

AGENDA URBANA Y GOBERNANZA MUNICIPAL: RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA.
FORTALECER LOS GOBIERNOS LOCALES EN UN CONTEXTO DE CRISIS COMO CONSECUENCIA DE LA ETAPA COVID19

Este documento ha sido elaborado en el Marco de trabajo de la Red Kaleidos, contando con el Asesoramiento Experto y elaboración del Doctor Rafael Jiménez Asensio.

Han participado en este trabajo responsables políticos y técnicos de los Ayuntamientos de Vitoria-Gasteiz, Getafe, Sant Boi de Llobregat, Bilbao, Burgos, Valencia, Málaga, Alicante y Santiago de Compostela.

1/42

Resumen Ejecutivo (Argumentario de “Ideas-fuerza”):
Fortalecer institucionales los Gobiernos Locales y su capacidad de Resiliencia en un contexto pandemia, de desarrollo de la Agenda Urbana y de crisis fiscal.

1.- *Los tres grandes desafíos a los que se enfrenta la Agenda 2030 siguen plenamente vigentes: a) Eliminar la pobreza extrema; b) Reducir la desigualdad; y c) Proteger el planeta. La Agenda 2030 sigue proporcionando a los Ayuntamientos una mirada estratégica.*

2.- *La irrupción de la crisis Covid19 ha supuesto un cambio radical de escenario, trastocando el orden de prioridades y asimismo ha enfrentado a la ciudadanía y a los poderes públicos a una crisis triangular sanitaria/humanitaria, económico y social de proporciones desconocidas en las últimas décadas. La crisis institucional ha hecho asimismo acto de presencia complicando más aún el complejo panorama*

3.- *La salida de la crisis será larga. Las perspectivas económicas son muy sombrías. En la salida a esta crisis el papel de los ayuntamientos será determinante, puesto que tales entidades locales deberán dar respuesta a situaciones críticas al tratarse de gobiernos de proximidad. Aún así, están abiertas muchas incógnitas sobre los mecanismos de financiación local para afrontar ese escenario y cuál será el papel de los ayuntamientos de la gestión de los fondos europeos “Next Generation”, algo que se irá definiendo en las próximas semanas y meses.*

4.- *Estamos ya en la segunda ola de la pandemia, y nada indica que no puedan irrumpir más. Esta situación complicará sobremanera las sombrías expectativas ya existentes. En este difícil contexto actual, se corre el riesgo de que lo urgente o inmediato (esto es, las necesidades imperiosas) aplacen “sine die” los desafíos estratégicos de la Agenda 2030 y no se aborden las necesarias reformas institucionales para salir mejor de la crisis y afrontar con mayores garantías de éxito los ODS. Por ello, partiendo del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia aprobado recientemente por el Gobierno de*

España, los Ayuntamientos deben impulsar y profundizar modelos de Gobernanza Pública que aboguen por el fortalecimiento de sus capacidades internas y su mayor legitimación externa, así como por una Gobernanza multinivel y de trabajo en Red (como viene aplicando desde hace años Kaleidos)

5.- Los Ayuntamientos, si quieren enfrentarse con buenas herramientas a los desafíos de ese complejo contexto, deberán invertir esfuerzos reiterados y consistentes en fortalecer o reforzar instituciones sólidas (ODS 16), trabajar en red aunando sinergias (ODS 17) y apostar por ciudades sostenibles, que se sustenten en una resiliencia institucional frente al complejo escenario existente y en políticas de cohesión e inclusión social (“no dejar a nadie atrás”), en línea con lo establecido en la Agenda 2030 (ODS 11). La recuperación económica y social tras la crisis Covid19 debe partir de una utilización adecuada de los fondos NGEU por parte de todas las administraciones públicas, particularmente -por lo que ahora importa- de las locales, y ello requiere invertir en fortalecimiento institucional y en resiliencia de las ciudades, pero también transformar sus organizaciones.

6.- Efectivamente, tales ODS deben ser los aceleradores del cumplimiento del resto de ODS y metas de la Agenda Urbana, así como la palanca que permita superar la crisis de forma más rápida y con menos costes para la cohesión social, el desarrollo económico y las políticas medioambientales. Además, la activación de esos elementos tractores de la Gobernanza Local debe alinearse, en primer lugar, con el impulso de las políticas de inversión que actuarán como elemento tractor de la recuperación tales como las vinculadas con la Agenda Urbana y la transición ecológica, la digitalización y las políticas sociales y de lucha por la inclusión y contra la desigualdad.

7.- De acuerdo con la línea de trabajo que impulsó en su día la Comisión Europea (2016), es momento de afrontar reformas institucionales que refuercen la confianza ciudadana, y sean instrumentos facilitadores de la recuperación y del desarrollo económico, impulsen asimismo todos aquellos proyectos de inversión que promuevan desde los escalones locales de gobierno y a través de la construcción de sinergias la digitalización y la transición ecológica, así como de la inclusión social. Se trata, por consiguiente, de impulsar, si fuera posible, proyectos de inversión conjuntos que, dentro de las políticas de los fondos Next Generation, reviertan en un aprovechamiento común o, al menos, en un aprendizaje conjunto para añadir valor compartido.

8.- La Gobernanza Municipal es el motor necesario para tales procesos de transformación institucional y de impulso efectivo de la Agenda Urbana, así como de las medidas necesarias para afrontar adecuadamente el inicial proceso de recuperación y las medidas necesarias de transformación, y, tras el empuje inicial del gasto públicos y del paréntesis de las medidas de contención fiscal (aplazamiento de las exigencias de déficit público y de deuda pública), poder afrontar con algunas garantías de éxito el largo período de contención fiscal que se inaugurará en 2022 y que, como vaticina el Banco de España y la AIREF, conducirá a la aprobación de planeas de reequilibrio fiscal al menos durante una década.

9.- Para impulsar ese modelo de Gobernanza Local y esos planes de recuperación y transformación, desde Kaleidos se parte de una situación de fuerza. En efecto, los Ayuntamientos de la Red han ido desarrollando en los últimos años experiencias pioneras de fortalecimiento institucional en algunos ámbitos. Se trata de aunar sinergias, profundizar en su implantación y, en su caso, trasvasar experiencias mediante el aprendizaje institucional compartido que represente la puesta en valor de buenas prácticas y su traslado, con las modulaciones pertinentes de cada contexto, a otras realidades municipales. Asimismo, se ha de tener en cuenta que algunas de las dimensiones del modelo de Gobernanza Pública que se propone (las que tienen una dimensión más exógena: Integridad, Transparencia y Participación) se están también impulsando a través del IV Plan de Gobierno Abierto de España (2020-2024) lo que permite canalizar sinergias e inclusive retroalimentar con buenas prácticas (proyectos innovadores) algunas propuestas e ideas allí recogidas.

10.- En todo caso, hay dos ingredientes para el éxito de ese proceso de impulso de un modelo de Gobernanza Pública Local y de recuperación, transformación y resiliencia. El primero de ellos es el liderazgo político, que se convierte en la base inexcusable reimpulso y construcción de un sistema de Gobernanza Municipal como motor de desarrollo de los ODS y de salida adecuada (mediante un proceso racional de reformas) de la crisis. Efectivamente, el apuntalamiento definitivo de tal modelo requiere un fuerte y sostenido liderazgo político de primer nivel (Alcalde o Alcaldesa y sus respectivos equipos de gobierno) en los diferentes Ayuntamientos. En este punto la Red Kaleidos debe ejercer el liderazgo político en la implantación y desarrollo de la innovación institucional en una senda de una Agenda Urbana de reformas institucionales encaminadas a la recuperación económica y social de las ciudades, al impulso de su proceso transformador y, asimismo, a reforzar su capacidad de resiliencia frente a momentos de adversidad que se están viviendo y a los que nos deberemos enfrentar en un futuro más o menos inmediato.

11.- El segundo ingrediente para el éxito es una mayor capacidad de gestión o, si se prefiere, reforzar las capacidades efectivas de llevar a buen puerto la gestión de los fondos europeos y de las transferencias financieras vía ayudas y subvenciones que recibirán los ayuntamientos como consecuencia de los fondos NGEU, así como del resto de fondos del Marco Financiero Plurianual 21-27 de la Unión Europea. Pero, siendo lo anterior muy importante, también lo es que por sí mismo el fortalecimiento de la capacidad de gestión (digitalización inclusiva, competencias profesionales y digitales de los empleados públicos, estructuras directivas profesionales, trabajo por proyectos, etc.) mejorará inexcusablemente los servicios a la ciudadanía.

12.- Ahora más que nunca se requiere Impulso político para las buenas ideas; esto es, un correcto alineamiento Política/Dirección/Gestión en el desarrollo de los proyectos de reforma necesarios para fortalecer un Sistema de Buena Gobernanza Municipal e impulsar de forma efectiva el proceso de recuperación, transformación y resiliencia que resulta imprescindible para que las ciudades puedan contribuir de forma efectiva en la

salida de la crisis y en la transformación del país. Además, por lo que concierne a la Gobernanza Pública Local, los impactos financieros que conlleva la puesta en marcha de los diferentes proyectos de fortalecimiento institucional son, salvo en lo que afecta a la digitalización que sí tienen costes elevados (pero que tiene una amplia línea de ayudas y préstamos a través de los Fondos NGEU), prácticamente neutros o muy bajos; sin embargo, sus retornos en clave de legitimación eficiencia son muy elevados. Dicho de otro modo, entre una gestión eficiente de los fondos NGEU y una decidida voluntad política de impulso al proceso de transformación, las ciudades podrán ser de forma efectiva agentes de la recuperación económica y social del país. Es la hora de la política y de la gestión.

	<i>Resumen Ejecutivo, 1</i>
	<i>Introducción, 6</i>
	<i>La Agenda 2030, 9</i>
<i>La entrada en escena de la Crisis Triangular (sanitaria, social, económica) del Covid19 y sus consecuencias, 10</i>	
<i>Fortalecimiento Local, ODS, Gobernanza, Resiliencia e Inclusión, 19</i>	
<i>Fondos Next Generation y su gestión por las Administraciones Públicas. El papel de las Administraciones Locales, 26</i>	
<i>La Red Kaleidos en el ámbito de la Gobernanza Municipal, 36</i>	
<i>CICLO DEL MODELO DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL GOBIERNOS MUNICIPALES, 39</i>	
<i>ESBOZO DE PROYECTOS DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN EL MARCO DE UNA BUENA GOBERNANZA MUNICIPAL: HORIZONTE TEMPORAL 2021, 40</i>	

Introducción

Este proyecto comenzó a gestarse allá por septiembre de 2019; esto es, hace más de un año. Desde entonces, el contexto ha cambiado radicalmente. Si en sus inicios pretendía asentarse exclusivamente sobre la necesidad de que los ayuntamientos impulsaran de forma efectiva la Agenda 2030 mediante el fortalecimiento de las instituciones, actuando así como palanca de implantación de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS 16), tal como en su momento defendió la Comisión Europea mediante una Comunicación de 2016 donde abogaba por construir sistemas de Gobernanza Pública que hicieran efectivo el cumplimiento de los diferentes ODS, pronto derivó en la necesidad de crear sinergias entre los diferentes niveles de gobierno mediante la configuración o impulso de redes (de las que *Kaleidos* es un vivo ejemplo), tal como prevé el ODS 17, para finalmente -una vez que el contexto se fue endureciendo conforme la crisis Covid19 irrumpió en escena- insertar el proyecto en el ODS 11 y, particularmente, en la idea de *resiliencia de las ciudades*, como forma de hacer frente a las imperiosas necesidades de adaptación como consecuencia de una crisis que comenzó siendo sanitaria/humanitaria, pronto derivó en económica y social y que, en nuestro particular contexto plagado de patologías sinfín, se ha terminado enrocando en una crisis también político-institucional que amenaza incluso la confianza de la ciudadanía en las instituciones.

La dureza de la crisis Covid19, en la que cuando esto se escribe seguimos inmersos en la segunda oleada de contagios, ha puesto contra las cuerdas el sistema sanitario, los servicios sociales, el propio funcionamiento de la Administración Pública, el sistema ordinario de normalidad constitucional (implantando la excepción constitucional como regla), así como ha tenido, según se verá secuelas dramáticas sobre el sistema económico (caída en picado del PIB anual), el desequilibrio financiero (déficit público de profundidad desconocida y una deuda pública que alcanza cotas también nunca vistas desde hace décadas), con profundas secuelas sobre la situación social (crecimiento de la pobreza, desempleo, desigualdad, etc.), constantes que amenazan con aplazar *sine die* la puesta en marcha de la Agenda 2030.

Sin embargo, la tesis que en este documento se mantiene, que en parte ha venido avalada por el reciente *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* del Gobierno de España que hace suya la idea que tal proceso de recuperación y transformación se debe enmarcar en los ODS de la Agenda 2030, es que sin la mirada estratégica que proporciona la Agenda y sin un sistema de Gobernanza Pública Local adecuado y pertinente (una idea por la que apostó el Gobierno de España en 2018 y que ahora no tiene reflejo en sus últimas contribuciones) será imposible conducir al país por la senda de la recuperación, transformación y resiliencia.

Sin duda, las políticas de la Unión Europea de reacción frente a la crisis Covid19 son las que deben servir de reactivo para reconducir un proceso que, también a escala local, necesita ser repensado en clave de Gobernanza y Transformación, que serían así las dos ideas clave de este nuevo período en el que entraremos en los próximos años, principalmente a partir de 2021. Bien es cierto que las incertidumbres aún nos atenazan, dado que la crisis Covid19 está golpeando con fuerza a la práctica totalidad de los países europeos y, una vez más, también a España. Se

trata de una situación de extraordinaria gravedad, especialmente por su prolongación temporal, que nadie es capaz de poner fecha de cierre o de encauzamiento. Pero ese carácter extraordinario del contexto, revestido en nuestro caso por un arsenal de medidas de excepción que no siempre cabe compartir en su trazo grueso, no debe hacernos perder el sentido ni la visión de hacia dónde vamos: cumplir los ODS de la Agenda 2030 exige disponer de un Sistema de Gobernanza Pública que se asiente sobre una serie de premisas que conviene recordar brevemente en estos momentos, dividiéndolas un tanto artificiosamente en tres planos:

Gobernanza Pública “exógena”

- Un sistema de integridad institucional o una Gobernanza ética en las instituciones
- Una transparencia efectiva, que provea de información pública necesaria a la ciudadanía y refuerce su confianza
- Un sistema de participación ciudadana en clave de Gobierno Abierto que aúne a la ciudadanía en el impulso, diseño, ejecución y evaluación de las políticas
- Una Gobernanza de Datos y un sistema de protección y garantías de los datos personales
- Una digitalización efectiva e inclusiva, que transforme las Administraciones Pública, pero no olvide la atención ciudadana y la empatía administrativa hacia los colectivos más vulnerables

7/42

Gobernanza Pública endógena

- Un mejor alineamiento entre política y gestión, que refuerce la dirección pública profesional como argamasa entre ambos mundos y opte por la eficiencia
- Unas estructuras administrativas adaptadas a las exigencias del entorno y que tengan la versatilidad suficiente (trabajo transversal y por proyectos) para dar las respuestas oportunas en cada momento.
- Unos procesos ágiles y simplificados, que eliminen los cuellos de botella burocráticos y cargas administrativas que entorpecen el desarrollo económico
- Una gestión de personas (recursos humanos) basada igualmente en la necesidad de dar respuesta a necesidades imperiosas mediante una captación del talento, fomento de la igualdad de oportunidades, profesionalización y nuevas competencias, así como fomentar el relevo generacional y los nuevos perfiles profesionales que demanda la sociedad.

