

Fedea Policy Papers - 2021/06

**La gestión de los fondos europeos:
criterios, transparencia, riesgos y reformas**

Alfonso Novales
(Real Academia de Ciencias Morales y Políticas)

Abril de 2021

fedea

La gestión de los fondos europeos: criterios, transparencia, riesgos y reformas

Alfonso Novales
Real Academia de Ciencias Morales y Políticas
Febrero 2021

Este documento pretende ser una reflexión sobre las características que debe tener un plan de recuperación económica y social tras la crisis causada por la pandemia, y los riesgos que pueden dificultar su eficacia. Incide en la necesidad de que se trate de una estrategia transversal a toda la sociedad, basada en una visión de largo plazo del país que queremos llegar a ser, compartida por todos. Es el momento de realizar reformas que llevan mucho tiempo pendientes; el plan de recuperación no será plenamente eficaz si no encuentra el contexto institucional adecuado.

1. Introducción¹

La pandemia del COVID-19 está generando una terrible y elevada pérdida de vidas humanas, lo que ha supuesto que se hayan tomado medidas drásticas y necesarias a todos los niveles para contener la expansión de la enfermedad. Ello está infringiendo un enorme daño a la actividad económica de muchos países, afectando a una parte significativa del tejido productivo y destruyendo puestos de trabajo. La crisis económica está aumentando la incertidumbre acerca del futuro; especialmente para los más jóvenes, que tienen dificultades para desarrollar una vida profesional estable y ven con dudas la viabilidad futura de los sistemas asistenciales del estado del bienestar a los que las generaciones anteriores han tenido acceso.

Los datos para España son bien conocidos, con una histórica caída del PIB, fuerte incremento del paro, a pesar del soporte hasta el momento aportado por los ERTE, y un notable incremento del endeudamiento, que se encontraba ya en niveles elevados al comienzo de la pandemia.

Tras las dudas iniciales, la Unión Europea decidió finalmente aprobar un sistema de financiación integrado por diversos programas (ReactEU, RescEU, Horizon Europe, Invest Europe, Rural Development, Just Transition Funds), algunos ya existentes antes de la pandemia, para que los países que la integran pudieran luchar contra los adversos efectos de la crisis. El paquete financiero más importante, Next Generation EU, contará con los ingresos procedentes de la colocación en los mercados financieros internacionales de una importante emisión mutualizada de deuda de la UE. Los ingresos proyectados se han distribuido entre los países que integran la UE de acuerdo con el daño sufrido en la crisis, y se harán efectivos una vez que se aprueben en las instancias europeas los proyectos de recuperación económica presentados por cada país. Algunos de dichos programas están concebidos para amortiguar los daños causados por la crisis económica, mientras que otros pretenden poner las bases para una recuperación robusta y sostenida hacia una Europa moderna y más sostenible, en torno a 6 pilares: transformación digital, transición energética, crecimiento sostenible e inclusivo, cohesión social y territorial, salud y resiliencia, y políticas para la infancia y juventud.

Las cantidades asignadas a España en los programas europeos de ayuda son de una enorme magnitud, como reflejo del profundo daño generado por la crisis producida por la pandemia. Una parte de la financiación tendrá carácter de préstamo, mientras que otra será una subvención no retornable; bien es cierto que, como país miembro de la UE, también la subvención nos genera obligaciones de pago futuras hacia los tenedores de la deuda emitida por la UE.

Para la concesión de la ayuda asignada a cada país, la UE requiere que se demuestren avances suficientes en la resolución de las recomendaciones hechas a cada país en el [Semestre Europeo](#) (SE). En este aspecto existe una verdadera condicionalidad por parte de la UE, puesto que los pilares antes mencionados son suficientemente genéricos como para justificar muchas decisiones de los gobiernos nacionales. La exigencia de cumplir con las recomendaciones del SE suscita cierto rechazo social y político en España (al igual que en otros países), haciendo cierta alusión a la inconveniencia de que una institución supranacional imponga reformas de las que podemos discrepar, o cuya implementación se puede juzgar inoportuna o incluso

¹ Este documento está redactado para que pueda leerse cada sección por separado, lo que hace que algunas ideas puedan repetirse en distintas secciones

inapropiada. No debiera ser así. Europa no es una institución ajena a nosotros; somos parte integral de Europa, lo que significa que las recomendaciones que se incluyen en el SE son recomendaciones que nos hacemos a nosotros mismos.² Por tanto, no tiene sentido que decidamos hacer caso omiso de muchas de ellas; en el SE de 2020 se nos reprocha que sobre la cuarta parte de las recomendaciones hechas el año anterior se registraron “avances limitados” o “ningún avance”. Además, conviene recordar que otros países sí cumplen con las recomendaciones que reciben lo que puede justificar en parte la mala prensa que los países del sur tenemos en el resto de Europa.

La pandemia nos encontró en una situación no muy boyante, con un conjunto de importantes reformas pendientes, la mayoría de las cuales han sido solicitadas repetidamente por instituciones internacionales. A pesar de los años de bonanza vividos tras la crisis financiera que permitieron ir reduciendo las elevadas cifras de déficit público y desempleo, y contener el elevado endeudamiento, persistía un problema fundamental: la deficiente evolución de nuestra productividad, que apenas ha crecido o incluso ha decrecido, dependiendo de los períodos considerados y las medidas utilizadas. En todo caso, la productividad en España ha divergido de manera persistente de la productividad de países con los que queremos compararnos, y respecto de los cuales quedamos cada vez más retrasados, en capacidad económica y en términos de progreso social, real y potencial.

Existe un consenso claro acerca de que no podemos errar esta vez, como ha sucedido en ocasiones pasadas menos críticas. Para ello, es crucial que no ignoremos por más tiempo que los proyectos de recuperación económica que emprendamos no serán muy eficaces si no encuentran el contexto institucional adecuado, lo que hace que algunas reformas sean inexcusables, no pueden esperar más tiempo. Hay muchas experiencias históricas de países (incluido el nuestro) que han acometido con éxito importantes reformas en tiempos de crisis. Ante el daño económico y social causado por la pandemia, no cabe duda de que nos encontramos frente a la oportunidad de transformar decisivamente nuestra economía y nuestra sociedad para lograr un futuro de prosperidad para las generaciones futuras.

Como parte del marco institucional, la eficacia de los proyectos no será independiente del modo de ejercer el poder político, que continúa enredado en una drástica polarización, en la que cada grupo parece tener más intención de atacar al contrario que de legislar y gobernar en beneficio de los ciudadanos que los han elegido. Ahora más que nunca, la gestión pública debe tener el bienestar de los ciudadanos en el centro de su atención. Los gestores públicos están al servicio de los ciudadanos; los ciudadanos deben ser los protagonistas, no los políticos ni los grupos de presión.

Es necesario basar las actuaciones que se lleven a cabo en una estrategia de largo plazo compartida por todos, que nos una como un país con un proyecto de futuro común. Los fondos van a llegar en un período de seis años, pero los efectos de las políticas pueden y deben ser bastante más duraderos. Esta realidad, junto con la profundidad social y económica de la crisis, debiera motivar la adopción de una estrategia parlamentaria transversal, con compromiso de mantenimiento en el tiempo, en beneficio de todos los ciudadanos. Tanto

² Es curioso que un grupo de economistas haya apelado recientemente a la condonación de la deuda nacional en manos del BCE con el argumento de que “nos lo debemos a nosotros mismos”. Parecería que, para algunas cuestiones, comprendemos perfectamente que nosotros somos Europa.

como sorprende que las actuaciones se adopten como política de un gobierno concreto, llama la atención que el parlamento no se proponga asumir una responsabilidad colectiva sobre la aplicación y gestión de los fondos europeos.

Sin duda, es también un momento para animar a la sociedad, haciéndola partícipe del proceso de reconstrucción. La sociedad debe estar al corriente de los planes de actuación que se decidan y sus motivaciones, debe comprender por qué se acometen unas actuaciones y no otras, y debe sentirse representada en la toma de decisiones sobre estos temas. Los ciudadanos deben percibir que el impulso renovador llega a toda la sociedad, que abandonamos la práctica del capitalismo clientelar como un residuo del pasado, y que apostamos por una definitiva igualdad de oportunidades para todos, sin que nadie quede atrás. Que apostamos por proyectos innovadores, y no por proyectos que se hubiesen realizado incluso sin la ocurrencia de la pandemia. Sería terrible que los ciudadanos pensaran que los representantes políticos a quienes han elegido actúan, en una coyuntura tan dramática, de espaldas a la sociedad, en vez de estar a su servicio.

Quienes gobiernan no tienen por qué ser las personas más inteligentes para identificar las mejores actuaciones, pero sí deben ejercer su liderazgo, y saber recurrir a las fortalezas que tiene la sociedad. Los ciudadanos deben ver que quienes toman las decisiones acuden a la sociedad, captando toda la ayuda y colaboración posible para identificar fortalezas y delimitar objetivos de largo plazo ambiciosos, que puedan servir de estímulo e ilusionen a todos, y fijen las bases de un progreso robusto, sostenido e inclusivo, en beneficio de los ciudadanos actuales y de las generaciones futuras. Fijados los objetivos finales, cabe solicitar de instituciones privadas y públicas, empresas y centros de investigación, la definición de proyectos encaminados al logro de dichos objetivos.

La estrategia que se siga para el diseño, aprobación y seguimiento de los proyectos que se desarrollen en aplicación de los fondos europeos va a definir el futuro de España en las próximas décadas. Se trata, por tanto, de una cuestión de planificación económica a largo plazo, en cuya eficacia van a incidir muchos aspectos, no solo el propio diseño de los fondos, sino también el entorno en el cual se van a desarrollar los proyectos y programas escogidos. También serán de la mayor importancia el mecanismo de selección de proyectos, el sistema que se utilice para su seguimiento, reorientación (si procede), y evaluación, y el sistema de gestión que se adopte, que se ha anunciado como una [comisión interministerial](#). Se ha ignorado la recomendación de muchos expertos de diversos ámbitos, que han pedido la creación de una agencia pública autónoma, integrada por personal con experiencia y capacidad en los distintos aspectos que configuran la definición, seguimiento, y culminación con éxito, de unos proyectos que deben perseguir objetivos ambiciosos que permitan un futuro de progreso.

