

Del Cumplimiento a la Gobernanza Estratégica: Transformaciones en el *Capacity Building* de la Cohesión Europea (2014-2034)

Serafin Pazos-Vidal, Senior Policy Lead, Territorial Development, European Association for Innovation in Local Development (AEIDL) spv@aeidl.eu
<https://orcid.org/0000-0002-3878-6008>

Abstract

Este trabajo, en el marco del Proyecto CAFELocal¹ analiza comparativamente la evolución de las estrategias de *capacity building* en la Política de Cohesión de la Unión Europea durante los periodos 2014-2020, 2021-2027 y la propuesta para el marco 2028-2034. A partir de documentación institucional de la Comisión Europea, informes oficiales y propuestas normativas, se examina cómo la noción de capacidad administrativa y de beneficiarios se ha ido ampliando desde un enfoque centrado en el cumplimiento y la asistencia técnica hacia un modelo más estratégico, multinivel y orientado a resultados.

Para el periodo **2014-2020**, las intervenciones se estructuraron principalmente en torno al Objetivo Temático 11, con énfasis en fortalecer las instituciones, mejorar la calidad de gobierno y optimizar la capacidad administrativa para la gestión de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. Durante esta fase, la consolidación institucional, la profesionalización de recursos humanos y la introducción progresiva de herramientas de simplificación constituyeron los pilares básicos del desarrollo de capacidades en las Administraciones Públicas.

En el ciclo **2021-2027**, la Comisión situó la capacidad administrativa como elemento transversal para aplicar un marco más orientado al rendimiento. La introducción de condiciones habilitantes, un uso más sistemático de opciones de costes simplificados, la promoción del aprendizaje entre pares y el refuerzo de la participación de actores territoriales ampliaron la concepción tradicional del *capacity building*. El énfasis se desplazó hacia reforzar la coherencia estratégica, mejorar la gobernanza multinivel e integrar más estrechamente la transición verde y digital a través de capacidades técnicas y organizativas renovadas.

Finalmente, la **propuesta 2028-2034** plantea un cambio estructural al integrar los fondos de gestión compartida en Planes Nacionales y Regionales de Asociación. Este rediseño conlleva nuevas implicaciones para el *capacity building*, al exigir sistemas administrativos capaces de gestionar una mayor flexibilidad, marcos de desempeño reforzados y una coordinación más amplia entre sectores. La propuesta subraya la necesidad de capacidades sistémicas para abordar contextos más volátiles, integrar reformas nacionales y asegurar que los mecanismos de cohesión sigan respondiendo a disparidades territoriales persistentes.

El análisis concluye que la Política de Cohesión avanza hacia un modelo de desarrollo de capacidades más integrado, orientado a resultados y adaptativo, donde los requisitos técnicos tradicionales se combinan con capacidades institucionales para la planificación estratégica, la cooperación multinivel y la gestión de crisis. Esto implica un tránsito desde la mera mejora administrativa hacia un *capacity building* entendido como inversión pública estratégica para sostener la cohesión territorial y social de la UE.

¹Ponencia desarrollada en el marco del proyecto *Capacidad institucional para la Absorción de Fondos Europeos a nivel local: barreras y facilitadores (CAFELocal, PID2024-159643NB-I00)* y presentada en la sesión GT 5.11 *Capacidad institucional y desempeño en la implementación de los fondos Next Generation EU* del XVIII Edición del Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA) en Granada el viernes, 11 de septiembre de 2026.

1. Introducción:

La capacidad administrativa se ha convertido en una de las cuestiones centrales del debate sobre la eficacia de las políticas públicas europeas. Durante décadas, la atención de la Política de Cohesión se concentró fundamentalmente en la absorción financiera de los fondos, el cumplimiento normativo y la regularidad del gasto (Pazos-Vidal, 2024a). Sin embargo, la experiencia acumulada durante sucesivos periodos de programación puso de manifiesto que la disponibilidad de recursos financieros, por sí sola, no garantizaba mejores resultados económicos, sociales o territoriales. La creciente evidencia sobre la importancia de la calidad institucional y de la capacidad de las administraciones para diseñar, coordinar e implementar intervenciones complejas situó progresivamente la cuestión de la capacidad administrativa en el centro de la agenda europea (Rodríguez-Pose & Garcilazo, 2015; Bachtler et al., 2024).

La preocupación por la capacidad administrativa se vio reforzada por los trabajos que mostraban que el impacto de la Política de Cohesión depende significativamente de la calidad institucional de los territorios receptores. Rodríguez-Pose y Garcilazo (2015) estimaron que un aumento de la calidad institucional podía generar efectos sobre el crecimiento regional equivalentes o superiores a los derivados de incrementos sustanciales de financiación europea. En una cita famosa de dichos autores afirman que que la inversión pública en fondos de cohesión europeos sufre **rendimientos decrecientes** drásticos a partir de un umbral de **120 euros anuales por habitante**. Los autores sostienen que, una vez superada esta cifra, inyectar más dinero en una región apenas genera impacto económico si no existe una **capacidad institucional** adecuada. En su lugar, el estudio concluye que mejorar la calidad del gobierno local (reduciendo la corrupción y aumentando la eficiencia administrativa) es mucho más efectivo para impulsar el crecimiento regional que el simple incremento del gasto presupuestario (Rodríguez-Pose & Garcilazo, 2015).

