

Capacidad institucional y gestión de fondos europeos. Un desafío para los gobiernos municipales¹

Carmen Navarro c.navarro@uam.es
Moneyba González Medina moneyba.gonzalez@uam.es

Abstract

Por las características de su convocatoria, la gestión eficaz de los fondos Next Generation requerirá, por parte de las administraciones públicas, buenas dosis de eficiencia y de capacidad institucional. Para responder a la pregunta de en qué medida se encuentra el nivel de gobierno local bien situado para afrontar este reto, esta contribución explora su capacidad institucional en el ámbito concreto de la contratación pública local. A partir de datos procedentes de entrevistas a técnicos y jefes de servicio en municipios de la Comunidad de Madrid, el trabajo apunta a los desafíos que enfrentan los gestores de contratos públicos, así como las herramientas de que disponen para el aprendizaje organizativo.

Palabras clave: gestión pública, gobierno local, capacidad institucional, capacidad organizativa

I.- Introducción

La capacidad institucional se ha relacionado tradicionalmente con el éxito de la implementación de políticas públicas. Desde los primeros análisis sobre por qué fallan los programas públicos, la ineficiencia de las organizaciones públicas para optimizar recursos, producir resultados y alcanzar metas ha sido identificada como una de las variables a la que se debe prestar atención. Esta contribución analiza la capacidad de las administraciones municipales en el ámbito de la contratación pública local. A partir de datos procedentes de entrevistas a técnicos y jefes de servicio en municipios de la Comunidad de Madrid, el trabajo explora los retos a los que se enfrentan los gestores de contratos públicos, así como las herramientas de que disponen para el aprendizaje organizativo. Entre los hallazgos emerge la complejidad de la gestión derivada de la profunda reforma operada mediante la Ley de Contratos del Sector Público (2017) (en adelante LCSP), que no se ha visto acompañada de suficientes herramientas de capacitación adaptadas a la realidad de estas administraciones; pero también queda patente la resiliencia de los gestores de contratos que acuden a canales informales para avanzar en el conocimiento necesario para el desempeño de su trabajo.

¹ Este texto es un resumen de un trabajo de las autoras recientemente publicado en la Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas: González Medina, M. & Navarro, C. (2022) "Capacidad institucional y contratación pública. Experiencias de aprendizaje organizativo informal en la administración local" *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 29 pp 88-102.

La contratación pública es estratégica para la gestión eficiente de los fondos de recuperación Next Generation EU2, ya que incide de forma directa en la capacidad de absorción y de gasto de estos recursos. No obstante, esta externalización de servicios, tanto hacia empresas como hacia el tercer sector, lleva aparejada un aumento de la intensidad de la gestión, en términos de volumen y de control de los procesos de contratación pública, lo que exige una alta capacidad institucional. Así lo reconoce el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia que no solo ha introducido elementos para agilizar la gestión de la contratación administrativa, sino para el desarrollo de la capacidad institucional (en contraste con la LCSP), al incorporar artículos que prevén explícitamente formación específica, reorganización de las unidades de gestión y dotación de recursos humanos especializados.

El foco del estudio se pone en el nivel local al ser donde se podrían estar produciendo las mayores carencias en cuanto a las capacidades de los gestores públicos, dadas sus limitaciones en términos financieros y de personal, a pesar de ser, en términos comparados, el nivel donde se realizan un mayor número de licitaciones.

El trabajo se nutre de información procedente de entrevistas realizadas entre octubre de 2019 y marzo de 2020 en el marco de una investigación sobre experiencias, competencias y desafíos de la gestión de contratos en las administraciones públicas municipales (Reynaers et al., 2021). Si bien se trata de un estudio anterior a la pandemia y a la aprobación del paquete europeo de ayudas, sus preguntas están alineadas con los objetivos del presente estudio y sus hallazgos resultan igualmente relevantes para reflexionar sobre la capacidad institucional local en el momento actual.