El mundo académico tiene mucho que decir, tanto respecto a los procesos de solicitud y selección de proyectos, como de su evaluación y seguimiento, y del modo en que el contexto institucional, normativo y de competencia pueda condicionar sus resultados. También acerca del tipo de reformas que deben acometerse en paralelo con las actuaciones que encajen dentro de los programas europeos de ayuda. El presente documento no aspira a hacer este tipo de necesario análisis, sino solo a delimitar algunas cuestiones generales relacionadas con

los principales aspectos que reviste la aplicación de los fondos europeos, en la confianza de que pueda servir de estímulo para motivar un estudio más detallado.

La sección siguiente trata de las condiciones que debería tener una estrategia de largo plazo de ejecución de los fondos europeos.

2. ¿Cómo debería ser la estrategia de ejecución de los Fondos Europeos?

Tras las dudas iniciales, la Union Europea (UE) aprobó en julio un programa de ayudas, Next Generation EU (NGEU), que se unía a otros previamente adoptados para amortiguar los devastadores efectos sociales y económicos de la pandemia (ReactEU, RescEU, Horizon Europe, Invest Europe, Rural Development, Just Transition Funds). Las cantidades asignadas a España son de una enorme magnitud, como reflejo del enorme daño generado por la crisis producida por la pandemia. Los fondos del programa NGEU, el más importante, se harán llegar a los países miembros de la UE durante los próximos tres años; se han fijado las cantidades máximas que pueden llegar a cada país (172 m.m. de euros asignados a España), parte con carácter de subvención y parte con carácter de préstamo. Es comprensible el movimiento que se ha producido en todos los países por presentar programas de actuación en línea con los seis pilares definidos por la UE: transformación digital, transición energética, crecimiento sostenible e inclusivo, cohesión social y territorial, salud y resiliencia, y políticas para la infancia y juventud.

Conviene distinguir entre los programas y actuaciones destinados a aliviar los efectos de corto plazo, básicamente a través de políticas de mantenimiento de rentas, de los programas y políticas que persigan un crecimiento económico robusto y sostenible, y un progreso social inclusivo. Algunos programas de la UE van destinados al primer objetivo. En cuanto al segundo, los seis pilares de la UE son suficientemente genéricos como para acomodar una gama de actuaciones muy variadas (lo cual no deja de ser un riesgo, como comentaré en la sección 6), si bien, impiden la utilización de tales recursos para medidas paliativas de corto plazo. No está mal que sea así, pues los gobernantes pueden tener la tentación de repartir fondos a todos los sectores que lo pidan para poner parches a una situación que, desde luego, es terrible en muchas áreas, en busca de retornar a la situación de partida. Sería un uso muy poco eficiente de los fondos europeos.

Es, sin duda, un momento de enorme responsabilidad, pues cada país tiene la posibilidad de desarrollar actuaciones que permitan no solo la recuperación de los negativos efectos de la pandemia, sino crear los fundamentos para un progreso sostenido durante décadas. Para ello, hay muchos aspectos que deben cuidarse al máximo, y es posible que los pasos que se estén dando no vayan en la buena dirección.

La aplicación de los fondos que se reciban generará una notable creación de puestos de trabajo, y un crecimiento importante a corto plazo. Esto está prácticamente asegurado, tanto por la relevancia de la inyección financiera, como por el importante descenso en la actividad que se ha producido. La cuestión es si la estrategia que se defina para asignar fondos a programas y políticas será suficientemente eficaz como para generar progreso a largo plazo.

Cuatro aspectos pueden condicionar dicha eficacia: 1) la adopción de un compromiso transversal a toda la sociedad, 2) un diseño de “arriba hacia abajo” (*top-down*) de los objetivos

y los proyectos que se desarrollen con cargo a los fondos europeos, 3) el recurso a la sociedad civil para el diseño, y evaluación de programas de actuación, y 4) la existencia de un aparato de gestión y seguimiento riguroso, dotado de suficientes recursos. Comentaré en esta sección acerca de los dos primeros puntos, dejando los dos últimos para las secciones posteriores.

Como consideración general, sería deseable que la selección de políticas y proyectos tuviera un carácter transversal al arco parlamentario. Está previsto que los fondos europeos se reciban durante un período de 6 años, y es de esperar que el impacto de sus programas sea mucho más duradero, abarcando diferentes legislaturas y gobiernos. Es evidente, por tanto, que los representantes políticos de los ciudadanos tienen la responsabilidad de establecer acuerdos acerca de la definición de programas y políticas en el marco establecido por la UE, con el compromiso de mantenimiento de los mismos. No es lógico que la aplicación de los importantes fondos europeos con el objetivo de transformar la economía española pueda ser un acto de gobierno, de ningún gobierno. El Parlamento es el lugar donde están representados todos los ciudadanos, y estos deben ver que sus representantes se responsabilizan de una tarea tan relevante para el futuro de España, con la preocupación en mente de limitar el negativo impacto de la crisis, a la vez que optimizando el potencial impacto de progreso y crecimiento, dentro de los seis pilares establecidos como criterios por la CE.

Entrando en el diseño que parece (porque no hay información oficial respecto a dicha estrategia) que se va a seguir para la aplicación de los fondos europeos, una deficiencia importante es que se trate de una estrategia de “abajo hacia arriba” (*bottom-up*), según la cual se pregunta a las instituciones públicas y privadas qué actuaciones pueden acometer que sean compatibles con el marco diseñado por la Comisión Europea. Pero muchas actuaciones pueden revestirse suficientemente para cumplir con alguno de dichos pilares, dado que estos tienen un carácter bastante genérico.

De acuerdo con dicha estrategia, algunos ministerios han convocado expresiones de interés que van en la línea de recabar del sector privado propuestas en algunas líneas áreas amplias como: la movilidad eléctrica, la provisión de energía sostenible en las islas, el impulso de comunidades energéticas locales, o la economía circular, entre otras. Pero sin delinear ninguna directriz u objetivo de largo plazo, salvo la referencia a alguno de los pilares establecidos por la UE. Estas convocatorias tienen carácter meramente informativo, pero sugieren el modo en que se puede estar pensando proceder para seleccionar los proyectos que recibirán financiación con cargo a los fondos europeos.

Este tipo de diseño conlleva varios riesgos:

1. que, como comentaré en las secciones siguientes, por razón de costes de información, administrativos o de asesoría, accedan a la financiación de los fondos europeos únicamente las grandes empresas,
2. los proyectos propuestos de manera disjunta por diferentes empresas e instituciones difícilmente van a tener la coordinación y coherencia entre ellos que sería deseable,
3. puede producirse una captura del regulador, por la cual alguna gran empresa “convence” a los decisores del interés que tienen los proyectos que presenta,
4. la posibilidad de financiar actuaciones que hubieran sido realizadas, en cualquier caso, sin ocurrencia de la pandemia.

Una estrategia de arriba hacia abajo “*top-down*” tendría una mayor probabilidad de conducir a una selección de programas y políticas mucho más eficiente. En este sentido, la estrategia de definición de “misiones”, que se ha hecho popular en la UE, especialmente en el ámbito de la innovación, sería de la mayor utilidad. Se trataría de que las fuerzas políticas con representación parlamentaria acordasen unas pocas (tres o cuatro a lo más) misiones de largo plazo, cuyo logro requeriría un amplio conjunto de programas de actuación. Es importante que toda la sociedad se vea representada en dicha elección; una misión debe ser ambiciosa, pero realista, debe ilusionar a la sociedad, y debe ser relevante para mejorar la vida de las personas.

En este diseño, no se decide necesariamente “desde arriba” el listado de actuaciones que permitiría el logro del objetivo definido por cada misión; entre otras cosas, porque quienes deciden pueden no tener toda la información que precisarían, ni toda la capacidad para hacer un diseño tan complejo. Es crucial recurrir a los sectores implicados para definir un conjunto de programas, con objetivos medibles en horizontes especificados concretamente, lo que permita su supervisión y evaluación, que puedan conducir al logro de la misión. La satisfactoria realización de tales programas es tan importante como alcanzar con éxito el objetivo de la propia misión. La misión tiene una naturaleza de largo plazo, mientras que los proyectos y programas pertinentes se diseñan en una secuencia que permita ir alcanzando logros graduales que conduzcan al objetivo final. Un requisito crucial es la existencia de un mecanismo riguroso de seguimiento de cada programa o política, que permita corregir desviaciones, resolver dificultades que puedan aparecer, reorientar el programa/política, e incluso modificar el objetivo de cada misión, si en el proceso surgen aspectos que así lo aconsejen.

Es importante resaltar que la denominación *top-down* no guarda referencia con la estructura de gobernanza descentralizada que tiene España. Puede suceder, sin embargo, que aspectos idiosincráticos de algunas CCAA sugieran una estructura de programas algo diferenciada para lograr el objetivo delimitado en una determinada misión. El interés de recurrir a las organizaciones e instituciones interesadas en una misión estriba, en parte, en que, si se desciende a nivel autonómico, su mayor conocimiento del entorno social y económico puede proporcionar sugerencias de la mayor utilidad para la definición del programa de actuaciones que es preciso llevar a cabo en las distintas zonas.

Posibles misiones pudieran ser: a) alcanzar, en determinado momento, un nivel de productividad (de acuerdo con alguna medida específica) superior al actual en un porcentaje a especificar; o que, en un periodo determinado, 2025-2035, por ejemplo, el crecimiento anual medio de la productividad tenga un determinado ritmo (que habría que especificar); b) que en un determinado horizonte (2030, por ejemplo), la tasa de ocupación española sea del 75%; c) que, en un determinado plazo, todas las ciudades españolas de cierto tamaño sean neutrales en emisiones de carbono, d) reducir nuestra dependencia energética³ externa hasta el 20% en 2050, e) reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en 2050 un 60% respecto de 1990, f) convertirnos, en determinado horizonte, en líder mundial en el diseño y fabricación de redes de distribución de fluidos y de energía, así como de sensores de detección de fugas en

³ El [Plan Nacional Integrado](#) de Energía y Clima presenta una descripción bien justificada de objetivos cuantitativos en horizontes específicos, así como de las actuaciones que se van a llevar a cabo para su logro. Entre otros, incluye el objetivo de tener un sector eléctrico renovable al 100% en 2050

ellas, g) alcanzar un nivel reducido de desigualdad o de población en riesgo de pobreza, a especificar según un determinado indicador, y en un plazo fijado.