Gobernanza multinivel y resiliencia

- Trabajo en redes institucionales o informales para aunar sinergias y conducir procesos de transformación mediante aprendizajes compartidos (ODS 16)
- Fortalecimiento de la capacidad de adaptación y respuesta de las ciudades a un contexto de enorme gravedad e incertidumbre derivado de la etapa Covid19 y de las secuelas de esa crisis (ODS 11)

No cabe duda que, como se comprobará de inmediato, la construcción de un sistema de Gobernanza Pública Local está directamente imbricado con que los gobiernos locales dispongan de instituciones sólidas, participen activamente en redes de intercambio de conocimiento y experiencias, así como se doten de capacidades efectivas de resiliencia ante un contexto inmediato y mediato de particular dureza e incertidumbre.

Algunas de estas líneas de actuación del modelo de Gobernanza Pública Municipal que se propone, sobre todo aquellas que se refieren a la proyección exógena de la Gobernanza Ética, Transparencia y Participación, así como las políticas formativas en esos ámbitos, forman parte integrante de los Ejes de intervención *del IV Plan de Gobierno Abierto de España (2020-2024)*, impulsado por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública, que pretende aunar también, junto a las actuaciones estatales, algunas iniciativas autonómicas y locales en tales ámbitos. Aunque su enfoque es más estrecho que lo que aquí se propone, no cabe duda que todas las medidas que allí se proponen se enlazan derechamente con la Agenda 2030 y, particularmente, con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, que tiene por objeto la construcción de instituciones sólidas o, como aquí lo denominamos, el fortalecimiento institucional. Ciertamente, el Plan Gobierno Abierto de España da preferencia a la Transparencia y a la Participación sobre la Integridad, al menos de forma sistemática. Un planteamiento que en el esquema que se propone en este documento no se comparte, puesto que la Integridad - más aún cuando se tendrán que gestionar decenas de miles de millones de ayudas financieras a través de los fondos europeos y asimismo cuando el GRECO ha venido llamando reiteradamente la atención al Gobierno de España por la desatención de los aspectos propios de la ética y probidad en la gestión política y administrativa- es, sin duda, el aspecto sustantivo, siendo la transparencia un recurso necesario de naturaleza instrumental para salvaguardar esos valores de integridad que deben impregnar la actuación administrativa.

La puesta en circulación del Fondo Europeo para la Recuperación y la Resiliencia (*Next Generation EU*) dotado inicialmente de 750.000 millones de euros, ofrece una ventana de oportunidad a las Administraciones Públicas españolas y al tejido económico y social en cuanto que 140.000 millones de euros han sido asignados al país como ayudas directas (más de 70.000 millones) o préstamos (una cantidad algo menor a la anterior), que deberán ser ejecutados durante los ejercicios presupuestarios 2021 a 2025 aproximadamente (aunque ya se advierte que los primeros fondos no serán transferidos antes del otoño de 2021). Tales ayudas financieras y préstamos se encuadran, por un lado, en lo que se ha denominado como *Mecanismo de Recuperación y Resiliencia* que está sometido a una condicionalidad finalista en cuanto que se deberá articular mediante determinados proyectos de inversión que, por lo que ahora importa, están en parte ligados a la Agenda 2030 (transición ecológica y economía verde), en otra parte a proyectos de Transformación Digital (tanto del sistema económico como de la propia Administración Pública), así como a cuestiones vinculadas con la inclusión social, la educación, el fortalecimiento del sistema sanitario u otras muchas cuestiones. Y, por otro, tiene también otras fuentes adicionales de financiación que se incardinan con otros fondos cuya condicionalidad es menos intensa.

Obviamente, ese simple enunciado ya nos pone sobre la pista de la trascendencia que en ese proceso de recuperación y transformación de la sociedad española tendrán las ciudades, pues buena parte (no todas) de esas políticas tienen anclaje en el ámbito local de gobierno como competencias propias de las entidades locales. Por consiguiente, la idea de la Agenda 2030 y de la Gobernanza como palanca de transformación y cumplimiento de los ODS allí recogidos se torna una vez más como un elemento determinante para el éxito de la gestión de tales ayudas y préstamos, lo que exigirá medidas de fortalecimiento de la Gobernanza exógena, pero especialmente de la Gobernanza interna o endógena, dado que la gestión de tales fondos requiere -como se ha dicho- una “administración virtuosa” (Manuel Hidalgo) que hoy en día está lejos de alcanzarse (no apostar por esa vía puede convertir la gestión de los fondos en un absoluto fiasco y una pérdida imperdonable de las posibilidades de transformación que requiere la sociedad española y su propia Administración Pública).

A tal flujo de recursos financieros, parte de los cuales serán gestionados por los gobiernos locales en virtud de los proyectos de inversión que sean capaces de impulsar, se suman además los fondos derivados del Marco Financiero Plurianual 2021-2027 que aflorará durante ese período de tiempo un volumen adicional de recursos de notable importancia que también deberán ser gestionados por las Administraciones Públicas y vehiculados en su caso mediante subvenciones o por medio de la contratación pública, lo que vuelve a situar el problema en su punto de salida: o mejoran las *capacidades estatales de gestión* (esto es, de todas las Administraciones Públicas) o, en su defecto, gran parte de esos fondos, tanto los de *Next Generation* o del Marco Financiero Plurianual se perderán, con el fracaso que ello comporta (téngase en cuenta que España, dado su pesado sistema burocrático-normativo y su elevada ineficacia, es uno de los países de la Unión Europea con menor capacidad de ejecución de los fondos europeos, no alcanzando en 2019 ni siquiera el cuarenta por ciento de las cantidades inicialmente adjudicadas). No creo que ello nos lo podamos permitir, más cuando la situación económica y social después de la pandemia nos ofrecerá un país devastado que debe recuperarse sacando fuerzas de su propia flaqueza.

La Agenda 2030

La Agenda 2030 estaba llamada a tener, en efecto, un protagonismo estelar en la política municipal durante el mandato 2019-2023. Los planes de mandato o de gobierno se han ido articulando en torno a los 17 ODS y sus correspondientes metas; al menos en aquellos ODS cuya conexión con las políticas locales son más manifiestos. Con la mirada estratégica puesta en esa fecha (2030), el actual mandato local (2019-2023), tras los preparativos iniciados en el anterior (2015-2019), era, sin duda, el de lanzamiento de esa visión triangular (medioambiental, económica y social) de tales objetivos de desarrollo sostenible en las propias ciudades. El siguiente mandato (2023-2027) sería, por tanto, el de apuntalamiento de tal estrategia. Y, en fin, cabría presumir finalmente que los tres primeros años del mandato 2027-2031, comportarían el cierre definitivo del modelo impulsado. Sin embargo, como decíamos, ese escenario inicial se ha visto totalmente perturbado por la crisis Covid19.

Por otro lado, el compromiso institucional acordado a través de la Agenda 2030 es bien conocido: pretendía velar por un crecimiento sostenido e integrado, por la inclusión social y la protección del medioambiente. Los tres grandes desafíos a los que se enfrenta la Agenda 2030 siguen plenamente vigentes: a) Eliminar la pobreza extrema; b) Reducir la desigualdad; y c) Proteger el planeta. Es más, en un marco de profunda crisis económica y social como la que estamos inmersos, así como en un contexto de cambio climático acelerado, todos esos retos cobran especial actualidad, también en las políticas locales, que se deberán ver impregnadas de tales líneas de actuación.

Dicho de otro modo, las tres ideas-fuerza que, a partir de 2015, retroalimentan los ODS eran muy precisas:

- Inclusión social
- Crecimiento económico
- Protección medioambiental

Las tres mantienen su vigencia, con las connotaciones que el contexto actual ha introducido. Pero, como se señalaba anteriormente, el triple desafío social-económico-medioambiental no podrá ser superado sin la construcción de instituciones sólidas en un marco de Buena Gobernanza, con todas las dimensiones antes expuestas.

Por consiguiente, la puesta en marcha efectiva de la Agenda 2030 requiere trabajar en los ODS de naturaleza sectorial (medioambientales, sociales y económicos) conjuntamente con los ODS que contienen elementos transversales que deben actuar de palanca o acelerador para que tales políticas tengan éxito y se gestionen de forma adecuada (ODS 11, 16 y 17).

Tal como se ha expuesto, el Plan Gobierno Abierto de España (2020-2024) toma como referente el ODS 16 de la Agenda de 2030 en lo que respecta a la conformación de instituciones sólidas, como un elemento necesario para que las finalidades de la propia Agenda 2030 puedan ser efectivas. Aunque su enfoque sea más limitado del que aquí se propone, el hecho de que el Plan promovido por el Gobierno de España (Ministerio de Política Territorial y Función Pública) aporta valor a lo que aquí se propone, que en diferentes aspectos enriquece la propuesta ministerial y la complementa con proyectos municipales propios, tal como aparece en el Anexo III de este documento.

La entrada en escena de la crisis triangular del Covid19

Y esos tres ejes o ideas-fuerza de la Agenda 2030, como se viene indicando, siguen plenamente vigentes en 2020. Sin embargo, la irrupción de la crisis Covid19 ha supuesto un cambio radical de escenario, trastocando el orden de prioridades y asimismo ha enfrentado a la ciudadanía y a los poderes públicos a una crisis económico y social de proporciones desconocidas en las últimas décadas, todo ello además en un marco de elevada incertidumbre sobre el futuro inmediato y mediato de evolución de la propia pandemia, lo que introduce elementos de complejidad adicional al diseño y ejecución de políticas en un contexto en el que las relaciones físicas

tradicionales (también en la Administración Pública) se reconducen comúnmente a relaciones virtuales que abren problemas nuevos de gestión. El momento Covid19 (que, en España, estalla a partir del mes de marzo de 2020) se caracteriza por tres *shocks* concatenados, que han dado lugar a una crisis también inicialmente de naturaleza triangular: a) sanitaria/humanitaria; b) económica; y c) social; pero que, tras los meses transcurridos, puede perfectamente añadirse un nuevo factor de crisis como es el político-institucional y, asimismo, comienzan a producirse rasgos muy evidentes de desconfianza ciudadana en las instituciones, desafección y distanciamiento de los mensajes políticos y, más recientemente, respuestas violentas (aún minoritarias) frente a las medidas de restricción de la libertad deambulatoria en momentos, lugares y horas determinadas. Son todos ellos factores que complejizan aún más el ya de por sí complejo escenario.

Crisis sanitaria/humanitaria

El ciclo de la crisis sanitaria/humanitaria aún está lejos de cerrarse. Se superó en España una primera etapa crítica (meses de marzo/abril/mayo), durante el primer estado de alarma, donde se produjo un confinamiento duro, suspensión de la actividad económica y social en innumerables ámbitos, y asimismo durante un período acotado de tiempo para (casi) todas las actividades, cierre parcial de la Administración Pública y total de los centros educativos en lo que a prestación de servicios presenciales respecta, etc.

Quedan, sin embargo, muchas incertidumbres abiertas sobre cómo evolucionará la pandemia en los próximos meses. Pero, de momento, ya nos encontramos inmersos en una segunda oleada de otoño que, tras una mala desescalada y peor gestión de la transitoriedad o esa noción un tanto absurda de “nueva normalidad”, amenaza con ser tan fuerte o más que la anterior. Hay que tener en cuenta, en todo caso, que al ser una pandemia global sus efectos están siendo dispares temporal y geográficamente, y los riesgos de contagio por movilidad entre países son ciertos. De momento, la situación en Europa es muy delicada, y también lo es en España, lo que casi con total seguridad (cuando esto se escribe a finales del mes de octubre de 2020) nos conducirá en pocas semanas a un confinamiento mucho más duro que el implantado en este segundo ciclo del estado de alarma que ha pretendido sobre todo apoderar a las Comunidades Autónomas para

Por tanto, el retorno a la eufemísticamente denominada “nueva normalidad” se hizo de forma escalonada y, finalmente, con la adopción de medidas de prevención que pretendían evitar el surgimiento de brotes epidémicos incontrolados que sometieran a un nuevo test de estrés al sistema sanitario y a los propios servicios sociales, obligando de nuevo a la adopción de medidas drásticas de confinamiento colectivo o parcial. Sin embargo, tanto en España como en diferentes países europeos, la citada estrategia mal denominada como de *cogobernanza* (un pleonismo carente de sentido) ha resultado un sonoro fracaso. Las Comunidades Autónomas encargadas de la gestión de una pandemia que no conoce límites territoriales no han dispuesto de los recursos legales necesarios para hacer frente a un contexto que se ha ido endureciendo con el paso del tiempo, a lo que se ha añadido unos tribunales de justicia que han adoptado resoluciones dispares según territorios para problemas comunes, sin que durante estos largos

meses transcurridos se haya modificado ni la legislación excepcional del estado de alarma, envejecida por la fecha (1981) e instrumentos que contiene para atajar un fenómeno nuevo como es la pandemia, ni tampoco la legislación sanitaria con el fin de dotar de medidas extraordinarias necesarias para que los poderes públicos pudieran controlar la pandemia con las limitaciones de derechos que fueran necesarias en cada momento. Tampoco la atención primaria sanitaria se ha reforzado, ni los rastreos han sido suficientes. Sí que se ha invertido mucho en la realización de test. Pero, a pesar de que se ha aprendido algo de la primera fase, ha habido ámbitos de gestión política y administrativa que no han estado a la altura de las respuestas necesarias en un contexto tan complejo, tampoco en algunos casos la propia ciudadanía o determinados segmentos de ella, donde la responsabilidad individual ha sido muy desigual según los casos:

En ese marco, la anticipación de riesgos y el principio de precaución se convierten, así, en la fuente de una política local de prudencia institucional que debe tener como contrapunto necesario una fuerte implicación de la ciudadanía mediante el incremento de su responsabilidad individual, bajo las premisas del respeto, protección y empatía hacia los colectivos más vulnerables. Pero todo ello aún está por hacerse. Una vez más, la segunda oleada se está cebando sobre las residencias de ancianos, y ello es otra muestra más del fracaso en el aprendizaje. En unos sitios se han blindado, en otros siguen ofreciendo espacios de vulnerabilidad.