De forma paralela, la iniciativa para las *lagging regions* impulsada por la Comisión Europea puso de manifiesto que muchas regiones rezagadas no estaban limitadas únicamente por déficits de infraestructuras o inversión, sino también por carencias institucionales y administrativas que reducían la efectividad de las políticas de desarrollo regional (Rodríguez-Pose & Garcilazo, 2015; Farole et al., 2018).

Esta evolución se produjo paralelamente a cambios más amplios en la arquitectura de gobernanza de la Unión Europea. La crisis financiera, el fortalecimiento del Semestre Europeo, la creciente atención a las reformas estructurales, la agenda de presupuestación orientada al rendimiento y, más recientemente, la creación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), han ampliado significativamente las expectativas depositadas sobre las administraciones públicas. La capacidad administrativa ya no se entiende únicamente como la habilidad para gestionar fondos europeos conforme a las reglas aplicables, sino también como la capacidad de impulsar reformas, coordinar actores, producir resultados y responder a contextos crecientemente complejos e inciertos (Pazos-Vidal, 2024b; European Court of Auditors, 2021;2025).

La propia Política de Cohesión refleja esta transformación. Durante el periodo 2014-2020, la construcción de capacidades se articuló principalmente alrededor del fortalecimiento institucional, la modernización administrativa y la mejora de la calidad del gobierno, con especial protagonismo del Objetivo Temático 11 y de los instrumentos de asistencia técnica. En el periodo 2021-2027, la Comisión Europea amplió significativamente esta agenda mediante la introducción de condiciones habilitantes, nuevas iniciativas de apoyo a los beneficiarios, instrumentos específicos de fortalecimiento institucional y un énfasis creciente

en la orientación hacia el rendimiento. Finalmente, las propuestas para el marco financiero 2028-2034 sitúan la capacidad administrativa en un contexto aún más ambicioso, caracterizado por la integración entre inversiones, reformas, flexibilidad presupuestaria y sistemas de seguimiento basados en hitos, objetivos y resultados.

Este trabajo analiza comparativamente la evolución de las estrategias de *capacity building* en la Política de Cohesión europea a lo largo de estos tres periodos. A partir del análisis de documentación institucional, informes de organismos internacionales, literatura académica especializada y las recientes propuestas normativas para el periodo posterior a 2027, se examina cómo la noción de capacidad administrativa ha evolucionado desde un enfoque predominantemente orientado al cumplimiento y la absorción hacia una concepción más amplia vinculada al rendimiento, la resiliencia y la gobernanza estratégica.

El argumento central del artículo es que la evolución del *capacity building* refleja una transformación más profunda de la propia gobernanza europea. La capacidad administrativa deja progresivamente de ser considerada un requisito auxiliar para la ejecución de los fondos y pasa a concebirse como una condición estratégica para la consecución de los objetivos de cohesión económica, social y territorial. En consecuencia, el debate actual ya no gira únicamente en torno a la capacidad de las administraciones para gastar correctamente los recursos disponibles, sino sobre su capacidad para generar resultados, implementar reformas, coordinar políticas complejas y sostener procesos de transformación territorial en un contexto marcado por crisis recurrentes y crecientes exigencias de rendimiento.

2. Del cumplimiento a la capacidad institucional: el periodo 2014-2020

La creciente atención prestada a la capacidad administrativa durante el período 2014-2020 respondió a una constatación cada vez más evidente en la Política de Cohesión: territorios con niveles similares de financiación obtenían resultados significativamente diferentes en términos de crecimiento, empleo, competitividad y convergencia territorial. La disponibilidad de recursos financieros constituía una condición necesaria para promover el desarrollo regional, pero no suficiente para garantizar el éxito de las intervenciones. La evidencia acumulada comenzó a mostrar que la eficacia de las inversiones europeas dependía también de la calidad de las instituciones, de la capacidad estratégica de las administraciones públicas y de la habilidad de los distintos actores implicados para diseñar, gestionar e implementar políticas complejas (Rodríguez-Pose & Garcilazo, 2015; Ferry, 2021; Bachtler et al., 2024).

Este cambio de enfoque quedó reflejado progresivamente en la propia evolución de la Política de Cohesión. El Sexto Informe sobre la Cohesión identificó explícitamente la calidad institucional y el buen gobierno como factores decisivos para mejorar la efectividad de las inversiones europeas. La Comisión Europea comenzó a reconocer que las disparidades territoriales no podían explicarse únicamente por diferencias en infraestructuras, capital humano o tejido productivo, sino también por la existencia de capacidades institucionales desiguales entre regiones y Estados miembros. Desde esta perspectiva, la cohesión económica, social y territorial pasaba a depender tanto de la inversión pública como de la calidad de las instituciones encargadas de gestionarla (European Commission, 2014; Rodríguez-Pose & Garcilazo, 2015).

