



Gestión y Análisis de Políticas Públicas

ISSN: 1134-6035

ISSN: 1989-8991

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

Ares Castro-Conde, Cristina
Capacidad administrativa e implementación de la política de cohesión de la UE
Gestión y Análisis de Políticas Públicas, núm. 29, 2022, pp. 52-71
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11061>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281572129005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en [redalyc.org](https://www.redalyc.org)

GAPP, número 29, julio de 2022

Sección: BLOQUE II: CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y EJECUCIÓN DE FONDOS EUROPEOS

Recibido: 28-02-2022

Aceptado: 20-06-2022

Publicado: 14-07-2022

DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11061>

Páginas: 52-71

Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional



Referencia: Ares Castro-Conde, C. (2022). Capacidad administrativa e implementación de la política de cohesión de la UE. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 29, 52-71. <https://doi.org/10.24965/gapp.11061>

Capacidad administrativa e implementación de la política de cohesión de la UE¹

Administrative capacity and implementation of EU Cohesion Policy

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

NOTA BIOGRÁFICA

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

RESUMEN

El éxito de la política de cohesión de la UE, como ocurre más generalmente con las políticas públicas elaboradas en el ámbito de la Unión, está condicionado por la capacidad administrativa de las organizaciones públicas de ámbito nacional, regional y local responsables de su implementación. La necesidad de fortalecer estas habilidades en distintos territorios y sectores, a fin de garantizar la ejecución de las inversiones asignadas, ha llevado a la Comisión Europea, en colaboración con la OCDE en algunas iniciativas, al diseño de diversos instrumentos que ha puesto a disposición de las Administraciones estatales para contribuir a mejorar sus habilidades administrativas. Este artículo revisa la literatura conceptual sobre capacidad para la elaboración de políticas y clarifica la definición de capacidad administrativa. Asimismo, da cuenta de diversos trabajos empíricos sobre la relación entre capacidad administrativa y absorción de los fondos europeos, así como de los principales proyectos de fortalecimiento de habilidades administrativas promovidos por la Dirección General de Política Regional y Urbana (DG REGIO) de la Comisión Europea.

PALABRAS CLAVE

Capacidad administrativa; política de cohesión de la UE; Dirección General de Política Regional y Urbana (DG REGIO); capacidad para la elaboración de políticas.

ABSTRACT

The success of EU cohesion policy, as it happens more generally with the public policies that are made at the EU level, is dependent on the administrative capacity of the public organizations with implementing powers within each Member State, including the regional and local tiers. The necessity to develop these skills in different territories and sectors, to guarantee the execution of the investments assigned, has required the European Commission, in cooperation with the OECD in some initiatives, to provide diverse tools for

¹ Agradecemos a los evaluadores anónimos y al equipo editorial de la revista sus sugerencias y comentarios a la primera versión de este artículo.

national Administrations to help them to strengthen these skills. This contribution reviews the conceptual literature on policy capacity, and it clarifies the definition of administrative capacity. Furthermore, it examines various empirical papers that deal with the link between administrative capacity and the absorption of EU funds, along with the main projects for administrative capacity development that have been conducted by the European Commission's Directorate-General for Regional and Urban Policy (DG REGIO).

KEYWORDS

Administrative capacity; EU cohesion policy; Directorate-General for Regional and Urban Policy (DG REGIO); policy capacity.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN: ADMINISTRACIONES PÚBLICAS NACIONALES Y ÉXITO DE LA UE. 1. ¿DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO CUANDO HABLAMOS DE CAPACIDAD ADMINISTRATIVA? 2. CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y EJECUCIÓN DE LOS FONDOS EUROPEOS. 3. ¿CÓMO LA COMISIÓN EUROPEA HA CONTRIBUIDO A MEJORAR LA CAPACIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES NACIONALES? 4. REFLEXIONES FINALES. ANEXO: RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS DIRIGIDAS A LAS AUTORIDADES DE GESTIÓN EN EL PERÍODO 2021-2027. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

«¿Por qué los científicos sociales deben preocuparse por la implementación? La respuesta es clara: llevar a la práctica una ley o un programa del gobierno no es algo que acontezca de forma automática, ni es tampoco un asunto únicamente técnico o apolítico (...) si estamos interesados en la medida en que un sistema político es capaz de resolver los problemas a los que se enfrenta, necesitamos estudiar no solo el modo en que se alcanzan las decisiones y el carácter de los productos normativos resultantes sino también la forma en que la ley se ejecuta en la práctica» (Treib, 2014, p. 5).

«Es esencial invertir en la gobernanza, desarrollar unas capacidades adecuadas en todos los niveles de gobierno para gestionar los fondos de la UE y diseñar estrategias de inversión sólidas» (Comisión Europea, 2020b, p. 1).

INTRODUCCIÓN: ADMINISTRACIONES PÚBLICAS NACIONALES Y ÉXITO DE LA UE

El éxito de las políticas públicas de la Unión Europea (UE) depende de la capacidad de las Administraciones de ámbito estatal, en tanto que actores responsables de su ejecución. Dicho de otro modo, el déficit de implementación de algunas políticas de la UE, incluido el presupuesto, está relacionado con la falta de las habilidades pertinentes para su ejecución en numerosas Administraciones de ámbito local, regional y nacional. Estas carencias tienen efectos negativos en términos de confianza y calidad democráticas, así como crecimiento y bienestar. Para dimensionar la relevancia económica y política de estas debilidades administrativas, nótese, por ejemplo, que, en 2015-2017, más del 70 % de la inversión pública en Portugal, Croacia y Lituania o más del 50 % en Polonia, Letonia, Hungría y Eslovaquia se financió con recursos de la política europea de cohesión (OCDE, 2020, p. 29).

Dado el carácter estratégico para la competitividad de la economía europea y la cohesión social y territorial de la capacidad administrativa de las Administraciones nacionales, en tanto que condición para la ejecución de las inversiones de la Unión programadas en diversos Estados miembros y sectores, la Comisión Europea ha desarrollado programas de fortalecimiento de capacidades administrativas en el período de programación 2014-2020, en preparación para el actual marco financiero plurianual (MFP) 2021-2027, con anterioridad a la pandemia y la incorporación de los fondos del instrumento temporal de recuperación *Next Generation EU* (NGEU), que refuerzan los objetivos de cohesión.

Si bien la definición operacional de capacidad administrativa empleada por la Dirección General de Política Regional y Urbana (DG REGIO) de la Comisión Europea es clara, en el ámbito del análisis de políticas, se mantiene cierta imprecisión conceptual y no se ha consolidado una definición de referencia del concepto

«capacidad administrativa». Además, desde el punto de vista del empleo del conocimiento acumulado sobre la medición de las habilidades administrativas y el rendimiento de los programas de fortalecimiento de estas destrezas, otra limitación reside en que gran parte de este conocimiento versa sobre países menos desarrollados de otras regiones del mundo, donde han puesto el foco distintas organizaciones promotoras de capacidades institucionales de ámbito global, como el Banco Mundial o Naciones Unidas. Incluso, en materia de ejecución de políticas de la UE, contamos con numerosas evidencias cualitativas de países de Europa Central y Oriental (véase, por ejemplo, Dimitrova, 2002 y Verheijen, 2007), pero apenas datos de Administraciones de Estados miembros de Europa Occidental, como Dinamarca, Finlandia, Suecia, Luxemburgo, Austria, Grecia o Portugal (Treib, 2014, p. 16); también son infrecuentes las comparaciones sistemáticas de habilidades de las organizaciones públicas nacionales entre sectores de un mismo país (Treib, 2014, p. 16-17).

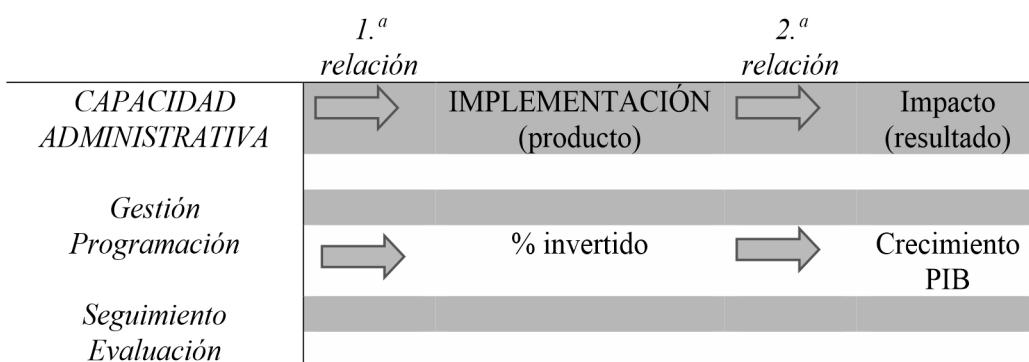
Teniendo en cuenta la trascendencia de los fondos tanto del NGEU como de la política de cohesión de la UE en el MFP 2021-2027, este artículo trata de clarificar la noción de capacidad administrativa, así como la relación esperada entre esta variable y la ejecución de las inversiones del NGEU y del MFP en curso por parte de las Administraciones nacionales. Asimismo, el texto reúne información para las organizaciones públicas que deseen recibir asistencia de DG REGIO y/o de trabajadores de Administraciones de referencia en materia de ejecución de los diversos fondos europeos, como ayuda en sus actuaciones de fortalecimiento de destrezas para posibilitar la ejecución completa y fructífera de estas inversiones.