Misiones de este tipo serían exigentes, mejorarían la vida de los ciudadanos, y requieren una actuación transversal, involucrando a muchos agentes. Consideremos la tasa de ocupación, que es el producto de la tasa de actividad (población activa en el mercado de trabajo dividido por población en edad de trabajar) por la tasa de empleo (número de ocupados dividido por población activa). Alcanzar el objetivo requeriría actuar sobre los determinantes de la población activa, que son demográficos, económicos y sociológicos, así como sobre los determinantes de la generación de empleo. Posiblemente habría que considerar políticas que favorezcan la creación de guarderías y posibiliten su utilización, reconsiderar los tipos de contratación, quizá alguna reformulación del curriculum educativo primario y secundario, la inserción definitiva de la Formación Profesional en la actividad productiva (posiblemente desarrollando el modelo de FP dual), eliminar cualquier elemento susceptible de generar diferencias de género, etc.. Deberían participar en el diseño de programas y políticas: educadores, sociólogos, economistas, demógrafos, juristas y laboristas, en colaboración con representantes de los distintos ministerios e instituciones públicas con responsabilidades en estas áreas. Un aspecto importante de una "misión" es que involucra a muchos profesionales de ámbitos muy diversos, facilitando que toda la sociedad se sienta involucrada en el logro de su objetivo.

Algunas ventajas de este enfoque son:

1. la elaboración de una estrategia global compartida por toda la sociedad, con una visión acerca del país que queremos ser en las próximas décadas. Una tarea en la que pueden colaborar y de la que se puede hacer partícipes a muchos colectivos de la sociedad civil, investigadores, ONGs, etc.. No debe minusvalorarse la importancia que tiene el que la sociedad se sienta parte integral del proceso, que se realiza en su beneficio y en el de las futuras generaciones. En los terribles tiempos que vivimos, restaurar la ilusión y la esperanza en el futuro, especialmente de los jóvenes, puede ser esencial para la recuperación social y económica.
2. la coordinación y coherencia que surge de manera natural entre el grupo de programas y políticas, puesto que se definen pensando en el logro de una determinada misión de largo plazo (o unas pocas). En una estrategia *bottom-up*, los programas surgen espontáneamente, cubriendo necesidades que se han definido de manera aislada, no tienen la coherencia entre sí que otorga el perseguir un objetivo de largo plazo, común a un conjunto de programas. En definitiva, se trata de que, en la definición de las misiones y las políticas necesarias para su logro, se evite que aparezcan tanto solapamientos como lagunas, que serían enormemente perniciosos para la eficacia en la ejecución de los fondos europeos.
3. la naturaleza de largo plazo de la misión, que posibilita que las actuaciones dentro del marco de los fondos europeos tengan un efecto positivo sobre el crecimiento y el progreso a largo plazo.

Por ejemplo, en una estrategia *bottom-up*, es probable que la iniciativa privada proponga el desarrollo de determinado tipo de infraestructura, cuya construcción tendrá sin duda un claro impacto positivo, pero un efecto probablemente mucho menor una vez que esté en funcionamiento; lo interesante sería que su construcción

forme parte del logro de una misión de largo plazo y que, por tanto, no sea una iniciativa aislada, que finaliza con su puesta en funcionamiento. Una distribuidora de agua o energía puede solicitar, en aras a mejorar el medio ambiente, la revisión de su red de distribución con objeto de eliminar fugas. Sería una actuación interesante, pero no nos haría líderes mundiales en la construcción e implantación de dichas redes o en la fabricación de sensores de detección de fuga en redes de distribución, lo cual podría ser objetivo de una “misión”. La mejora de la red de distribución de una empresa mencionada tendría un efecto positivo en términos de empleo y crecimiento, pero solo mientras tuviese lugar, poco más en contextos temporales más amplios.

Para que la sociedad se sienta parte del proceso de recuperación, debe ser informada de los criterios que subyacen a los pasos que se dan para diseñar una estrategia apropiada, así como para seleccionar las tareas que conducirán a alcanzar los objetivos deseados. La necesidad de garantizar la plena transparencia en el diseño y la gestión del proceso de recuperación es el tema de la siguiente sección.

3. Transparencia

En un momento de reconocida gravedad, en el que la economía y la sociedad españolas han sufrido un profundo daño, la posibilidad de poner en práctica un plan de reconstrucción o recuperación social y económica es una oportunidad única, que por su magnitud se plantea en contadas ocasiones. Es crucial que los ciudadanos puedan percibir que tal actuación se ofrece como una tarea colectiva y para toda la sociedad, con el objetivo de tratar de recuperar el máximo posible de los efectivos que han quedado descolgados, pero, sobre todo, para sembrar la semilla de un sostenido progreso social y económico en las décadas siguientes.

Parecería imprescindible que la sociedad pudiera constatar que se escuchan sus necesidades y las sugerencias que pueda establecer, y que todo el colectivo del país está involucrado en el diseño de una estrategia colectiva de futuro, en la definición de actuaciones, en la implementación de las mismas, en su seguimiento para poder corregir posibles desviaciones o ineficiencias, y en el esfuerzo por hacer todo lo posible por garantizar su éxito.

Por eso es muy decepcionante la falta de transparencia con la que se está llevando el diseño de las actuaciones que puedan llevarse a cabo utilizando la financiación acordada en la UE. Sabemos, porque se ha hecho público repetidamente, que representantes ministeriales vienen manteniendo reuniones cada diez días con CEOE y CEPYME, así como con CCOO y UGT; sin embargo, una parte importante del tejido empresarial español incluyendo, por supuesto a los autónomos, y de los trabajadores, no está representada por estas organizaciones. No hay problema en que se produzcan tales contactos, pero si no es posible llegar a todas las empresas, es difícilmente justificable no difundir la información vertida en dichas reuniones, en la que cabe imaginar que se ha hablado de los posibles procedimientos de solicitud de financiación, las condiciones que deberán cumplir, y se ha podido dar pautas acerca de cómo preparar propuestas, pues ¿de qué se ha hablado, si no es de estos temas?

Al día de hoy, no hay todavía ninguna información oficial acerca del procedimiento que se habrá de seguir para proponer programas a financiar con cargo a esos fondos. Parece ser que

se abrirá un periodo de solicitudes en marzo que cabe esperar (pero no se sabe) que sea breve. Sea como fuere, es evidente que especialmente las empresas pequeñas y medianas necesitarían tener algunos indicios acerca de tal procedimiento para estar preparados cuando se inicie el periodo de solicitud. El decreto ley 36/2020 de 30 de diciembre de 2020 mencionaba la creación de *“un portal web único del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia como instrumento capaz de centralizar y canalizar la distribución de toda la información sobre el mismo destinada a los distintos interesados y agentes relacionados con el mismo”*, pero dicho portal web todavía no existe. Tampoco hay información en la página web de ningún ministerio acerca del calendario o del procedimiento que se vaya a poner en práctica. Es más, dado que parece que no se van a proponer planes de inversión desde el gobierno, sino que se van a solicitar sugerencias desde las empresas e instituciones privadas y publicas, no habría estado de más disponer de un período previo de información pública, que debería estar ya en marcha en estos momentos. La realidad es que, actualmente, una empresa que quiera preparar una propuesta, no tiene información alguna respecto de cómo hacerlo; una pyme, que tiene mayor dificultad para satisfacer los trámites administrativos complejos, podría encontrar imposible satisfacer alguna de las condiciones que se establezcan para optar a los fondos europeos, mientras que quizá pudiera haberla preparado anticipadamente.

Que la CEOE haya creado con la consultora PwC una [Oficina Técnica](#) de Apoyo para Proyectos Europeos, *“para el asesoramiento de los miembros de CEOE en la preparación de propuestas”* puede sugerir que cuentan con información suficiente como para esperar trámites administrativos complejos. Por el contrario, sería especialmente importante que los requisitos que se establezcan para las propuestas sean administrativamente sencillos, y la convocatoria se redacte en términos fácilmente comprensibles y no sea muy extensa, sin renunciar, desde luego, a un átomo de rigor. Si su dificultad hace que las empresas precisen el asesoramiento de consultoras y despachos jurídicos, es probable que la mayor parte de las medianas y pequeñas empresas que configuran el 99,4% del tejido empresarial español quede fuera del procedimiento, pudiendo aspirar, como mucho, a colaborar en algún programa de grandes empresas que puedan asumir elevados costes administrativos.

Estos indicios son muy preocupantes. Todo el tejido productivo español ha sufrido mucho, estando una buena parte del mismo al borde del cierre. Si queremos generar un impulso duradero de progreso, es preciso llegar a muchas empresas pequeñas y medianas y a autónomos, que pueden estar en condiciones de dar un salto hacia adelante, incorporando procesos de innovación que les sitúen en un nivel superior de competitividad en el mercado interior y exterior. ¿De qué modo va a llegar a estas empresas el procedimiento de solicitud de financiación para programas y proyectos? ¿va a incorporar algún esquema que facilite la formación de *clusters* de empresas pequeñas que, en el proceso de realización de un determinado proyecto, pudieran converger hacia la constitución de una gran empresa?

De hecho, la información que se recibe (siempre a través de los medios) sugiere que las grandes empresas, especialmente del sector energético, cuentan con recibir una [parte importante](#) de los fondos. De pronto, hemos descubierto el gran potencial del [hidrógeno verde](#), del que apenas habíamos oído hablar antes de la pandemia, y sin que se haya producido un [debate](#) riguroso con expertos y científicos acerca de las fuentes sostenibles de energía a largo plazo. Sin que se haya abierto la convocatoria de ayudas, se ha creado una opinión generalizada acerca de que este elemento debe ser un destino importante de fondos. Y, por

supuesto, surge la gran duda acerca de si no acabaremos financiando políticas que, en todo caso, se pensaba haber desarrollado, tan solo porque provienen de una gran empresa, especialmente en el ámbito digital o energético, porque han podido vestirlas fácilmente del ropaje de los seis pilares fijados por la CE. Con un plazo breve de ejecución de los fondos europeos, y dadas las dificultades que hemos tenido en el pasado para ejecutar ayudas europeas mucho más modestas, el gobierno puede caer en la tentación de conceder cantidades importantes a unas pocas empresas grandes, que son más sencillas de gestionar, que cantidades muchos más modestas a un número mayor de empresas de menor tamaño. En el DL 36/2020, de 30/12/2020 se aboga por las sociedades de economía mixta, en las que el gobierno tendría una participación no inferior al 51%, para el desarrollo de los PERTE (proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica), aunque parece que las [grandes empresas](#) tienen sus propios planes.

