el efectismo político que para su rentabilidad económica o social.

Por otro lado, los fondos son un instrumento de política económica que, como se ha dicho, deben estar al servicio del cambio del tejido y la sociedad a la que va dirigida. Sin embargo, no es de extrañar que éstos se conviertan en una fuente más de ingresos corrientes. La necesidad de generar resultados, tanto por obligación como por necesidad de demostrar el movimiento por parte de políticos expuestos a la evaluación pública de sus conciudadanos, introduce nuevos incentivos que se solapan con el anterior descrito criterio político de reparto. En este **caso los proyectos se eligen en función de la necesaria rapidez en la ejecución y certificación, y menos por la capacidad que tengan dichos proyectos de establecer nuevas bases para el crecimiento** nacional o regional. Además, en un entorno de restricción presupuestaria y de necesario cumplimiento de las reglas de déficit y gasto, los incentivos a desviar la atención desde el largo plazo al corto plazo se intensifican[3].

Pero aún hay más. Los programas financieros plurianuales tienen, por su propia naturaleza, un horizonte temporal definido, de tal modo que los programas financiados deben estar "autocontenidos" en el período del MFP o, en el caso de los NGEU, para los años definidos en sus reglamentos. Estas inversiones deben estar justificadas y en funcionamiento en un tiempo determinado. Esta delimitación temporal puede tener mucho sentido para

2 Thompson, D. (2005) 'Democracy in time: popular sovereignty and temporal representation', Constellations, 12, 2, pp. 245–261

3 Es cierto que en este momento tales reglas están en suspenso. Esto, sin embargo, no debe suponer ni mucho menos implicar un uso indiscriminado de los fondos más aún cuando estos pueden servir para aliviar esta carga. Que los fondos NGEU no computen para el déficit no implica que no logren ser un buen instrumento que alivie la carga de las administraciones a la hora de diseñar su estrategia de cumplimiento de reglas fiscales, lo que puede terminar, de nuevo, por desvirtuar el uso que estos fondos deben cumplir.

determinadas inversiones, como son singularmente y, por ejemplo, las infraestructuras. Sin embargo, no la tiene para otras. Por ejemplo, la inversión en ciencia o en I+D+i y en proyectos que con ella se pudieran realizar exigen una continuidad que puede superar con creces los períodos para los cuáles estos fondos están delimitados. Una posible **consecuencia directa de este decalaje temporal es la dificultad de dedicar recursos de fondos europeos a la inversión a muy largo plazo** e, incluso, la creación de incertidumbre de que dichos programas puedan seguir existiendo una vez los marcos de financiación cambien. La negativa a trasladar estos gastos a autofinanciada si fuera necesario por restricciones derivadas de las reglas de contención del gasto terminan por limitar la visión de largo plazo que estas inversiones deben buscar. Esto incentiva al diseño cortoplacista del uso de fondos.

Por último, la asignación presupuestaria de los programas obliga a su vez a *departamentalizar* la acción inversora. Esta departamentalización, como veremos, va a suponer un problema al impedir que haya posibilidad de crear mecanismos flexibles de transferencias de empleados entre ellos (basados en una gestión de la Relación de Puestos de Trabajo caduca y que, en principio, el RDL trata de reformar introduciendo una RPT temporal, pero que no tiene por qué ser la solución óptima). Al final, esta trasversalidad presupuestaria diluye y *compartimentaliza* de forma extrema la gestión de fondos, lo que hace aún más, si cabe, difícil la consecución de objetivos.

La solución factible en este caso es el elevar los compromisos adquiridos con presupuestos plurianuales, así como el de garantizar la financiación, incluso por ley, a largo plazo de programas o proyectos que sean considerados especialmente sensibles a estas limitaciones, incluso con financiación propia. Esta financiación plurianual estará, obviamente, sometida a los criterios específicos de la planificación estratégica.