Para seleccionar los casos se tuvieron en cuenta los criterios de tamaño del municipio y la naturaleza del servicio, utilizados en otras investigaciones (Fundació Carles Pi i Sunyer, 2018; Ávila et al., 2019). En relación con el tamaño de los municipios, se fijó el umbral mínimo de 50.000 habitantes a fin de tener un nivel suficiente de complejidad en la estructura institucional y de sofisticación prestacional del servicio.

Se realizaron un total de dieciséis entrevistas semiestructuradas a técnicos y jefes de servicio que gestionan servicios de diversa naturaleza (sociales, medioambientales, obras e infraestructura, cultura y parques y jardines) en ayuntamientos de la Comunidad de Madrid y a dos gestores del sector privado implicados en contratos públicos. Los entrevistados fueron seleccionados siguiendo la técnica no probabilística de la «bola de nieve» (*snowball sampling*). Las entrevistas fueron grabadas, transcritas y codificadas con el programa MAXQDA.

II.- Capacidad institucional: definiciones

Diversos estudios señalan que un sector público capaz es aquel que optimiza los recursos y los alinea con las acciones, coadyuvando de este modo a una buena implementación de las políticas. El término «capacidad» hace referencia a la habilidad de un individuo o una organización para desempeñar una tarea de forma eficaz, eficiente y sostenible (Hilderbrand y Grindle, 1997; Casado et al., 2018). La «capacidad institucional» se refiere entonces al

ejercicio de dicha habilidad en el ámbito público, y ha sido definida por la OCDE (2008) como la suma de los sistemas organizativo, estructural y técnico, junto a las competencias individuales, en el diseño e implementación de políticas públicas (CE, 2014, p. 3).

Painter y Pierre (2005) definen la «capacidad administrativa» como la habilidad para gestionar eficientemente los recursos humanos y físicos requeridos para la generación de resultados por parte de los gobiernos. El concepto de capacidad administrativa tiene una marcada connotación asociada a la gestión y a las competencias necesarias para su desarrollo, el concepto de capacidad institucional se extiende más allá, englobando además las dinámicas relacionales y políticas en la consecución de los objetivos de una política pública. La Comisión Europea ha puesto especial atención en la dimensión administrativa de la capacidad en el marco de su Política de Cohesión y de la gestión de los fondos estructurales. También, en la capacidad de las instituciones locales, al asumir que dicha capacidad es un prerrequisito para el desarrollo territorial (Barca, 2009). La importancia de la dimensión local para la Política de Cohesión se observa en el trabajo de Busetti y Pacchi (2014), quienes proponen la siguiente definición genérica de capacidad institucional en el contexto de los programas financiados por la Política de Cohesión de la UE 2014-2020: «la capacidad de las instituciones locales de dirigir y coordinar procesos de decisión colectiva».

Reconocida la importancia de la capacidad institucional como factor de éxito de las políticas, la cuestión que se plantea a continuación es cómo puede reforzarse dicha capacidad. El fortalecimiento o la construcción de capacidad institucional (*capacity-building*) no solo es uno de los conceptos más relevantes abordados por la literatura sobre políticas públicas (El-Taliawi y Van der Wal, 2019) sino también por la Comisión Europea (CE), que ha impulsado una política explícita de capacitación o profesionalización en diversos ámbitos, especialmente en materia de cohesión (CE, 2014) y de contratación pública (CE, 2017). De hecho, uno de los Objetivos Temáticos de la Política de Cohesión de la UE en el periodo 2014-2020 (Objetivo Temático 11) fue, precisamente, «mejorar la capacidad institucional de las autoridades públicas y las partes interesadas y la eficiencia de la administración pública». Las inversiones acometidas bajo este objetivo pretendían impulsar procesos organizativos más eficientes, una gestión más moderna y funcionarios motivados y capacitados para desarrollar la capacidad administrativa.