En otro nivel, también es conocido que ha habido [contactos](#) frecuentes entre gobierno y Comisión Europea, sin que hayan trascendido a los ciudadanos los contenidos de dichos contactos, salvo a través de comentarios de prensa. Se han llevado a Bruselas [borradores](#) de programas de actuación, y es de suponer que se ha hablado de los criterios que puedan exigirse para la aprobación de proyectos por parte de la Comisión Europea. O del grado en que las recomendaciones del [Semestre Europeo](#) vayan a imponer realmente una condicionalidad para la concesión final de los fondos asignados a un país. Si, como parece evidente, se ha hablado de estos temas, la información debería ser pública, pues afecta a todos los ciudadanos, más allá del interés que tenga para las empresas que piensan preparar alguna propuesta.

Desde el verano, los medios de comunicación han estado difundiendo aspectos del contenido de documentos de diversas instancias gubernamentales, en relación con la estrategia a seguir en la ejecución de los fondos europeos, o con los programas que el gobierno pudiera proponer a Bruselas. Siempre con la referencia a: *“en un documento al que este medio ha tenido acceso ...”*. Un ejemplo reciente, del 10 de febrero de 2021, sobre el impacto que la estrategia de recuperación pueda tener en los distintos sectores: *“... [según un documento elaborado por el Ministerio de Economía y remitido al Consejo Asesor de la vicepresidenta Nadia Calviño,](#)”* sin que haya nada distintivo que reprochar a este ministerio, pues en otras ocasiones se ha tratado de otras instancias del gobierno. Pero dichos documentos nunca se han distribuido ni han aparecido en las páginas web ministeriales; alguno ha terminado cristalizando en un documento oficial, como es el caso del documento [España Puede](#), aspectos del cual aparecieron en prensa unos días antes como puntos que el gobierno había consultado con Bruselas para recibir aprobación. Su difusión pudiera haber suscitado un debate muy útil y haber estimulado sugerencias de la sociedad civil; que pudiera tratarse de borradores no definitivos, o el hecho de que estuvieran en proceso de negociación no debería haber sido excusa. Únicamente en aquellas instancias en que la información pudiera comprometer la seguridad nacional (y no parece ser este el caso de la aplicación de los fondos europeos), tendría sentido no difundirlos a los ciudadanos; especialmente porque han sido accesibles a los medios de comunicación.

La información que recibe un gobierno, así como la que genera en el ejercicio de sus responsabilidades, es propiedad de todos los ciudadanos. Tanto la Alianza para el Gobierno Abierto, de la que España es miembro desde su creación en 2011, y el [IV Plan de Gobierno](#)

[Abierto 2020-2024](#) aprobado el pasado mes de octubre, como la ley de Transparencia, parece que debieran exigir dicha difusión. No es fácilmente comprensible cómo puede diseñarse una operación del calibre del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia que se va a llevar a cabo en España completamente a espaldas de la sociedad, que es la que ha sufrido los graves daños de la pandemia, pero que no va a jugar ningún papel ni en el diseño, ni en la evaluación, ni en el seguimiento del plan.

La siguiente sección analiza la necesidad de romper con la tradicional separación existente entre la gestión pública y la sociedad civil.

4. Contar con la sociedad para diseñar el futuro

Diseñar una estrategia colectiva de futuro para España no puede ser una actuación de gobierno. No es fácilmente comprensible que las fuerzas parlamentarias acepten que los fondos europeos se canalicen como actuaciones de política económica de un gobierno, sin pedir la elaboración de una estrategia transversal al Parlamento que, en definitiva, representa a todos los ciudadanos. Algo que parecería imprescindible, dado que los fondos van a llegar durante un período de seis años, y que hemos de confiar que los positivos efectos de las inversiones y reformas que financien se prolonguen durante décadas. El documento [España Puede](#) difundido por Moncloa reconoce esta necesidad: “*Finalmente, la dimensión temporal de este plan exige contar con mecanismos que garanticen la continuidad en el tiempo de las reformas e inversiones* (pag. 30)”, aunque no parece que tales mecanismos existan.

El informe España Puede parece haber sido elaborado por el círculo próximo a Moncloa; no se conoce que haya intervenido ningún grupo externo, y tampoco esto es fácil de entender, dada la enorme relevancia que para España tiene la utilización eficiente de los recursos asignados. Es lamentable que no se haya hecho porque España Puede no es el documento riguroso que cabría esperar para difundir el ámbito de actuaciones a desarrollar en la búsqueda de décadas de un progreso robusto, inclusivo y sostenible. Hay mucho talento en universidades, centros de investigación y *think tanks* en España, a los que podría haberse recurrido para la identificación de fortalezas, la selección de programas de actuación, y su concreción en actuaciones específicas. Desde el gobierno se percibe a los grupos de trabajo de estas instituciones como potenciales asesores de entidades solicitantes de fondos, pero no como colaboradores en el diseño, seguimiento y evaluación de proyecto; al menos, no aparece así en documento o en ninguna declaración de responsables.

El documento “*Por la reconstrucción del entorno productivo*”, firmado por 157 investigadores, la mayoría de los cuales contribuyeron a su contenido,⁴ presenta un listado de 117 programas y reformas concretas en 8 ámbitos diferentes, encaminadas a lograr una economía moderna, más eficiente y con mayor cohesión social. Huyendo de recomendaciones genéricas, se trata de un listado bastante exhaustivo de proyectos en los que un planificador puede introducir

⁴ El documento y la relación de firmantes, están disponibles en www.ucm.es/icae/reconstruccion. El documento fue coordinado por los profesores J.F. Jimeno (U. de Alcalá), y J.I. Conde, A. Novales y R. Salas (los tres últimos, profesores de U. Complutense). [El País](#) y [Expansión](#) dedicaron artículos al documento, pero sin repercusión en la clase política. Fue enviado al Presidente y Vicepresidentes de las comisiones de Asuntos económicos, Sanidad y consumo, Ciencia, universidades e innovación, Industria, comercio y turismo, Trabajo, y Educación, del congreso y del Senado; un total de 53 envíos personalizados, de los cuales únicamente 5 dieron acuse de recibo.

prioridades y especificar una apropiada secuencialidad en su realización. El documento detalla cuáles de las propuestas pueden enmarcarse dentro del programa Next Generation EU, y cuáles necesitarán financiación específica, así como cuáles tienen carácter de reforma. Para el logro de los objetivos mencionados, los autores estimaban necesario contar con un sistema educativo con igualdad de oportunidades, mercados competitivos y eficientes, y una administración definitivamente al servicio de los ciudadanos, así como con una agencia autónoma para la gestión y seguimiento de los proyectos.

Existe cierta inquietud acerca de la dificultad que supondrá la evaluación de las muchas propuestas que puedan recibirse, en un período de tiempo que parece que tendrá que ser necesariamente reducido para poder ejecutar los fondos que lleguen incluso este mismo año. A pesar de lo cual, no parece contarse con el sistema de ciencia e investigación nacional, que cuenta con un notable prestigio internacional, para llevar a cabo dicha evaluación tarea en la que tiene una profunda experiencia, pues es una parte esencial de su funcionamiento ¿Para qué tanto esfuerzo en hablar de la irrenunciable apuesta por la ciencia cuando, en el momento de mayor necesidad, se ignora su existencia? Hoy más que nunca es preciso consultar con los expertos de cada área, escuchar sus sugerencias y opiniones; hay que aprovechar el talento existente y aproximarlos a la gestión pública. El recurso a las grandes consultoras, que parecen estar preparándose para ofrecer servicios en relación con la ejecución de los fondos europeos, no hace sino reflejar las consecuencias del desmantelamiento de los sistemas públicos de evaluación de políticas y programas,⁵ así como la incapacidad de establecer colaboraciones con un sistema de ciencia e investigación de prestigio internacional, que podría aportar una ayuda esencial.

Ello requiere romper el distanciamiento existente entre la gestión pública y el sistema de ciencia, al que parece que se acude únicamente para revestir de prestigio el anuncio de alguna actuación de gobierno, pero no para que juegue un papel relevante en el diseño o evaluación de políticas. Los gobiernos gustan de anunciar con gran bombo el encargo de informes elaborados por “comisiones de sabios”, pero dichos informes terminan durmiendo el sueño de los justos en los cajones ministeriales. Así sea el informe de la Comisión de Expertos de Transición Energética: [Análisis y propuestas para la descarbonización](#), de marzo de 2018, el informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de [Financiación Autonómica](#), de febrero de 2017, o el informe de la Comisión de Expertos para la [Reforma del Sistema Tributario](#) Español, de febrero de 2014. La existencia de este último informe no es obstáculo para que la actual ministra de Hacienda haya anunciado que convocará en breve a una comisión de expertos para que estudien una “*reforma fiscal integral*”,⁶ anuncio al que también se hace referencia en el programa nº 26 de España Puede (pág. 54), que comentaré en la siguiente sección.

⁵ la Agencia Nacional de Evaluación (Aeval) fue creada en 2010 y disuelta en 2017, pasando sus funciones a ser asumidas por la Secretaría de Estado de Función Pública, a través del Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas y de la Dirección General de Gobernanza Pública, del Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

⁶ O herramientas como: “Perfilado estadístico: un método para diseñar políticas activas de empleo”, FEDEA y Fundación Ramón Areces, la cual, a pesar de su enorme potencial, no ha suscitado interés a nivel de las administraciones central o autonómicas.

La sociedad espera que sus representantes políticos definan una estrategia eficaz de progreso social y económico, pero ello no significa que hayan de tener la capacidad de identificar los mejores programas de actuación posibles. Por eso, cabe pedirles dos cosas: que, una vez hubieran establecido los objetivos de largo plazo que se pretenden alcanzar, sepan acudir a los expertos para recabar sus opiniones y sugerencias, así como su colaboración en la definición de programas y políticas concretas; y que demuestren su capacidad para entenderse con otras fuerzas políticas, respetando las diferencias que puedan tener sobre el tipo de sociedad al que aspiran, para acordar las líneas directrices de las actuaciones que han de llevarse a cabo en la actual situación. El mejor indicador de calidad democrática de una sociedad es, seguramente, la capacidad de sus representantes políticos por ejercer su función manteniendo en todo momento el bienestar de todos los ciudadanos en el centro de su atención. Son los ciudadanos, quienes deben ser los protagonistas de la acción pública, no sus representantes políticos; esa sería la mejor manera de acabar con el desprestigio de la política, que lleva a los ciudadanos a situar sistemáticamente a los partidos políticos y la política en las primeras posiciones en la relación de sus preocupaciones en las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas.