Prueba # 4
La necesidad

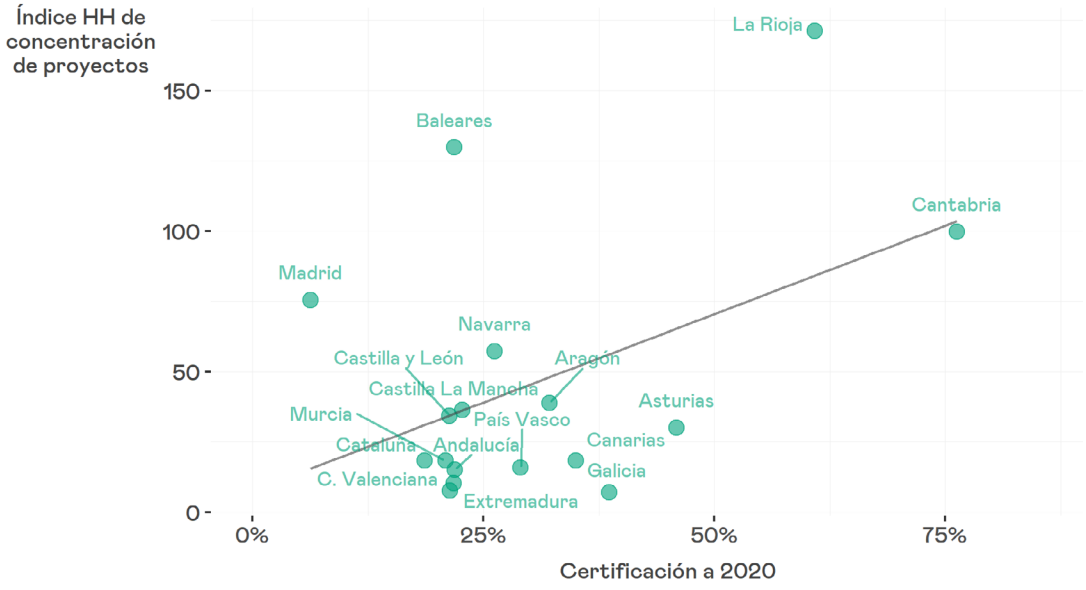
> **Las decisiones de asignación deberían estar guiadas por el criterio de necesidad de inversión, evitando incentivos de tipo operativo que acabarían sesgando el reparto y produciendo nuevos cuellos de botella.**

De todo lo anterior se derivan ciertos problemas. En primer lugar, parte de estos fondos terminan cubriendo necesidades presupuestarias que no tiene por qué adecuarse a la eficiencia de la estrategia de inversión. En segundo lugar, a pesar de que los errores de asignación presupuestaria al inicio de los marcos financieros pueden solventarse mediante la reprogramación limitada de los fondos, esta suele sesgarse a favor de centros de ejecución más eficientes, por los que terminan por sobrecargarse y lo que finalmente implica, además, desafección por parte del cuerpo de funcionarios encargados de la gestión, que ve cómo su capacidad de ejecutar se convierte en un regalo envenenado. Por último, suele primarse la colocación de fondos en aquellas necesidades perentorias, aunque cumplan los requisitos reglamentarios, facilitando el "menudeo" en la gestión de los fondos, y con ello la carga en la gestión administrativa y la ralentización en la certificación. Como muestra el Gráfico 2, existe una relación entre la concentración de los proyectos financiados a través de fondos europeos (medidos con un índice Hirschman-Herfindahl) y el grado de ejecución (certificación) para cada CCAA.

Gráfico 2

Relación entre concentración de proyectos financiados por fondos FEDER y nivel de certificación

Finales de 2020



Fuente: Elaboración propia del autor a partir de los datos de la Secretaría General de Fondos Europeos (Ministerio de Hacienda y Función Pública) | EsadeEcPol

El problema subyacente es el sometimiento de la planificación estratégica a las necesidades inmediatas de orden operativo o político, algo que acaba por limitar el potencial de la inversión en fondos europeos. Dicha subsidiariedad es bien conocida, y suele traducirse en una menor eficiencia de los programas (Buller, 2015[4]; Georg, 2018[5]).

