



Asociación Española
de Ciencia Política y de
la Administración

XVIII CONGRESO ESPAÑOL DE
CIENCIA POLÍTICA Y DE LA
ADMINISTRACIÓN
9 a 11 de septiembre, 2026
UNIVERSIDAD DE GRANADA



ÁREA V: POLÍTICAS Y GESTIÓN PÚBLICA.

GT. 5.11. Capacidad institucional y desempeño en la implementación de los fondos Next Generation EU

CAPACIDADES INSTITUCIONALES BAJO PRESIÓN:

Adaptación y aprendizaje en la gestión autonómica de los fondos Next Generation EU (2022-2025)



Ruth Cicuéndez Santamaría

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas |

Universidad Rey Juan Carlos (URJC)

ruth.cicuendez@urjc.es

<https://orcid.org/0000-0002-1776-618X>

**NEXT
GEN
EU**



Plan de Recuperación,
Transformación y Resiliencia



PRESENTACIÓN

- 01 Introducción
- 02 Marco analítico
- 03 Estrategia metodológica
- 04 Resultados: de la presión inicial
a trayectorias diferenciadas de
adaptación y aprendizaje
- 05 Discusión y conclusiones



[Planderecuperacion.gob.es](https://planderecuperacion.gob.es)



Gobernanza multinivel bajo presión institucional extraordinaria

La ejecución de los fondos del MRR como prueba de estrés institucional

La presión del instrumento extraordinario

- **Volumen sin precedentes de recursos**
- **Condicionalidad estricta**
- **Restricciones temporales**

La arquitectura de gobernanza multinivel de los fondos NGUE

- ❖ **Co-gobernanza compleja:**
- ❖ **Marco común y respuestas diferentes**
- ❖ **Diferencias de partida**

Objetivo de la ponencia y preguntas de investigación

Preguntas de investigación

1. ¿Cómo han evolucionado las capacidades institucionales de las CCAA en un contexto de fuerte presión institucional: se han adaptado o se han transformado?

Objetivo de la ponencia

- Analizar la evolución de las capacidades institucionales y las respuestas organizativas de las comunidades autónomas en la gestión del MRR entre 2022 y 2025

Marco analítico: capacidades institucionales, adaptación y aprendizaje en contextos de presión

1. Capacidades institucionales

(Pollitt y Bouckaert, 2017; Wu et al., 2015; Milio, 2007; Honadle, 1981)

- ✓ Concepto de capacidad institucional
- ✓ Capacidad de absorción
- ✓ Las capacidades preexistentes como condicionantes

2. Aprendizaje Organizativo

(Dunlop y Radaelli, 2018; Boin et al., 2005; Levitt y March, 1988; Argyris y Schön, 1978)

- Adaptarse versus aprender
- El aprendizaje profundo es más complejo
- No toda respuesta o solución implica aprendizaje ni transformación

3. Institucionalización del cambio

(Kamkhaji y Radaelli, 2017; Deverell, 2009; Mahoney y Thelen, 2010; Pierson, 2000)

- No todo cambio institucional permanece
- La presión por si sola no genera institucionalización del cambio
- Lógica de '*layering*' y *path dependence*

Estrategia metodológica y diseño de la investigación

Análisis cualitativo, inductivo y comparado con perspectiva longitudinal

Diseño de la investigación cualitativa

- Estudio comparado de caso

- Técnica de recogida de información:

Entrevistas semiestructuradas abiertas.

- Enfoque temporal longitudinal:

Comparar dos fases críticas: 2021 y 2025

Categoría de análisis: capacidad institucional

Estructuras organizativas,
mecanismos de coordinación y
modelos de gestión

Recursos Humanos

Procedimientos y normativa

Sistemas de información y
digitalización



01

Introducción

02

Marco analítico

03

Estrategia metodológica

04

Resultados: de la presión inicial
a trayectorias diferenciadas de
adaptación y aprendizaje

05

Discusión y conclusiones

PRESENTACIÓN



[Planderecuperacion.gob.es](https://planderecuperacion.gob.es)



Estructuras organizativas y modelos de gestión

Evolución de las unidades organizativas y de los mecanismos de coordinación

- **Estabilización de estructuras, primera respuesta**
- **Coordinación horizontal transversal**
- **Coordinación vertical limitada**

Interiorización de modelos de gestión

- ✓ **Enfoque en la ejecución**
- ✓ **Seguimiento vs. evaluación de políticas**
- ✓ **Interiorización del modelo de gestión por objetivos variable**

Recursos humanos

Sobrecarga sostenida	Medidas temporales	Riesgo de pérdida del aprendizaje
➤ Plantillas muy tensionadas ➤ Escasez de personal ➤ Fatiga organizativa acumulada	✓ Medidas urgentes: ✓ Soluciones temporales: ✓ Elevada rotación del personal	❑ Generación de conocimiento ❑ Posible pérdida del conocimiento generado

Procedimientos, normativa y digitalización

Procedimientos y normativa : aprendizaje operativo, simplificación limitada	Sistemas de información y digitalización: transformación rápida pero desigual
➤ Complejidad procedimental ➤ Simplificación limitada ➤ Sobrerregulación persistente	✓ Evolución digital ✓ Fragmentación tecnológica: ✓ La barrera de CoFFEE

De la adaptación al aprendizaje: tres trayectorias

Grupo 1.

- Construcción y refuerzo de las capacidades institucionales
- Revisión sustancial y mejora de procesos de gestión, coordinación e instrumentos

Grupo 2.

- ❖ Ajustes importantes y avances claros, entendidos como una evolución de dinámicas previas
- ❖ Cambios en procedimientos y coordinación, mejora de herramientas

Grupo 3.

- ☐ Adaptación reactiva y casi defensiva
- ☐ Sobreesfuerzo excepcional
- ☐ Limitado margen de autonomía



PRESENTACIÓN

- 01 Introducción
- 02 Marco analítico
- 03 Estrategia metodológica
- 04 Resultados: de la presión inicial
a trayectorias diferenciadas de
adaptación y aprendizaje
- 05 Discusión y conclusiones



Discusión

Adaptación institucional progresiva

Aprendizaje instrumental

Lógica de *layering* y *path dependence*

Aprendizaje profundo limitado

Permanencia del modelo previo

El problema de la retención del conocimiento

Conclusiones

El peso de las capacidades y trayectorias institucionales

El MRR como estímulo y como acelerador del cambio

El legado institucional del MRR