Llamativo es también que puedan ignorarse las propias tareas parlamentarias realizadas con anterioridad. La Comisión del Congreso de Diputados para la Reconstrucción Social y Económica mantuvo sesiones de trabajo entre mayo y julio de 2020, recibiendo a un alto número de comparecientes invitados. Muchos de ellos aportaron documentación escrita, y se recibió asimismo una elevada relación de propuestas escritas de ciudadanos e instituciones sociales. La comisión se estructuró en cuatro grupos de trabajo, que elaboraron sendos dictámenes sobre: Sanidad y salud, Reactivación económica, Unión Europea y Políticas sociales y de cuidados. Sometidos a aprobación del Congreso de diputados, fueron aprobados los tres primeros, y rechazado el último. Fue un gran esfuerzo, con notable difusión en los medios de comunicación, del que la sociedad española estuvo muy pendiente. No puede ser que una vez más, el esfuerzo realizado y los recursos utilizados queden en papel mojado ¿qué aprendimos de aquellas sesiones? Como cabría exigir, el documento España Puede declara que *“El presente Plan ha tenido en cuenta las conclusiones de dicha Comisión y sus recomendaciones de futuro”*, pero no queda claro cuáles son las conclusiones que han sido incorporadas al Plan de Recuperación y el modo en que se han incorporado, cuáles no lo han sido, y cuáles son las razones que explican uno y otro caso.

La magnitud de la crisis que estamos viviendo ha generado un amplio consenso acerca de la necesidad de que los sectores público y privado colaboren en la búsqueda de salidas a la misma, concepto que, si bien atractivo, reviste una enorme ambigüedad en cuanto a su formato y requiere para su éxito de fuertes dosis de lealtad y confianza entre ambas partes. Nuestra historia previa en este epígrafe no ha sido muy favorable, en buena medida por el inapropiado diseño que se ha hecho de los distintos acuerdos de colaboración y de los concursos públicos, que en muchas ocasiones no han distribuido ni el riesgo, que asumía el Estado, ni el beneficio, que se asignaba a la iniciativa privada. Tenemos una larga lista de

grandes obras públicas finalizadas con elevados sobrecostes, que ha debido subsanar el Estado.⁷

El DL 30/12/2020 propone la fórmula de [empresas mixtas](#), con participación del Estado no inferior al 51%, aunque no es evidente (tampoco tenemos información al respecto), que las propuestas que parecen estar preparando las [grandes empresas](#) españolas incorporen tal posibilidad.⁸

Por otra parte, la estructura empresarial española hace evidente que la colaboración público-privada no debe limitarse a las empresas grandes, teniendo además en cuenta que muchas iniciativas prometedoras en innovación se llevan a cabo en empresas que nacen con un tamaño lógicamente reducido.

Pero si se quiere que la empresa asuma el riesgo adicional de la innovación, una actividad cuyo resultado es incierto, cree empleo y sea fuente de progreso, deben tener el entorno institucional adecuado y las condiciones internas apropiadas, especialmente en términos de la calidad de la gestión empresarial y del capital organizativo. Sin un cambio significativo en las condiciones internas y externas en que se desenvuelve la actividad productiva, la tradicional llamada a un aumento significativo en la partida presupuestaria asignada a incentivos a la innovación puede ser un desperdicio de fondos. El diseño de la estrategia de aplicación de los fondos europeos, y el proceso de selección de proyectos debería tener en cuenta la estructura de nuestro sistema productivo, si queremos que el impulso innovador y renovador llegue a las medianas y pequeñas empresas y a los autónomos, que constituyen el 99,4% de las iniciativas productivas españolas.

La siguiente sección analiza en detalle [España Puede](#), el único documento oficial disponible acerca de la estrategia de aplicación de los fondos europeos, para el desarrollo en España de los seis pilares establecidos por las instituciones europeas en las que estamos plenamente integrados.

5. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: España Puede

Las deliberaciones del gobierno acerca del uso de los fondos europeos apenas están teniendo difusión. Sabemos que se celebran reuniones con los habituales agentes sociales, y también hay reuniones periódicas de distintos ministros en Bruselas, pero no hay información directa

⁷ Ejemplos son el sobrecoste de las autopistas A-1 en Castilla León y C-25 en Cataluña, de 300 millones de euros, fue asumido por el sector público. El Estado tuvo que pagar 350 millones de euros a una filial de ACS por el proyecto Castor, o el rescate por el Estado de las nueve autopistas radiales tras quebrar las concesionarias, entre otros.

⁸ (De [El País 21/12/2020](#)): *Se desconocen los proyectos y quiénes son las entidades interesadas. La patronal CEOE está ejerciendo de interlocutor diseñando una serie de iniciativas tractoras lideradas siempre por una gran empresa y una consultora. Pero, además, diversas fuentes empresariales explican que todas las grandes firmas están circulando por los despachos del Gobierno exponiendo sus ideas. "Hay un tapón en Moncloa para presentar proyectos", dice una de ellas. Hay 30 componentes del plan del Gobierno, que contemplan grandes líneas de actuación como el despliegue del 5G, la rehabilitación energética o la capacitación digital. A medida que estos se aprueban en la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, se van remitiendo a Bruselas bajo la lógica de que el primero que los envíe, primero lo cobra.*

acerca de los contenidos de las mismas, que cabe esperar que sean de la mayor trascendencia para la selección de proyectos. Tampoco hay acceso público a los documentos que en ocasiones se vienen preparando en los distintos ministerios, y de los que tenemos noticia por los medios de comunicación que sí acceden a ellos. Las “expresiones de interés” convocadas desde algunos ministerios (sobre la movilidad eléctrica, el impulso de comunidades energéticas locales, o la economía circular, entre otras) dan algunas pistas acerca de la dirección que se busca, pero de modo incompleto y, en todo caso, no parece el modo apropiado de difundir tan importante información. Tampoco se ha creado todavía la página web anunciada en el Decreto Ley 36/2020 como instrumento capaz de centralizar toda la información sobre el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

No disponemos de mucho más que del documento [España Puede](#), accesible en la web de Presidencia del gobierno. Es un documento que describe las líneas de actuación que el gobierno propone llevar a cabo con cargo a los fondos europeos en un intento de sentar las bases para un futuro de crecimiento económico sostenible e inclusivo. La tarea es enorme, porque al enorme daño económico que la pandemia va a causar en el tejido productivo español, se unen las deficiencias ya existentes antes de la pandemia. Siendo el único documento de esta naturaleza que se ha hecho público, parece conveniente que sea analizado con el rigor propio del mundo académico. Mis comentarios pretenden ser una mera introducción a tal tarea, sin llegar a entrar en el profundo análisis empírico y conceptual que la propuesta del gobierno de España merece.

El informe España Puede considera cuatro “ejes transversales”: España verde, digital, sin brechas de género, cohesionada e inclusiva, que son parte de los seis pilares establecidos por la CE⁹, y diez “políticas palanca” que, a su vez consideran 30 programas de actuación,¹⁰ dos de los cuales son: “Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo”, y “Sostenibilidad del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo”, programas que el Gobierno español está negociando durante estas últimas semanas con la Comisión Europea, sin que se hayan difundido los detalles de las propuestas debatidas.

Como es habitual cuando un gobierno español anuncia a los medios de comunicación una iniciativa de política económica, el documento documento [España Puede](#) está lleno de buenos deseos. Mantiene una visión de España como: *un país que favorece la creación y competitividad de las empresas, que impulsa la ciencia y la I+D+I como elemento clave de fomento de la productividad, que apoya y protege a los trabajadores autónomos, que reconoce la cultura como seña de identidad impercedera, que cree en sus jóvenes y les brinda oportunidades, que promueve la calidad y eficiencia de las administraciones públicas* (pág. 11). Sin duda que es muy loable considerar un futuro color de rosa para nuestra sociedad, pero si

⁹ La CE añade: Políticas para las nuevas generaciones, Cohesión económica, productividad y competitividad, y Resiliencia social, económica y sanitaria

¹⁰ “Las diez políticas palanca integran a su vez 30 proyectos o líneas de acción que articulan de forma coherente y complementaria las diferentes iniciativas tractoras prioritarias de reforma estructural, tanto de tipo regulatorio como de impulso a la inversión, para contribuir a alcanzar los objetivos generales del Plan. Cada proyecto o línea de acción se centra en un reto u objetivo específico y recogerá los proyectos tractores concretos: reformas e inversiones para el refuerzo del capital natural, tecnológico y humano, para aumentar la productividad y el crecimiento potencial generador de empleo. Para todos ellos, se identificarán las metas e hitos intermedios, los resultados esperados y el número de beneficiarios, así como el coste estimado (pág. 29 de España Puede).”

no se explica cómo alcanzar dichos objetivos, la credibilidad será reducida. La relación de 30 programas, a algunos de los cuales me referiré más adelante, está establecida en términos genéricos, lo cual facilita la simpatía del lector, quien posiblemente no dude de que las políticas que se mencionan sean consistentes con los buenos deseos anunciados en el documento pero, a la vez, el grado de generalidad con que se describen no permite comprender el modo en que las políticas lograrán alcanzar sus objetivos. Esto es consecuencia de no tener incorporada la rendición de cuentas en la tarea de los gestores públicos. Como no se tiene que explicar las razones por las cuales un objetivo puede no haberse logrado, no hay ningún coste en prometer los mayores logros; como las políticas no se van a evaluar a posteriori, no hay razón para sus objetivos en términos de indicadores cuantitativos, pudiendo dejarlos establecidos en términos meramente cualitativos.