De aquí en adelante, el artículo se estructura del modo siguiente. El primer apartado se ocupa de la clarificación de la idea de capacidad administrativa en diálogo con conceptos como capacidad para la elaboración de políticas, calidad del gobierno o de la gobernanza, o capacidad del Estado; el segundo apartado versa sobre la relación empírica demostrada entre capacidad administrativa y absorción de fondos europeos; el tercero examina las iniciativas de DG REGIO para contribuir al desarrollo de destrezas para la implementación de la política de cohesión de la UE en las Administraciones nacionales. El texto se completa con unas reflexiones finales, las referencias bibliográficas y un anexo que detalla las recomendaciones de DG REGIO para el desarrollo de capacidades dirigidas a las autoridades de gestión en el período de programación 2021-2027.

1. ¿DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO CUANDO HABLAMOS DE CAPACIDAD ADMINISTRATIVA?

Las variables políticas y, entre ellas, los factores institucionales importan en la explicación de las diferencias no solo en la calidad de las decisiones de políticas sino también en su exitosa implementación (Comisión Europea, 2018b; Milio, 2007; Smeriglio et al., 2015).

TABLA 1. RELACIÓN ENTRE CAPACIDAD ADMINISTRATIVA, PRODUCTO Y RESULTADO



Fuente: Milio (2007, p. 436).

Para clarificar, podemos definir «capacidad administrativa» como la dimensión de la capacidad para la elaboración de políticas (*policy capacity*), y ésta última, a su vez, de la capacidad del Estado, más directa-

mente relacionada con la gestión financiera y la implementación de planes y programas². Mientras que la idea de capacidad para la elaboración de políticas (*policy capacity*) se refiere a todas las fases del proceso de políticas y se extiende a actores no institucionales (Shubham et al., 2021, p. 5), la capacidad administrativa puede circunscribirse a las destrezas de las burocracias para completar la ejecución de los programas financieros y otros. Creemos que esta delimitación conceptual puede resultar de ayuda para avanzar en el diagnóstico de carencias y en el diseño de iniciativas de mejora en destrezas para la implementación, de forma más quirúrgica y pragmática, sin hacer depender los avances en estas habilidades administrativas de reformas más ambiciosas en el funcionamiento de las burocracias.

Desde su nacimiento, las burocracias se han caracterizado por sus capacidades para llevar a cabo tareas rutinarias. Sin embargo, en el siglo XXI, la inclinación a observar cualquier problema público como un asunto que puede gestionarse aplicando un procedimiento administrativo, recurriendo a la jerarquía y únicamente desde la Administración resulta obsoleta y una traba a la ejecución y el éxito de las políticas públicas, con las consecuencias que este fracaso ocasiona en términos de crecimiento y bienestar, además de insatisfacción con la política y pérdida de confianza y calidad democráticas. Nótese que el tránsito eficaz a la hora de buscar soluciones a determinados problemas públicos del gobierno a la gobernanza –esta última, no jerárquica, sino reticular–, quizás contra intuitivamente, exige una posición de los actores administrativos más fuerte e inteligente. «Cómo la burocracia y las redes coexisten y trabajan unas con otras es también una cuestión de capacidad. La burocracia precisa ser empoderada y equipada para mejorar su sensibilidad para comprender y gestionar disruptiones y coordinarse con las redes» (Shubham et al., 2021, p. 2).

«Capacidad administrativa» puede leerse, asimismo, como una dimensión del concepto más amplio de calidad del gobierno, en cuya operacionalización habitualmente se incorporan indicadores para capturar la corrupción percibida en el funcionamiento de distintos cuerpos y servicios o la satisfacción de los ciudadanos con el funcionamiento de estos, entre otras variables. DG REGIO también ha trabajado con la idea de calidad del gobierno y ha contribuido a medir en perspectiva comparada esta variable a nivel regional³.

La identificación de los atributos que componen la idea de capacidad administrativa se ha realizado ocasionalmente de forma inductiva observando qué tienen en común las Administraciones de los países que presentan un mejor rendimiento del sector público, tanto en situaciones de normalidad como en coyunturas críticas; por ejemplo, en el nivel micro de los empleados públicos, una superior formación, mejores condiciones laborales y mayor autonomía de estos trabajadores⁴. Nosotros proponemos, como hemos argumentado, vincular la idea de capacidad administrativa a la implementación de planes y programas, lo que exige, además, en el nivel organizacional y macro, destrezas para la movilización de recursos de diverso carácter, así como mecanismos para garantizar los flujos de conocimiento e información entre departamentos y con el entorno, como se detalla a lo largo de este texto.

Nuestra definición se aproxima, aunque con matices relevantes, a la empleada en la construcción del índice de capacidad del sector público, que define esta capacidad como «la habilidad de la maquinaria administrativa permanente de gobierno para implementar políticas, prestar servicios y ofrecer consejo sobre políticas a los decisores» (Polidano, 2000, p. 805). En este índice, gestado en el seno del Banco Mundial, se distinguen tres dimensiones y siete elementos (entre paréntesis): «capacidad para las políticas» (capacidad para reunir información, conocimiento experto del personal, peso institucional en el proceso de políticas), «facultades de ejecución» (cumplimiento interno –que incluye ausencia de corrupción–, cumplimiento social en diferentes sectores de políticas), «eficiencia operacional» (eficacia y rentabilidad, calidad del servicio –incluye ausencia de demoras–) (Polidano, 2000, p. 819).

Aunque, en general, construidas, más ampliamente, a partir de la noción de capacidad para la elaboración de políticas (*policy capacity*), hoy en día existen múltiples herramientas teóricas y experiencias disponibles como apoyo para el mapeo de debilidades en capacidades administrativas y que pueden consultarse

² No es este trabajo el lugar para revisar la noción de «capacidad del Estado», que va más allá del diseño e implementación de políticas y se refiere a la posibilidad de ejercer eficazmente la autoridad sobre el territorio. Las personas lectoras interesadas en profundizar sobre el concepto de capacidad del Estado pueden familiarizarse con monografías como Acemoglu y Robinson (2019) y Fukuyama (2016); además de recurrir a productos como Berwick y Christia (2018) y Cingolani (2013). También se recomienda el monográfico coordinado por Arias (2021).

³ En el número monográfico del que forma parte este artículo, se incluye la reseña del libro seminal de Charron et al. (2013). Las personas interesadas en la operacionalización del concepto de calidad de gobierno, así como en el empleo de la base de datos de calidad del gobierno regional en Europa, podrían emplear, para comenzar, Charron et al. (2015) y Rodríguez-Pose y Ketterer (2020).

⁴ Véase en relación con las habilidades administrativas de nivel micro la monografía de Van der Wal (2017) reseñada en este monográfico, así como las demás recensiones integradas en este número especial.

a lo largo de la senda de mejora continua en estas destrezas que está llamada a trazar cada organización pública.

Wu et al. (2015) distinguen seis tipos de capacidades, combinando los siguientes dos criterios: carácter de la competencia (que podría ser analítica, operacional o política) y nivel de la competencia (individual, organizacional o sistémico). Shubham et al. (2021), por su parte, brindan un marco de capacidades para la elaboración de políticas a fin de tomar decisiones que permitan superar estas carencias de modo eficaz.

TABLA 2. TIPOS DE CAPACIDADES

		Carácter		
		Analítico	Operacional	Político
Nivel	Sistémico	Capacidad analítica sistémica: <ul style="list-style-type: none"> • Sistemas para recoger y disseminar información • Acceso a sistemas de asesoramiento sobre políticas competitivos • Apoyo político para el análisis de políticas riguroso y la evaluación 	Capacidad operacional sistémica: <ul style="list-style-type: none"> • Coordinación entre gobiernos y entre agencias • Coherencia de las comunidades y redes de políticas • Claridad en los roles y responsabilidad de las agencias 	Capacidad política sistémica: <ul style="list-style-type: none"> • Rendición de cuentas política por las políticas públicas • Confianza en el gobierno • Participación de actores no institucionales en el proceso de elaboración de políticas
	Organizacional	Capacidad analítica organizacional: <ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidad de trabajadores con capacidad de análisis • Herramientas y procesos para recoger y analizar datos • Compromiso de la organización con la política pública basada en datos 	Capacidad operacional organizacional: <ul style="list-style-type: none"> • Compromiso de la organización con el logro de objetivos • Disponibilidad de recursos financieros y humanos • Coordinación del proceso interno • Gestión del rendimiento • Rendición de cuentas administrativa 	Capacidad política organizacional: <ul style="list-style-type: none"> • Legitimidad del proceso de elaboración de políticas • Procesos para la implicación de los actores clave • Acceso a los actores clave en la decisión sobre la política pública
	Individual	Capacidad analítica individual: <ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento y competencias en materia de análisis de políticas y evaluación 	Capacidad operacional individual: <ul style="list-style-type: none"> • Conocimientos técnicos en materia de planificación, contratación, presupuestación, delegación, dirección, y coordinación 	Capacidad política organizacional: <ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento sobre el proceso de la política y las posiciones de los actores clave • Competencias para la búsqueda de consensos, comunicación y negociación

Fuente: Adaptado de Wu et al. (2015) y Shubham et al. (2021).

Con relación a las habilidades de las burocracias para completar la ejecución del presupuesto y otras políticas, para Shubham et al. (2021) serían clave las capacidades para movilizar recursos financieros y humanos, el compromiso con la gestión por objetivos y basada en el rendimiento, la coordinación interna y la rendición de cuentas administrativa. Estos autores apuntan que, en el nivel micro, debe contarse con empleados públicos con conocimiento y competencias para el análisis de políticas y la evaluación, así como personas en la dirección política que conozcan los procesos de políticas públicas y las posiciones de los actores clave y que sean buenas negociadoras y constructoras de consensos, además de hábiles comunicadoras.