En todo este despliegue de políticas de prevención, vigilancia y de concienciación ciudadana, así como de servicios sociales y de atención a las personas mayores o cuidado de las residencias a su cargo, el papel de los gobiernos locales (por su proximidad, cercanía y por sus propias responsabilidades de gestión en innumerables ámbitos de conexión con tales finalidades) se torna capital. Especialmente trascendentes en el ámbito local son las políticas de sensibilización social (en particular, las dirigidas a algunos colectivos de jóvenes y ciudadanos en general que están relajando las medidas de prevención), la vigilancia del cumplimiento de las normas en establecimientos comerciales o de ocio, así como, en su caso, la imposición de sanciones. Y sobre todos esos ámbitos, así como especialmente en todo lo que afecta a los servicios sociales y atención a las personas mayores, se debería trabajar con énfasis en esta segunda oleada que, además, pilla al personal sanitario exhausto y psicológicamente muy debilitado.

El incremento del número de muertes va creciendo día a día en esta segunda oleada, también el número de contagios, y la ocupación de las camas UCI comienza a ser un foco de enorme preocupación, pues como se ha dicho a los enfermos Covid19 una vez que son ingresados en UCI no tienen cura, hay que esperar que venzan a la enfermedad con el paso del tiempo. Y la ocupación de las camas es larga, con lo que la saturación está consumada, impidiendo además que otras enfermedades, operaciones o patologías puedan ser atendidas.

La crisis económica

La crisis económica derivada de la pandemia como consecuencia de la inicial paralización en seco de la actividad económica (salvo los servicios esenciales y algunas actividades que han

tenido continuidad relativa en un contexto globalizado de parálisis generalizada), el surgimiento de brotes durante el verano (que ha cerrado el paso a la ocupación turística, fuente de recursos e ingresos imprescindibles en la etapa estival, así como las perspectivas de un segundo confinamiento, no ya perimetral sino generalizado, tendrá consecuencias letales a lo largo del año 2020 y en los años sucesivos. Y esos efectos se mostrarán, por ejemplo, en un desmesurado incremento del desempleo (atenuado transitoriamente con una política de ERTES, que no podrá mantenerse mucho más tiempo por los innumerables recursos financieros que comporta su activación), en el desplome de la demanda de bienes y servicios, así como en una caída en picado de la propia cuenta de resultados de muchas empresas, autónomos y profesionales, que en algunos casos se verán conducidos a cerrar definitivamente su actividad. El turismo, la hostelería y restauración, así como la industria del ocio y cultural, están prácticamente en el dique seco. El comercio, salvando excepciones, también.

Ciertamente, al ser una crisis global, los daños han sido generalizados; pero la economía española está padeciendo más aun los efectos de la recesión al tener una alta dependencia del turismo y ocio, de la construcción y de otras actividades de servicio, que han quedado especialmente afectadas en este largo paréntesis de actividad. En efecto, el cierre definitivo de muchas empresas y negocios arrastrará el consiguiente incremento de la tasa de desempleo (cuyas predicciones de ascenso oscilan, según los análisis, entre un 18 y un 26 por ciento de la población a finales de 2020). Aunque, dado que aún existen márgenes importantes de incertidumbre, los datos económico-financieros de la crisis no se pueden precisar de forma definitiva. En todo caso, durante estos meses se han producido diferentes estimaciones oficiales (del Gobierno, FMI, Comisión Europea, Banco de España, AIREF, etc.) que ofrecían resultados, ciertamente, muy preocupantes: una caída del PIB en 2020 que puede alcanzar el 15 por ciento (según los últimos datos del FMI, de 23 de junio de 2020, el descenso del PIB alcanzaría en torno al 13 por ciento, salvo rebotes de la pandemia, en cuyo caso las cifras empeorarían, algo que ya cabe dar por descontado; lo que significa que España tendría los peores pronósticos económicos en la salida de la crisis del marco europeo). El déficit público caerá en términos negativos en una horquilla entre el 9 y el 13 por ciento; y la ratio de deuda pública se moverá entre un 115 y 125 por ciento del PIB. Todo ello dependiendo de si se trata de previsiones más optimistas o escenarios pesimistas, en función de cómo evolucione la coyuntura y la propia pandemia. Pero, los meses de octubre, noviembre y diciembre (salvo la campaña de Navidad) se presumen muy malos, por la irrupción de una fuerte segunda ola que, salvo casos concretos, está absolutamente incontrolada y en crecimiento exponencial cuando esto se escribe.

Según datos de Funcas de septiembre de 2020 (antes de que la segunda oleada se disparara y, por tanto, de que se adoptara el segundo ciclo de seis meses del estado de alarma), ya se daban unas cifras escalofriantes de caída total del PIB en el ejercicio 2020 de doce puntos, con una subida del 7,4 por ciento en 2021, y una deuda pública acumulada del 14 por ciento del PIB en 2020. Sin embargo, el deterioro de la situación sanitaria el último trimestre de 2020, también por cierto en todo Europa, complicará más aún el escenario económico y probablemente transforme en insuficientes las inyecciones financieras del Fondo *Next Generation* ante una crisis que se antoja mucho más profunda y de salida más costosa.

No obstante, en estas últimas fechas, justo cuando se está cerrando la versión final de este documento, han aparecido predicciones económicas que son ciertamente sombrías en lo que afecta a la situación española. La reciente presentación en el Congreso de los Diputados del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021 partía, como es obvio, de un contexto en el que aún la segunda oleada de la pandemia no castigaba con la fuerza que desde mediados de octubre provoca.

Tal como recogen el cuadro macroeconómico de los Presupuestos Generales del Estado para 2021 (PGE-2021), la caída del PIB en España en 2020 sería de un 11,2 %, mientras que el crecimiento del PIB en 2021 representaría el 9,8 por ciento. Por su parte, el déficit público sería del 11,3 por ciento del PIB en 2020, bajando al 7,3 por ciento en 2021. Y, en fin, la deuda pública alcanzaría el 118,8 por ciento en 2020 (23 puntos más que en 2019) y 117 por ciento en 2021.

Tal como reconoce el Informe del Gobernador del Banco de España presentado en el Congreso de los Diputados (Comparecencia en la Comisión de Presupuestos del 4 de noviembre de 2020) o el Informe 29/2020 de la AIReF de 5 de noviembre de 2020 (*Informe sobre las líneas fundamentales de los Presupuestos de las Administraciones Públicas 2021*), el elevado grado de incertidumbre en la evolución de la pandemia hace francamente complejo determinar cuál va a ser finalmente la evolución de la economía y sus impactos financieros y presupuestarios.

En todo caso, los indicadores que manejan tanto el Banco de España y la AIReF, principalmente, la primera institución, implican que posiblemente las previsiones presupuestarias para 2021 no sean correctas, ni en lo que afecta a los ingresos ni a los gastos. Con mayor énfasis lo ha puesto de relieve también por las mismas fechas la Comisión Europea (6 de noviembre 2020).

En efecto, las cifras que provee la Comisión Europea sobre los impactos de la crisis Covid19 en España son sencillamente demoledores. El empeoramiento de los *ratio* es constante en todos los casos, sobre todo si se comparan con los aportados por la LPG para 2021 y, lo más matizados en sus cifras, del Banco de España y de la AIReF.

De cumplirse los pronósticos de la Comisión Europea los datos financieros en los próximos años nos darían las siguientes cifras y porcentajes:

- La caída del PIB para 2020 se estima en un 12,4 por ciento; con un crecimiento del PIB en 2021 del 5,4 por ciento; y en 2022 de un 4,8 por ciento.
- El déficit público para 2020 alcanzaría el 12,2 por ciento; frente a un 9,6 por ciento en 2021; y el 18,6 en 2022.
- Por su parte, la deuda pública alcanzaría el 120,3 por ciento en 2020; el 122 por ciento en 2021; y el 123,9 por ciento en 2022.

No obstante, las estimaciones sobre el devenir de la economía española en los próximos tiempos no paran de aparecer. Así, cuando este documento ya se había cerrado, se han difundido las estimaciones que el Fondo Monetario Internacional (*Directorio Ejecutivo de 11 de noviembre de 2020*) que incorporan algunos cambios sustantivos a lo expuesto anteriormente por otros

organismos e instituciones, así como por el propio Gobierno de España al presentar sus presupuestos.

Efectivamente, aunque el FMI parte de la consideración de que las incertidumbres sobre las perspectivas económicas son aún muy elevadas, lo cierto es que sanciona con claridad que España sufrirá en 2020 la mayor caída de todas las economías desarrolladas, con un 21,8 por ciento del PIB en este ejercicio presupuestario, que representa, por tanto, el peor dato de todas las economías europeas. El déficit público alcanzará el 14 por ciento del PIB, una cifra muy superior a la de la crisis del 2008. Bien es cierto que, como dato más esperanzador, aporta que el crecimiento económico en 2021 será de un 7,2 por ciento, moviéndose en la estimación media entre los datos optimistas del Gobierno española (más del 9 por ciento) y los más restrictivos de la Comisión Europea (5,4 por ciento). De todos modos, la economía no se recuperará, según el FMI, hasta 2025.

15/42

Este cuadro macroeconómico en su dimensión de prospectiva es altamente dañino para la evolución de la economía española y, particularmente, de sus cuentas públicas. Y ello ha hecho encenderse algunas luces de alarma, en cuanto que el desequilibrio fiscal puede ser de gran magnitud, por lo que, pasado el periodo de gasto y de aplazamiento del cumplimiento de las reglas de déficit, gasto público y deuda pública (que previsiblemente se extenderán en la Unión Europea los ejercicios 2020 y 2021), habrá que llevar a cabo -como ya vienen insistiendo tanto el Banco de España como la AIReF- un plan de reequilibrio fiscal (ajuste) que probablemente se extienda como mínimo durante una década, sin perjuicio de que -como se verá en su momento- los fondos *Next Generation* (y el Marco Plurianual de Financiación) puedan aliviar temporalmente la situación (hasta el ejercicio 2026 aproximadamente), pero parte de esos fondos se vehiculan no por transferencias o ayudas directas, sino por medio de préstamos, lo que puede tener efectos sobre la deuda. En cualquier caso, el papel de las inversiones de los Fondos *Next Generation* están muy vinculados a qué proyectos se impulsen, cómo se ejecuten y si tienen finalmente ese impacto multiplicador en términos económicos que de ellos se espera.

En la línea indicada, el propio FMI incide en que a medio plazo será necesario impulsar un proceso de consolidación fiscal para reconstruir los colchones fiscales y situar la deuda pública en una senda a la baja, aunque en esta primera etapa recomiende impulsar el gasto público si bien focalizar el apoyo fiscal en los grupos vulnerables y en las empresas viables.

La crisis social

A la crisis sanitaria/humanitaria y económica se le anuda inevitablemente una profunda crisis de carácter social. El incremento de personas desempleadas y la propia recesión económica se está cebando principalmente sobre colectivos o personas vulnerables (familias monoparentales, menores, personas sin techo, mujeres maltratadas, personas ancianas sin recursos, discapacitados, etc.), generando la aparición en muchos casos bolsas de pobreza y riesgos más que evidentes de exclusión social. Es más, personas o unidades familiares que sobrevivían con un mínimo de recursos o en situaciones económicas límite, han visto definitivamente cómo terminaban engrosando la nómina de personas excluidas o se aproximaban al abismo. También

las clases medias han visto como su posición social se tambaleaba bruscamente. Lo mismo ocurre con personal autónomo o colectivos altamente afectados por la crisis Covid19 (comercio, hostelería, taxi, cultura, etc.). Y con toda seguridad, tras la situación abierta con la segunda oleada (y las que puedan venir en lo sucesivo hasta que la vacuna pueda tener efectos reales), muchas otras personas y colectivos verán su situación empeorada a lo largo de los próximos meses. En lo que afecta al desempleo, los últimos datos del FMI pronostican que será superior al 20 por ciento, llegando en algunos momentos (depende qué se haga finalmente con el personal que está en los ERTES a cifras que pueden superar el 25 por ciento. Y ello de media estatal, con las consabidas diferencias que se producen según territorios y actividades.

No obstante, los datos que se manejan recientemente rebajan la cifra del desempleo al 17-18 por ciento en 2020 y 2021. Son datos tanto de la Comisión Europea como de instituciones españolas (Banco de España). Aunque todo dependerá del escenario incierto de evolución de la pandemia.

Algunas líneas de ayuda iniciales y el propio ingreso mínimo vital (IVM) pretenden paliar los efectos más duros de esta crisis. No obstante, el IMV está fracasando en su gestión administrativa, como en cierto modo algo similar pasó con la tramitación de algunos ERTES. Pero aun así, los riesgos de exclusión son más que evidentes. Y, en los primeros meses de la pandemia, la multiplicación de personas o familias que se encuentran en situaciones críticas (sin ingresos o sin apenas ingresos) se ha ido haciendo cada vez más patente.

En el ámbito social, como es conocido, el papel de los Ayuntamientos resulta determinante. Y algunas cantidades de los fondos europeos irán destinadas a paliar esas desigualdades, que en todo caso se deberían enmarcar en el ámbito de la propia Agenda 2030 y de su filosofía central que la anima: “no dejar a nadie atrás”.

Las medidas de protección social en este primer estadio de impacto fuerte de la crisis nadie las cuestiona, ni siquiera el Banco de España y la AiReF, aunque ya plantean, sobre todo el primero, que tales ayudas tengan un filtro selectivo y vayan dirigidas realmente a quien más lo necesita, por un problema obvio de recursos financieros, pues la política de gasto de las Administraciones Públicas tiene muchas limitaciones y las transferencias europeas no se pueden dedicar, en principio, a aportar ayudas estructurales.

La salida de la crisis

La salida de la crisis será larga. La pandemia se ha complicado estos últimos meses tras la desescalada del primer confinamiento duro. Y todo apunta a que hasta el verano de 2021 el virus no podrá ser controlado. Su transmisión sigue siendo muy rápida y de difícil control cuando existen aglomeraciones urbanas, especialmente en lugares cerrados (donde la fuente de contagio a través de aerosoles ya es manifiesta). La declaración de un nuevo estado de alarma, aunque inicialmente de diseño institucional y con medidas muy diferentes del primero, abre un largo período de incertidumbre sobre el futuro de la evolución de la pandemia. La salida económica, tal como ya indicábamos, está plagada de incógnitas. La recuperación será más lenta

en países, como España, que parten de una situación de partida más desfavorable por sus déficits estructurales y su abultada *ratio* de deuda, las hipotecas de su tejido productivo, el alto porcentaje de desempleo estructural y la aversión acreditada a las reformas. Los datos de 2020 serán pésimos.