[España Puede](#) menciona una larga lista de reformas que han estado en el debate público desde hace tiempo; sería conveniente entender por qué no se han materializado antes, para comprender por qué ahora sí se van a llevar a cabo. Se anuncia la pretensión de “*acelerar y profundizar el importante programa de reformas estructurales impulsado por el Gobierno desde hace dos años, recogido en la Agenda del Cambio, que permita sentar una base sólida para el desarrollo futuro.*” La “[Agenda del Cambio: hacia una economía inclusiva y sostenible](#)”, introducida en febrero de 2019, describe un calendario de adopción de 115 medidas, estructuradas en 17 objetivos, algunas de las cuales se describen como reformas. Esta iniciativa forma parte, a su vez, de la Agenda 2030 y, sobre ella parece haberse elaborado el informe España Puede; todo ello configura un conjunto de iniciativas gubernamentales entremezcladas, sobre las que se publican periódicamente [informes](#) de [progreso](#), siendo muy difícil hacer un seguimiento del grado de cumplimiento de los objetivos de unas y otras. En aras de la claridad y la eficacia, sería conveniente estructurar ordenadamente todas estas iniciativas y documentos, que aparecen dispersos en diferentes webs ministeriales, desde la perspectiva de un reto tan importante como es la ejecución de los programas europeos de ayuda financiera.

A la espera de tal clarificación es, en todo caso, muy útil examinar este tipo de documentos, pues se trata de iniciativas de la mayor relevancia, que responden en su mayor parte a compromisos adquiridos al haber suscrito España acuerdos internacionales, como los [Objetivos de Desarrollo Sostenible](#) (Agenda 2030) de Naciones Unidas en 2015, sobre los que se fundamentan las estrategias citadas en el párrafo anterior. Se trata de iniciativas de la mayor relevancia social, sobre las que España ha asumido compromisos internos y externos, pero sobre las que, lamentablemente, los ciudadanos saben muy poco, excepción hecha del sector de ONGs e instituciones afines. Hemos de convencernos de que, si bien es exigible difundir a los ciudadanos este tipo de información, también hay que hacer pedagogía y darla a conocer, pues ¿en qué medida estamos seriamente involucrados en su cumplimiento si la sociedad civil apenas las conoce?

Sobre la importante lista de reformas pendientes, en España Puede se hace esta sorprendente (y preocupante) afirmación: *Gracias al compromiso y la eficacia de acción por parte del Gobierno y el poder legislativo, en el momento de presentación del Plan se han cumplido ya los hitos iniciales de una parte importante de las reformas, lo que permite la puesta en marcha inmediata de los instrumentos de financiación contemplados en el Fondo de Recuperación* (pag.29).

La redacción del documento España Puede es poco rigurosa y hace afirmaciones discutibles; entre ellas, la confianza en un apalancamiento de 4 a 1 del sector privado en su colaboración con el sector público en la financiación de proyectos. En otro punto, hace referencia a un [trabajo](#) de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, que concluye que un aumento de un 1% en la intensidad de la digitalización generaría un incremento del PIB de 0,14%, así como a un [informe](#) de la consultora Deloitte que afirma que un aumento de 10 puntos en el índice DESI (Índice de Economía y Sociedad Digital), generaría un aumento del PIB del 1%. Se adoptan los resultados de dos trabajos, no precisamente sujetos a la habitual evaluación científica por pares, para pronunciarse sobre aspectos que, por otra parte, son muy difíciles de estimar empíricamente con suficiente precisión. En todo caso, no parece que estas cuñas empíricas hayan condicionado la selección de las 30 políticas, ni vayan a poner en riesgo el cumplimiento de sus objetivos. Los posibles problemas tienen otras fuentes.

Es lamentable que no se haya consultado con expertos del sistema de ciencia e investigación o con instituciones de la sociedad civil expertas en cada una de las áreas, para definir las políticas de actuación. Algunas de las que se proponen en España Puede parecen especialmente débiles: por ejemplo, la política 1, “*Agenda urbana y rural*”, está constituida por 3 programas, ninguno de ellos específicamente para el mundo rural.

Una de las diez “políticas palanca” es “*Una administración para el siglo XXI*” (política 4); incluye el programa nº11 (de los 30 que aparecen en el documento), que propone una: “*Modernización de las administraciones públicas, que incluye las líneas de actuación: digitalización de la administración, transición energética de la Administración General del Estado, Plan de refuerzo y despliegue de la Ciberseguridad para las Administraciones Públicas, Plan de modernización de las Administraciones Públicas con el fin de mejorar la eficiencia de los recursos humanos, Plan de la Reforma Integral y Modernización del Sistema de Justicia*”, pero no es sencillo comprender lo que se persigue con cada uno de ellos. Algunos de los factores que reducen nuestras posibilidades de progreso, condicionan los posibles avances en innovación y productividad, y limitan el crecimiento y la competitividad de nuestras empresas, se deben a la apropiación que el poder político ha hecho de la administración pública. La gestión pública en manos de directivos totalmente dependientes del poder político, la deficiente calidad normativa, la falta de seguridad jurídica y la ausencia de un mercado único, tienen un efecto demoleador sobre nuestras posibilidades de progreso económico y social. Como trataré en la sección 7, la reforma de la administración es una necesidad crucial para el futuro de España, pero es un aspecto sobre el que la propuesta de España Puede es decepcionante.

Tampoco queda claro cuáles sean los objetivos concretos de otros programas, como el programa nº12 es una “*Política industrial España 2030*”, que dice incluir “*un plan de digitalización de cuatro sectores estratégicos: sanidad, automoción, turismo, y comercio, además del agroalimentario*” y el programa nº13, “*Digitalización de pymes*”. Una vez más hay que insistir en que la mejora en equipamientos tecnológicos, por sí sola, no va a generar mejoras en productividad y un progreso sostenido. Una tercera parte de las diferencias en productividad entre empresas y entre países parecen venir [explicadas](#) por diferencias en la organización y la gestión de las empresas, aspectos en los que estamos retrasados respecto a países comparables, pero que no se consideran en España Puede. En términos del nivel de digitalización de la administración, España ocupa en las encuestas internacionales una buena

posición, aunque ello no ha generado un cambio definitivo en la concepción de una administración pública al servicio de los ciudadanos.

Siendo el único documento disponible acerca de la acción prevista por el gobierno en un plan tan trascendente para el futuro de España, la redacción de los programas debería haber sido bastante más cuidada. Sirvan como ejemplo la política 8, *“Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo”*, dentro de la cual, el programa nº22 anuncia que *“se abordará la reforma del modelo de acogida de solicitantes de asilo y protección humanitaria de forma que se garanticen unas capacidades alineadas con las necesidades del sistema y se incremente su eficiencia”* ¿qué capacidades hay que alinear con las necesidades del sistema? ¿a qué sistema se refiere? ¿en qué consiste su eficiencia? O la política 6, *“Pacto por la ciencia y la innovación. Refuerzo a las capacidades del Sistema Nacional de Salud”*, que incluye el programa nº16: *“Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial, con el fin de impulsar el desarrollo de la IA en el tejido productivo, la economía y la sociedad del dato, aprovechando la proyección de la lengua española y con una perspectiva humanista que garantice los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos”*.

El programa nº20, anuncia la creación de 200.000 nuevas plazas de Formación Profesional hasta 2023, pero no da ninguna pauta acerca de sus contenidos, ni del modo en que su creación redundará en los objetivos perseguidos. El programa nº23: *“Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo”*, incluye la reducción de la excesiva temporalidad y de la precariedad laboral, así como la simplificación de los tipos de contratos laborales disponibles, y una reforma profunda de las políticas activas de empleo; objetivos perseguidos sin éxito desde hace tiempo a través de sucesivas reformas, sin que quede claro cómo se lograrán en esta ocasión.

Indudablemente, partir de un documento de estas características no es la mejor tarjeta de presentación para la estrategia a seguir al afrontar el importante reto que España tiene por delante. Sobre los riesgos potenciales de dicha estrategia trata la siguiente sección.

6. Los riesgos

La profunda crisis económica generada por el parón en la actividad productiva por la pandemia hace que sea imperioso poner el máximo esfuerzo en el éxito del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, cuyas líneas directrices se recogen en el documento [España Puede](#), accesible en la web de Presidencia del gobierno.

Una fuente de riesgo proviene de que los seis pilares establecidos por la Comisión Europea (CE) y, por ello, también las cuatro políticas transversales elegidas por el gobierno de España, estén formuladas en términos genéricos: transformación digital, transición ecológica, eliminación de las brechas de género, cohesión social y territorial. Es comprensible que así se haya hecho a nivel de la CE, una vez que se decidió que la selección y el diseño de las políticas concretas sería responsabilidad de los gobiernos nacionales; es menos comprensible que no se haya concretado más a nivel nacional. Adicionalmente, la CE requiere para la liberación de los fondos asignados a cada país la comprobación de que se está avanzando en las reformas recomendadas en el [Semestre Europeo](#) (SE), que tienen un carácter muy específico. La combinación de recomendaciones del SE y los seis pilares de la CE, configuran un contexto que

requiere actuaciones específicas (acerca de las recomendaciones del SE), a la vez que permite bastante flexibilidad (en la identificación de las políticas que pueden enmarcarse bajo alguno de los seis pilares).