Nos han interesado trabajos que emplean herramientas conceptuales como las anteriores para identificar debilidades analíticas y operativas importantes en el sistema sociosanitario español en relación con la respuesta a la COVID-19, tales como «la infradotación estructural de recursos, fallos de funcionamiento en los órganos de coordinación, problemas de seguridad jurídica, mecanismos de coordinación intergubernamentales e intersectoriales, transparencia y coordinación de datos entre CC.AA, y regulación de los comités de asesoramiento» (Vidal y Barragué, 2020, p. 78).

Además, Capano (2020) ha examinado tanto el diseño como la implementación de las iniciativas económicas y sanitarias de respuesta a la COVID-19 en Italia, en tanto que primer país epicentro de la pandemia del mundo occidental, recurriendo al concepto de capacidad del Estado. Su análisis incluye variables políticas como el ascenso de partidos populistas, que dificultaría el alcance de consensos en el diseño de políticas, así como elementos institucionales, tales como la asimetría entre el parlamentarismo de la configuración institucional estatal y, en cambio, el carácter presidencial de los sistemas políticos regionales, que llevaría a una mayor politización de la ejecución en numerosas áreas de políticas en las regiones, según este autor (Capano, 2020, pp. 3 y 4). En lo que nos ocupa en este artículo, empleando índices globales de calidad de la gobernanza, en particular, *Worldwide Governance Indicators* (Banco Mundial, 2020) y *Sustainable Governance Indicators* (Bertelsmann Stiftung, 2018), el autor pone el foco, aunque sin emplear explícitamente la noción de capacidad administrativa, en las carencias en destrezas para la implementación de políticas en Italia en comparación con la mayoría de los países europeos y en el deterioro de estas habilidades en este país en los últimos veinte años (Capano, 2020, p. 4). Concluye que, en contextos con escasas capacidades para la ejecución de políticas, las organizaciones públicas se encuentran a la deriva; sin más, ancladas en inercias institucionales (*path dependence*), sin resortes que les permitan reaccionar de forma ágil y flexible ante un suceso disruptivo como una pandemia. El autor también reconoce que las destrezas que confieren capacidad administrativa «únicamente pueden existir antes de la crisis y no pueden inventarse durante el proceso» (Capano, 2020, p. 16).

Empleando del mismo modo la base de datos global *Worldwide Governance Indicators*, Capano y Lippi (2022) comparan la capacidad para la elaboración de políticas (*policy capacity*) de España, Grecia, Italia y Portugal, argumentando que las reformas en estos cuatro países han producido resultados diferentes en términos de habilidades administrativas, con Portugal como el Estado más exitoso en el desarrollo de estas destrezas; España ocupando una posición intermedia, al «haber alcanzado alguna mejora a pesar de las resistencias institucionales y las relaciones intergubernamentales conflictivas»; e Italia y Grecia, en cambio, estancadas, al no lograr Italia fortalecer su débil capacidad debido a «la oscilación esquizofrénica» en sus reformas administrativas y al inmovilismo en Grecia, país donde la capacidad para la elaboración de políticas, todavía más débil, no ha progresado en absoluto debido a la «falta sustancial de intentos reales de mejorar el rendimiento de la Administración» (Capano y Lippi, 2022, p. 3). En definitiva, estos autores tratan de evidenciar cómo Estados miembros de la UE con semejanzas en el modelo de Administración, culturas legalistas que limitan la innovación y estilos de elaboración de políticas «orientados más al control político sobre la burocracia que hacia una firme intervención proactiva» (Capano y Lippi, 2022, p. 20) no están condenados al fracaso de las políticas públicas, sino que únicamente requieren mayores dosis de compromiso e inteligencia políticas en sus iniciativas de mejora en capacidades.

Se precisa un mayor esfuerzo teórico para contribuir a identificar las destrezas clave para avanzar en capacidad para la implementación de políticas públicas, todavía más en contextos políticos donde cabe esperar nuevos sucesos disruptivos, como el actual.

El-Taliawi y Van Der Wal (2019) ponen el foco en la «capacidad operacional organizacional», partiendo de las seis funciones identificadas por Honadle (1981, p. 577) que tomadas conjuntamente definirían, para este autor, capacidad *tout court*:

1. Anticipar e influir en el cambio.
2. Tomar decisiones sobre políticas informadas e inteligentes.
3. Desarrollar programas para la implementación de políticas.
4. Atraer y absorber recursos.
5. Gestionar recursos.
6. Evaluar las actividades y aplicar lo aprendido a otras futuras.

De acuerdo con estos autores, «la habilidad para desempeñar las prácticas administrativas asociadas con cada función organizacional determinaría la extensión de la capacidad de la organización» (El-Taliawi y

Van Der Wal, 2019, p. 246). En consecuencia, el fortalecimiento de capacidades administrativas pasaría por el refuerzo de las habilidades precisas para el cumplimiento de cada una de las cinco funciones antedichas.

Para Farazmand (2009, p. 1017), por su parte, la capacidad administrativa es esencial en términos de calidad del gobierno y como recurso de poder (por tanto, «capacidad del Estado»), pues en su ausencia nada se consigue. Entre las habilidades clave que la constituyen, el autor relaciona, entre otras, la capacidad para distribuir competencias entre ámbitos territoriales, la capacidad para generar conocimiento y difundirlo entre departamentos o la capacidad para la rendición de cuentas. Plantea un enfoque macro para el desarrollo de capacidades administrativas a fin de resolver problemas públicos en los ámbitos tanto local y nacional como mundial, como respuesta a los desafíos impuestos por la globalización (Farazmand, 2009, pp. 1012-1013).

Esta aproximación integraría las siguientes tres estrategias básicas a largo plazo:

1. Estrategia adaptativa.
2. Estrategia de rendimiento en la prestación de servicios.
3. Estrategia de desarrollo y avance.

La primera («estrategia adaptativa») versaría sobre la orientación de las organizaciones públicas y sus misiones a las necesidades futuras, gracias a la incorporación de elementos proactivos que permitan anticipar y dirigir los cambios en el contexto, en lugar de tratar solo de dar respuesta a transformaciones previas en el entorno. La segunda («estrategia de rendimiento en la prestación de servicios») parte de la importancia de la calidad de los servicios como fuente de legitimidad de las organizaciones públicas e incorpora las habilidades precisas para la prestación eficaz y eficiente de los servicios públicos necesarios para el logro de las metas de cada organización que permitan a ésta mantener la confianza de los ciudadanos. Finalmente, la «estrategia de desarrollo y avance» se centra en las capacidades para la implementación de aquellas políticas que tienen un impacto mayor en el crecimiento económico y el progreso social, tales como las políticas educativas o la política de investigación e innovación.

Además, para Peters, la capacidad de las burocracias viene dada, entre otras variables, primero, por su mayor autonomía o menor frecuencia de las tentativas de injerencia en sus decisiones de los Ministros, los Gobiernos o los Parlamentos –esto último, en sistemas políticos donde el Parlamento goza de una posición institucional más robusta–, así como la provisión de oportunidades de implicación en la política para los empleados públicos; segundo, la capacidad de las burocracias crece con la especialización de los trabajadores públicos en el área de políticas en la que sirven y una presencia más contenida de perfiles generalistas, tanto a partir del reclutamiento como fruto de la formación recibida y/o la permanencia en el mismo departamento; tercero, la capacidad administrativa aumenta con unas aspiraciones y expectativas de los empleados públicos y de los políticos respetuosas con el conocimiento experto de los primeros, que los segundos procura emplear a su favor, pero no desactivar; comportamiento que, según este autor, resulta más probable cuando la persona que ejerce el liderazgo político es a su vez experta en la política pública, o forma parte de la misma «comunidad epistémica» de los trabajadores del departamento que dirige (Peters, 2015, pp. 224-226).

TABLA 3. ROL DE LAS BUROCRACIAS EN CONTEXTO, DE ACUERDO CON SU CAPACIDAD RELATIVA

Capacidad de los actores externos de la política pública (contexto)	Capacidad de la burocracia		
	Alta	Alta	
		Competidor/mediador entre expertos	Agente
Capacidad de los actores externos de la política pública (contexto)	Alta	Competidor/mediador entre expertos	Agente
	Baja	Detenta el monopolio del conocimiento experto	No sabe qué hacer y procura salir del paso

Fuente: Adaptado de Peters (2015, p. 226).

Asimismo, Peters llama la atención sobre el hecho de que las habilidades de las burocracias y la capacidad para emplearlas se ven condicionadas por la capacidad para la elaboración de políticas de otros actores que tratan de ejercer influencia a lo largo del proceso de políticas, como centros de estudio (*think tanks*), otros grupos de interés o los partidos políticos (Peters, 2015, p. 226). El autor apunta que el monopolio del conocimiento experto de un asunto por parte de los gestores públicos formalmente a su cargo no es la si-

tuación de máximo poder para la burocracia; sino que esta puede resultar beneficiada de las oportunidades para mediar entre políticos y grupos de interés.

También, Thomas (2006) subraya tres líneas de avance en los programas de fortalecimiento de capacidades institucionales: una mayor coordinación entre las actuaciones programadas en los tres niveles, individual, organizacional y macro, un abordaje más sistemático de las diferencias entre sectores dentro de cada país, así como la definición más explícita de objetivos y la introducción o mejor definición de sistemas de seguimiento y evaluación de las iniciativas impulsadas.