Y los datos de 2021 serán asimismo sombríos, pues las expectativas de un fuerte crecimiento del PIB (cerca del 10 por ciento) se están enfriando por los datos de la Comunidad Europea (5,4 por ciento para 2021). En cualquier caso, ya se ha puesto en marcha la excepción establecida en el artículo 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que admite incurrir en déficit estructural “en caso de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las Administraciones Públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados”.

17/42

La exigencia europea de contención del déficit, control del gasto y de la deuda pública tendrá un paréntesis, al menos, durante los años 2020 y 2021. Pero nada nos dice que en 2022 no se exijan ya el cumplimiento de medidas de ajuste fiscal, pues -según los últimos datos de la Unión Europea- en ese ejercicio presupuestario el déficit público estará aún en un 8,6 por ciento y la deuda pública alcanzará el 123,9 por ciento, lo que son en ambos casos porcentajes desbocados desde el punto de vista de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Por tanto, el paréntesis de “desviación temporal” puede durar sólo un par de ejercicios presupuestarios. A partir de entonces, como vienen exigiendo reiteradamente tanto el Banco de España como la AIREF, será necesario aprobar un *plan de reequilibrio financiero* probablemente muy exigente desde el punto de vista de medidas a adoptar. Por tanto, los ajustes financieros (planes de reequilibrio) como resultado de la abundante deuda y del déficit público serán inevitables. Y se prolongarán durante varios ejercicios. La contención presupuestaria será la regla. Y la crisis social conllevará altas cotas de desempleo, que castigarán a los trabajos más precarios y retardarán la inclusión de los jóvenes a la vida laboral o precarizarán más aún sus empleos. La pobreza se multiplicará y la demanda de servicios sociales será creciente.

A todo ello se une el factor de que los proyectos de inversión propios de los fondos NGEU, siempre que se diseñen, gestionen y ejecuten de forma apropiada, son mecanismos de financiación “palanca” desde el punto de vista de multiplicador económico, pero no tienen por qué ser generadores netos de empleo, ya que la digitalización (y más aún la revolución tecnológica) en una primera fase puede desestabilizar más aún el mercado de trabajo y los proyectos vinculados con la transición ecológica y la economía verde no tienen por qué ser tampoco una fuente de creación neta de empleos.

En la salida a esta crisis sanitaria/humanitaria, económica y social, el papel de los ayuntamientos será determinante, puesto que tales entidades locales deberán dar respuesta a situaciones críticas al tratarse de gobiernos de proximidad, atentos a los problemas cotidianos de la

ciudadanía, que ejercen un haz de competencias (o responsabilidades públicas) estrechamente conectadas con necesidades inmediatas que se deben atender (servicios sociales, transporte urbano, equipamientos colectivos, gestión del espacio público, seguridad pública, etc.).

Lo peor está por venir, aunque ya está llegando

Pero esa salida inmediata de la crisis no debe perder de vista en ningún caso el entorno estratégico en el cual las ciudades deben desarrollar sus políticas en el presente y sucesivos mandatos. Ciertamente, en este difícil contexto actual y el más duro aún que vendrá (pues como dijo el ex Alcalde de Venecia recientemente, “lo peor está por venir”). En verdad, las manifestaciones de este antiguo político local iban dirigidas al otoño, en el que ya estamos inmersos. Y la gravedad del problema es de escala europea. En nuestro caso, se corre siempre el riesgo de que lo urgente o inmediato (esto es, las necesidades imperiosas) aplacen *sine die* (o incluso oculten) los desafíos estratégicos que puso en circulación la Agenda 2030 y que, algunos de ellos (como el cambio climático y sus letales efectos medioambientales) pueden quedar preteridos o escasamente atendidos, por la priorización que en la propia política municipal presumiblemente se dará en los próximos meses a las cuestiones vinculadas con la pandemia, la crisis económica y sus impactos sociales.

No obstante, en los últimos meses han cambiado las tornas de este problema, pues la aprobación de los fondos NGEU (*Next Generation European Union*) han puesto sobre el tapete unas líneas de financiación (vía transferencias o ayudas) que, entre otros ámbitos, sí que enlazan directamente con los temas medioambientales (transición energética y economía verde) donde la Comisión Europea ya estaba poniendo el foco. Por consiguiente, aparte de la digitalización, las transferencias financieras hacia la Agenda Urbana pueden ser un importante medio de financiación para las ciudades, y por consiguiente convendrá estar atentos a ese ámbito, aunque no esté directamente imbricado con una política de Gobernanza Pública, si bien los fondos de digitalización -como se puede suponer- sí que tienen un impacto estrecho sobre aspectos relacionados con la Gobernanza interna, así como la gestión de los fondos está íntimamente ligada con dimensiones de la Gobernanza tales como la integridad, la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

La caída de ingresos fiscales

No cabe duda que, además, a este complejo contexto se le añaden las secuelas que esta triple crisis tendrá, por un lado, en las Haciendas municipales (con la más que previsible afectación a los ingresos fiscales), y, por otro, en la necesaria redefinición del plan de mandato o de gobierno (2019-2023) al tener que reordenar las prioridades políticas con la finalidad de hacer frente a las necesidades inmediatas generadas por la pandemia.

La desatención financiera del gobierno local en esta crisis ya ha sido puesta de relieve en un reciente documento impulsado por la FEMP (*Pilares Locales para la reactivación económica y social de la Administración Local*), donde se ha demandado un tratamiento fiscal y una dotación de recursos (transferencias financieras) que permita a los ayuntamientos afrontar cabalmente

los innumerables desafíos políticos y de gestión que se abren tras la etapa de dura pandemia. Sin embargo, hasta la fecha, las transferencias financieras del Estado a fondo perdido se han dirigido exclusivamente a las Comunidades Autónomas y no han alcanzado a los municipios. Mientras tanto, el margen de disponibilidades presupuestarias, incluso vía endeudamiento, se estrecha. Y ello puede generar a corto/medio plazo tensiones elevadas de tesorería a los ayuntamientos y, especialmente, defraudar las elevadas expectativas que la ciudadanía siempre deposita en los gobiernos de proximidad, dado que es la primera puerta a la que llaman en casos de necesidad extrema. La indisponibilidad plena de los remanentes de tesorería sigue sin resolverse. Y los problemas financieros, día a día, se acumulan.

Tampoco resultó nada acertada la propuesta finalmente frustrada del Real Decreto-ley 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras de carácter extraordinario y urgente aplicables de las entidades locales. La no convalidación del citado decreto-ley dejó el problema en el dique seco y pendiente aún, cuando esto se escribe, de una solución definitiva en lo que al destino final de los remanentes de tesorería comporta y, particularmente, si se va a producir y en qué términos una inyección financiera a los municipios por los 5.000 millones de euros demandados. No se ha aprobado el marco normativo que sustituya al decreto ley 27/2020. Y el ejercicio presupuestario está ciertamente muy avanzado.

Fortalecimiento Local, ODS, Gobernanza, Resiliencia e Inclusión

Necesidad de fortalecer la institucionalidad local para afrontar los ODS y superar la crisis

En cualquier caso, sin perjuicio de que la premura sea atender las necesidades inmediatas, los Ayuntamientos no alcanzarán cabalmente ni los ODS de la Agenda 2030 ni tampoco una salida efectiva de la crisis enunciada sin una apuesta decidida por el fortalecimiento institucional (esto es, por la constitución de *instituciones sólidas*) que, de conformidad con el ODS 16, así como mediante el trabajo en red formalizado a través de Kaleidos y a través de otras estructuras interinstitucionales (ODS 17), refuercen la capacidad política y de gestión de los municipios. Además, en un contexto de crisis como el descrito más arriba, es transcendental tener en cuenta el ODS 11 (que puede calificarse como el *ODS de las ciudades*) y, en particular, sin perder de vista la sostenibilidad, en lo que afecta a la resiliencia e inclusión social, dado que se trata de dos ejes de actuación que los gobiernos locales deberán poner en circulación en los próximos meses y años.

Se trata, por tanto, de poner en valor la trascendencia que tiene el fortalecimiento de las instituciones locales como medio de hacer frente con garantías de eficacia y eficiencia a los desafíos que plantea la Agenda 2030, en línea con lo dispuesto en los Objetivos de Desarrollo Sostenible 16 (fortalecimiento instituciones) y 17 (generación de redes), así como de acuerdo con las premisas de actuación del ODS 11 sobre “ciudades sostenibles”, más concretamente – por lo que ahora importa, aunque no solo- en relación con la resiliencia institucional y la inclusión social. Esta estrategia es especialmente importante como hoja de ruta que evite la entropía que pudiera derivarse de la aplicación de medidas única y exclusivamente de ajuste

fiscal como consecuencia de los efectos económico y sociales que la pandemia tendrá sobre el espacio local de gobierno.

Sin una decidida apuesta por la mejora de la calidad institucional de los gobiernos locales, una capacidad de anticipar y resolver los graves retos a los que las ciudades se enfrentarán en los próximos años, la salida de la crisis será mucho más lenta y probablemente menos efectiva y más ineficiente, dejando por tierra los ODS de la Agenda 2030 y produciendo unos costes derivados elevadísimos, que pueden arrastrar fuerte contestación social y acarrear el desprestigio de las instituciones, provocando, por tanto, el declive de la confianza de la ciudadanía en el importante papel de proximidad y de legitimación que hasta ahora ha tenido la Administración Local.

Se requiere, por consiguiente, reforzar la institucionalidad a través de una Gobernanza efectiva, que también sea anticipatoria y estratégica, pero especialmente en estos momentos que dé respuesta a las necesidades inmediatas de las ciudades, tanto desde una perspectiva de Gobernanza externa, interna o relacional. Ese fortalecimiento es realmente muy importante en el ámbito de la gestión, puesto que las transferencias financieras derivadas de los fondos europeos serán muy importantes en los próximos cinco años (hasta 2026) y deben ser utilizados por las ciudades como medio de transformación o de aceleración de la recuperación económica, para lo cual se requieren organizaciones públicas (tanto en sus estructuras, procesos y personas) altamente eficientes, como ya se ha puesto de relieve al inicio de este documento.

La Gobernanza Municipal como acelerador del cumplimiento de la Agenda Urbana y palanca para una mejor salida de la crisis

Tempranamente, la Comisión Europea (2016) abogó porque la puesta en marcha efectiva de la Agenda 2030 (aprobada en 2015), requería alinear los ODS bajo el paraguas de una *Gobernanza Pública* con la finalidad de que actuara como motor o acelerador en el cumplimiento de tales objetivos y metas estratégicamente dibujados en su día.

La Gobernanza Pública no es otra cosa que una *forma distinta de gobernar*, a través de la cual los poderes públicos interaccionan constantemente con la ciudadanía y entre ellos mismos (lo que incorrectamente ha sido calificado como “co-gobernanza”). El poder, en suma, se proyecta horizontalmente y se mueve en entornos cada vez de mayor complejidad.

La Gobernanza ofrece unas fuentes de legitimación más fuerte a las instituciones en relación con la confianza ciudadana en aquellas, pues aboga por la integridad institucional (Gobernanza ética) y el gobierno abierto (transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas), pero asimismo presta atención especial a la *Gobernanza interna* (administración digital, protección de datos, organización y recursos humanos) como instrumentos para llevar a cabo una política más eficaz y eficiente ante sus destinatarios naturales que son los ciudadanos, prestándoles unos mejores servicios. Una Administración ineficiente o ineficaz es la antítesis de un modelo de Gobernanza inteligente.

Por consiguiente, caminar hacia el cumplimiento de los ODS de la Agenda Urbana y a una salida temprana y digna de la crisis exige como paso prioritario invertir en la articulación de un sistema holístico de Gobernanza Municipal que incorpore todos y cada uno de los elementos configurados en el Anexo al presente documento. Si así se hiciera, o si al menos se dieran pasos efectivos en esa dirección, la Gobernanza Municipal actuaría como palanca multiplicadora de las potencialidades para enfrentar adecuadamente no solo los efectos triangulares de la crisis, sino también el cumplimiento gradual y paulatino de los ODS de la respectiva Agenda Urbana.

La Agenda 2030 ha entrado como un componente nuclear del *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* aprobado por el Gobierno de España y remitido a la Comisión Europea como primer paso para la recepción de los fondos europeos. En ese mismo documento se habla de un sistema de Gobernanza para la Gestión de los fondos, pero apenas si se hace referencia alguna a las entidades locales, que quedan absolutamente desdibujadas, cuando las transferencias financieras de tales fondos a las Comunidades Autónomas deberán, en parte, revertir a los municipios en función de las competencias que se vean afectadas en los diferentes proyectos de inversión que, como se ha dicho, muchos de ellos tocan aspectos sustantivos de las competencias municipales (Agenda Urbana desde la perspectiva medioambiental, servicios sociales, digitalización, etc.), por lo que se deberán arbitrar sistemas de gestión compartida de tales fondos entre los distintos niveles de gobierno.

¿Qué papel juega la Agenda 2030 en ese complejo escenario?

Lo que estamos viendo desde el estallido de la pandemia, tras la emergencia sanitaria, es una (relativa) pérdida de protagonismo (o visibilidad) de los ODS de contenido medioambiental, en paralelo a la irrupción con fuerza de políticas de choque que tienden a intentar paliar los efectos catastróficos de carácter económico y social. Entre los fines de la Agenda 2030 (ahora muy recordados políticamente) siempre han estado atajar la pobreza y reducir la desigualdad (“*no dejar a nadie atrás*”). Y estos fines se han convertido en punta de lanza de la política inmediata “post-Covid19”, al menos en los primeros pasos. El problema estriba en la prolongación del período excepcional o extraordinario que puede afectar a la sostenibilidad de las cuentas públicas, porque los recursos ya no son suficientes y acudir a la deuda puede ser complejo cuando las cotas de endeudamiento son tan elevadas.

Ese horizonte inmediato no debe hacer perder de vista que los ejes sustantivos de la Agenda 2030 siguen plenamente vigentes y forman parte del ADN de los ODS: atajar la pobreza, promover la inclusión social y el desarrollo económico sostenible, así como todo el conjunto de retos medioambientales. Todo apunta a que el escenario de excepcionalidad (así está previsto en la prórroga del estado de alarma) se prolongará, al menos, hasta bien avanzada la primavera del 2021.

En ese durísimo contexto que se avecina (realmente, que ya está presente), el papel de la *resiliencia* como cualidad de las instituciones locales debe ser leído en clave de (Buena) Gobernanza Municipal, palanca imprescindible para una correcta asignación de recursos en un contexto de crisis de tal gravedad como la incubada en estos momentos. Una política local

íntegra, transparente, participada, sujeta a rendición de cuentas, junto con una gestión eficiente y efectiva, mediante una digitalización transformadora, unas estructuras organizativas adecuadas y unos recursos humanos altamente profesionalizados y comprometidos, son la base de una Gobernanza Municipal.

Crisis y contexto europeo.