Una posible solución estaría en la elaboración de un programa de inversiones que cumpla dos requisitos: la necesidad de la inversión, algo que ayudaría a cumplir con lo requerido para resolver la prueba #2; y una necesaria información por parte del encargado del presupuesto.

Cabe apuntar por último que en el caso de los nuevos fondos NGEU esta posibilidad es menor, dado que los gastos y las inversiones están muy identificadas inicialmente por partidas presupuestarias y proyectos.

4 Buller, Jeffrey L. 2015. Change Leadership in Higher Education: A Practical Guide to Academic Transformation. New York: Jossey-Bass

5 George, Bert. 2018. Does Strategic Planning "Work" in Public Organizations? Insights from Flemish Municipalities. Public Money & Management 37(7): 527–30

Prueba # 5
El entorno

> **El desequilibrio normativo y de exigencia en la ejecución de distintos tipos de fondos debería minimizarse para reducir los desincentivos de los cuadros funcionariales a gestionar de manera eficiente los fondos de naturaleza europea.**

Una vez planificados presupuestariamente los créditos para las inversiones, en función de la programación, toca gestionar su ejecución. Y es aquí donde aparecen nuevos problemas: la carga administrativa, los procedimientos y plazos, así como un entorno desincentivador.

En la gestión de los fondos europeos confluye normativa tanto nacional como regional y comunitaria. No debemos olvidar que supone una ayuda financiera por parte de una Administración (la Unión Europea) a otra (las que se sitúan dentro del conjunto de las Administraciones públicas españolas). Más aún, corresponde a las regiones o los Estados gestionar una financiación en régimen compartido, de tal modo que esta gestión debe estar completamente sometida a los reglamentos y normas que, emanando de la Comisión, deben velar por el correcto uso y aplicación de dichos fondos.

En este sentido no es extraño que algunos avalen una postura de excesiva normalización procedimental a las que deben estar sometidas las Administraciones españolas que, a su vez, supone prácticamente su transformación en Entidades Administrativas subsidiarias de la Comisión, o dicho en otras palabras, en meras oficinas de tramitación (Hernández, 2017)[6]. Esto implica que la ejecución, control y justificación de los fondos debe cumplir una serie de reglas y procedimientos convenientemente descritos en los reglamentos. Esto sucede también con aquellas inversiones y ejecuciones realizadas con recursos propios (que no es financiado por fondos UE). Sin embargo, es Bruselas la que impone las reglas, lo que supone por parte del empleado público enfrentarse a un entorno de gestión diferenciado comparado con el que lleva a cabo cuando gestiona fondos propios.

El problema es que la gestión de fondos europeos es más exigente, lo que genera un desequilibrio entre departamentos o empleados públicos que gestionan y no gestionan fondos europeos. La cuestión no es que el procedimiento que use fondos sea excepcionalmente complejo; más bien, es al contrario: la gestión de otros fondos propios es menos estricta, lo que conlleva a la creación de claros desincentivos. No existe una planificación estratégica, como hemos dicho, que gestione la creación o definición en puestos de trabajo asociados a la gestión de fondos. Por esta razón no hay un vínculo directo entre el puesto, el empleado y las tareas a realizar dentro de la gestión de fondos. La consecuencia es que no se trabaja con los incentivos adecuados y que, en muchas ocasiones, se trate de evitar realizar las tareas pertinentes por restricciones en el corto plazo. Más aún, la falta de un liderazgo ejecutivo específicamente diseñado para estas tareas y proyectos limita el éxito de esta gestión aún más[7].