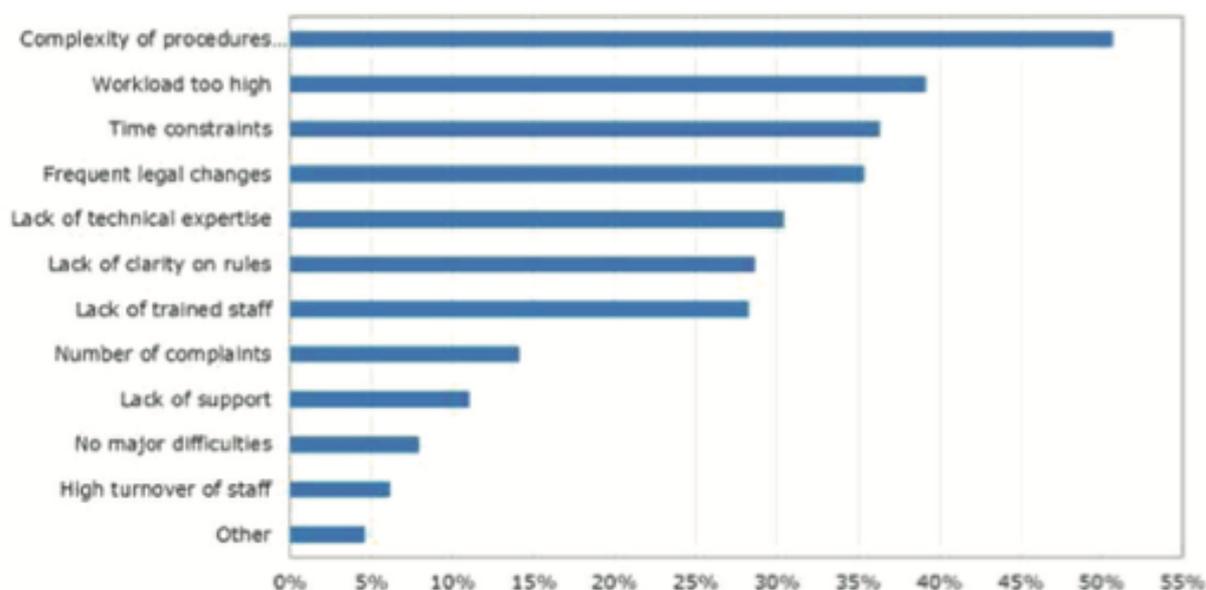
Entre las *herramientas formales* que promueven el fortalecimiento de la capacidad se encuentran la formación (*training*), que es la más típica y extendida; el reclutamiento (*staffing*); las redes de aprendizaje (*networking*); la introducción de innovaciones procedimentales y estándares (*procedural innovations and standards*); y las innovaciones institucionales (*institutional innovations*).

III.- La importancia de la capacidad administrativa en el ámbito de la contratación pública

La externalización implica el aumento del peso de los «gestores» sobre los «administradores» (o, «administrativos») y, por tanto, un cambio en el rol de la Administración que exige «dar más importancia a las funciones de control y seguimiento sobre las tareas meramente administrativas»

En estudios encargados por la Comisión Europea, los empleados que se desempeñan en el sector de la contratación en los distintos Estados miembros identificaban una serie de problemas que pueden tener un alcance mayor en un nivel de Administración más vulnerable como el local. Entre los principales destacaban, por orden de importancia, la complejidad de los procedimientos (a gran distancia del siguiente), la elevada carga de trabajo, la brevedad de los plazos y los frecuentes cambios normativos (figura 1).

Figura 1. Principales dificultades identificadas por los profesionales del sector de la contratación



Fuente: Comisión Europea 2006 p. 53

Estos datos confirman que la contratación pública es un sector muy complejo, con un elevado nivel de exigencia técnica (también ética) y una alta carga de trabajo. Se trata de un ámbito en el que se han observado deficiencias atribuidas, en gran medida, «a la falta de una capacidad administrativa suficiente en términos de recursos humanos, sistemas y herramientas y estructuras de gobernanza». Por ello, la Comisión Europea (2017) recomienda impulsar una política de profesionalización de la contratación pública para garantizar un uso eficiente de los fondos públicos.