Finalmente, Parsons apuesta por la institucionalización de redes locales «menos instrumentales y más participativas, deliberativas, y de abajo arriba» (Parsons, 2004, p. 54), que generen conocimiento para la implementación de políticas adaptado a cada contexto, así como capaces de reducir la dependencia de las Administraciones locales de las directrices del centro. Se trataría de confiar más en la experiencia y la intuición de los gestores territoriales, aceptando soluciones flexibles y diversas para facilitar la innovación y la mejora efectiva en la fase de ejecución de la política.

2. CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y EJECUCIÓN DE LOS FONDOS EUROPEOS

Antes de centrarnos en las iniciativas sobre capacidad administrativa impulsadas desde la Comisión Europea, en el apartado tercero del artículo, apuntamos, en este segundo apartado, algunos trabajos empíricos que demuestran la dependencia de la ejecución de los fondos europeos de las habilidades de las Administraciones nacionales.

Destacadamente, Milio (2007) demostró la relación entre capacidad administrativa y ejecución de los fondos estructurales en Italia a nivel regional. En relación con la variable dependiente, las regiones italianas han estado a la cola de la UE en la ejecución de las inversiones vehiculadas a través de estos fondos, en el período 1989-2006; sin embargo, algunas regiones italianas menos desarrolladas, como Abruzos o Molise, ejecutaron un porcentaje más elevado de los recursos asignados que otras regiones objetivo 1 del sur del país, como Calabria o Campania.

Sin restar importancia a otras variables de carácter político, como el carácter emprendedor de los políticos regionales, esta autora argumenta que «deben analizarse en el contexto de la capacidad administrativa de la maquinaria regional (...) le corresponde al nivel político tomar las decisiones adecuadas, pero está en manos de la administración llevar a cabo las acciones correctamente» (Milio, 2007, p. 434). La idea sobre la que insiste Milio es que la falta de capacidad de la Administración regional no puede subsanarse con mayores dosis de voluntad política.

Esta autora define capacidad administrativa a partir de las habilidades precisas para la ejecución de los fondos estructurales conforme a sus reglas y procedimientos, considerando cuatro acciones clave: gestión, programación, seguimiento y evaluación (Milio, 2007, p. 435). Entre estas habilidades se encuentran: la claridad en los roles del personal responsable de la gestión y una suficiente coordinación que evite duplicidades e intervenciones descoordinadas; la capacidad para identificar objetivos estratégicos y priorizar las medidas que pueden resultar más eficaces para alcanzarlos a fin de concentrar el dinero en tales actuaciones; la habilidad para el seguimiento continuo de los recursos, los productos y los resultados de las intervenciones públicas, relacionada con los sistemas que permiten capturar de forma sistemática y regular las informaciones de interés; las herramientas de evaluación *ex ante* para identificar las necesidades de la región y cuantificar los productos y los resultados esperados de los fondos. Pueden revisarse los distintos indicadores empleados por esta autora en la tabla 4.

Finalmente, Milio señala las siguientes tres variables como favorecedoras de la capacidad de las burocracias regionales: jerarquías menos fuertes, que parecen resultar más funcionales en términos de coordinación y programación; estructuras con menos subdivisiones, que resultan más operativas para la coordinación y el control; y mayor estabilidad de los gobiernos regionales, que puede propiciar la puntualidad en la programación y la continuidad en la gestión, seguimiento y evaluación (Milio, 2007, p. 440).

Por otra parte, estudiando el período 2007-2015, en los distintos países de la UE, Incaltarau et al. (2020) demostraron que la absorción de los fondos se vio facilitada por la capacidad administrativa (en particular, por la «eficiencia del gobierno»); sobre todo, en los Estados miembros que accedieron a la Unión a partir de 2004, frente a la UE-15. Estos autores entienden por capacidad administrativa las habilidades para cumplir con las obligaciones legales de la UE, así como para el diseño de sistemas de gestión funcionales que permiten obtener resultados.

TABLA 4. INDICADORES DE CAPACIDAD ADMINISTRATIVA RELEVANTES PARA EL ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN DE LA UE Y ETAPAS PROGRESIVAS DE REFERENCIA

Componentes clave	Indicadores	Ausente	Naciente	En desarrollo	Consolidada
GESTIÓN	i. Claridad en la definición de roles	Roles y responsabilidades del personal poco claros y cambiantes	Roles y responsabilidades del personal definidos vagamente	Roles y responsabilidades del personal definidos	Roles del personal bien definidos. Personal cada vez más capaz de decidir cómo participa en la gestión
	ii. Coordinación y cooperación entre departamentos	Comunicación deficiente entre el personal y entre departamentos. Ausencia de canales formales e informales	Comunicación modesta entre el personal y entre departamentos. Emergen canales formales de diálogo y toma de decisiones	Comunicaciones abiertas entre personas de distinto rango. Canales formales e informales, que se emplean	La organización revisa periódicamente las comunicaciones para asegurar que la información fluye sin trabas a través de canales formales e informales
PROGRAMACIÓN	i. Diseño de programas: análisis DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas, Oportunidades)	Ausencia de análisis DAFO	Introducción del análisis DAFO, pero algunos problemas regionales importantes todavía se pasan por alto	El análisis DAFO apoya el programa, pero aún no se dedican los recursos necesarios a la intervención seleccionada	Ánálisis DAFO minucioso, que permite una correspondencia plena entre el presupuesto y las necesidades del territorio
	ii. Aprobación de programas: tiempos transcurridos entre el inicio del Marco Estratégico Común y la aprobación del Programa Operacional Regional	Gran retraso en la aprobación del Programa Operacional Regional (superior a dos años)	La aprobación del Programa Operacional Regional se retrasa dos años	La demora en la aprobación del Programa Operacional Regional se limita a un año	El Programa Operacional Regional se inicia en los seis primeros meses
SEGUIMIENTO	i. Introducción de un sistema de indicadores y de procedimientos de seguimiento que responden a estándares acordados a nivel nacional/europeo	Sin sistema de seguimiento	El sistema se ha introducido, pero los indicadores y el procedimiento no funcionan adecuadamente	Los indicadores y el procedimiento son coherentes con las orientaciones nacionales/europeas, pero todavía no funcionan plenamente	Los indicadores y el procedimiento son coherentes con las orientaciones nacionales/europeas y funcionan plenamente
	ii. Garantías de disponibilidad de datos financieros, físicos y procesuales	No hay datos	Los datos disponibles son parciales	Los datos están disponibles sin mucho retraso	Se dispone de los datos y se emplean como apoyo en el proceso de políticas
EVALUACIÓN	i. Producción de informes de evaluación	No se elaboran informes	Se elaboran informes <i>ex ante</i> , pero no <i>in itinere</i> o <i>ex post</i>	Uno de estos informes todavía no se elabora	Se elaboran los tres informes
	ii. Integración en el sistema del método y la cultura de la evaluación	Se considera que el método de evaluación no es útil y consume mucho tiempo	Se considera importante, pero muy difícil de llevar a cabo	Se lleva a cabo la evaluación tan minuciosamente como resulta posible	La evaluación se considera una herramienta fundamental para la mejora de la implementación de la política

Fuente: Milio (2007, p. 436).

A fin de capturar las diferencias en capacidad administrativa, en la definición operacional, emplean dos dimensiones: «calidad regulatoria» y «eficiencia del gobierno». Concluyen que, mientras que la relación entre calidad regulatoria y absorción de los fondos no resultó estadísticamente significativa, la eficiencia del gobierno condicionó la ejecución de las inversiones del presupuesto de la UE asignadas a cada país en el marco de la política de cohesión (Incaltara et al., 2020, pp. 951 y 953).

De acuerdo con sus hallazgos, los autores recomiendan que se dediquen más recursos a asistencia técnica para las Administraciones de los Estados miembros con margen de mejora en capacidad. Asimismo, plantean la necesidad de replicar este análisis en el nivel regional, dadas las diferencias observadas entre Administraciones de ámbito regional y local en algunos países con malos datos de absorción de fondos europeos, entre ellos, España e Italia. Finalmente, sugieren generar datos cualitativos que puedan contribuir a identificar barreras institucionales relevantes, que permitan diseñar programas de fortalecimiento de habilidades administrativas mejor adaptados a cada territorio, capaces de abordar sus carencias específicas de modo más eficaz.

3. ¿CÓMO LA COMISIÓN EUROPEA HA CONTRIBUIDO A MEJORAR LA CAPACIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES NACIONALES?

Como hemos adelantado en la introducción, los programas de fortalecimiento de capacidades administrativas en distintos Estados miembros impulsados desde el ámbito de la Unión han florecido, en primer lugar, en el marco de la política de cohesión, por su volumen de recursos en términos relativos y su relevancia para un buen número de Estados miembros más dependientes de estas inversiones y, por extensión, para la UE.

DG REGIO ha diseñado múltiples iniciativas innovadoras con el propósito de asistir a las Administraciones nacionales en el desarrollo de destrezas a fin de optimizar el empleo de los recursos de la política de cohesión; que se reforzaron en el período 2014-2020, con herramientas como:

- El sistema *TAIEX-REGIO PEER 2 PEER* para el intercambio de conocimientos técnicos y experiencias entre trabajadores de Administraciones regionales y de ámbito nacional responsables de la gestión del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y del Fondo de Cohesión.
- Formación para expertos de las autoridades de gestión, certificación y auditoría del FEDER, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión.
- Plan de acción sobre contratación pública.
- Herramienta Arachne para analizar el riesgo de fraude y prevenir errores en la selección de beneficiarios.
- Marco de competencias de la UE y herramienta para la autoevaluación.
- Proyecto piloto «Desarrollo de la capacidad administrativa de distribución anticipada».