6 Hernández López, Claudia (2017): LOS FONDOS EUROPEOS: SU GESTIÓN INSTRUMENTAL POR LOS ESTADOS MIEMBROS, Universidad de La Laguna. Anales de la Facultad de Derecho, 34; septiembre 2017, pp. 9-27; ISSN: e-2530-8319. DOI: http://doi.org/10.25145/j.anfade.2017.34.001

7 Jiménez Asensio, Rafael (2021): "Organización y recursos humanos en la gestión de fondos europeos por las administraciones públicas" en el Blog La Mirada Institucional. https://rafaeljimenezasensio.com/2020/11/27/organizacion-y-recursos-humanos-en-la-gestion-de-fondos-europeos-por-las-administraciones-publicas/.

Por lo tanto, para comprender la raíz del problema hay que hacer un giro copernicano, y entender que lo que importa no es que gestionar fondos sea exigente, sino que gestionar el resto no lo sea tanto. Esto, como se ha dicho, genera incentivos dentro de los gestores de fondos, cuerpos de funcionarios o departamentos a tratar de evitar los fondos europeos o, cuando menos, retrasar procedimientos.

Por último, no menos importante es que el limitado ejercicio de rendición de cuentas, que como veremos, no es un problema pequeño, provoca que la ejecución presupuestaria sea el objetivo final y no los que se deberían alcanzar propiamente con la inversión. Como se ha dicho, la gestión de presupuestos es inercial e incrementalista. Esto quiere decir que para un responsable de una partida presupuestaria su único objetivo es ejecutar, y el cómo y para qué es secundario. Los incentivos se crean en el momento en el que se penaliza al que no ejecute. La amenaza de retirar el crédito asignado, no solo para ese ejercicio sino para los siguientes, obliga a acelerar una ejecución que no tendrá garantías de alcanzar los objetivos propuestos. Este problema, como se puede sospechar, es común para cualquier tipo de gasto, sea financiado o no con fondos europeos. Pero lleva, de nuevo, a un resultado claro: la ejecución es cortoplacista y con incentivos perversos.

Con los fondos NGEU y su articulación a través de grandes proyectos o a través de la colaboración público-privada (PERTEs), se pretende aliviar la carga a través de la maximización de la inversión por proyecto y de la definición de excepciones normativas. Sin embargo, la reducción de los plazos en la Administración puede generar un coste mayor incluso al exigir una mayor rapidez a unos cuadros departamentales ya limitados. Además, los límites marcados respecto al valor del contrato (200.000€ en el caso de contrato de obras y 100.000€ en el de servicios y suministro) para la aplicación del procedimiento abierto simplificado casan mal con la pretendida agilización buscada a través de los grandes proyectos. La previsión es que este trámite simplificado no sea usado de forma extensiva, y ya no solo por esta cuestión. Resulta legalmente dudosa la capacidad por parte de los entes convocantes de las licitaciones la opción de usar las excepciones previstas por el RDL 36/2020 en su artículo 50, potenciando el uso del procedimiento abierto simplificado, ya que según la interpretación comunitaria de la razón de urgencia por la que se podría simplificar y acelerar los trámites no está concebida para acoplar las inversiones que se enmarcarán en los fondos NGEU[8]. Y esto a pesar de que alguna normativa regional ya ha incorporado a su acervo la posibilidad de declarar de urgencia los contratos celebrados bajo el paraguas de estos fondos[9].

A falta de lograr, por lo tanto, el RDL de forma clara con preceptos que puedan acelerar la gestión de fondos, lo que queda es crear soluciones a los desincentivos de su gestión. Uno de ellos es el de ofrecer complementos por consecución de objetivos a los cuadros y funcionarios que alcanzan los mismos fijados por la planificación estratégica. No resulta una mala opción, siempre y cuando su articulación esté unida a factores como la flexibilización de la jornada, de plantillas o de las tareas a asumir, con sus correspondientes efectos retributivos.