En el caso de España, en aplicación de las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, se llevó a cabo una reforma del sector a través de la aprobación de LCSP, que estableció un nuevo marco jurídico de extraordinaria complejidad y extensión, que estuvo profundamente marcado por los casos de corrupción que salieron a la luz justo en el periodo anterior a su aprobación. Este hecho, aplicado al ámbito municipal, ha tenido una especial significación

La norma ha supuesto un reforzamiento de la fiscalización del gasto y de las relaciones con los entes prestadores del servicio, y transcurridos estos años hay consenso en que ha logrado su objetivo de combatir la corrupción, reforzando la integridad y la transparencia. Sin embargo, también ha implicado una ralentización de los procesos de contratación y una

mayor rigidez en la interpretación de los contratos, que ha derivado en un aumento de la carga administrativa y en cuellos de botella (Reynaers et al, 2021).

La LCSP no incorpora de forma expresa herramientas de capacitación para hacer frente a estos nuevos requerimientos. Esta situación contrasta con el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que prevé de forma específica en los artículos 23 y siguientes una serie de medidas para reforzar la capacidad administrativa (si bien con carácter temporal) en la gestión de los fondos aunque no existen disposiciones específicamente previstas para el ámbito local. En esta norma, el foco se ha puesto en la agilidad y flexibilidad para la absorción de los fondos europeos, de modo que la propia norma incorpora medidas que inciden de forma expresa en un reforzamiento de la capacidad administrativa tales como la formación, el reclutamiento y la reestructuración organizativa y procedimental.

En cuanto a los programas europeos específicamente dirigidos a la capacitación institucional, un informe del Comité de las Regiones concluye que los programas de *capacity-building* tienen un carácter marginal para la Administración local: «en el actual Marco Financiero Plurianual [referido al de 2014-2020], solo se está abordando el reforzamiento de la capacidad institucional de las autoridades locales y regionales de forma marginal y muchas de las oportunidades para dicho reforzamiento no han sido aun suficientemente explotadas.

4.- La capacidad administrativa en la contratación pública local

En el ámbito español, como se ha visto, la LCPS no prevé medidas específicas para el reforzamiento de la capacidad administrativa de los gestores de la contratación. El Real Decreto-ley 36/2020 sí las contempla. No obstante, estas últimas tienen un carácter temporal y no están específicamente previstas para el ámbito local. Este es el contexto en que deben entenderse las valoraciones que realizan los gestores de contratos entrevistados que se reproducen a continuación.

La reforma de la contratación en el sector público introducida por la LCSP se ha traducido en un reforzamiento de los controles: «todo está infinitamente más controlado» [entrevistado 11]. Sin embargo, éste no se ha visto acompañado del correspondiente reforzamiento de los recursos necesarios para realizar un seguimiento adecuado de la contratación pública en el ámbito local, al que la norma no reconoce ni su singularidad ni su diversidad. Se trata de una queja de los gestores de la contratación local, que no debe ser ignorada en tanto que es el sector donde, en términos comparados, se realiza un mayor número de licitaciones, si bien es el menor en términos de importe económico licitado (OIReScon, 2020).

Algunos de los gestores de contratos entrevistados incluso llegan a hablar de un énfasis desmesurado en los aspectos procedimentales y de una interpretación excesivamente rígida de los mismos. Esto tiene como consecuencia la ralentización de la gestión, que no solo es causada por el aumento de la complejidad de la tramitación, sino también por las dudas sobre la forma en que la ley debe aplicarse: «Hay un atasco general en todas las Administraciones. Desde los pliegos se dan cien mil vueltas, no salen a nivel jurídico, tienen un montón de versiones. Se va atascando la gestión y todo eso al final está creando un cuello de botella

bastante potente». La mayor complejidad de la elaboración de los pliegos, la exigencia de canalizar las licitaciones a través de plataformas digitales o la propia dificultad para interpretar la ley son solo algunos de los aspectos que hacen que estas entidades locales se encuentren en situación de desventaja.