En primer lugar, a través de *TAIEX-REGIO PEER 2 PEER*, la Comisión Europea facilita el contacto entre los gestores de fondos europeos de distintos países que lo solicitan telemáticamente y asume las tareas administrativas y los gastos ocasionados por sus intercambios de información y conocimientos técnicos⁵. Estos intercambios pueden tener lugar en visitas de 2-5 días o alternativamente talleres de expertos que se reúnen en la organización que requiere ayuda para compartir sus experiencias y contribuir a diseñar soluciones a sus problemas (1-2 días) (Comisión Europea, 2020a, p. 6). Las visitas pueden adoptar dos modalidades: desplazamientos a la entidad que solicita asistencia de un funcionario experto en gestión de fondos europeos de otra Administración («visitas de una persona experta») o, a la inversa, estancias de varias personas de una organización demandante de ayuda en otra Administración nacional con más éxito en la ejecución del presupuesto de la UE, a fin de ganar familiaridad con métodos de trabajo innovadores («visitas de estudio»).

Debe destacarse que, en el actual período de programación 2021-2027, la posibilidad de recurrir al sistema *TAIEX-REGIO PEER 2 PEER* se ha extendido a todos los instrumentos financieros de la política de cohesión, incluyendo el Fondo de Transición Junta (FTJ) o REACT-EU (*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*).

⁵ El enlace para la remisión de una solicitud de ayuda a *TAIEX-REGIO PEER 2 PEER* es el siguiente: <https://webgate.ec.europa.eu/TMSWebRestrict/resources/js/app##/applicationform/home>.

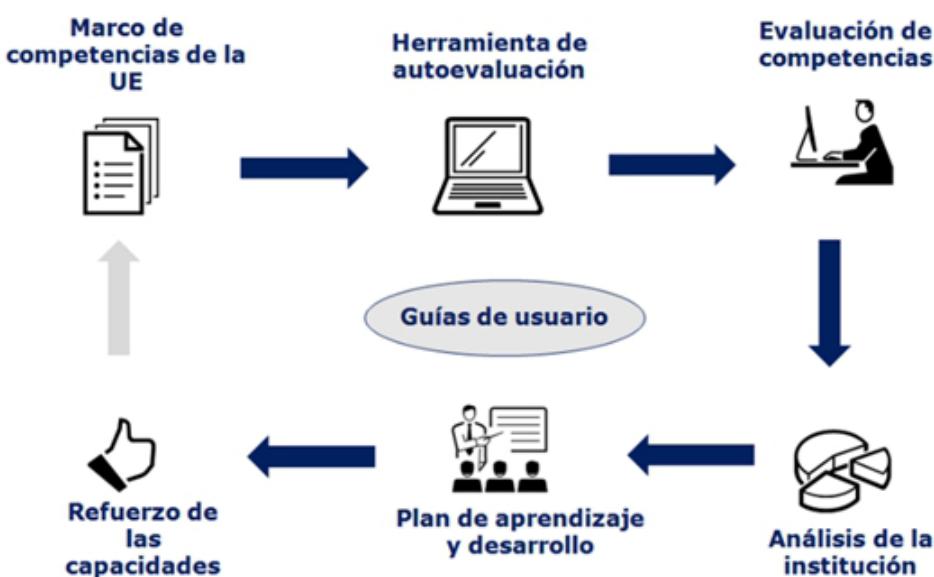
Por su parte, las actividades de formación sobre el marco regulatorio de los fondos, en especial, acerca de cambios normativos en relación con los reglamentos en la materia correspondientes a anteriores períodos de programación, se dirigió a las autoridades de gestión, certificación y auditoría del FEDER, el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Cohesión y versó tanto sobre programación y ejecución como acerca de la gestión y el control del presupuesto.

Además, el Plan de acción sobre contratación pública pretende minimizar los errores más comunes cometidos por trabajadores de las Administraciones nacionales en la ejecución de los fondos europeos, a través de recomendaciones de acción a lo largo de la etapa de implementación, desde la gestión del entorno con anterioridad a la redacción de los pliegos hasta el cierre del contrato. Se llama la atención sobre la necesidad de dotar de mayor claridad la relación con los contratistas, sobre todo acerca de los plazos de entrega, así como de anticipar riesgos, incluso en los contratos de menor cuantía y más simples, tales como el hecho de que el producto entregado por el contratista no satisfaga los requerimientos de calidad (Comisión Europea, 2018a).

De igual modo, desde 2009, la Comisión Europea, en colaboración con algunos Estados miembros y expertos externos, ha desarrollado la herramienta informática Arachne. Esta herramienta genera y analiza datos que pueden ayudar a prevenir el fraude y optimizar la selección de proyectos y beneficiarios, a las autoridades de gestión del FEDER y del FSE, las cuales están obligadas por la norma europea a poner en marcha medidas antifraude de acuerdo con los riesgos identificados⁶. Asimismo, Arachne permite la detección rápida de errores involuntarios e irregularidades deliberadas en los procesos de ejecución de los fondos (Comisión Europea, 2016). La Comisión ofrece a las autoridades de gestión formación y asistencia técnica para el empleo, de forma gratuita, de esta herramienta.

DG REGIO ha diseñado, también, un Marco de competencias, que identifica ochenta habilidades que deben reunir las Administraciones nacionales con responsabilidades en la ejecución del FEDER y del Fondo de Cohesión. Este departamento de la Comisión facilita, del mismo modo, una herramienta de autoevaluación, cuyos resultados pueden informar planes de aprendizaje y desarrollo de competencias⁷.

IMAGEN 1. RELACIÓN ENTRE EL MARCO DE COMPETENCIAS DE LA UE, LA HERRAMIENTA DE EVALUACIÓN Y LOS PLANES DE APRENDIZAJE Y DESARROLLO



Fuente: Comisión Europea (2017, p. 5).

⁶ Esta obligación procede del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al FEDER, al FSE, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al FEDER, al FSE, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo.

⁷ La dirección de correo electrónico a disposición de las Administraciones nacionales interesadas en utilizar la herramienta de autoevaluación, que pueden emplear para solicitar una copia, es: REGIO-COMPETENCY-FRAMEWORK@ec.europa.eu.

En el Marco de competencias de la UE, se define competencia como la «capacidad de aplicar o utilizar conocimientos, habilidades, conductas y características personales para llevar a cabo satisfactoriamente tareas de trabajo críticas, funciones específicas o asumir una función o un cargo determinado» (Comisión Europea, 2017, p. 3). Se distinguen tres grupos de competencias: «operativas» («para llevar a cabo las funciones asignadas de conformidad con los Reglamentos»); «profesionales» («para llevar a cabo funciones profesionales específicas –p. ej., Gestión de conflictos, Resolución de problemas–»); «de gestión» («para los empleados con funciones de gestión y, en cierta medida, para los empleados operativos –p. ej., Delegación, Liderazgo–») (Comisión Europea, 2017, p. 9).

IMAGEN 2. CÓMO SE EMPLEAN EL MARCO DE COMPETENCIAS DE LA UE, LA HERRAMIENTA DE EVALUACIÓN Y LOS PLANES DE APRENDIZAJE Y DESARROLLO



Fuente: Comisión Europea (2017, p. 11).

Adicionalmente, para poder contar con ayuda individualizada de las instituciones de la Unión, trabajando en este proyecto en colaboración con la OCDE, las autoridades de gestión tuvieron ocasión, hasta el 9 de abril de 2018, de sumarse a la iniciativa piloto «Desarrollo de la capacidad administrativa de distribución anticipada». En este proceso, se seleccionaron cinco programas: «Regiones en crecimiento» (Bulgaria); «Competitividad y cohesión» (Croacia); «Infraestructuras de transporte, medio ambiente y desarrollo sostenible» (Grecia); y los programas regionales de Lubelskie (Polonia) y Extremadura (España). El objetivo de este proyecto piloto fue «probar y desarrollar nuevas soluciones para reforzar la capacidad administrativa en el período presupuestario posterior a 2020» (Comisión Europea, 2020b, p. 1). En el proceso de diagnóstico de debilidades, se empleó el siguiente marco analítico:

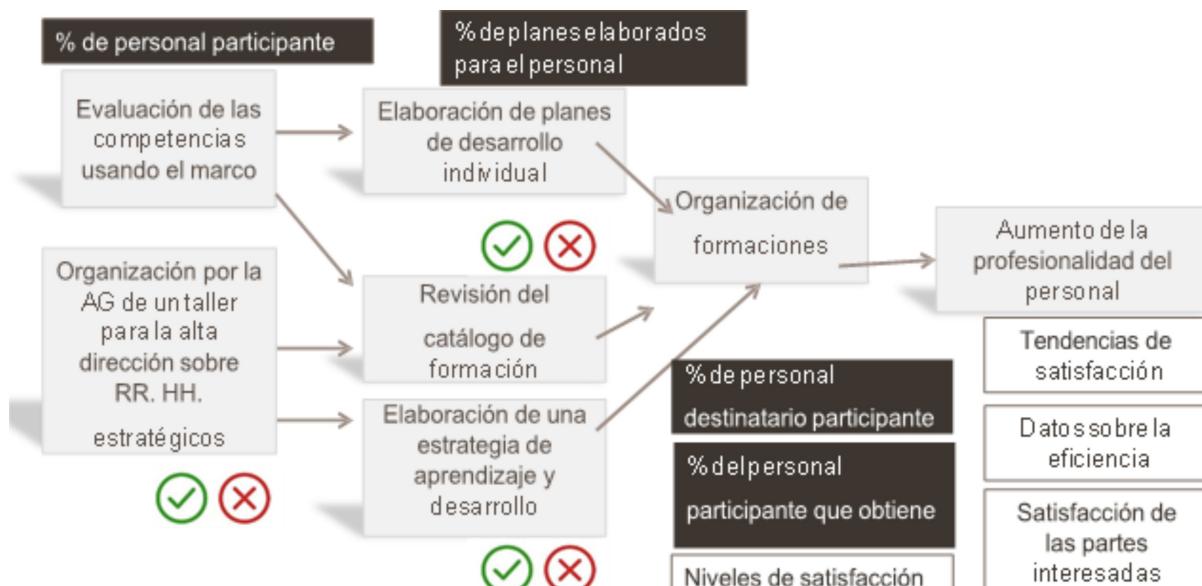
- Personas (calificaciones, autopercepción como un activo estratégico).
- Organización (visión estratégica de la formación que se ofrece a los empleados y seguimiento de los programas formativos, reclutamiento y carrera profesional).
- Planificación estratégica y coordinación (enfoque estratégico en la ejecución del gasto, relaciones con los contratistas y beneficiarios).
- Condiciones marco (seguridad jurídica, calidad regulatoria, calidad de las instituciones).