8 Según M. Pilar Batet: la "imposibilidad de declarar ex lege la aplicación de la tramitación de urgencia es consecuencia de la normativa comunitaria sobre la materia, puesto que las Directivas solo autorizan el uso del procedimiento acelerado como una excepción", en "La urgencia y la emergencia en la tramitación de los fondos de recuperación"

9 Ley 3/2020 de 30 de diciembre de la Generalitat valenciana.

Prueba # 6
El control

> **Para evitar la incertidumbre en el proceso de ejecución por disonancias interpretativas, el control de la ejecución no debería estar sobredimensionada en cuanto a administraciones y organismos que intervienen, ni éstos infradotados en cuanto a personal y capacidad.**

Por otro lado, en la ejecución de los fondos la Comisión obliga, dada la gestión compartida de los mismos, a designar organismos internos o externos de la Administración, ya sea estatal, regional o local, que lleve a cabo los procedimientos de auditoría de las operaciones financiadas con dichos fondos. En la Administración General del Estado, la autoridad corresponde al IGAE y que es la que delega su acción en los organismos internos de intervención de cada CC.AA.

El problema es que, en numerosos casos, esta gestión de auditoría provoca numerosas incertidumbres. La coincidencia en la creación del Estado de las Autonomías con la integración de España en una entidad supranacional como es la Unión Europea provocó que la antaño unidad de acción de la intervención del Estado se haya disgregado en dos más: hacia arriba, con organismos de auditoría europea (como es el Tribunal de Cuentas Europeo) y hacia abajo, con la aparición de las intervenciones y tribunales de cuentas regionales. Inevitablemente, este hecho ha supuesto la aparición de disfunciones y fricciones[10].

El principal análisis que le corresponde es aceptar la justificación que la autoridad de certificación le remite para comprobar la veracidad y adecuación conforme al reglamento de la Comisión de los proyectos europeos para los que se solicita el pago. Sin embargo, y a pesar de la importancia de estas actuaciones, la adecuación de medios y personal no es la óptima. Particularmente, y como establece el Tribunal de Cuentas Europeo, no parece que la dotación de personal en el caso de la Administración General del Estado sea la más conveniente para la gestión del control de los fondos recibidos: como muestra el Gráfico 3, España es el país con menor personal por millón de euros de presupuesto en su Tribunal de Cuentas.

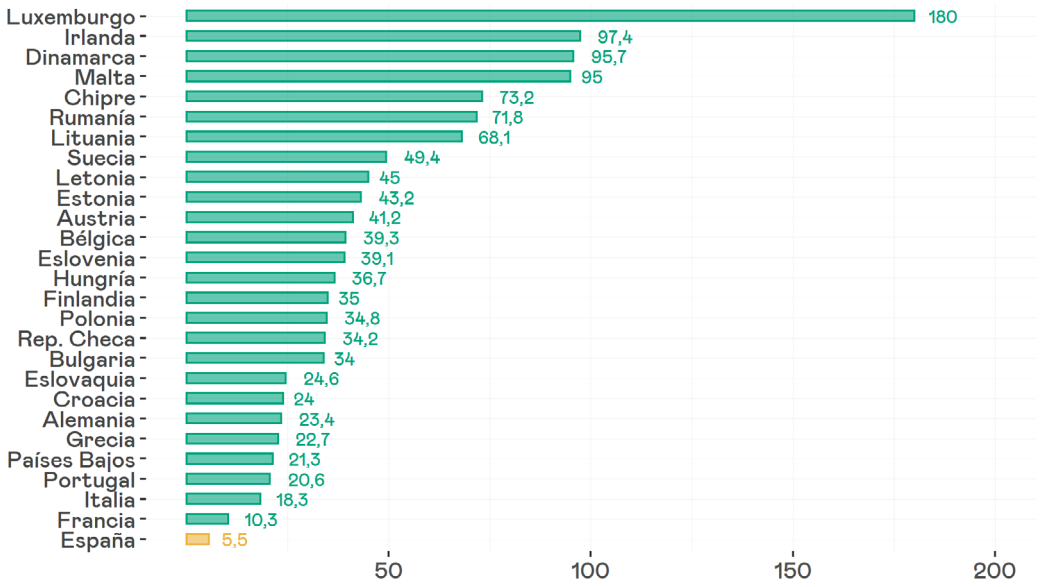
Por otro lado, la delegación de la actuación de la IGAE a nivel regional se topa con cuadros de funcionarios no creados específicamente para dichas labores, además de una escasa independencia del organismo, lo que merma la eficacia y calidad de su actuación. Esto, unido al exceso de celo, produce muchas veces la práctica paralización de los procedimientos por meras cuestiones de forma. El control se ha convertido en un objetivo en sí mismo, de tal manera que, al final, se convierte en una línea roja de difícil traspaso. Cabe anticipar que no pocos proyectos y reformas contempladas en el PRTR serán paralizados por aspectos menores. No es de extrañar que, en la medida de lo posible, muchas Administraciones opten por la externalización de ciertas actuaciones administrativas.