En el sector de la contratación local española se evidencia la falta de herramientas formales y de mecanismos estructurados de aprendizaje. el intercambio de información «no está institucionalizado, pero debería hacerse» [entrevistado 11] o que «de forma reglada no hay nada. Todo está basado en las buenas relaciones, pues como en todo» [entrevistado 10]. De ello se deduce que impera una práctica contingente, de ir aprendiendo «sobre la marcha», apoyada en las relaciones interpersonales: «Naturalmente yo más o menos sé quién hace mejor los pliegos y quién no. Yo de una manera indirecta les remito»

La mayor complejidad de la elaboración de los pliegos, la exigencia de canalizar las licitaciones a través de plataformas digitales o la propia dificultad para interpretar la ley son solo algunos de los aspectos que hacen que estas entidades locales se encuentren en situación de desventaja: «en lo que estamos hablando el derecho contractual público, es un derecho muy difícil, muy específico, y que normalmente no recibe la atención ni la formación por parte del Ayuntamiento que deberíamos recibir» [entrevistado 1].

El aumento de carga de trabajo que deben afrontar las unidades implicadas en la gestión de contratos debe ser puesta en relación con el volumen y la composición de las plantillas de los ayuntamientos: «En el capítulo del personal es muy difícil conseguir avances. La crisis de hace diez años fue utilizada en muchas Administraciones, y en concreto en este Ayuntamiento, para eliminar. O sea, no solo no ampliar, sino para reducir el personal interno disponible» [entrevistado 13]. La alta tasa de interinidad, que afecta tanto a la categoría de personal funcionario como laboral, y que caracteriza todos los niveles de la administración en España, ha sido tildada como un «problema grave», que «se concentra en comunidades y ayuntamientos» (Gordo, 2020, p. 176). A esta situación se ha llegado, en gran medida, por el efecto de la tasa de reposición mínima (o incluso «0») impuesta durante los años de la crisis, que ha limitado el margen de renovación de la función pública y a la que han hecho referencia varios de los entrevistados: «Un municipio pequeño a lo mejor no tiene ningún técnico. Tiene un habilitado nacional, que igual hace de secretario, de interventor, y ya está. Entonces, ¿cómo va a sacar un Ayuntamiento pequeño un contrato ahora mismo, con la complejidad de la nueva LCSP y sin técnicos? Es inviable» [entrevistado 4].

Junto a ello, otro aspecto relevante está relacionado con el sistema de reclutamiento y la composición de los equipos implicados en la gestión de contratos, donde existe un desequilibrio entre conocimiento técnico y capacidades o habilidades de gestión, un ámbito en el que los ayuntamientos van por detrás en comparación con otras administraciones (Reynaers et al., 2021).

Las líneas de arriba son un resumen de las percepciones de los gestores de contratos que describen un panorama muy mejorable sobre el entorno en el que llevan a cabo sus funciones. Sin embargo, ante esta situación, también se constata que las administraciones locales reaccionan mostrando gran capacidad de adaptación y resiliencia a través del uso de las herramientas informales como factor principal de capacitación. Los entrevistados describen

la existencia y activación de estas herramientas, como los chats, reuniones puntuales, visitas de campo o llamadas por teléfono o envío de mensajes a compañeras y compañeros de las administraciones de otros municipios. Esta acaba siendo la estrategia para compensar la falta de apoyo institucional desde otras administraciones.

5.- Conclusiones

Este trabajo ha realizado un análisis de la capacidad institucional y de su importancia como factor de éxito para la implementación de las políticas públicas poniendo el foco en el ámbito de la contratación pública. Abordar este tema resulta crucial en un momento en que las Administraciones locales están llamadas a ejecutar una parte relevante de los fondos *Next Generation EU* y tendrán que hacerlo fundamentalmente a través de la externalización de contratos de obras y servicios y la gestión de subvenciones.