Estos aspectos delimitan algunos riesgos que podrían impedir o dificultar el logro de los objetivos trazados en España puede, y hacer lo posible por evitar que se hagan realidad, que paso a describir:

- Es en la selección de proyectos a nivel nacional donde nos podemos perder en los grandes conceptos; todo lo que tiene tintes ecológicos parece ser bueno, todo lo que suena a digitalización nos sirve, y la cohesión social y territorial se puede conseguir por muchos canales diferentes. El reto es concretar estos términos en actuaciones concretas: ¿digitalizar es proveer a un determinado grupo social (sea estudiantes, maestros, funcionarios) de un equipo informático con wifi y conexiones de alta velocidad? ¿qué entendemos por cohesión social? ¿qué objetivos buscamos con ella? Este es un riesgo que es mucho más peligroso en un diseño de actuaciones *bottom-up* como el que parece que vamos a seguir en España, donde se pide a las empresas e instituciones privadas y públicas que sometan sus propuestas de proyectos para recabar financiación de los fondos europeos. Por el contrario, cuando se trabaja con un esquema *top-down*, en el que se han trazado unos pocos objetivos ambiciosos, los proyectos financiados deben perseguir, en combinación con otros que se desarrollarán paralelamente o en secuencia, el logro de tales objetivos. Esto hace que sea mucho más difícil que la referencia a grandes conceptos motiven a apoyo a proyectos cuyo beneficio social a largo plazo sea dudoso.
- España Puede está repleto de referencias a políticas que han sido sugeridas o propuestas desde hace tiempo, pero que no han sido acometidas; o a algunas actuaciones, como la digitalización de la administración, que no han tenido el efecto prometido. Sería enormemente útil disponer de un análisis acerca de qué es lo que hemos hecho mal en el pasado; o qué dejamos de hacer, y cuáles han sido las razones de tal inacción ¿Por qué va a ser ahora más creíble que en los sucesivos planes de Ciencia que se han hecho hasta ahora, y en la ley de Presupuestos de años atrás, el logro de una inversión en I+D+I del 2% del PIB? Esto es importante, porque la promesa de un futuro mejor, basada en la relación de políticas que se describen en España Puede sería más creíble si estuviera acompañada de este tipo de análisis. Claro, que todo sería más sencillo si tal rendición de cuentas se hubiese realizado en su momento,
- las posibles deficiencias en la coordinación del seguimiento y aplicación de los fondos en las diferentes CCAA, que pudiera retrasar alguna actuación o incluso dificultar su materialización. Este riesgo es importante, porque el retraso de una CCAA en llevar a cabo un determinado programa aprobado por la CE y, con ello, su insuficiente aplicación en el contexto nacional, podría suscitar reservas en la concesión de fondos para otros programas,
- la necesidad de fijar criterios para posibles desviaciones presupuestarias en la ejecución de programas y políticas por parte de empresas concesionarias de ayudas; el sector público español tiene una dilatada historia de desviaciones que han sido asumidas finalmente por el Estado, es decir, por los ciudadanos; incluso existe una tradición de pujar precios reducidos en los concursos públicos para lograr la concesión de un proyecto, ante la expectativa de que cualquier incremento de coste que finalmente se materialice será

finalmente cubierto por el Estado. En todo caso, en los acuerdos formales que puedan establecerse, la colaboración debe hacer que el Estado comparta riesgos con el concesionario, pero también beneficios,

- la ausencia de referencia al sistema de ciencia e investigación nacional, que cuenta con un notable prestigio internacional, para llevar a cabo la tarea de evaluación de propuestas. En esta tarea, el sistema de ciencia tiene una profunda experiencia, pues es una parte esencial de su funcionamiento. Pero, a pesar de que desde la administración se reconocen las enormes dificultades de llevar a cabo la evaluación de propuestas en el reducido margen de tiempo del que presumiblemente pueda disponerse para ello, no está previsto este recurso,
- la necesidad de que los procedimientos de solicitud de ayudas y su evaluación permitan que las empresas medianas y pequeñas que lo deseen puedan concurrir, sin necesidad de incurrir en costes administrativos que pudieran ser excesivos para ellas,
- el precedente de la concesión de ayudas a empresas sistémicas en dificultades sin contraprestación aparente, y sin exigir una condicionalidad coherente con los seis pilares de la CE sobre los que se soporta el programa Next Generation EU: transición ecológica, transformación digital, etc.. Un ejemplo es la ayuda de 475 millones de euros concedida a Air Europa con cargo al Fondo de Apoyo a la Solvencia de Empresas Estratégicas, que no solo no ha incorporado dicha condicionalidad, sino que ha buscado únicamente hacer posible que IAG materializara su compra y se preserve el empleo, aunque desconocemos los compromisos adquiridos a tal respecto. Una política de gobierno requiere establecer prioridades y tomar [decisiones](#) como ésta, pero, especialmente en el contexto actual, la sociedad debe conocer la justificación de las decisiones adoptadas y, por supuesto, poder acceder a toda la información existente sobre ellas. Algo similar sucede con las ayudas sectoriales [concedidas](#) a algunos sectores (hostelería, restauración, comercio), seguramente con toda justificación, pero no a otros, o la concedida a algunos [medios de comunicación](#) al inicio de la pandemia, pero no a otros. Pueden ser decisiones plenamente justificadas, pero hay que enmarcarlas dentro de nuestro proyecto de recuperación,

Finalizo la relación con lo que considero que son los tres riesgos mas importantes:

- la ausencia de un mecanismo de seguimiento continuado de la realización de los programas y políticas que permitiera corregir el rumbo si se observasen algunas dificultades, a la vez que se evalúa el impacto que van alcanzando. Hemos de huir de la lógica frecuentemente imperante de que, contrariamente a todo lo que sabemos, la aplicación del gasto en una determinada política, por sí sola, permite alcanzar el objetivo buscado. En los documentos públicos hasta ahora conocidos sólo se considera una evaluación a posteriori, una vez finalizado el proyecto, y, para ello, se ha establecido un esquema de seguimiento por parte del Tribunal de Cuentas y de la Intervención General del Estado. Pero se trata de un seguimiento puramente contable. Sería crucial disponer de sistemas de supervisión, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, examinando el grado de cumplimiento de los objetivos inicialmente trazados para cada proyecto pero, lamentablemente, no aparecen especificados en ninguno de los escasos documentos relativos a la gestión de los fondos europeos que hasta la fecha se han hecho públicos.

- la decisión de no establecer una agencia pública autónoma para la gestión de los fondos, dejando esta tarea en manos de una amplia comisión [interministerial](#), presidida por el presidente del gobierno, con una Comisión Técnica de apoyo, y otorgando un papel importante a la comisión sectorial de las CCAA. La magnitud de los fondos y la dimensión de las tareas de reconstrucción social y económica hacen inverosímil este diseño, que parecería requerir de un cuerpo suficiente de personal capacitado y con experiencia en las diversas tareas que requiere la gestión de los proyectos que se lleven a cabo. Además, debiera ser imprescindible una gestión independiente del poder político y, para ello, una agencia autónoma, con suficiente dotación de personal capacitado, funcionario o no funcionario, sería lo más adecuado. Puede argumentarse la premura de tiempo, pero hemos tenido oportunidad de organizar este modo de gestión desde julio y, en todo caso, podría no implicar mucha más complejidad que el [reforzamiento](#) que se está llevando a cabo en el ministerio de Hacienda para hacerse cargo de la gestión de los fondos europeos. La ley de Presupuestos Generales para 2021 incorpora las “Agencias estatales”, a las que permite la contratación de personal directivo externo a la administración. Esta figura, que no aparece en ninguna de las referencias (transmitidas por la prensa) acerca de la gobernanza de los Fondos Europeos, debería ser relevante, avanzando en la separación de la administración pública respecto del poder político.
- un último elemento transversal de riesgo estriba en que pueda no existir el impulso reformador suficiente. Más allá de cumplir con el requisito que impone la CE en relación con las recomendaciones del SE, es crucial comprender que el éxito de muchas de las actuaciones que puedan llevarse a cabo bajo el paraguas del programa Next Generation EU requeriría la realización de reformas que llevan mucho tiempo pendientes. Es una lista amplia: de la administración pública, del mercado de trabajo, del sistema público de pensiones, del sistema sanitario, del sistema de ciencia, etc.. Pero es importante que las reformas sean realmente asumidas internamente y no se hagan únicamente por la exigencia exterior. Solo así serán realmente eficaces.

El análisis de reformas pendientes es, precisamente, el tema de la siguiente sección.

7. Reformas

Uno de los riesgos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia estriba en no acometer las reformas necesarias para que las políticas que se pongan en marcha con financiación del programa Next Generation EU tengan los objetivos deseados. De hecho, el mayor peligro reside actualmente en ignorar la necesidad de tales reformas pensando que la importante inversión que se va a llevar a cabo será, por sí sola, suficiente para generar el impulso innovador, la transformación digital y la transición ecológica que España necesita para un futuro de crecimiento y progreso sostenido e inclusivo. Sería un enorme error.

En principio, este parecería un temor infundado; el documento España Puede reconoce la necesidad de reformas. En él se habla de la necesidad de acometer “*reformas estructurales dirigidas a la transición hacia una economía y sociedad climáticamente neutras, sostenibles, circulares, respetuosas con los límites impuestos por el medio natural y eficientes en el uso de recursos* (pág. 9)”. “*Así, para acompañar el impacto de la inversión pública y privada, es preciso poner en marcha reformas normativas de carácter horizontal que permitan una mejora*

generalizada de la productividad y una mayor eficiencia en el gasto público, generando un círculo virtuoso con los proyectos de inversión (pág. 20)". También se habla de *"Reformas estructurales y las inversiones que se pongan en marcha, con el objetivo último de recuperar el crecimiento, fomentar la creación de empresas y acelerar la generación de empleo (pág. 21)"*, y del objetivo de *"acelerar y profundizar el importante programa de reformas estructurales impulsado por el Gobierno desde hace dos años, recogido en la Agenda del Cambio, que permita sentar una base sólida para el desarrollo futuro (pág. 11)"* que permitan una transición ecológica. Pero se hace en un sentido genérico, sin describir cuáles son dichas reformas, ni cuál sea su prioridad, ni mucho menos se especifican los calendarios de introducción de las mismas. Se afirma que el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia recogerá *"Reformas e inversiones para el refuerzo del capital natural, tecnológico y humano, para aumentar la productividad y el crecimiento potencial generador de empleo (pág. 29)"*; *"Reformas para una transición medioambiental justa que desarrolle las capacidades estratégicas de la economía verde (PNIEC) (pág.22)"*

A lo largo del documento se hacen referencias a algunas reformas concretas¹¹ pero no parece que tales referencias, más explícitas y concretas, pretendan agotar la lista de reformas a que se refieren de modo genérico los autores del documento.

Un principio básico al que he hecho referencia con anterioridad es que la aplicación de los Fondos Europeos no tendrá mucho impacto, ni éste será muy dilatado en el tiempo, si nos limitamos a solicitar propuestas de políticas y programas que pretendan resolver algunos problemas específicos, sin formar parte de una estrategia de amplias miras y con objetivos de largo plazo. Es imprescindible aprovechar el actual contexto para acometer reformas, sin las cuales los programas y políticas tendrán un impacto menor. Siempre hay excusas para no acometer reformas, por algunas de las cuales se clama desde hace décadas, sin que nunca se lleven a cabo. Los periodos de bonanza pueden ser más favorables para su implementación, pero entonces hay reticencias a introducir cambios que puedan frenar un panorama económico que es positivo. Por otra parte, un momento de crisis puede ser tan oportuno para introducir reformas como cualquier otro; algunos países (Suecia, España en los años 50) han acometido reformas importantes con éxito en tales periodos.