Todo ello genera una fuerte incertidumbre en los centros que ejecutan las inversiones, enfrentando la posibilidad de criterios malinterpretados por la autoridad de auditoría y

10 Días Zurro, Alicia (2001): "El Control Interno", ponencia presentada en el Seminario "La Reforma de la Ley General Presupuestaria", 10-11 de Septiembre, UIMP.

Gráfico 3

Personal en los Tribunales de Cuentas por cada millón de euros de presupuesto



Fuente: Datos del Tribunal de Cuentas Europeo | EsadeEcPol

control, con consecuencias nada despreciables. Incluso dentro de los mismos organismos de control interno, como son las intervenciones generales de las autonomías, un mismo proyecto puede ser auditado dos veces por equipos diferentes (una como proyecto específico de fondos y otra como proyecto de inversión de la Administración autonómica). A esto hay que sumar que tanto la Comisión Europea como el Tribunal de Cuentas Europeo pueden volver a auditar proyectos ya auditados por la IGAE, ya sea por ella misma o a través de las oficinas regionales. En cada paso pueden hacerse observaciones diferentes lo que, nuevamente, introduce incertidumbre.

Una de las consecuencias ante tales incertidumbres es la mencionada en el anterior *Policy Brief* de EsadeEcPol, donde se señalaba la más que probable remisión a la Comisión de informes que exigen la devolución a la Comisión de importes ya pagados y, en el caso que fuera necesario, solicitar el reintegro a los beneficiarios. Como consecuencia, la autoridad de gestión de los fondos tiende a sobre-ejecutar, es decir, a mantener una bolsa de proyectos que supere a la cantidad posible de reintegros por parte de los fondos por si la autoridad de auditoría interpretara que así debe ser. Pero, además, al exigir una carga de pruebas en muchas ocasiones desproporcionadas y extemporal a los propios beneficiarios y no solo a las Administraciones, pueden provocar no solo la desafección por parte de quienes son el objetivo de inversión, sino su huida. Un exceso de celo en el control puede sesgar, por lo tanto, la tipología del beneficiario a aquellos que tienen mayor capacidad de asumir los costes que puede implicar la recepción de ayudas o subvenciones o, incluso, a beneficiarios específicamente adaptados a la captura de rentas. Para encuadrar en la ejecución de los NGEU el control y supervisión, el RDL designa a la IGAE como autoridad de auditoría de los fondos y otorga la posibilidad de ampliar su capacidad mediante ampliaciones de personal. Sin embargo, hay razones para pensar que esto no solucionará el problema.

En primer lugar, es fundamental reforzar la independencia política de estos organismos, especialmente mediante el designio (en particular en autoridades regionales o locales) de una dirección absolutamente independiente.

Habría, en segundo lugar, que reforzar los equipos desde el punto de vista de la cualificación, formación y de su acceso al puesto. En tercer lugar, habría que reforzar la coordinación dentro de los IG, la Comisión Europea y el TCE, mediante la elaboración de planes estratégicos conjuntos, de tal manera que no haya que ser auditado en numerosas ocasiones cuando se gestiona fondos. Al mismo tiempo, habría que evitar duplicidades en el acceso de la prueba de la ejecución y puesta en funcionamiento de la inversión, exigiendo a los beneficiarios solo aquello que la Administración no pueda probar. Reforzar la confianza entre los diferentes organismos que llevan a cabo las actividades de control podría simplificar el proceso, de tal modo que se eliminen duplicidades que traten de validar el control de quien controla[11].