Y esa no es una percepción o preocupación sólo local, aunque también lo sea. La propia Comisión Europea en plena primera ola de la pandemia aprobó una Comunicación sobre el semestre 2020 (de 20 de mayo de 2020, COM (500) final), donde recogía, en efecto, que la UE se ha confrontado como consecuencia de la pandemia a una crisis económica sin precedente, que ha hecho adoptar a los distintos países medidas inmediatas para reactivar la actividad económica. Pero, junto a este diagnóstico conocido, la Comisión recordó que junto a esta política de impulso resulta necesario relanzar la vía de la transición verde y la digitalización, aunque las instituciones europeas son plenamente conscientes de que para encarar este complejo escenario es imprescindible atajar las desigualdades crecientes que se producirán fruto de la recesión económica. Como también recogía la citada Comunicación, el papel del sector público es cada vez más importante y debe estar acompañado por una administración pública eficaz y por una decidida lucha contra la corrupción.

22/42

Como es conocido, en el mes de julio el Consejo Europeo, a iniciativa de la propuesta de la Comisión, aprobó los Fondos NGUE que, por lo que ahora interesa, representan una inyección financiera a los estados miembros de hasta 750.000 millones de euros, que tienen por objeto (entre otras finalidades) ser un instrumento para apoyar los esfuerzos de los Estados miembros para la recuperación tras la crisis Covid19, y pretenden reforzar procesos clave para acelerar la doble transición ecológica y digital.

Esos Fondos NGEU, como es sabido, se vertebran en tres pilares. La financiación global, juntando Aquí nos interesa poner el foco en el Pilar 1, que se despliega en distintos instrumentos de financiación tales como:

- a) El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, dotado con 560 mil millones de euros, de los cuales 310 mil millones son vía subvenciones y 250 mil millones por medio de préstamos.
- b) El REACT-UE (Ayudas a la recuperación para la cohesión y los territorios (50 mil millones)
- c) Y dos Fondos sobre Transición justa y de Desarrollo Rural.

Pero, junto a ese Fondo NGEU, hay que sumar el Presupuesto a largo plazo reforzado de la UE (2021-2027) que alcanza 1,1 billón de euros.

Del Fondo NGEU corresponden a España 140.000 millones, que se reparten aproximadamente entre 72 mil millones vía subvenciones y 68 mil millones por medio de préstamos. De los primeros, para el ejercicio presupuestario 2021, tal como se verá, ya han sido presupuestados 27.000 millones de euros, aunque no hay garantías de que se pueda disponer de esos fondos

antes del segundo semestre (e incluso avanzado) del año. Lo que obligará a las administraciones públicas a recurrir a un endeudamiento puente, al margen de que no se sabe en estos momentos cómo se van a distribuir tales fondos si tomamos como referencia las administraciones públicas, porque parte de ellos van al tejido económico-social, parte serán gestionados por la Administración central (el 50 por ciento, se dice), otra parte por las Comunidades Autónomas (otro 50 por ciento), pero las entidades locales deberán recibir transferencias presupuestarias o subvenciones desde los presupuestos estatales y, cabe presumir, que también desde los presupuestos autonómicos. El problema estriba en que las materias o ámbitos sobre los que se despliegan esos proyectos de inversión a los que se deberán anudar los fondos, son competencias compartidas entre los diferentes niveles de gobierno, por lo que la distribución de tales recursos deberá hacerse a través de la Conferencia Sectorial de Fondos Europeos y, por lo que respecta a las Comunidades Autónomas y entidades locales, a través de procesos de concertación. Pocas son, sin embargo, las Comunidades Autónomas que en su legislación local tienen órganos de concertación de las políticas públicas y des sus recursos (los modelos más avanzados son los de Andalucía, País Vasco y Extremadura).

Por tanto, aunque en tales documentos no se cite a la Agenda 2030 expresamente, su orientación y principios están plenamente latentes en esa política que se impulsará desde Europa, como también se le da la importancia debida al fortalecimiento de la Administración Pública y a la lucha por la integridad. No cabe duda que la condicionalidad blanda (limitada a inversiones en campos que la propia Comisión ya ha delimitado) acompañará a las ayudas y préstamos provenientes de la Unión Europea. Pero, junto a esa condicionalidad, se exigen reformas estructurales que la Comisión Europea pondrá en la agenda de los Programas Nacionales de Reformas que se deben presentar semestralmente. Por tanto, no cabe duda que el Gobierno de España deberá presentar (tal como han reconocido tanto el Gobernador del Banco de España como la AIREF) un *programa de reformas*, que se incorpore como estrategia de país junto a los presupuestos que ya se han enviado. Y, en una primera etapa, esas transferencias europeas estarán condicionadas a la utilización preferente de tales recursos en los ámbitos medioambientales y de digitalización, por lo que algunos ODS como los de naturaleza medioambiental o economía verde adquieren un gran protagonismo, aparte de los proyectos de digitalización. Por tanto, la Gobernanza Pública debe ser el paraguas institucional que en las ciudades actúe como acelerador de la salida de la crisis, en un horizonte estratégico de Agenda Urbana, sobre todo (como se indica a continuación) como palanca que haga factible la buena gestión administrativa de los fondos europeos, de los cuales depende el éxito o fracaso del empeño final de recuperación económica.

Resiliencia

Aunque la Agenda 2030 se refiere en dos ocasiones a la resiliencia, no precisa que tal atributo se anude a la Gobernanza Pública o a las propias instituciones. Tal como se ha dicho los Fondos NGEU tienen como uno de sus polos centrales la resiliencia. Y ello ha sido asimismo trasladado al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia aprobado recientemente (7 de octubre) por el Gobierno de España. Allí hay algunas referencias incidentales a la Agenda 2030, pero los proyectos de inversión (al menos buena parte de ellos) están directamente imbricados con los

ejes medioambientales, económicos y sociales que aparecen reflejados en los distintos ODS de la Agenda 2030.

En cualquier caso, la interpretación de los ODS y sus respectivas metas ha de hacerse de forma holística, pero también contextual. Y bajo esta segunda premisa, es obvio que la resiliencia que se predica de las ciudades encaja perfectamente en ese Plan de Recuperación y debe ligarse con la transformación y fortalecimiento de sus estructuras de gobierno y de gestión, así como con la construcción de un modelo de Gobernanza Local lo más holístico posible. Por tanto, tras un *shock* tan profundo como el vivido con la pandemia, la resiliencia no solo tiene que ver con la sostenibilidad (que también), sino que debe aplicarse asimismo a la buena disposición y eficacia de las instituciones locales para conducir cabalmente los desafíos que se abren en este nuevo período.

24/42

En un contexto marcado por la incertidumbre, el concepto de resiliencia (en cuanto capacidad para enfrentarse de forma proactiva y reactiva a situaciones de *shock* o adversas) tiene el potencial de aportar una importante visión a la propia administración local, con el objetivo de gobernar cabalmente escenarios de alta complejidad que requieren anticipación y adaptación, así como una combinación inteligente y proporcionada entre estabilidad y cambio. Se trata, en primer lugar, de impulsar las políticas de recuperación vehiculadas a través de un incremento inicial del gasto público con eficiencia y resultados multiplicadores, mientras que, por otro lado, se pretende paliar los efectos más duros de las inevitables políticas de austeridad que se deberán activar pasado este primer período de inyecciones financieras a los presupuestos públicos y a la sociedad. Para afrontar ese doble reto se debe emprender un decidido camino de transformación y de impulsar las reformas necesarias, así como de mejorar la gestión e impulsar la propia innovación. En última instancia, se persigue gastar adecuadamente esas inyecciones financieras para la recuperación (que actúen con efectos multiplicadores en el crecimiento económico sostenido) y, asimismo, se pretende que los planes de reequilibrio fiscal o de ajuste que deberán impulsarse en su momento no erosionen gravemente la capacidad de resiliencia de las ciudades y puedan seguir ejerciendo sus competencias para mejorar los servicios de la ciudadanía.

En efecto, una de las lecciones de la crisis anterior (2008-2014), es que el duro contexto de contención fiscal no puede resolverse sólo en clave de ajuste, sin que las instituciones (también las municipales, por lo que ahora respecta) apuesten decididamente por procesos profundos de reforma o adaptación. Habiendo fallado la dimensión preventiva o anticipatoria, no se puede abandonar ahora totalmente la agenda de reformas (o de adaptación y transformación). Tal forma de actuar (aplazamiento de las reformas y descuido de la prevención) supondría un suicidio institucional, que hundiría totalmente a los ayuntamientos y erosionaría su legitimidad institucional. Sobre este punto está incidiendo constantemente tanto la Comisión Europea como el Banco de España o la AIREF, como seguidamente se verá. Por eso, es tan importante unir la *resiliencia* (ODS 11) con la necesidad inaplazable de *instituciones eficaces* (ODS 16), así como con el desarrollo de redes municipales (tal como apuesta *Kaleidos*, ODS 17). Esa confluencia y tales sinergias deben promover la innovación y las buenas prácticas, así como las reformas, más en este escenario de crisis. Y con la mirada puesta siempre en la Agenda 2030.

Inclusión social

Tal como se ha dicho, las políticas de inclusión forman parte nuclear de la Agenda 2030. No cabe duda que, ante la dureza del contexto descrito, la inclusión social será el gran reto de los gobiernos locales en los próximos años. En efecto, las políticas sociales tienen que plantearse como un reto estratégico de la Agenda Urbana. Y, más aún, en un escenario de contención fiscal. Tal como se ha reconocido, incluso por la propia AIREF (Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal), los futuros planes de ajuste no pueden castigar el gasto social, tampoco el que procede de los ayuntamientos. Si algo cualifica a las Administraciones municipales es su inmediatez a los problemas. Y que la Administración municipal esté “abierta” (no sólo digital, sino también físicamente), que sea *próxima, cercana y atenta*, es más necesario que nunca. La ética del cuidado no se puede hacer a distancia. Buena parte de los servicios públicos requieren *atención directa y personalizada* al público, así como elevadas dosis de *empatía*. Si algo ha enseñado la pandemia en las ciudades es que los servicios sociales han estado, por lo común, también en la trinchera de la atención directa, suplantando a veces algunas de las carencias de la Administración Pública. La brecha digital ha mostrado toda su crudeza en estos meses pasados, afectando a colectivos muy vulnerables en la tramitación de ayudas, así como en el plano educativo o en la tercera edad. Y de ahí es necesario extraer las lecciones oportunas.

25/42

Evitar que quiebre la cohesión social será también un enorme desafío local. Y ello exigirá inversión decidida sobre este ámbito. Pero también eficacia y eficiencia. La Agenda Urbana debe ser vista como una forma de construir políticas sociales creativas e innovadoras. Se trata de salvaguardar la salud, pero también el bienestar de las personas. Esta es la finalidad última de los ODS. Bajo este punto de vista, resiliencia e inclusión social van de la mano, y refuerzan la sostenibilidad de las ciudades como idea nuclear.

En el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia que ha aprobado el Gobierno de España, aunque se trata de un primer documento pendiente de las concreciones oportunas que se lleven a cabo antes de abril de 2021 por lo que a los proyectos de inversión respecta, incorpora, por ejemplo, “la nueva economía de los cuidados” como uno de los ámbitos que serán financiados con los fondos NGEU, representado el 5.7 por ciento del total de los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de los REACT EU.

Si el gobierno local orilla o ningunea la eficacia en la gestión y la Buena Gobernanza, la mejorar la calidad de vida de la ciudadanía se pondrá derechamente en cuestión. La calidad institucional es un presupuesto básico del desarrollo económico y social de las ciudades. No obstante, el impulso de cualquier reforma institucional exige liderazgo político efectivo. Si este no existe, el fracaso será la tarjeta de salida. En verdad, se trata de recuperar el espíritu o la propia esencia de la Agenda 2030, que no es otro que apostar por el fortalecimiento de las instituciones municipales en clave de mayor efectividad y resiliencia, así como volcar la política municipal sobre la inclusión social como reto inmediato, sin olvidar nunca los retos medioambientales, que seguirán siempre presentes cuando la pandemia y sus duros efectos remitan. La existencia de *instituciones municipales sólidas* es el presupuesto de cualquier salida temprana de la crisis y del desarrollo efectivo de los ODS.

Fondos Next Generation y su gestión por las Administraciones Públicas. El papel de las Administraciones Locales.

1.- Los Fondos Next Generation

El Gobierno de España hizo público, como se ha dicho, el documento *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, con el que se da inicio a un largo proceso a través del cual llegarán a España ayudas financieras de la Unión Europea, que se insertan dentro del Fondo de Recuperación y Resiliencia *Next Generation*, cuyo montante final vía subvenciones supera los 70.000 millones de euros y que serán inyectados durante varios ejercicios presupuestarios (inicialmente, entre 2021 y 2023; aunque la gestión de tales fondos se prolongará como mínimo hasta 2025-2026) en función de determinados proyectos de inversión que se deben acotar a las líneas de actuación establecidas en el citado mecanismo. A ellos se podrá añadir una cantidad algo menor en concepto de préstamo, que -conforme expresa el documento indicado- no se utilizarán de momento por el Gobierno. A esos 140.000 mil millones de euros, que serán cubiertos con deuda comunitaria, se le añaden los 1,074 billones del Marco Financiero Plurianual 2021-2027, lo que se nos dice “permitirá abordar un volumen sin precedentes de inversiones en los próximos años”. Es el *maná europeo* que permitirá sacar algo la cabeza a un país devastado por la crisis.

Sin duda, buena parte del futuro de España y de su transformación o adaptación estructural se juega en esta compleja partida. No solo la próxima generación, sino también las venideras. Depende cómo se diseñen, gestionen y reviertan esas inversiones, el futuro de este país y de su población será un poco más halagüeño o seguirá cargado de nubarrones.

Semejante desafío tropieza de inmediato con un valladar que los economistas y analistas institucionales (aunque también, como veremos, instituciones públicas como el Banco de España y la AIReF) están poniendo un día sí y otro también de relieve: la inadaptación de la Administración Pública española y de su sistema de gestión, especialmente de sus estructuras, procesos y personas, para hacer frente a tal reto. También, por tanto, la Administración Local ofrece problemas para gestionar cabalmente los citados Fondos. Quien lo puso de manifiesto recientemente fue el profesor Manuel Hidalgo en un importante documento que lleva por título *Cinco propuestas para una mejor absorción de los Fondos Europeos*, donde ponía de relieve la oportunidad que representan los fondos para nuestra economía, pero también hacía alusión a eran un reto de gestión evidente, ya que con la actual arquitectura del sistema burocrático-administrativo dejaba claro que no tenemos capacidad de gestionar eficientemente tales proyectos. En efecto, es conocida la incapacidad que ha tenido la Administración española de comprometer la gestión de los fondos (no alcanzando siquiera en 2019 el 40 por ciento de la certificación de los fondos disponibles; aunque según el Banco de España la ejecución no ha alcanzado el 80 por ciento de los recursos). En cualquier caso, dada la necesidad existencial de tales fondos para la recuperación parece obvio que no se puede perder ni un solo euro, pues lo contrario sería un fracaso en la ejecución. Y ahí está el importante desafío inmediato: si hemos sido incapaces, según las cifras menos optimistas, de gestionar un volumen de fondos cuatro veces menor al que deberemos hacer frente en los próximos años, ¿de qué manera podremos dar la vuelta a semejante fracaso?