En la hoja de ruta para el desarrollo de capacidades resultante del análisis estratégico del proyecto piloto, la Comisión Europea destacó recomendaciones como: «elaborar una estrategia y un plan de acción para el desarrollo de capacidades adaptados a los distintos tipos de autoridades locales que participan en los programas operativos, siguiendo un enfoque participativo (diálogo con las autoridades locales y organismos nacionales pertinentes)»; «explorar las opciones de movilidad interna para el

personal, es decir, la “rotación” a corto plazo en distintas partes de la autoridad de gestión»; «poner en marcha programas o talleres de formación específicos para diseñar unos indicadores de producción y resultados y unas técnicas de evaluación de datos y acciones sólidos, y su aplicación» (Comisión Europea, 2020b, p. 2). Todas las recomendaciones de la Comisión a las autoridades de gestión para mejorar sus capacidades administrativas resultado del ejercicio experimental anterior pueden consultarse en el anexo de este artículo.

Finalmente, a partir de las experiencias de las cinco autoridades de gestión participantes en la iniciativa «Desarrollo de la capacidad administrativa de distribución anticipada», así como de los *Planes Italianos para el Refuerzo Administrativo (PRA)*, cofinanciados con fondos estructurales en el período 2014-2020, la Comisión Europea diseñó otra serie de herramientas con el objetivo de facilitar a las Administraciones nacionales la elaboración de las hojas de ruta para el desarrollo de sus capacidades administrativas. Las hojas de ruta se consideran «herramientas estratégicas para abordar problemas relacionados con las capacidades administrativas» y «documentos vivos, periódicamente actualizados, que deben reflejar un proceso de cambio» (Comisión Europea, 2020b, p. 39). La guía de la Comisión para la confección de estas hojas distingue seis secciones: «por qué», «qué», «cómo», «indicadores», «estructura de la hoja de ruta» y «financiación no vinculada a los costes» (Comisión Europea, 2020c, p. 5).

IMAGEN 3. EJEMPLO SOBRE EL CONJUNTO DE INDICADORES EN LA HOJA DE RUTA



Fuente: Comisión Europea (2020c, p. 26).

La Comisión recomienda incluir indicadores útiles tanto de actividad (proceso) y de realización como de resultados, como se refleja en la imagen 3. También, aplicar el proceso SMART para definir indicadores de calidad; esto es, procurar que cada indicador sea específico, medible, alcanzable, pertinente y acotado en el tiempo (Comisión Europea, 2020c, p. 25).

Finalmente, en el marco del proyecto «Desarrollo de la capacidad administrativa de distribución anticipada», impulsado por DG REGIO, la OCDE preparó un informe sobre el fortalecimiento de la gobernanza de los fondos de la UE en el marco de la política de cohesión, con hallazgos y recomendaciones para las Administraciones nacionales y la propia Comisión, cuya lectura, del mismo modo, se recomienda (OCDE, 2020).

4. REFLEXIONES FINALES

Este artículo propone la siguiente definición de capacidad administrativa: la competencia de las Administraciones públicas para la implementación de políticas, o para la organización de los recursos con el

propósito de ejecutar planes y programas, relacionada con las habilidades para la gestión del entorno y la independencia de sus trabajadores. En base a las recomendaciones elaboradas por DG REGIO para la ejecución de las inversiones de la política de cohesión de la UE correspondientes al MFP 2021-2027, que por su utilidad se detallan en el anexo de este artículo, así como diversos elementos destacados en la literatura conceptual y empírica sobre capacidad para la elaboración de políticas (*policy capacity*), se consideran estratégicas a fin de fortalecer las destrezas para la implementación de políticas (capacidad administrativa), en general, y para la ejecución de fondos europeos, en particular, las siguientes iniciativas, que se ordenan por categorías:

- *Reclutamiento de personas trabajadoras al servicio de las Administraciones públicas.*
 - Ampliar las capacidades y competencias puntuables en los procesos de contratación de personal.
 - Institucionalizar programas de incorporación de personas trabajadoras centrados en las últimas novedades sobre planificación, presupuestación, gestión de la información y evaluación de políticas.
- *Formación.*
 - Institucionalizar mecanismos de participación del personal en el diseño de los programas y las actividades de formación.
 - Integrar el seguimiento con aprovechamiento de los antedichos programas en el desarrollo de la carrera profesional en todos los niveles.
 - Formación para la creación y análisis de datos sobre ejecución de políticas.
- *Alta dirección.*
 - Grupos de debate y formación específica dirigidos a las personas directivas.
 - Trabajo en red institucionalizado en relación con los objetivos transversales para mejorar la coordinación entre departamentos.
 - Garantizar una reserva de proyectos ejecutables de forma inmediata.
 - Asesoramiento sobre políticas más especializado y competitivo.
 - Institucionalización de instrumentos de rendición de cuentas administrativa.
- *Comunicación.*
 - Organización de eventos de forma periódica, en el seno de cada Administración, sobre cambios normativos en los instrumentos de políticas públicas de la UE, con un formato horizontal propicio para el intercambio de conocimientos disponibles en todos los niveles.
 - Comunicación sistemática y accesible a la ciudadanía sobre el estado de la implementación y los resultados de los fondos europeos ejecutados por parte de cada organización pública.
 - Ampliar los canales para la realización de convocatorias, en colaboración con la sociedad civil organizada.
- *Personas beneficiarias.*
 - Garantizar la existencia de un punto de acceso único en la ejecución de proyectos.
 - Mapeo de las capacidades reales de las personas beneficiarias, e iniciativas de desarrollo de destrezas adaptadas a las carencias detectadas en cada ámbito.
 - Ampliar los mecanismos de participación.

Los fondos del NGEU incrementan la relevancia de contar con las destrezas precisas para la ejecución del presupuesto de la UE por parte de las Administraciones estatales, sobre todo, en los países llamados a gestionar más recursos de este instrumento temporal y que arrastran mayores debilidades administrativas en algunos territorios y sectores, como España o Italia. Dado que en el marco del NGEU solo pueden comprometerse gastos hasta finales de 2023 y todos los pagos deben efectuarse antes del año 2027, resultaría poco realista pretender actualizar las capacidades de algunas burocracias nacionales antes del 31 de diciembre de 2026. Sin embargo, el compromiso y los avances logrados hasta esa fecha repercutirán positivamente no solo en la recuperación de la pandemia sino también en la negociación sobre el modelo de gobernanza económica de la UE en el medio plazo, que podría resolverse de forma más favorable a los intereses y preferencias de países como España con un buen desempeño en la ejecución de sus planes nacionales de recuperación.

En definitiva, el acierto en las iniciativas de desarrollo de destrezas para la ejecución de los fondos del NGEU, como de los demás fondos europeos, en este período de programación, afectaría a la eficacia de las

Administraciones españolas como inversoras y gestoras de problemas, al tiempo que, en alguna medida, podría impactar en la agenda de políticas públicas de la UE, coadyuvando a impulsar algunos elementos distributivos y redistributivos, a partir del período de programación que se inicia en 2027.

En suma, los fondos del NGEU deben abordarse como una nueva oportunidad para dotar a las Administraciones españolas de capacidades de base que permitan una gestión más ágil y eficaz de los retos del siglo xxi; y las habilidades para la ejecución de los diversos fondos europeos por parte de las Administraciones de ámbito local, regional y nacional con competencias en la fase de implementación de la política de cohesión y de otras políticas de la UE resultan fundamentales en tanto que elementos condicionantes del éxito de las instituciones de la Unión a la hora de impulsar sus ambiciones políticas, como la transición ecológica y la transformación digital, entre otras prioridades presentes y futuras.