El análisis confirma que la Administración local es muy vulnerable en términos de capacidad administrativa como consecuencia, entre otros, de factores estructurales asociados al volumen y a la composición de las plantillas. Esto, junto con el hecho de que la contratación pública se ha convertido en un sector extremadamente complejo, supone una amenaza de cara a la gestión de los fondos de recuperación europeos. El elevado nivel de exigencia técnica, la variedad de los actores que intervienen a lo largo del proceso de contratación y la situación de aumento de la carga burocrática tras la última reforma legislativa obstaculizan una gestión local eficiente. Además, la legislación parece no estar reconociendo la singularidad y la diversidad del gobierno local pese a ser el sector en donde se producen un mayor número de licitaciones. Por ello, la queja generalizada de los gestores municipales sobre el aumento de la carga administrativa que la LCSP ha introducido en los procesos no puede ser ignorada. En este escenario, es preciso reforzar los canales de capacitación y promover activamente el aprendizaje organizativo y la transferencia de conocimiento.

Referencias

Ávila Cano, E. (dir. y coord.), Merino Estrada, V. y Ortega Jiménez, P. (2019). *Manual de remunicipalización de los servicios públicos del agua*. Asociación Española de Operadores Públicos de Abastecimiento y Saneamiento (AEOPAS). <https://www.aeopas.org/trabajos-y-proyectos/remunicipalizacion-del-agua/>

Barca, F. (2009). *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations (Barca Report)* [Informe independiente elaborado a petición de Danuta Hübner, Comisaria de Política Regional]. Comisión Europea. https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/agenda-reformed-cohesion-policy-place-based-approach-meeting-european-union_en

Busetti, S. y Pacchi, C. (2014). Institutional Capacity for EU Cohesion Policy: Concept, Evidence and Tools that matter. *disP - The Planning Review*, 50(4), 16-28. <https://doi.org/10.1080/02513625.2014.1007657>

Casado Maestre, V., Huete García, M. A., Merinero Rodríguez, R. y González Medina, M. (2018). La influencia de la iniciativa URBANA 2007-2013 en el desarrollo de la capacidad institucional de la administración municipal. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 20, 124-142. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i20.10487>

Comisión Europea (CE) (2014). *Programming Period 2014-2020. Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy. European Social Fund. Guidance Document on Indicators of Public Administration Capacity Building*.

Comisión Europea (CE) (2017). *Recomendación (UE) 2017/1805 de la Comisión de 3 de octubre de 2017 sobre la profesionalización de la contratación pública. Construir una arquitectura para la profesionalización de la contratación pública*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32017H1805>

El-Taliawi, O. G. y Van Der Wal, Z. (2019). Developing administrative capacity: an agenda for research and practice. *Policy Design and Practice*, 2(3), 243-257. <https://doi.org/10.1080/25741292.2019.1595916>

Fundació Carles Pi i Sunyer (2018). *Les remunicipalitzacions en els municipis espanyols majors de 50.000 habitants. Memoria de proyecto y resultados*. Centro de recursos sobre remunicipalización de servicios públicos. <https://remunicipalitzacions.com/es/documents/per-tematica/resultats-qestionari-majors-de-50000-habitants>

Gordo González, L. (2020). La gestión del personal interino en la Administración local: derechos y deberes. *Anuario de Derecho Municipal*, 13, 165-203.

Hildebrand, M. E. y Grindle, M. S. (1997). *Building Sustainable Capacity in the Public Sector. What Can Be Done? Getting Good Government*. Harvard University Press.

Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon) (2020). *Informe Anual de la Contratación Pública de España*. <https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/informe-anual-supervision-2020/ias-2020.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2008). *OECD Public Management Reviews: Ireland 2008. Towards an Integrated Public*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264043268>- en Osborne, D. y Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming Government*.

Reynaers, A. M., Navarro, C., González Medina, M. y Rama, J. (2021). *La externalización de servicios públicos a nivel local. Experiencias, competencias y desafíos de la gestión de los contratos* (1.a ed.) (Serie Innovación Administrativa). Instituto Nacional de Administración Pública.