

APUNTES - 2020/13

**¿Cómo absorbemos de forma eficiente el Fondo Europeo de
Recuperación?**

Álvaro Sanmartín Antelo
Luis González-Calbet

fedea

Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores y no coinciden necesariamente con las de FEDEA.

¿CÓMO ABSORBEMOS DE FORMA EFICIENTE EL FONDO EUROPEO DE RECUPERACIÓN?

La presente nota propone, de una forma resumida, un esquema de gobernanza que podría ayudar a lograr una absorción eficiente de los recursos provenientes del Next Generación EU (NGEU) o Fondo de Recuperación Europeo. Nos conformaríamos con que este escrito sirviera para suscitar un poco de debate sobre un asunto que consideramos de gran importancia para el futuro de nuestro país y sobre el que, sin embargo, poco o nada se está diciendo o escribiendo.

Según los cálculos del Gobierno español el NGEU aportará a España unos 140.000 millones de euros para contribuir a la recuperación tras la fuerte crisis causada por la pandemia, que han de destinarse a programas de gasto considerados prioritarios por la UE¹. Así las cosas, establecer una buena gobernanza para solicitar y canalizar estos fondos deviene esencial, no sólo para cumplir con las condiciones y poder acceder realmente a los mismos, sino para garantizar su destino más eficiente.

La estructura del documento, que cuenta con dos únicos apartados, es la siguiente: en un primer punto, se enumeran los principios (“buenas prácticas”) que debería cumplir cualquier esquema de gobernanza que se pretenda poner en marcha; en el segundo, se describen los rasgos básicos del sistema de gobernanza propuesto.

Principios generales (“buenas prácticas”) que se pretenden promover

Los principios que consideramos deseables para cualquier esquema de gobernanza de estas ayudas son los siguientes:

- Favorecer que los fondos disponibles vayan a los **“mejores” proyectos**, incentivando la presentación de proyectos verdaderamente atractivos y bien trabajados.
- Basar la selección de proyectos en un riguroso **análisis coste-beneficio**, junto con la verificación de que se adecúan a las finalidades exigidas.
- Incentivar la **competencia** entre los entes que quieran conseguir fondos (Ministerios, CC.AA., CC.LL.), primando proyectos en los que los retornos de la inversión generen también beneficios en territorios adyacentes a aquel en que se localiza la inversión.
- **Aprovechar las instituciones y los recursos ya existentes** en la Administración, minimizando la creación de nuevas estructuras, con el subsiguiente ahorro de costes. Ello no obsta para que sea deseable disponer de flexibilidad para incorporar expertos externos cuando el *expertise* necesario no exista dentro de la Administración.
- Utilizar esta labor para progresar hacia una Administración Pública que preste mucha más atención a la importancia del análisis coste-beneficio a la hora de decidir sobre políticas públicas. En la medida en que el estudio de la calidad de las políticas públicas

¹ Una breve explicación de los distintos fondos, características y condiciones de los mismos puede verse en <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2020/07/17-21/>

y los análisis rigurosos coste-beneficio debieran ser una necesidad permanente y no puntual en el funcionamiento de la Administración, **la gobernanza debería favorecer la incorporación permanente a la Administración de recursos humanos con las competencias adecuadas**, minimizando la externalización de estas tareas analíticas.

En resumen, la idea subyacente es la de una gobernanza que busque **“subastar” (de forma ordenada y con un esquema de objetivos claro) los fondos disponibles entre los proyectos que se presenten**, poniéndolos a competir unos con otros, y permitiendo que el dinero vaya allí donde, dadas las finalidades perseguidas, vaya a tener un mayor impacto. Esta idea supone huir del proceso presupuestario habitual, evitando preasignaciones genéricas de fondos a los distintos entes o territorios.

Propuesta esquemática de sistema de gobernanza

El esquema propuesto otorga una responsabilidad central a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (**CDGAE**), por su carácter horizontal y su función genérica de dotar de coherencia a la política económica de nuestro país. En todo caso, nuestra propuesta implica también una adaptación importante en las funciones y en el funcionamiento de la CDGAE.

De forma muy resumida, el esquema que planteamos sería el siguiente:

- **Crear en el seno de la CDGAE un ente permanente, cuyo primer cometido sería la gestión del fondo de recuperación.** Una denominación tentativa podría ser la de Comisión Nacional de Productividad y Sostenibilidad (CNPS), cuyo liderazgo correspondería al Ministerio de Economía, como departamento responsable del diseño general de la política económica del país. Esta Comisión, que debería probablemente contar con presencia del sector privado, con voz pero sin voto, podría ser el embrión de un organismo que velaría por el impulso de la productividad, dando así cumplimiento a una de las recomendaciones permanentes de la Comisión Europea que España tiene pendiente cumplir. La nueva CNPS asumiría la competencia general relativa a la absorción de los recursos procedentes del Fondo de Recuperación. Sus funciones en este ámbito serían básicamente las siguientes:
 - Establecimiento de los **objetivos**, expresados en términos **cuantitativos**, que se pretenden lograr con los proyectos a financiar con los recursos del fondo.
 - Definición de los **requisitos** que deben cumplir las propuestas de proyectos que se presenten, incluidos los relativos a un exhaustivo análisis coste-beneficio.
 - **Selección** final de los proyectos, a través de un proceso competitivo entre los proyectos que presenten tanto los diferentes ministerios como los órganos relevantes de los Entes Territoriales.
 - **Seguimiento** de la ejecución de los proyectos aprobados.

La definición de objetivos, requisitos, etc. deberá lógicamente adaptarse a los criterios técnicos que establezca al respecto la Comisión Europea en forma, por ejemplo, de indicadores de desempeño.