Por último, en la vertiente operativa, sería útil el uso de herramientas tecnológicas avanzadas para la detección de riesgos que permitan el análisis previo y simplificar o reducir los costes que a posteriori se puedan derivar de una auditoría mayor. Esta herramienta, ya disponible por la Comisión a través de Arachne, podría ser reforzada a modo interno.

El problema añadido de la verificación en el control

A todo lo anterior, cabe sumar un paso inevitable: todos los proyectos financiados por fondos europeos deben ser verificados, es decir, deben ser filtrados por un análisis "forense" para confirmar que este ha sido realizado conforme a lo establecido en los reglamentos y es plenamente operativo o ha servido al fin declarado. Los verificadores constituyen un cuerpo de profesionales al servicio de la Administración que tienen como encargo verificar si la inversión es realmente la que es, si cumple los requisitos que deben tener para ser elegibles y si esta está o no en pleno funcionamiento.

La cuestión es que, en general, en esta labor la Administración no tiene ni capacidad ni recursos para dotar de un equipo de expertos verificadores como cuerpo de funcionarios. Además, la propia naturaleza temporal de los fondos no lo permitiría. Es por ello que necesariamente debe ser externalizada mediante licitaciones.

El problema surge por las dificultades a las que se enfrentan estos verificadores. En primer lugar, existe lo que podría llamarse un problema de competencia. Como se ha adelantado, el equipo de empleados públicos que se enfrenta a la gestión de fondos debe asumir la auditoría de su labor en no pocas ocasiones por diferentes organismos. Los verificadores constituyen otro ente que viene a eso mismo, aunque con una perspectiva diferenciada, lo que a la visión del funcionario supone un coste más.

Pero, por otro lado, los verificadores no poseen ningún tipo de autoridad como la que sí tienen interventores o miembros de los tribunales de cuentas. Esto impide que puedan desarrollar convenientemente su labor. Su actividad está siempre relegada dada la competencia antes señalada. Esto genera conflictos y, desde luego, una vez más, ralentiza el proceso de gestión de fondos.

Los verificadores externos deberían encajar en la medida de lo posible.

11 Martínez, G. y Muñoz, E. (2017): "Doce propuestas de mejora y una desiderata desesperada sobre la eficacia de los Órganos de Control Externos (OCEX)", Auditoría y Gestión de los Fondos Públicos. https://asocex.es/wp-content/uploads/2017/06/Revista-Auditoria-Publica-n-69-pag-57-a-68.pdf

Prueba # 7
Cortoplacismo

> **Los mandos técnicos al frente de la ejecución de fondos europeos deberían tener los incentivos y las capacidades adecuadas para centrarse en objetivos a largo plazo desacoplados del ciclo político cortoplacista.**

Antes hemos comentado la existencia de diversos planos temporales no coincidentes que tensionan la gestión de fondos y delimitan su eficacia y eficiencia. El problema es de difícil solución, ya que la gestión de los fondos supone la confluencia de varios niveles de decisión que se pueden condensar en dos: la política y la burocrática-técnica. El problema es que, como ya hemos visto, en el primer caso, las preferencias intertemporales están muy limitadas entre los políticos. Además, la colonización de puestos de decisión por parte de estos genera un problema objetivo de gobernanza.

Por un lado, es evidente que el desacople entre el plazo que toda gestión de fondos europeos debe marcar y los plazos con el que trabajan los cuerpos de empleados públicos, funcionarios y cargos políticos es importante. Mientras la gestión de fondos europeos supone la adopción de plazos largos de gestión, basados en los propios objetivos de política económica, la gestión de estos responde a criterios de corto plazo.