La segunda razón para llevar a cabo reformas es que España ha sido especialmente perezosa en la realización de las mismas, a pesar de ser apremiada repetidamente a ello por las instancias europeas de las que formamos parte. En particular, el [Semestre Europeo](#), que evalúa el grado en que se ha hecho un "avance importante", un "avance medio", o "no se ha hecho nada", acerca de las recomendaciones emitidas en informes previos, recrimina sistemáticamente nuestra falta de atención. Algunas de las importantes recomendaciones se refieren al mercado de trabajo; durante años hemos venido reformando aspectos concretos, pero los grandes problemas: elevada tasa de paro, elevada temporalidad, dualidad laboral, apenas han disminuido. La CE ha pedido también repetidamente la unidad de mercado en España, sin que haya avanzado apenas, posiblemente por concesión a las CCAA, a pesar de las

¹¹ Reforma integral y modernización del sistema de Justicia, Reforma de los instrumentos de financiación para la internacionalización y diversificación geográfica hacia nuevos mercados, Reforma institucional y fortalecimiento de las capacidades del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación, Reforma del modelo de acogida de solicitantes de asilo y protección humanitaria, Reforma profunda de las políticas activas de empleo, Reforma fiscal.

muchas dificultades que genera para la actividad empresarial. Y, por supuesto, es imprescindible recuperar las agencias públicas autónomas de evaluación. Afortunadamente, contamos con la AiReF, a instancias de la UE, aunque no sea esta su principal función; sin embargo, hemos desatendido las solicitudes de creación de otras agencias de evaluación.

No es este el momento de describir en detalle las reformas pendientes, lo que deben llevar a cabo los expertos en las respectivas materias, y me limitaré a mencionarlas brevemente. Pero es crucial que las reformas no se hagan simplemente por la condicionalidad que las recomendaciones del Semestre europeo puedan imponer sobre la llegada de los fondos; cuando las reformas se hacen por imposición, sin ser asumidas por el gobierno que ha de implementarlas, [suelen fracasar](#).

Algunos autores han subrayado la conveniencia de aplicar la recomendación del Consejo Europeo de septiembre de 2016, para la introducción de un Comité Nacional de Productividad, con el objetivo de facilitar la identificación e implementación de reformas. Este tipo de organismo, que ya cuenta con varios antecedentes en países de nuestro entorno, debería analizar la evolución de la productividad y la competitividad del país, identificar las reformas estructurales que favorezcan su mejora, facilitar su implementación, y llevar a cabo su evaluación posterior.

Otras reformas necesarias serían la reforma de la sanidad y la reforma del sistema de ciencia e investigación; al hilo de esta última, la reforma del sistema de Universidades, y especialmente de su gobernanza, es urgente. Para que el Estado pueda desarrollar una estrategia como impulsor de la innovación es necesario contar con un sistema nacional de innovación ágil y experimentado en la gestión de proyectos y bien conectado con agencias internacionales de evaluación de la investigación; menos preocupado por imponer fuertes restricciones administrativas a los investigadores, en prevención de posibles incumplimientos, que con una evaluación exigente de su desempeño a posteriori. Es crucial que se realice un esfuerzo robusto y sostenido de estímulo de la actividad investigadora, que permita el desarrollo de potentes centros de investigación, con capacidad para establecer convenios de colaboración e intercambio de personal con los centros más relevantes del mundo. Un esfuerzo sostenido es también preciso para garantizar la estabilidad de los puestos de trabajo para los investigadores que colaboran en un proyecto, como mínimo durante la realización del mismo; no es sostenible que centros y equipos de investigación vivan con la angustia permanente de si dispondrán de los fondos y las plazas que necesitan en cada ejercicio anual.

La reforma del sistema público de pensiones es repetidamente solicitada por la CE; no tiene sentido que los responsables políticos, incluso los ministros responsables en ocasiones continúen difundiendo el mensaje de que “el sistema público de pensiones es sostenible”. Conviene examinar detenidamente las opiniones de muchos expertos, incluyendo los informes solicitados por los gobiernos españoles en distintos momentos, y los rigurosos estudios realizados desde hace años por distintos investigadores sobre la viabilidad del sistema público de pensiones y los potenciales efectos de posibles reformas del mismo.

La reforma de la Administración es, posiblemente, el eje central del que depende la modernización definitiva de nuestra sociedad y nuestra economía. Necesitamos una Administración pública moderna, en lo tecnológico y en los procedimientos, que pueda gestionar eficazmente proyectos y políticas. Algunos cambios en cuatro líneas podrían mejorar

muy significativamente aspectos muy importantes de nuestra vida en sociedad; cambios que estarían motivados por el intento de que la esfera política ocupe su lugar y no se mezcle de manera inadecuada con la administrativa.

El primero sería lograr una clara mejora en la gestión de las políticas y programas públicas. El establecimiento de agencias autónomas en las administraciones públicas separaría las tareas de apoyo técnico y legal a la tarea de gobierno, de las actividades de control, gestión y regulación. Estas últimas deben estar en manos de agencias autónomas, que pueden llevar a cabo sus tareas con mayor imparcialidad, favorecer la incorporación de profesionales adecuadamente capacitados para las funciones que han de desarrollar, y dotar de mayor agilidad a las decisiones que hayan de tomarse. Las Agencias Estatales, recuperadas en la ley del Presupuestos de 2021 (fueron creadas hace unos años, pero eliminadas posteriormente) contemplan la posibilidad de contratar personal directivo, sea funcionario público o no, para llevar a cabo políticas y programas en función de su capacidad y experiencia para ello. A pesar de su inclusión en dicha Ley, no se contempla esta posibilidad, al menos de momento, para la gestión de los fondos europeos.

En segundo lugar, necesitamos una administración pública independiente, profesionalizada y sin injerencias o intereses espurios. La figura del directivo público profesional no se ha desarrollado desde 1997, en que se aprobó en el estatuto básico del empleado público. El personal directivo, sea funcionario público o no, estaría contratado por su probada capacidad y experiencia, con rendición de cuentas al final de su contrato respecto del programa que se le encargó, acabando así con la “libre designación” y el “libre nombramiento y cese” de directivos. La función pública debe estar libre de ataduras políticas para que realmente sirva a los intereses de los ciudadanos y de la sociedad, no de los partidos políticos o los lobbies económicos. La administración pública “pertenece” a la sociedad civil, no a los gestores públicos, a los políticos o a grupos de interés; no está al servicio del Estado, sino al servicio de los ciudadanos.

Como tercera reforma, el trinomio formado por la transparencia en la toma de decisiones, la evaluación de políticas y programas, y la rendición de cuentas de los directivos públicos, deben formar la base sobre la cual sustentar la acción de una administración pública al servicio de los ciudadanos, gestionada por directivos públicos profesionales independientes del poder político. La transparencia del sector público es especialmente necesaria cuando España, pendiente de recibir 140.000 millones de euros de la UE, precisa demostrar la máxima credibilidad. Debe complementarse con la evaluación de políticas públicas, que permita aprender de los errores y mejorar la gestión pública futura, y con la rendición de cuentas de quienes se encuentran al frente de instituciones y agencias públicas. La evaluación es un elemento esencial para mejorar la eficiencia de los programas públicos, pero la experiencia de la Agencia Nacional de Evaluación (Aeval), creada en 2010 y disuelta en 2017, fue frustrante.

En cuarto lugar, habría que aliviar la excesiva y compleja burocracia que se interpone entre la administración y los ciudadanos. Es preciso simplificar los trámites administrativos de todo tipo, excesivamente complicados en su mayoría, facilitar su resolución digital siempre que sea posible, y mejorar la coordinación de los distintos niveles de nuestras administraciones públicas, aclarando la confusión competencial entre los distintos niveles del Estado, y respetando la unidad de mercado en todo el territorio nacional.

Resumen

Este artículo intenta delimitar los principales aspectos relativos al diseño y puesta en práctica de un plan de recuperación económica y social bajo la financiación de los programas de ayuda de la Unión Europea.

El diseño y ejecución de tal plan es una tarea muy compleja, por la magnitud de los fondos disponibles, y porque requiere tener una estrategia de largo plazo compartida por todos, que nos una como un país con un proyecto de futuro común. Nuestros representantes políticos deben asumir la responsabilidad que encierra un reto de esta naturaleza, adoptar acuerdos con compromiso de mantenimiento, abandonando la estéril polarización en la que andan inmersos desde hace tiempo, y situar definitivamente el bienestar de los ciudadanos en el centro de su tarea. No cabe pedir que tengan la capacidad de identificar las actuaciones óptimas, pero sí que acudan a los colectivos de la sociedad civil que pueden aportar su talento y experiencia para identificar fortalezas, diseñar objetivos, definir tareas y evaluar proyectos.

El plan debe definir objetivos de largo plazo ambiciosos, que puedan servir de estímulo e ilusionen a todos, y fijen las bases de un progreso robusto, sostenido e inclusivo, en beneficio de los ciudadanos actuales y de las generaciones futuras. Tras describir las características que debiera tener un plan de esta naturaleza, se enfatiza en este trabajo la enorme importancia que tiene involucrar a la sociedad como protagonista del camino que se emprende. Los ciudadanos deben sentirse representados en la toma de decisiones, y deben estar informados acerca de los criterios que rigen el diseño del plan, la selección de proyectos y programas, así como del resultado que estos alcanzan.

Después de analizar en cierto detalle el documento de presentación del plan de recuperación, transformación y resiliencia, este trabajo examina algunos riesgos que pueden condicionar la eficacia de dicho plan. Es preciso utilizar un sistema riguroso de evaluación y seguimiento de proyectos, que pueda corregir a tiempo posibles desviaciones o modificar objetivos, si fuese necesario, materia en la que podría colaborar el sistema nacional de ciencia e investigación. Las empresas medianas y pequeñas deben tener la opción de presentar propuestas cuya realización pudiera contribuir, por otra parte, a su crecimiento y quizá en su consolidación en grupos de mayor tamaño. Pero el mayor peligro es que ignoremos que los proyectos de recuperación económica que emprendamos no serán muy eficaces si no encuentran el contexto institucional adecuado. Es preciso afrontar reformas que llevan pendientes mucho tiempo y que se hacen ahora imprescindibles, si queremos que las actuaciones que puedan llevarse a cabo con la financiación de los fondos europeos sean eficaces a largo plazo.