La clave de bóveda sólo es una: la reforma urgente y en profundidad del sistema administrativo de gestión que colapsa a las organizaciones públicas y las sume en la ineficacia. Y este es uno de los elementos fuerte del modelo de Gobernanza interna, probablemente el más difícil de resolver y, mucho menos, en un espacio tan corto de plazo (los fondos se van a comenzar a gestionar en pocos meses; algo que ha conducido a que la Administración General del Estado haya recurrido a grandes despachos y a consultoras de gestión para sufragar esas deficiencias que hoy en día ofrece la Administración Pública). De generalizarse este modelo, el fracaso de la gestión pública y de la propia Administración Pública será más que evidente. Pero ello es una decisión política de primera importancia. Y, hasta la fecha, la transformación de la Administración Pública no ha entrado en la agenda política, pues tal reto se ignora. Y ella es una carencia que desde el mundo local debe ser subsanada. No se puede hacer buena política local sin una gestión eficiente. Por ello cabe invertir mucho y cuanto antes en ese fortalecimiento de las capacidades de gestión de las administraciones locales mediante planes de choque efectivos que adopten medidas inmediatas de transformación de estructuras, procesos y de la gestión de personas en las organizaciones públicas locales.

¿Qué nos dice, a tal efecto, el citado *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* que ha presentado el Gobierno de España a las instituciones europeas? Una lectura atenta de este documento nos pone de relieve que el problema que conlleva el déficit de gestión en el sector público, retórica aparte, sigue sin ser tomado en serio, aunque late en el fondo del documento una letanía de impotencia y una necesidad, por tanto, de afrontar tal cuestión.

El Plan, en líneas generales, es ambiguo, declarativo, y escasamente (o nada) autocrítico. Pero, bajo ese caparazón de retórica, se esconde tímidamente una preocupación mal planteada en términos cronológicos y mal enunciada en lo que afecta a sus contenidos.

En efecto, a lo largo del documento aparecen continuamente referencias a la necesidad de “aumentar la eficiencia del gasto público y modernizar la administración”, o a la promoción de “la calidad y eficiencia de las administraciones públicas y de los servicios públicos” o, en fin, a la construcción de un “modelo de Gobernanza para la selección, seguimiento, evaluación y coordinación de los distintos proyectos”, donde se pretende fortalecer -en términos constitucionales discutibles depende cómo se articule, más aun tras una larga y consistente jurisprudencia constitucional que parte desde la STC 13/1992- un sistema de gestión (hiper)centralizado, pero sobre todo concentrado en sus decisiones estratégicas y operativas en la Presidencia del Gobierno (a través de una Unidad de Seguimiento), con fines evidentes de reforzar su capacidad política (y, por tanto, su poder), utilizando para ello el modo y manera de distribuir finalmente la distribución de tales fondos, tanto empresarial y socialmente como territorialmente. Aunque no se especifica el modelo de reparto de tales fondos, una participación, si bien sea vicarial, se le pretende dar a las Comunidades Autónomas a través de la “Conferencia Sectorial de Fondos Europeos”, donde se distribuirán los fondos atendiendo a criterios de concertación para que sean gestionados territorialmente; lugar donde la batalla política será manifiesta, si no se plantea con carácter previo. A las entidades locales, salvando las referencias al mundo rural, el Plan les dedica poco más de una línea. Ilustrativo del escaso o nulo protagonismo que el mundo local tiene en las intenciones finalistas de ese Plan gubernamental.

El Plan se articula en torno a lo que se denominan *diez políticas palanca*, donde con mayor o menor fidelidad a los ejes de actuación exigidos por el programa *Next Generation* se pretenden articular los ámbitos de actuación en los que se deberán incardinar los proyectos de inversión que, teóricamente, conducirán a España a la recuperación económica, la transformación y la resiliencia. Por tanto, cuando además se ponen innumerables recursos europeos en circulación, sería un absoluto fracaso no poder utilizar esos fondos europeos de los que depende en buena medida la recuperación en los próximos años.

Dentro de tales políticas palanca se incorpora una a la que se debe prestar atención en estos momentos; es la cuarta y se enuncia del siguiente modo: “*Una Administración para el siglo XXI*”. La descripción de esa política institucional parte de una idea cierta, que no es otra que la imposibilidad material de “abordar una auténtica transformación de la economía y la sociedad sin una Administración Pública que actúe como tractor de los cambios”. Hasta aquí, completamente de acuerdo. Mucho más discutible es la idea-fuerza sobre la cual se asienta ese proceso: la *modernización* de la Administración; una palabra (modernización) completamente gastada por su uso gratuito y sus resultados prácticamente inexistente. Mejor hubiera sido emplear, como hace el enunciado, del documento la expresión “transformación”, pero los textos escritos con múltiples manos es lo que tienen, que al final son poco coherentes o incongruentes.

También cabe resaltar como adecuada, aunque inconcreta, la línea de actuación de la “digitalización de la administración”, aunque sorprende que una cuestión de tanta trascendencia (por cierto, bastante mejor tratada en el *Plan España Digital 2025*) se despache en poco más de tres líneas, si bien hay constantes referencias a la digitalización en el propio Plan.

Sin embargo, lo que está muy mal concebido es el breve e impreciso apartado relativo a un pretendido *Plan de Modernización de las Administraciones Públicas*. Malo el título, por lo ya dicho de hacer una vez más uso de un concepto como el de “modernización” ciertamente desfasado, peor el uso del plural (Administraciones Públicas) pues el Plan será obviamente sólo de la Administración General del Estado, dado que el resto de las administraciones públicas (y concretamente en este caso las entidades locales) pondrán en marcha, en su caso, los planes de transformación que crean pertinentes, salvo en aquellos puntos que se apruebe normativa básica (como así se pretende mediante decreto-ley). Pero mucho más deficiente es el contenido. Así se nos dice que la finalidad de ese Plan es “mejorar la eficiencia de los recursos humanos reduciendo los altos niveles de temporalidad y precariedad”, como si el problema de transformación de la Administración Pública, frente a los desafíos presentes y futuros de las jubilaciones masivas, el relevo generacional, la revolución tecnológica y la inexistencia de perfiles profesionales para impulsar este último proceso, solo fuera apantillar a los interinos y dejar así completamente contentos a los sindicatos del sector público. Al margen de que se hable elípticamente también de flexibilizar la gestión de recursos humanos o de mejorar los procesos y procedimientos administrativos, el Plan que se enuncia está vacío de medidas.

Está claramente diagnosticado que el problema del mal funcionamiento (o de la ineficacia) de la Administración Pública radica en tres ejes: estructuras, procesos y personas. Abordando, parcialmente solo el segundo (procesos) mediante un anunciado decreto-ley “que reducirá las principales barreras y “cuellos de botella” legales de la administración para una gestión ágil y eficiente” (en especial, una simplificación de trámites y una reforma que “aligere” la

contratación pública, auténtico nudo para gestionar unos fondos que buena parte se vehicularán por esa vía), no se conseguirá transformar la Administración Pública. Solo tocar los procedimientos en un afán de agilizarlos, aunque todavía no sabemos el diseño de la reforma que se pretende.

Si las estructuras político-administrativas están muy densificadas, por un lado; y, por otro, se mueven en un plano exclusivamente funcional o departamental, sin capacidad alguna de adaptabilidad al desarrollo de trabajos por proyectos transversales, poco o nada se logrará. Quién y cómo va a diseñar los proyectos de inversión y de qué manera se van a gestionar, son preguntas pertinentes. Una Administración que apenas promueve la creatividad o la iniciativa y castra la innovación, sin una dirección profesional que traslade eficientemente la política a un sistema óptimo de gestión y donde no hay alineamiento correcto entre política y gestión, es difícil que consiga algo al respecto. Al menos hay que crear estructuras organizativas temporales de carácter transversal que impulsen proyectos que sean multiplicadores del desarrollo económico y social, así como de la transformación del sector público (en este caso local). Para ello se hace necesario involucrar en tales proyectos transversales a personas procedentes de diferentes áreas, incorporar personal de alta cualificación mediante programas de interinidad temporal (también tecnólogos y especialistas en Big Data), así como captar directivos por proyectos que aporten creatividad e innovación, así como liderazgo tecnológico o medioambiental para presentar iniciativas de inversión que jueguen ese papel multiplicador y aporten valor a las organizaciones.

La transformación de la función pública tampoco está en la agenda. Aunque esa es una perspectiva macro que ahora no interesa tratar. Y sin esa transformación todo lo que pretenda ser eficiencia en la gestión no pasa de ser un pío deseo. Además, hay un error de planteamiento metodológico en el citado documento que no puede pasar desapercibido: se pretenden financiar la “modernización” de la Administración Pública para que actúe de tractor de ese proceso de recuperación y transformación y anime, así, los proyectos de inversión; pero, mientras tanto, ¿será capaz el vetusto sistema administrativo y funcionarial actual que tenemos de gestionar esas ayudas y transferencias? La respuesta es obvia, no. Y la solución también: o se adoptan medidas de choque inmediatas y urgentes (pero meditadas) de transformación de la Administración y función pública y por tanto de Gobernanza interna, o el fracaso será evidente. También en el mundo local, aunque en los ayuntamientos al menos se pueden y deben promover aquellas transformaciones que son posibles sin necesidad de reformar el marco normativo (flexibilizar estructuras, proyectos transversales, definición de programas de interinidad para captar talento tecnológico y medioambiental, direcciones de proyecto, etc.). El reto es de todas y cada una de las administraciones públicas. Cabe insistir que también de los propios ciudadanos. Y el tiempo muy escaso.

2.- Los fondos como “palanca” y sus dificultades: la percepción del Banco de España, de la AIReF, Instituto de Estudios Económicos y Directorio del FMI

Este epígrafe tiene por objeto analizar brevemente cuál es la opinión fundada tanto del Gobernador del Banco de España como de la AIReF, manifestada en sendos documentos que se han hecho públicos los días 4 y 5 del mes de noviembre de 2020 (Comparecencia del Gobernador del Banco de España ante la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados el día 4

de noviembre de 2020; e Informe de la AIREF sobre el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2020), por lo que respecta exclusivamente a los Fondos NGEU. Se trata con este breve análisis de tener una visión más exacta de la importancia que tiene la gestión de estos fondos para el futuro desarrollo económico y social del país en los próximos años.

2.1.- Comparecencia del Gobernador del Banco de España en el Congreso de los Diputados (4-XI-2020).

En relación con la citada comparecencia del Gobernador del Banco de España y los Fondos NGEU, las ideas más relevantes que allí se manifestaron en la citada comparecencia fueron las siguientes:

- Se incidió desde el inicio de la intervención en la importancia de “nuestra capacidad para movilizar y asignar eficientemente los fondos europeos que se enmarcan en el programa Next Generation EU (NGEU)”
- Tal programa europeo tiene gran relevancia por el volumen potencial de recursos que permitiría movilizar y, en particular, por “la capacidad de convertirse en un importante elemento de apoyo a la recuperación de la economía española tras el impacto del Covid-19 y, sobre todo, en una palanca única para elevar nuestra modesta tasa de crecimiento potencial, especialmente en la medida en que se lleve a cabo un diseño e implementación temprana de nuevos proyectos de inversión pública que tengan un efecto multiplicador elevado sobre la actividad, y se acompañe de la introducción de reformas estructurales que permitan un funcionamiento más eficiente del conjunto de nuestra economía.
- Sin embargo, la sombra de la ejecución de tales programas de ayudas siempre está presente en su discurso. Así afirma que “aún prevalece una notable incertidumbre acerca de cuál será eventualmente el grado de ejecución efectiva de este programa en nuestro país y de qué capacidad tendrán los posibles proyectos finalmente seleccionados y ejecutados para incrementar el potencial de crecimiento de la economía española”.
- La cuantía de los recursos que se movilizarán en el ejercicio presupuestario provenientes de tales fondos es muy importante: “En particular, según este Proyecto, en 2021 se espera disponer de 27 mm de euros a través de los fondos europeos del programa NGEU. A esta cifra habría que añadirle otros 8 mm de euros del programa REACT-EU, que no aparecen en el Proyecto de PGE e irán destinados directamente a las CCAA”. Tampoco obviamente los que irán destinados a las entidades locales.
- La calidad de la gestión de tales fondos es, ciertamente, una de las preocupaciones del Gobernador del Banco de España, que presenta en los siguientes términos: “En todo caso, independientemente de la cantidad de los fondos europeos que se movilice el año próximo, quiero volver a insistir en la importancia de la calidad en la gestión de los mismos. Como ya he mencionado, es fundamental que estos fondos se asignen a nuevos proyectos de inversión pública con un elevado efecto multiplicador sobre el potencial de crecimiento de la economía. Además, teniendo en cuenta el carácter temporal de estos fondos europeos, es preciso que dichos recursos no se destinen a sufragar aumentos permanentes de gastos, pues ello no haría más que aumentar nuestro ya elevado déficit estructural.” Las advertencias sobre el destino de los fondos son muy importantes, con la finalidad de no sobrecargar el déficit estructural.