ANEXO: RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS DIRIGIDAS A LAS AUTORIDADES DE GESTIÓN EN EL PERÍODO 2021-2027

[La autoría de estas recomendaciones corresponde a DG REGIO (Comisión Europea, 2020b, p. 3-5)]

Recomendaciones para el reto 1: Gestión de personas y organizaciones

Con el fin de potenciar una mano de obra cualificada y adaptable con la combinación adecuada de competencias para una gestión eficaz de los fondos de la UE, las autoridades de gestión podrían:

- Identificar las competencias actuales y necesarias para una administración eficaz de los Fondos EIE mediante herramientas como el marco de competencias y la herramienta de autoevaluación de la Comisión Europea, el compromiso con los empleados y las partes interesadas, y la evaluación comparativa con otras autoridades de gestión.
- Hacer un inventario de las capacidades existentes e identificar los puntos fuertes y los puntos débiles.
- Estudiar cómo las herramientas existentes, como los módulos de aprendizaje y desarrollo, los grupos específicos, las redes de intercambio de conocimientos informales, etc., podrían servir de base para el desarrollo o la revisión de un marco de competencias y la evaluación de las capacidades.

Con el fin de atraer y contratar a candidatos con las capacidades adecuadas, las autoridades de gestión podrían:

- Emplear herramientas adicionales para atraer a candidatos más allá de los grupos de candidatos tradicionales, por ejemplo, a través de las redes sociales, de un mayor compromiso con las universidades y de la renovación de las descripciones de los puestos de trabajo y los portales de solicitud de empleo.
- Ajustar los procesos de contratación cuando sea posible para examinar una gama más amplia de capacidades y competencias durante la evaluación.
- Considerar la forma en que los procesos de incorporación y los programas de iniciación podrían utilizarse de manera más eficaz para integrar a los nuevos miembros del personal y dotarles de las capacidades necesarias para que se pongan al día y sean operativos lo antes posible.

Con el fin de mejorar la orientación estratégica y a largo plazo del aprendizaje y el desarrollo, las autoridades de gestión podrían:

- Desarrollar una base empírica sobre la necesidad de capacidades a través del análisis de las carencias y la recogida de opiniones del personal de niveles operativos y de gestión sobre sus necesidades de aprendizaje y desarrollo.
- Asignar una mayor responsabilidad al personal en lo que respecta a su propio desarrollo profesional mediante la ampliación de las opciones de aprendizaje disponibles, por ejemplo, formación presencial, cursos en línea y talleres interactivos. La herramienta de la Comisión Europea para apoyar el intercambio inter pares (el instrumento *TAIEX-REGIO Peer 2 Peer*) podría utilizarse a este fin.
- Armonizar las iniciativas de aprendizaje y desarrollo con un marco de competencias e integrarlo como parte de los procesos de gestión del rendimiento y desarrollo de la carrera profesional en curso.

Con el fin de mejorar la implicación y la motivación de los empleados, las autoridades de gestión podrían:

- Desarrollar una base empírica a través de encuestas sobre la implicación de los empleados y entrevistas de salida más sistemáticas. Debería difundirse entre un público lo más amplio posible para mejorar la comparabilidad, teniendo el suficiente cuidado de comunicar los objetivos de antemano y lograr la aceptación del personal de alta dirección.
- Mejorar la comunicación en torno a los procesos institucionales clave, como la gestión del rendimiento, para mejorar la disponibilidad de la información y aumentar la transparencia en las decisiones que afectan a las carreras profesionales del personal, como los ascensos, el acceso a la formación, la remuneración vinculada al rendimiento, etc.
- Desarrollar un compromiso más sistemático por parte de la alta dirección y el liderazgo para las iniciativas de implicación de los empleados a través de «asambleas públicas», grupos de debate y formación especializada para los directivos.

Con el fin de desarrollar las capacidades de planificación estratégica del personal para hacer frente a los retos del período 2021-2027, las autoridades de gestión podrían:

- Posicionar las unidades de recursos humanos de manera más estratégica para que puedan desempeñar un papel más importante en la consecución de los objetivos organizativos, en particular mediante la identificación, la contratación y el desarrollo del talento de alto potencial.
- Supervisar el impacto de las políticas y los procedimientos de recursos humanos, recopilar y revisar los datos del personal, y ajustar las políticas cuando proceda, en particular a través de la reasignación de recursos de capital humano y presupuestarios en consonancia con los objetivos de la organización.
- Identificar las competencias deseadas y orientar los procesos administrativos, como la gestión del rendimiento y el aprendizaje y el desarrollo, para mejorar y recompensar estas competencias.

Con el fin de garantizar que su estructura organizativa es adecuada, las autoridades de gestión podrían:

- Determinar si la estructura organizativa existente responde a los retos del período posterior a 2020 y es lo suficientemente ágil para aprovechar al máximo las oportunidades.
- Determinar el margen de maniobra en contextos en los que una legislación rígida hace inviable el cambio generalizado, mediante la participación del personal operativo y de la dirección en un diálogo sobre los recursos y los procesos empresariales.
- Identificar las formas de ajustar el flujo de trabajo a los recursos de personal utilizando de manera más estratégica las posibilidades de contratos temporales o a corto plazo.

Con el fin de mejorar la movilidad interna y la adecuación de las capacidades, las autoridades de gestión podrían:

- Desarrollar una reserva del personal con las cualificaciones, las capacidades y las competencias adecuadas para realizar una comisión de servicio de corta duración o un intercambio de puesto en otra parte de la autoridad de gestión.
- Integrar la movilidad interna en los planes de gestión del rendimiento, el aprendizaje y el desarrollo, de modo que pueda utilizarse como herramienta para que los directivos fomenten el desarrollo profesional del personal que depende de ellos.
- Comunicar claramente las oportunidades, los requisitos y las expectativas a todo el personal y simplificar los procesos de aprobación de la movilidad interna.

Con el fin de mejorar la gestión del conocimiento y los flujos de comunicación, las autoridades de gestión podrían:

- Desarrollar y apoyar a las comunidades de práctica o los grupos de debate del personal a nivel operativo, con la participación, cuando proceda, del nivel directivo, para mejorar el flujo de conocimientos cuando se perciba que las rigideces organizativas o institucionales provocan cuellos de botella en la programación.
- Desarrollar una intranet en la que el personal pueda acceder a la información sin necesidad de recurrir a canales más formales (por ejemplo, una respuesta por escrito a preguntas también por escrito sobre la interpretación de la legislación).

- Cuando existan herramientas tales como los sistemas de seguimiento de documentos, las autoridades de gestión deberían invertir tiempo en desarrollar una cultura común sobre la forma en que el personal utiliza estos sistemas, ya que a menudo las diferencias de enfoque pueden atenuar la eficacia de un sistema.

Recomendaciones para el reto 2: Aplicación estratégica de los programas operativos

Con el fin de adoptar un enfoque más estratégico en la planificación, la programación y la fijación de prioridades, las autoridades de gestión podrían:

- Examinar el impacto de cada etapa del proceso de aplicación a fin de determinar cómo gestionar el programa de modo que contribuya a la consecución de sus objetivos y, al mismo tiempo, a las ambiciones en materia de desarrollo del sector nacional o regional.
- Establecer prioridades de inversión que reflejen las necesidades de desarrollo nacionales y regionales mediante la integración de las partes interesadas en el proceso de definición y validación de las prioridades de inversión, a fin de asegurar la solidez y aumentar las bases empíricas y el potencial de respuesta a las convocatorias de proyectos (mediante una mayor «apropiación»).
- Identificar objetivos comunes o complementarios entre los distintos programas o prioridades al comienzo de un período de programación y definir los criterios de los proyectos que puedan fomentar esa complementariedad.
- Introducir incentivos para captar sinergias dentro de los programas y entre ellos, por ejemplo, mediante la introducción de puntos de bonificación para los proyectos que ayuden a alcanzar los objetivos en más de un eje prioritario o para los proyectos integrados que contribuyan a más de un programa.

Con el fin de optimizar la coordinación para el diseño y la aplicación de los programas, las autoridades de gestión podrían:

- Hacer balance de los mecanismos de diálogo existentes (grupos de trabajo temáticos, redes, comités, subcomités, etc.) y determinar si es necesario complementarlos con un órgano de diálogo multilateral que se centre exclusivamente en el programa, o que apoye el diálogo entre las diferentes autoridades de gestión del país, o bien determinar si es necesario racionalizar y ajustar los actuales órganos de diálogo. Garantizar que los mecanismos de diálogo tengan objetivos claros.

Con el fin de abordar la falta de información, mejorar el intercambio de conocimientos y ampliar la comunicación, las autoridades de gestión podrían:

- Desarrollar un enfoque ascendente más sólido para el intercambio de información y conocimientos a lo largo de todo el sistema de aplicación, con la introducción de oportunidades de interacción periódicas para la comunicación bidireccional con los órganos intermedios y los beneficiarios en relación con los cambios en la reglamentación, los procesos o los programas.
- Garantizar una comunicación periódica y bien estructurada con los beneficiarios, incluso mediante la comunicación activa de los beneficios que los fondos ofrecen a los beneficiarios para alcanzar sus objetivos de desarrollo.
- Ofrecer a los ciudadanos la oportunidad de expresar sus opiniones y comprender las necesidades de inversión locales, los resultados de los proyectos propuestos, o los fondos de la UE en general.

Con el fin de desarrollar la capacidad de los beneficiarios de forma eficaz, las autoridades de gestión podrían:

- Racionalizar el proceso de interacción y de apoyo a los beneficiarios, por ejemplo, a través del establecimiento de un punto de contacto único para los beneficiarios a lo largo de todo el ciclo de ejecución de los proyectos.
- Mejorar la frecuencia y la calidad de la orientación y el apoyo prestados a los beneficiarios tanto por parte de las autoridades de gestión como de los organismos intermedios, mediante el desarrollo de un conocimiento exhaustivo de sus beneficiarios y de su capacidad real al comienzo del período de programación, y a través de los déficits de capacidad detectados como base para determinar quién debe ayudar a desarrollar capacidad en ámbitos específicos y cómo ha de hacerlo.