Pero, en segundo lugar, los déficits en la selección con base en el mérito y capacidad entre los cuadros de mando de las organizaciones y departamentos públicos de las Administraciones (muchos designados por criterios políticos) impiden la clarificación de objetivos, metas y resultados de los planes estratégicos, así como la evaluación de los logros. Finalmente, la falta de asunción de responsabilidades por parte de los dirigentes (dado que los objetivos marcados son más políticos que de resultados) impide la vinculación de la carrera profesional de los funcionarios o empleados responsables de los equipos y los resultados logrados (Sebastián, 2021)[12].

Esto desemboca, de nuevo, en diversos problemas. Marca, una vez más, una clara dualidad entre la gestión y fondos propios, menos exigentes en este sentido, con los de fondos europeos, alargando si cabe más aún los desincentivos a trabajador con fondos. En segundo lugar, y volviendo a la prueba #5, afecta negativamente a la visión estructural que poseen los fondos europeos, debilitando a su vez y de forma más relevante, la necesidad de que estos fondos se deban al objetivo que se deben.

Para abordar este problema es imprescindible profesionalizar los mandos intermedios y alejarlos de los incentivos políticos. La política debe evaluar las metas y diseñarlas, pero la estrategia para alcanzar tales objetivos debe estar alejada de los incentivos políticos del corto plazo. Es necesaria así una gobernanza estratégica, con cierta autonomía, de los cuadros que diseñen y gestionen las políticas, en particular las financiadas por fondos europeos.

12 Sebastián, Carlos (2021): NO ES LA DIGITALIZACIÓN, SINO LA FALTA DE CAPITAL ORGANIZATIVO, Agenda Económica, Agenda Pública, 4 de junio de 2021. https://agendapublica.es/no-es-la-digitalizacion-sino-la-falta-de-capital-organizativo/

Pero, además, es imperiosa la formación en planificación estratégica de los cuadros de funcionarios y empleados públicos que toman decisiones o actúan en los procedimientos. Hoy, la formación en planificación estratégica entre los empleados es mínima. Es absolutamente necesario incentivar al empleado a que se forme en planificación de proyectos. De este modo, y como la literatura ha logrado comprobar, será posible mejorar en la gestión de los fondos y en lograr los objetivos marcados.

A modo de resumen

La gestión de los fondos europeos Next-Generation EU se implementará en una Administración con una larguísima tradición y experiencia. Sin embargo, el último Marco Financiero Plurianual, 2014-2020, está siendo más complejo de ejecutar y certificar. La principal razón es que la tensión entre la gestión diaria con sus incentivos de una Administración como la española y los requisitos que supone la aplicación de estos fondos de responsabilidad compartida es cada vez mayor. Más requisitos, más reglamentos, más controles terminan por dificultar la aplicación de los mismos. Los fondos NGEU, a pesar de sus particularidades y diferencias recaerán sobre los mismos cuadros de empleados públicos que el MFP. Por esta razón no existen motivos para esperar que su ejecución y aplicación no estará sometida a las mismas dificultades.

Este Policy Brief trata de explicitar cuáles son dichas dificultades y as razones que las suscitan. Del mismo modo, este ejercicio permite visualizar cuáles pueden ser las actuaciones que terminen por ayudar a mejorar esta gestión y asegurar una eficiente aplicación de los fondos durante los próximos años.

esade

EsadeEcPol - Center for Economic Policy

EY INSIGHTS

Hace poco más de un año la Comisión Europea presentaba Next Generation EU. Hoy es ya una realidad. Un mecanismo extraordinario para impulsar la recuperación y transformación de la economía europea tras la pandemia y con el que Europa lanzaba un claro mensaje de determinación ante un reto sin procedentes. En este contexto, EsadeEcpol y EY Insights han decidido crear el Observatorio de Fondos NextGenerationEU, un foro de generación y difusión de conocimiento alrededor del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de su concreción en España. El Observatorio surge con una mirada constructiva al desafío que España tiene por delante.