- La eficacia y eficiencia en la gestión de tales fondos es vista como una ventana de oportunidad para salir en mejores condiciones de la crisis: “En la medida en que se produzca una utilización eficaz de los mismos, estos programas representan una oportunidad para apuntalar la recuperación de la actividad y el empleo en el corto plazo, acelerar la transformación estructural hacia una economía con mayores niveles de productividad y afrontar las secuelas socioeconómicas de la crisis, limitando su grado de persistencia en el tiempo. Pero es preciso subrayar la necesidad de que el uso que se haga de estos programas sea adecuado.
- Pero ello no impide que se deba aplazar los necesarios planes de reequilibrio fiscal, que habría que comenzar a diseñar de inmediato (antes las cifras desbocadas de déficit público y de deuda pública que se acumularán durante los ejercicios 2020 y 2021: “En particular, la recepción de los fondos europeos en los próximos años no debe cegarnos ante la necesidad de llevar a cabo el proceso de consolidación presupuestaria. Dada su naturaleza temporal, un uso adecuado de estos recursos no es sustitutivo de los necesarios ajustes, aunque puede aliviar sus costes en varias dimensiones”.
- Los proyectos que se pongan en marcha han de ser de alto valor añadido: “La maximización de los beneficios potenciales de la utilización de estos recursos constituye un reto de primera magnitud. La primera dificultad viene dada por la necesidad de desarrollar la capacidad de poner en marcha un volumen de nuevos proyectos de alto valor añadido.
- Y deben ser diseñados e impulsados de forma temprana, lo que introduce un factor de dificultad adicional: “Además, la materialización de esos proyectos debe producirse de forma temprana, lo que permitiría una recuperación más robusta de la actividad, una vez superada la pandemia. De hecho, es esta la intención expresada por el Gobierno: anticipar lo más posible la utilización de estos fondos europeos como catalizador de la transformación estructural. No obstante, es legítimo reconocer el enorme desafío para las estructuras”.
- El Banco de España es consciente del tamaño del desafío y de las dificultades que a tal proceso acompañarán, debiendo acotarse muy bien su objeto: “supone la implementación de forma acelerada de un número potencialmente muy amplio de proyectos. Los proyectos ejecutados al amparo de estos programas han de centrarse en áreas como la digitalización, la lucha contra el cambio climático o la mejora del capital humano. Sus efectos sobre el potencial de crecimiento de la economía dependerán, sobre todo, de que la selección de los proyectos a ejecutar se articule en torno a un plan de reformas estructurales cuidadosamente diseñado.
- En las conclusiones de su documento de comparecencia, el Gobernador del Banco de España expone que “los criterios que guíen la selección de proyectos deben basarse, de modo exclusivo, en la maximización de sus efectos sobre el crecimiento de largo plazo; indica, igualmente, que tales “fondos recibidos a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) y los demás fondos de Next Generation EU (...) constituyen la palanca sobre la que se sostiene la recuperación económica y que, en cualquier caso, “la próxima década requerirá el diseño de un plan de consolidación adecuado, con una reducción gradual y sostenida del déficit público hacia el equilibrio estructural”. Política de gasto expansiva en estos dos ejercicios presupuestarios y dura etapa de contención fiscal a partir de 2022 (o 2023, según la evolución de la pandemia), que se prolongará por una década.

2.2- Informe 29/2020, sobre las líneas fundamentales de los Presupuestos 2021: referencias a los Fondos NGEU.

Este Informe es mucho más extenso que el documento anterior, y trata muchos detalles que en estos momentos no nos interesan. Sólo se pretenden recoger las ideas fuerza que sobre los citados Fondos NGEU y, particularmente, sobre su reflejo en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, aporta el citado Informe, al efecto de completar la anterior visión del Banco de España con la que ofrece la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, especialmente en todo lo que concierne a la gestión de los Fondos por las Administraciones Públicas y, en lo que sea aplicable, por la Administración Local.

32/42

Estas son las ideas-fuerza más sustantivas que, al efecto, recoge, el citado documento:

- Por lo que se refiere a los impactos del PRTR en el crecimiento del PIB según el PLPGE-2021, este se estima por el Gobierno en 2,6 puntos en 2021, pero en el Informe se precisa lo siguiente: “Esta estimación se encuentra en línea con la de AIReF, si bien el riesgo de que se produzcan retrasos en la ejecución de los proyectos es elevado. Las simulaciones realizadas por AIReF confirman que el PRTR representa una oportunidad histórica, con la posibilidad de desplegar en el medio plazo efectos especialmente relevantes sobre el crecimiento si el incremento de la inversión viene acompañado de reformas destinadas a aumentar la productividad de la economía y la cualificación del capital humano.
- El papel de los fondos NGEU es determinante a juicio del Informe. “La finalidad de este fondo es la de mitigar los efectos de la crisis del coronavirus en las economías más afectadas e impulsar la transformación estructural de aquellas con mayor necesidad de reformas. El acuerdo constituye un hito en la historia de la UE (...) porque por primera vez la UE ofrece una respuesta común, contundente y con carácter redistributivo, para hacer frente a una crisis severa, de naturaleza exógena y que está teniendo efectos asimétricos por países. NGEU cuenta con 750 mil millones (mm) de euros, de los que más de dos tercios se canalizan en forma de transferencias.
- “El componente más importante es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) (672,5 mm de euros a precios de 2018, de los que 312,5 mm constituyen transferencias y el resto préstamos) cuyo objetivo principal es financiar proyectos de digitalización y transformación medioambiental y reformas estructurales que aumenten la resiliencia de las economías.”
- El procedimiento de gestión del Fondo también se trata en el Informe: “Cada Estado miembro deberá consensuar con la Comisión Europea su Plan de Recuperación y Resiliencia. En él cada país debe especificar las reformas e inversiones en las que piensa apoyarse para impulsar la recuperación y generar buenas bases para el crecimiento a largo plazo.”
- Y por lo que se refiere a la programación en la respuesta financiera el Informe precisa: “La movilización de recursos se hará sobre la base de un calendario donde se establezcan los principales hitos y objetivos de las medidas recogidas en el plan. A medida que se vayan cumpliendo, la Comisión irá desembolsando los recursos. Aunque los gobiernos deban concentrar sus esfuerzos de inversión en los tres primeros años (2021-2023), el desembolso efectivo de los fondos se puede dilatar hasta 2026, por lo

que cada gobierno puede, si lo desea, endeudarse en los mercados para adelantar la ejecución de los gastos asociados al Plan.”

- Los datos de crecimiento del PIB serán relevantes, sobre todo según la opinión del Gobierno, algo más matizada es la de la AIREF: “El Gobierno estima que las transferencias recibidas por la economía española pueden alcanzar los 72.000 millones de euros entre 2021 y 2023 (un 7% del PIB). No se descarta solicitar los préstamos en función de las necesidades y condiciones de financiación. El día 7 de octubre el Gobierno anunció las líneas estratégicas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia que presentará a las instituciones europeas. Para 2021, el PRTR asume la movilización de 25 mm del FRR y de 2,4 mm del instrumento REACT-EU, que se incorporan al techo de gasto de los PGE en ese año -otra cuantía importante se destina a financiar actuaciones de las CCAA.”
- En efecto, “ la AIREF coincide con el Gobierno al considerar que los recursos recibidos pueden tener un impacto elevado sobre el crecimiento si los proyectos cumplen las exigencias necesarias para impulsar la modernización y digitalización de la economía española (...) No obstante, los riesgos de que se produzcan retrasos en la ejecución de esos proyectos son elevados.”
- Y también precisa que “la magnitud de los recursos asignados puede llevar a retrasos en la implementación de proyectos. A ello cabe añadir la posibilidad de que algunos recursos no tengan el impacto deseado si la selección de proyectos específicos no es óptima de manera que se reduciría el efecto multiplicador asociado al gasto.”
- Las cifras de ingresos vía transferencias (subvenciones; esto es, préstamos aparte) son claras según el Informe de la AIREF: “El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia España dispondrá de 71.000M€ a lo largo de los próximos 3 años gracias a los nuevos fondos acordados por la UE, de los que 59.168M€ corresponden al Mecanismo de Reconstrucción y Resiliencia, y 12.436M€ provendrán del programa REACT-EU.”
- Y el sentido del PRTR es, asimismo evidente: “El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia se trata de una agenda de reformas plurianual, para el que los PGE asignan en 2021 un total de 26.634M€, de los que 24.198M€ provendrán del MRR y el resto, un total de 2.436M€ serán parte del REACT-EU. De este último instrumento, adicionalmente ejecutaran las CC.AA. 10.000M€, 8.000M€ en 2021 y el resto en 2022. No obstante, está pendiente su distribución entre las CC.AA., que deberán plasmarlos a su vez en los programas operativos regionales (FEDER y FSE) previa negociación con la Comisión Europea. La regulación comunitaria de estos instrumentos está todavía pendiente de aprobación.
- Poco se precisa sobre la gestión de tales fondos por las CCAA y las entidades locales, pero algunas cifras se dan, aunque son meramente indicativas en algunos ámbitos: “Parte de los fondos europeos que recibe el Estado, se transforman en transferencias a las administraciones territoriales (...) En concreto, del total de 26.634M€ de fondos gestionados por el Estado, 10.793M€ serán canalizadas a las CCAA, 1.483M€ serán transferencia a CCLL.
- Los riesgos en la gestión de tales fondos son puestos de relieve de forma persistente también por parte del Informe de la AIREF, en los siguientes términos: “Estos riesgos se pueden manifestar en distintos aspectos, entre los que se encuentran los que se refieren a la selección de los proyectos; al ritmo de su ejecución; al mantenimiento del gasto una vez que se acabe la financiación europea; al incumplimiento de los hitos marcados para

recibir los cobros y al posible impacto temporal en el déficit público, ante posibles desfases entre los fondos recibidos y los gastos realizados. Uno de los riesgos es que los proyectos seleccionados no resulten adecuados para conseguir los efectos deseados en la economía.

- Y su finalidad se vuelve a reiterar, vinculada estrechamente con la recuperación económica como consecuencia de los impactos COVID19, advirtiendo una vez más de algunos riesgos: “La finalidad última de estos Fondos europeos no es financiar temporalmente la parada o ralentización económica durante los meses que dura la pandemia, sino la de acometer las reformas estructurales necesarias en cada país para mejorar su crecimiento potencial. Se trata de evitar que la crisis de la COVID-19 acabe provocando una caída del producto potencial a nivel estructural. En este contexto, resulta fundamental que los proyectos seleccionados resulten adecuados para conseguir los fines perseguidos. De lo contrario, no se lograría el efecto deseado en el PIB potencial y el escenario que se materializaría sería menos favorable al previsto por la AIReF. Otro riesgo estaría relacionado con un insuficiente ritmo de ejecución de los proyectos en 2021. El proyecto de PGE 2021 contempla una elevada ejecución de los Fondos en 2021”.

2.3.- Informe de Opinión del Instituto Económico de Empresa (IEE) sobre “Los presupuestos para 2021).

Este Informe ha sido difundido también a primeros del mes de noviembre de 2020 por el Instituto Económico de Empresa y lleva a cabo un pormenorizado análisis del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021, del que únicamente nos interesa aquí dejar reflejo se algunas ideas que se vierten en relación con los fondos europeos NGEU, que sucintamente serían las siguientes:

- En relación con los fondos NGEU se afirma lo siguiente: “El impulso proporcionado por los fondos comunitarios (sic) no está optimizado”, dado que, entre otras cosas, “se sobrefinancia el gasto corriente aumentando la dependencia de gasto estructural en la economía española”
- En cuanto a la expansión del gasto corriente, se indica que “no puede justificarse por los recursos pendientes de los fondos europeos, ya que, por su naturaleza, no deben emplearse en la financiación de gasto corriente”
- El objetivo fundamental de estos fondos sería el de movilizar el mayor volumen de inversiones públicas y privadas para, por un lado, reparar los daños inmediatos causados por la crisis sanitaria y, por otro, afrontar los retos, a medio y largo plazo, que marca la agenda europea y que pasan por la descarbonización y digitalización de la economía. Para ello se debería considerar, como determinante, que los recursos se destinen a los proyectos de inversión necesarios para elevar permanentemente el crecimiento potencial y la competitividad de la economía optimizando la ejecución temporal de los mismos y garantizando que el empleo de los recursos se realice mediante esquemas de colaboración público-privada que permitan incorporar las mejores capacidades de las empresas.
- Atendiendo a la clasificación económica del gasto de las partidas financiadas con fondos europeos, se observa que un 20% del gasto se realiza en operaciones corrientes (5.348 millones de euros) y el 80% restante en inversiones reales (1.884 millones de euros) y transferencias de capital (19.325 millones de euros). Atendiendo a este último

concepto, los créditos por transferencias de capital que llegan directamente al sector empresarial suman un total de 2.614 millones de euros, esto es, el 13,5% del total de este capítulo VII y el 9,8% del total de los fondos comunitarios.

- Los Presupuestos Generales del Estado para 2021 deberían responder tanto a la necesidad del momento del ciclo de la actividad económica, marcada por la pandemia de la COVID-19 y las medidas de apoyo a hogares y empresas, como a la necesidad de salvaguardar la sostenibilidad futura de las cuentas públicas a través de la mejora de la capacidad de crecimiento potencial y resiliencia de la economía española ante los desequilibrios y retos que se presentarán durante los próximos años. De la consecución de este equilibrio radica la importancia de la programación presupuestaria en este ejercicio.
- El mayor margen presupuestario con el que cuenta el Gobierno debería tenerse en cuenta a la hora de programar las distintas acciones dentro de los Presupuestos. No obstante, la evolución de los ingresos que se deriva de un cuadro macroeconómico excesivamente optimista, así como una política excesivamente expansiva sobre el gasto, comprometen la consecución de los objetivos establecidos. La repercusión de estos factores sobre el déficit estructural y sobre el endeudamiento público deterioran, aún más, la credibilidad en la sostenibilidad de las finanzas públicas.

2.4.- Las observaciones del Directorio Ejecutivo del FMI (11 noviembre)

El Directorio Ejecutivo del FMI trató asimismo recientemente la evolución de la economía española como consecuencia de la pandemia. En el documento difundido se presta alguna atención a los fondos europeos para la recuperación y resiliencia, aunque el tratamiento es mucho más incidental que en los anteriores casos (Banco de España y AIREF, así como del Instituto de Estudios Económicos). De recuperación nacionales.

En este caso, el FMI se limita a exponer la siguiente reflexión: “Celebrar la intención de las autoridades de utilizar fondos europeos para respaldar la recuperación económica a corto plazo y fomentar un cambio estructural hacia una economía más productiva, más verde y digital, en consonancia con las prioridades de política de los planes”. Y subrayan “la necesidad de eficiencia en la coordinación, la ejecución y la superación de los planes”.

3.- Los fondos europeos y la gestión local

Brevemente, cabe resaltar que las enormes incertidumbres que aún permanecen en torno a cuestiones de procedimiento y gestión, pero sobre todo de reparto, de los fondos NGEU son manifiestas. Y ello impide determinar una estrategia local clara y precisa para poder extraer de tales fondos ese efecto multiplicador en la recuperación económica y social en las ciudades y la transformación de las Administraciones locales.

Pero, al menos, algo debe quedar claro. Si se analizan con detalle las “diez políticas palanca” que se pretenden impulsar por el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, se observará de inmediato que muchas de ellas tienen pleno acomodo en las políticas (competencias) de los Ayuntamientos, ya sean estos de pequeño tamaño o de dimensiones más consistentes como

son todos los que forman parte de la Red Kaleidos. Entre esas políticas palanca con conexión directamente local, podemos identificar al menos las siguientes:

- Agenda Urbana y rural y lucha contra la despoblación
- Infraestructuras y ecosistemas resilientes
- Transición energética justa e inclusiva
- Una administración para el siglo XXI
- Recuperación del turismo
- Pacto por la innovación
- Formación continua y desarrollo de capacidades
- Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo
- Impulso de la cultura y deporte

36/42

Obviamente, en lo que afecta al objeto de este trabajo (fortalecimiento institucional y transformación de las Administraciones Públicas locales, así como resiliencia de las ciudades), hay algunas de esas políticas palanca que afectan directamente, en especial todas las cuestiones vinculadas con la Agenda Urbana (ODS 11, 16 y 17), las transformaciones digitales y concretamente la digitalización de las Administraciones públicas, la formación continua y el desarrollo de capacidades (por ejemplo, competencias digitales e inclusión digital para eliminar brechas digitales), así como otros aspectos más colaterales.