- Promover el intercambio regular y constante de información con los beneficiarios y entre ellos a través de talleres interactivos, redes, tutoriales en línea, etc.
- Colaborar con organizaciones de apoyo a beneficiarios, como consultores, cámaras de comercio y asociaciones de gobiernos regionales, para identificar las necesidades de capacidad e impartir los talleres correspondientes.

Con el fin de colaborar activamente con una amplia base de partes interesadas externas, las autoridades de gestión podrían:

- Garantizar la implicación de las partes interesadas a lo largo de todo el ciclo de inversión del programa, desde el proceso de planificación y aplicación hasta la fase de seguimiento y evaluación.
- Desarrollar plataformas de diálogo multilaterales con las partes interesadas para obtener contribuciones más amplias y eficaces de las partes interesadas, como la creación de un foro de diálogo intersectorial sobre los Fondos EIE con una amplia base de participantes formada por los beneficiarios, otros órganos del sector público, el sector privado y la sociedad civil, etc.

Con el fin de lograr que los procesos de aplicación del programa sean más estratégicos, las autoridades de gestión podrían:

- Ampliar los canales a través de los cuales se efectúan las convocatorias (por ejemplo, a través de medios sociales, aplicaciones específicas, reuniones de cámaras de comercio, asociaciones profesionales, universidades, redes de ONG, etc.).
- Diseñar un proyecto piloto para probar nuevos enfoques en los procesos de convocatorias y selección de proyectos.
- Crear una reserva de proyectos listos para que la autoridad de gestión pueda ponerlos en marcha lo antes posible una vez que se inicie el nuevo período, y reducir al mínimo el impacto de tener que llevar los proyectos a un nuevo período de programación.

Con el fin de ampliar las prácticas de medición del rendimiento en apoyo de las bases empíricas y las evaluaciones de resultados, las autoridades de gestión podrían:

- Emprender programas de formación o talleres dedicados a diseñar unos indicadores de producción y resultados, y unas técnicas de evaluación de datos y acciones sólidos, y comprender cómo aplicar lo aprendido al diseño, la programación y los ajustes de los programas. Estos talleres pueden diseñarse y aplicarse a nivel nacional para todas las autoridades de gestión (por ejemplo, por parte de un organismo nacional de coordinación junto con una agencia estadística) o a nivel de la UE para las autoridades nacionales de coordinación y las autoridades de gestión.
- Complementar la recogida de datos cuantitativos con la recogida de datos cualitativos, por ejemplo, a través de encuestas, investigación de grupos específicos y estudios de evaluación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2019). *El pasillo estrecho: Estados, sociedades y cómo alcanzar la libertad*. Deusto.
- Arias Moreira, X. C. (coord.) (2021). La calidad de las instituciones y la economía española. Papeles de Economía Española, 168 (Número monográfico). <https://www.funcas.es/revista/la-calidad-de-las-instituciones-y-la-economia-espanola/>
- Banco Mundial (2020). *Worldwide Governance Indicators*. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>
- Bertelsmann Stiftung (2018). *Policy performance and governance capacities in the OECD and EU: Sustainable Governance Indicators 2018*. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/policy-performance-and-governance-capacities-in-the-oecd-and-eu-2018/>
- Berwick, E. y Christia, F. (2018). State Capacity Redux: Integrating Classical and Experimental Contributions to an Enduring Debate. *Annual Review of Political Science*, 21, 71-91. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-072215-012907>
- Capano, G. (2020). Policy design and state capacity in the COVID-19 emergency in Italy: if you are not prepared for the (un)expected, you can be only what you already are. *Policy and Society*, 39(3), 326-344. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1783790>
- Capano, G. y Lippi, A. (2022). States' performance, reforms and policy capacity in Southern European countries. En L. Burroni, E. Pavolini y M. Regini (eds.), *Mediterranean Capitalism Revisited: One Model, Different Trajectories*. University Press Scholarship Online.

- Charron, N., Dijkstra, L. y Lapuente, V. (2015). Mapping the regional divide in Europe: A measure for assessing quality of government in 206 European regions. *Social Indicators Research*, 122, 315-346. <https://doi.org/10.1007/s11205-014-0702-y>
- Charron, N., Lapuente, V. y Rothstein, B. (2013). *Quality of Government and Corruption from a European Perspective. A Comparative Study of Good Government in EU Regions*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9780857936943>
- Cingolani, L. (2013). *The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures* (MERIT Working Papers 2013-053). United Nations University-Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (MERIT).
- Comisión Europea (2016). *Arachne. Be distinctive*. <https://doi.org/10.2767/790939>
- Comisión Europea (2017). *Marco de competencias de la UE para la gestión y ejecución del FEDER y el Fondo de Cohesión*. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/competency/userguide_and_annex2_es.pdf
- Comisión Europea (2018a). *Guía práctica de contratación pública para profesionales sobre cómo evitar los errores más comunes en los proyectos financiados con cargo a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos*. <https://doi.org/10.2776/12906>
- Comisión Europea (2018b). *A comparative overview of public administration characteristics and performance in the EU28*. Oficina de Publicaciones de la UE. <https://doi.org/10.2767/13319>
- Comisión Europea (2020a). *Good Governance for Cohesion Policy: Administrative capacity building*. <https://doi.org/10.2776/940335>
- Comisión Europea (2020b). *Refuerzo de la buena gobernanza y de la capacidad administrativa para la política de cohesión; acción piloto en cooperación con la OCDE*. https://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/publications/factsheets/2020/strengthening-of-good-governance-and-administrative-capacity-for-cohesion-policy-pilot-action-in-cooperation-with-the-oecd
- Comisión Europea (2020c). *Hojas de ruta para el refuerzo de la capacidad administrativa. Conjunto práctico de herramientas*. https://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/publications/guides/2020/roadmaps-for-administrative-capacity-building-practical-toolkit
- Dimitrova, A. (2002). Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement. *West European Politics*, 25(4), 171-190. <https://doi.org/10.1080/713601647>
- El-Talawi, O. G. y Van Der Wal, Z. (2019). Developing administrative capacity: an agenda for research and practice. *Policy Design and Practice*, 2(3), 243-257. <https://doi.org/10.1080/25741292.2019.1595916>
- Farazmand, A. (2009). Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century. *Public Administration Review*, 69(6), 1007-1020. <http://www.jstor.org/stable/40469017>
- Fukuyama, F. (2016). *Los orígenes del orden político: desde la prehistoria hasta la Revolución francesa*. Deusto.
- Honadle, W. B. (1981). A Capacity-Building Framework: A Search for Concept and Purpose. *Public Administration Review*, 41(5), 575-580. <https://doi.org/10.2307/976270>
- Incaltarau, C., Pascariu, G. C. y Surubaru, N.-C. (2020). Evaluating the Determinants of EU Funds Absorption across Old and New Member States – the Role of Administrative Capacity and Political Governance. *Journal of Common Market Studies*, 58(4), 941-961. <https://doi.org/10.1111/jcms.12995>
- Milio, S. (2007). Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performances? Evidence from Structural Funds Implementation in Southern Italy. *Regional Studies*, 41(4), 429-442. <https://doi.org/10.1080/00343400601120213>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2020). *Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy Administrative Capacity Building Roadmaps*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9b71c8d8-en>
- Parsons, W. (2004). Not just steering but weaving: Relevant knowledge and the craft of building policy capacity and coherence. *Australian Journal of Public Administration*, 63(1), 43-57. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2004.00358.x>
- Peters, B. G. (2015). Policy capacity in public administration. *Policy and Society*, 34(3-4), 219-228. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.005>
- Polidano, Ch. (2000). Measuring Public Sector Capacity. *World Development*, 28(5), 805-822. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(99\)00158-8](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(99)00158-8)
- Rodríguez-Pose, A. y Kettnerer, T. (2020). Institutional change and the development of lagging regions in Europe. *Regional Studies*, 54(7), 974-986. <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1608356>
- Shubham, S., Shi, L. y Wu, X. (2021). *The Policy Capacity of Bureaucracy*. Oxford Research Encyclopedias, Politics. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1399>
- Smeriglio, A., Bachtler, J., De Francesco, F., Olejniczak, K., Thomson, R. y Śliwowski, P. (2015). *Administrative capacity-building and EU cohesion policy. Paper 1: Literature Review*. European Policies Research Centre (EPRC), School of Governance and Public Policy, University of Strathclyde. <https://institute.eib.org/wp-content/uploads/2016/10/wp1-litreview.pdf>
- Thomas, V. (2006). Linking individual, organizational, and institutional capacity building to results. *Capacity Developments Briefs*, 19. <http://hdl.handle.net/10986/9585>

- Treib, O. (2014). Implementing and complying with EU governance outputs. *Living Review in European Governance*, 9(1). <https://doi.org/10.12942/lreg-2014-1>
- Van der Wal, Z. (2017). *The 21st Century Public Manager: Challenges, People and Strategies*. Palgrave.
- Verheijen, T. (2007). Administrative Capacity in the New EU Member States. The Limits of Innovation? *World Bank Working Paper*, 115. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-7155-8>
- Vidal, G. y Barragué, B. (2020). La capacidad del sector público en España: el sistema sociosanitario durante la COVID-19. En A. Penadés de la Cruz y A. Garmendia (dirs.), *Informe sobre la democracia en España 2020: el año de la pandemia* (pp. 78-91). Fundación Alternativas.
- Wu, X., Ramesh, M. y Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3-4), 165-171. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>