- La CNPS, a su vez, debería apoyarse en un **grupo de expertos (“Comisión Técnica”) de reconocido prestigio** que realizarían una **evaluación ex ante** de los proyectos. Lo ideal sería la creación de un grupo permanente de profesionales con amplia experiencia en la evaluación de proyectos y el análisis coste-beneficio, con alta capacitación técnica y especialización en los campos requeridos. En una primera etapa, y en tanto se consolide este grupo, la CNPS podría contar con AIREF como oficina técnica de apoyo. La labor del grupo en este ámbito agruparía cuatro tipos de actividades esenciales:
 - Elaboración de un documento técnico en el que se **definan los objetivos** financiables, **los criterios** que se usarán para juzgar los proyectos y el **contenido mínimo** con el que deberán contar las propuestas que se presenten (incluyendo una memoria económica exhaustiva, de forma que los proponentes se vean incentivados a desarrollar sus propias estructuras de análisis coste-beneficio). En línea con lo señalado más arriba, este documento debería de ser aprobado formalmente por la CNPS.
 - Elaboración de informes de **valoración y propuestas de resolución** sobre los proyectos que se vayan presentando. De nuevo, y sobre la base de esos informes, la decisión de aprobar los proyectos correspondería a la CNPS.
 - **Asesoramiento** a los entes proponentes de proyectos **para la elaboración de análisis coste-beneficio**, para compensar una posible falta inicial de medios en los citados entes.
 - Sólo en el caso de una eventual falta de iniciativa por parte de los proponentes, el grupo debería de tener también **capacidad de hacer propuestas de proyectos concretos**, con los mismos requisitos de memorias económicas que el resto de las propuestas que puedan ser presentadas por otros centros proponentes.

La creación de este grupo de profesionales procedentes tanto del sector público como privado debería favorecer, con una perspectiva de medio plazo, la **creación de un esquema institucional permanente de análisis coste-beneficio de las políticas públicas** tanto ex ante como ex post.

- La aprobación de los proyectos debería implicar directamente un **mandato para que los gastos asociados a los mismos se incluyan en los PGE**. En el caso de proyectos que conlleven gastos plurianuales, supondría establecer compromisos a priori para presupuestos venideros (gasto comprometido a priori).
- Debe conseguirse un **equilibrio entre rapidez de ejecución** (para lograr una absorción ágil de los recursos comunitarios) **y competencia entre proyectos** (para poder seleccionar los de mayor calidad). Una opción sería abrir plazos de 3-6 meses con presupuestos específicamente asignados a esos períodos. En cada uno de esos plazos temporales, se aprobarían los proyectos de mejor “nota” según los informes del grupo de expertos, hasta consumir el presupuesto. Los que no se aprobaran en el período de presentación, pero sí hubieran superado una cierta nota de corte, pasarían a competir con los proyectos que se presentasen en el período siguiente.

- La realización de tareas de **análisis coste-beneficio** exhaustivo de proyectos llevará probablemente aparejada la **contratación de nuevo personal especializado**. Es de esperar que parte de los recursos del fondo de recuperación pueda destinarse a esta tarea. Además, y dado que el análisis de políticas públicas es una necesidad permanente para la Administración, ir consolidando el desarrollo de capacidades propias nos parece mejor opción que el recurso constante a consultores externos.
- El sistema de gobernanza que se establezca no debería limitarse al análisis ex ante de proyectos sino también **llevar a cabo análisis ex post sistemáticos**, para estudiar en qué medida las acciones planteadas han acabado alcanzando (o no) los resultados inicialmente previstos. Para los proyectos que impliquen desembolsos periódicos o en varias fases, se podría prever incluso que los subsiguientes desembolsos después del inicial quedaran condicionados al cumplimiento de ciertos hitos (al contrario, si los resultados son mejores de lo previsto, se podría prever también la ampliación de los desembolsos).
- Debe primarse la **transparencia y la rendición de cuentas** en todo el proceso, estableciendo un sistema claro de *reporting* que, por supuesto, debería de hacerse público. También se debería prever una revisión de resultados por parte del Parlamento y, por supuesto, un sistema efectivo de información y rendición de cuentas ante nuestros socios comunitarios. La implicación del Tribunal de Cuentas en varias de estas tareas de revisión sería también importante.
- El mismo esquema de gobernanza propuesto en esta nota para la aprobación de proyectos se usaría también para **revisar el resto de actuaciones asociadas al fondo de recuperación** (reformas estructurales, en particular las relativas a mercado de trabajo; sostenibilidad de finanzas públicas, con especial énfasis en reforma de pensiones...).

A modo de **conclusión** cabe decir que el esquema de gobernanza aquí planteado pretende aprovechar el talento de los mejores profesionales del país, para impulsar el mayor grado de absorción posible de los fondos que la UE pone a nuestro alcance, seleccionando los proyectos que permitan retomar un fuerte crecimiento y abran el camino a las reformas que necesitamos para impulsar el crecimiento potencial de nuestra economía.

Entendemos que una de esas reformas debe ser la de aumentar la cantidad y, sobre todo, la calidad de la oferta de servicios públicos que ofrecen las Administraciones Públicas y, en ese sentido, las propuestas realizadas apuestan por procedimientos que refuercen las instituciones ya existentes y supongan un avance importante en el análisis y evaluación permanente de las políticas públicas para mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas de gasto.

Álvaro Sanmartín Antelo es Técnico Comercial y Economista del Estado en excedencia y ha sido Director General de Análisis Macroeconómico y Economía Internacional,

Luis González-Calbet es economista y ha ocupado diversos cargos en el Ministerio de Economía, la Agencia Tributaria y la Oficina Económica del Presidente del Gobierno

Ambos agradecen los comentarios de Ángel de la Fuente.