Se trataría, por tanto, de identificar proyectos tractores que pudiesen ser impulsados desde la Red Kaleidos o con las sinergias que allí se puedan aportar, con la finalidad de que los Ayuntamientos de la Red, ya sea de consuno o de forma individualizada (mediante aprendizajes colectivos) puedan proponer proyectos de inversión que lleven a cabo la transformación del tejido económico y social (que sean multiplicadores del desarrollo) o, en su caso, que impliquen un fortalecimiento institucional para mejorar las capacidades de gestión y una mayor eficiencia tanto en la gestión de los fondos NGEU como en el resto de actividades públicas que se impulsen en los próximos años en mejora de las prestaciones de servicios a la ciudadanía.

La metodología sería constituir equipos de proyectos transversales entre los miembros de la Red, una vez que se hayan identificado qué ámbitos o áreas podrían ser susceptibles de ofrecer soluciones o alternativas transformadoras o multiplicadoras en cada esfera de actuación.

La Red Kaleidos en el ámbito de la Gobernanza Municipal

La experiencia de la Red Kaleidos ya ha sido puesta de relieve a lo largo de estos años. En documentos anteriores nos hicimos eco de algunas buenas prácticas que simplemente conviene recordar en estos momentos.

Los ayuntamientos que conforman la red Kaleidos son ejemplo en muchos casos de buenas prácticas en ámbitos aislados o contingentes de la Buena Gobernanza Municipal. Hay ayuntamientos que han hecho apuestas decididas y pioneras por la integridad institucional o la ética pública, otros por la transparencia y la mayor parte acumulan experiencias de éxito en

materia de participación ciudadana (uno de los pilares en los que tradicionalmente se ha asentado la Fundación). También hay interesantes experiencias de Administración electrónica o digital, de simplificación de procedimientos o de acompañamiento a la ciudadanía en los procesos de relación electrónica con la Administración Municipal, con especial atención a la reducción de la brecha digital o el empuje de la e-inclusión. Existen igualmente algunas buenas prácticas en materia de alineamiento entre la política municipal y la gestión, en la construcción de planes de mandato inspirados en la Agenda Urbana, en la conformación de estructuras organizativas que están liderando procesos de implantación de los ODS (con fuerte presencia en Naciones Unidas) o, incluso, en la promoción de planes de desarrollo profesional en el ámbito de los recursos humanos de algunos Ayuntamientos.

Todo ese caudal de buenas prácticas acumuladas como experiencia por los diferentes Ayuntamientos de la Red Kaleidos debe ser compartido a modo de sinergias como medio para facilitar la implantación efectiva de un modelo de Gobernanza Municipal de carácter holístico que, con las particularidades propias de cada Ayuntamiento y de su singular contexto, pueda ser trasladado como arquetipo institucional y medio de fortalecer la institucionalidad municipal en aras a salir airoso de la crisis antes expuesta y poder ir cumpliendo gradualmente los ODS de la Agenda 2030. En este punto la Red Kaleidos debe ejercer el liderazgo político en la implantación y desarrollo de un banco de pruebas de la innovación institucional en una senda de una Agenda Urbana de reformas institucionales.

Pero, tal como se viene resaltando en estas páginas, no solo se trata de liderazgo político. La gestión de los fondos NGEU y los desafíos a los que se enfrentan las Administraciones locales en los próximos años hacen necesario (o mejor dicho imprescindible) impulsar proyectos de transformación y fortalecimiento de la capacidad de gestión de los Ayuntamientos, partiendo de un mejor alineamiento política/gestión y, sobre todo, reformando las estructuras, procesos y la gestión de personas en tales organizaciones, con el objetivo de hacerlas más eficientes en un contexto de dura contención fiscal y prolongada crisis económica y social.

El liderazgo político municipal como presupuesto y la capacidad de gestión como solución.

Efectivamente, el liderazgo político se convierte en la base de implantación de un sistema de Gobernanza Municipal como motor de desarrollo de los ODS y de salida adecuada (mediante un proceso racional de reformas) de la crisis.

Ese es el camino trazado por la Comisión Técnica que lleva trabajando varios meses en esta línea, pero su apuntalamiento definitivo requiere un fuerte y sostenido liderazgo político de primer nivel (Alcalde o Alcaldesa y sus respectivos equipos de gobierno) en los diferentes Ayuntamientos. Ahora más que nunca, si se quiere poner en valor el futuro de la ciudad y la cohesión social, se requiere hacer posible esa premisa que el profesor Manuel Zafra enunció en su día como presupuesto para cualquier tipo de reformas locales: *Impulso político para las buenas ideas*. Sin este presupuesto, nada de lo expuesto tendrá sentido alguno.

Y ello es algo que, dada la gravedad del contexto y los enormes desafíos estratégicos a los que las ciudades se enfrentan, no se puede aplazar. Por tanto, solo el liderazgo transformador y contextual de quienes regentan los Ayuntamientos será capaz de aportar visión estratégica que alumbré el complejo camino por el que deberán transitar las ciudades en los próximos años. Como expuso hace años uno de los autores que mejor ha tratado esta problemática: “El liderazgo en condiciones de *crisis* exige preparación de antemano, madurez emocional y capacidad para distinguir las tareas de carácter *operativo, analítico y político*” (Joseph S. Nye Jr., *Las cualidades del líder*, 2011, p. 158). La llave está, por tanto, exclusivamente en manos de alcaldes, alcaldesas, concejales y concejalas (equipos de gobierno). A ellos y ellas corresponde abrir la puerta.

Del mismo modo, cabe reiterar que el liderazgo político sino viene acompañado de un fortalecimiento de las capacidades de gestión de las administraciones locales será una medida absolutamente insuficiente. Hay que hacer política pensando en la gestión ejecutiva y, por tanto, en los resultados que esta obtenga para la ciudadanía, mejorando cualitativamente sus servicios públicos. La gestión de los fondos NGEU son un reto inmediato, que se prolongará por algunos años (hasta 2025-2026), pero sin fortalecer la Gobernanza interna será muy difícil que se puedan activar las palancas de impulso de la Agenda 2030 a largo plazo y a corto/medio plazo la recuperación económica.

La Agenda Urbana 2030 y la construcción de instituciones sólidas en clave de Buena Gobernanza Municipal son, por tanto, la palanca imprescindible para una mejor salida de la crisis y un cumplimiento efectivo de los ODS. Los impactos financieros (de gasto público) que conlleva la puesta en marcha de los diferentes proyectos de fortalecimiento institucional son prácticamente neutros o muy bajos (salvo en el apartado de Administración digital, en el que los compromisos son previos y habrá ayudas europeas), sin embargo sus retornos en clave de legitimación eficiencia son muy elevados.

En cualquier caso, la materialización de un programa de reformas institucionales que impliquen la *transformación del país y, concretamente, de las ciudades*, requiere inevitablemente impulso político y liderazgo contextual, así como elevados consensos entre las distintas fuerzas políticas y actores sociales. Es la hora de la política y también hora de la gestión eficiente de tales políticas.

CICLO DEL MODELO DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL GOBIERNOS MUNICIPALES

MOMENTO	EXIGENCIAS	ACTORES
<p><i>Respuestas inmediatas a la crisis sanitaria/económica y social Covid19</i> <i>Impulso Agenda 2030: ODS 16 en relación con ODS 11 y 17.</i> Sistema de Gobernanza Municipal. Fortalecimiento Institucional</p>	<p>Sentido institucional Visión política Estrategia Resiliencia Inclusión Sostenibilidad</p>	<p>Liderazgo político: Alcaldía/Equipo de Gobierno Apoyo y retroalimentación directivo-técnica: diseño</p>
<p><i>Recuperación, Transformación y Resiliencia: Gestión de los Fondos "Next Generation"</i></p>	<p>Estrategia de proyectos de inversión: identificación de proyectos Integridad (Contratación y Subvenciones) Digitalización interna Digitalización externa: inclusión digital y quiebra de brechas digitales Procesos participativos Formación (competencias digitales)</p>	<p>Liderazgo político: Alcaldía/Equipo de Gobierno Trabajo en Red a través de Kaleidos (Identificación e impulso de proyectos de inversión) Fortalecimiento de las capacidades de gestión: estructuras/procesos/personas) Apuesta por la Gobernanza interna.</p>
<p><i>Identificación, elaboración y operatividad proyecto</i></p>	<p>Voluntad política responsable Capacidad técnica elaboración Competencias ejecutivas (acción)</p>	<p>Liderazgo Político (Alcalde/esa; Concejal/a del área o ámbito) y de Gestión (personal directivo o técnico) Alineamiento Política/Dirección/Gestión Diseño, ejecución y evaluación de los proyectos</p>
<p><i>Herramienta Gestión</i></p>	<p>Planes de Inversión (Fondos NGEU). Otros proyectos. Objetivos Seguimiento/Control Evaluación Validación o rediseño</p>	<p>Personal directivo y técnico del área o sector de actividad en el que se enmarque el proyecto Trabajo en Red</p>

ESBOZO DE PROYECTOS DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN EL MARCO DE UNA BUENA GOBERNANZA MUNICIPAL: HORIZONTE TEMPORAL 2021

DIMENSION	PROYECTOS	PRIORIDAD TEMPORAL	COSTES Y MEDIOS EJECUCIÓN/OBSERVACIONES
INTEGRIDAD INSTITUCIONAL	<p>1.- Plan de Integridad Contratación Pública y Subvenciones (Gestión de Fondos NGEU)</p> <p>2.- Plan de Integridad Municipal y Código Ético y de Conducta del Ayuntamiento</p> <p>3.- Principios de ética del cuidado por los servicios municipales para colectivos vulnerables</p>	<p>Primer semestre 2021</p> <p>Segundo Semestre 2021</p> <p>Inmediato o corto plazo (2020-2021)</p>	<p>Medios internos. Kaleidos. Integridad contexto crisis</p> <p>Medios internos. Hay modelos en la Red (Sant Boi/Vitoria-Gasteiz).</p> <p>Participación y negociación Impactos de la crisis. Poner en valor la dignidad y el respeto.</p>
TRANSPARENCIA, PARTICIPACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS	<p>1.- Política de Transparencia en la Gestión Municipal de los Fondos NGEU</p> <p>2.- Servicios municipales, Compromisos ciudadanía y Responsabilidad individual durante la pandemia y Agenda 2030</p> <p>3.- Redefinición del modelo de transparencia. Hacia una</p>	<p>Primer semestre 2021</p> <p>Inmediato o corto plazo (2020-2021)</p> <p>Diseño inicial (2021)</p>	<p>Medios propios Trabajo en Red Kaleidos</p> <p>Medios internos. Elaboración de un Documento o Decálogo. Trabajo en Red Kaleidos Proceso participativo. Difusión. Sensibilizar sobre Agenda 2030.</p> <p>Trasladar buenas prácticas de municipios Red.</p>

	transparencia efectiva.		
DIGITALIZACIÓN, DATOS ABIERTOS Y PROTECCIÓN DE DATOS	<p>1.- Identificación de proyectos de inversión en materia de digitalización y Datos abiertos: proyección interna</p> <p>2.- Digitalización y colectivos vulnerables.</p> <p>3.- Protección Datos y sistemas de seguridad (teletrabajo)</p>	<p>Antes 31 marzo 2021</p> <p>Inmediato o corto plazo (2020-2021)</p> <p>Inmediato o corto plazo (2020-2021)</p>	<p>Trabajo en Red Kaleidos en proyectos transversales y conjuntos</p> <p>Aprendizaje común</p> <p>Identificación: Alcaldía/Equipo de Gobierno/Dirección Técnica</p> <p>Recursos internos. Evitar que la brecha digital ahonde la exclusión. Mayores, familias monoparentales, tercera edad, asistencia.</p> <p>Recursos internos. Buenas prácticas.</p> <p>Responsable tratamiento/Delegado Protección de Datos/Unidades de RRHH/Agentes sociales</p>
ALINEAMIENTO POLÍTICA/GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN	<p>1.- Redefinición Plan de Mandato 2019-2023 crisis Covid 19 y fondos NGEU</p> <p>2.- Creación de una unidad transversal de Gobernanza Municipal, Recuperación, Transformación y Resiliencia en el marco de la Agenda 2030</p>	<p>Inmediato o corto plazo (2021)</p> <p>Ajuste a ayudas y subvenciones NGEU: nuevos retos</p> <p>Inmediato o corto plazo (2021)</p> <p>Ajuste al contexto de ayudas y al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia</p>	<p>Recursos internos.</p> <p>Adecuar el Plan de Mandato al nuevo contexto. O elaborar Líneas estratégicas de mandato.</p> <p>Responsable político, asistido por personal técnico.</p> <p>Organización transversal.</p>
ORGANIZACIÓN Y RECURSOS HUMANOS	<p>1.- Diseño de estructuras transversales de impulso y gestión de proyectos. Dirección de</p>	<p>Inmediato o corto plazo (Diseño y Gestión proyectos)</p>	<p>Trabajo en Red Kaleidos</p> <p>Aprendizaje compartido</p> <p>Aplicación a cada Ayuntamiento:</p>

	<p>proyectos y programas de interinidad de personal cualificado (tecnólogos)</p> <p>2.- Regulación e implantación del Teletrabajo</p> <p>3.- Una Administración Local para el siglo XXI: Digitalización, profesionalización, formación en competencias digitales.</p> <p>4.- Plan estratégico RRHH: 2020-2030</p>	<p>inversión NGEU 2021)</p> <p>Gestión de otras ayudas y subvenciones</p> <p>Inmediato (antes de 31 marzo 2020)</p> <p>Desarrollo del RDL 29/2020 y, en su caso, del RDL 28/2020 (empresas públicas)</p> <p>2021: Inicio del proceso de transformación Aplicación del Política Palanca 4 del PRTR a cada Ayuntamiento</p> <p>Inmediato (2021) Diagnóstico y medidas</p>	<p>Reglamento-Tipo Red Kaleidos</p> <p>Aplicación interna: Ayuntamientos. Concejalía del ramo; Dirección RRHH; actores sociales (negociación) Recursos internos. Elaborar Protocolo/Reglamento</p> <p>Diseño del Plan de Transformación: Red Kaleidos Aplicación a cada Ayuntamiento: Alcaldía/Equipo de Gobierno/Direcciones de Área competentes</p> <p>Trabajo previo: Vitoria-Gasteiz</p> <p>Aplicación a cada Ayuntamiento Jubilaciones/renovación generacional/ gestión planificada de vacantes/Nuevos perfiles profesionales/medidas crisis</p>
--	---	---	---