La literatura académica reforzó esta interpretación al mostrar que la calidad institucional influye de forma significativa sobre la capacidad de los territorios para transformar recursos financieros en resultados de desarrollo. Las administraciones con mayores niveles de

profesionalización, estabilidad organizativa, coordinación interinstitucional y capacidad estratégica tendían a obtener mejores resultados tanto en la implementación de los programas como en sus efectos económicos y territoriales. Por el contrario, las debilidades institucionales limitaban la capacidad de aprovechar la financiación disponible y ampliaban el riesgo de que las regiones con mayores necesidades fueran precisamente aquellas con menores capacidades para beneficiarse de la Política de Cohesión (Rodríguez-Pose & Garcilazo, 2015; Bachtler et al., 2024; Ferry, 2021).

En este contexto, el período 2014-2020 representó el primer intento sistemático de incorporar el fortalecimiento institucional como un objetivo explícito de la Política de Cohesión. La inclusión del Objetivo Temático 11, dedicado al fortalecimiento de la capacidad institucional y a la mejora de la eficiencia de las administraciones públicas, convirtió el desarrollo de capacidades en una prioridad específica de programación. La capacidad administrativa pasó a considerarse un requisito indispensable para mejorar la gestión de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos mediante actuaciones orientadas a la profesionalización del personal, la simplificación administrativa, la modernización de procedimientos y el fortalecimiento de sistemas de gestión y control (European Commission, 2014; Pucher et al., 2019).

Sin embargo, la consolidación de esta agenda también puso de manifiesto la dificultad de definir qué debía entenderse exactamente por capacidad administrativa. Los trabajos más recientes subrayan que se trata de un concepto multidimensional que incorpora elementos relacionados con los recursos humanos, las estructuras organizativas, la coordinación multinivel, el liderazgo institucional, el aprendizaje organizativo y la capacidad de adaptación a entornos cambiantes (Bachtler et al., 2024). Esta interpretación más amplia contrastaba con aproximaciones previas que tendían a identificar la capacidad administrativa con cuestiones esencialmente procedimentales relacionadas con la gestión financiera de los programas.

La experiencia del período también permitió distinguir entre diferentes dimensiones del rendimiento administrativo. El análisis comparado de las regiones europeas mostró que cumplimiento normativo, absorción financiera y consecución de objetivos constituyen dimensiones relacionadas pero no equivalentes del desempeño institucional. Una elevada absorción de fondos no garantiza necesariamente un mejor cumplimiento de las normas ni una mayor efectividad de las intervenciones financiadas. Del mismo modo, el cumplimiento de los requisitos administrativos no implica automáticamente la obtención de resultados económicos, sociales o territoriales significativos. Esta diferenciación resulta especialmente relevante porque cuestiona la tradicional identificación del éxito de la Política de Cohesión con los niveles de ejecución financiera alcanzados (Bachtler, Mendez & Martens, 2022).

Uno de los principales instrumentos utilizados para reforzar capacidades durante este período fue la asistencia técnica. Una parte importante de los esfuerzos europeos se concentró en proporcionar apoyo a las autoridades responsables de la gestión de los programas mediante formación, asesoramiento, mejora de procedimientos, intercambio de buenas prácticas y fortalecimiento de sistemas administrativos. Sin embargo, los análisis realizados sobre el uso de la asistencia técnica revelan una tensión significativa entre la comprensión conceptual de la capacidad administrativa y los instrumentos empleados para desarrollarla. Gran parte de los recursos continuaron concentrándose en actividades relacionadas con la gestión cotidiana de los programas, los sistemas de información, los controles financieros o la absorción de fondos, mientras que aspectos vinculados al liderazgo institucional, la coordinación intergubernamental o el aprendizaje organizativo recibieron una atención comparativamente menor (Polverari et al., 2020).

Tabla 1: Dimensiones conceptuales de asistencia técnica y capacidad administrativa

Asistencia Técnica	Capacidad Administrativa
• Centrado en la Política de Cohesión UE • apoyo a la gestión de programas;	• Políticas Públicas y gestión pública • calidad de las instituciones;
• simplificación administrativa; • asistencia técnica; • formación;	• estabilidad organizativa; • recursos humanos; • aprendizaje organizativo; • cultura administrativa; • coordinación multinivel;
• intercambio de buenas prácticas.	• liderazgo; • relaciones interinstitucionales; • capacidades estratégicas y analíticas.
• Absorción Fondos (outputs) • Legalidad • Regularidad • Auditabilidad	• Obtención resultados sociales (outcomes) • Rendimiento de cuentas • Legitimidad • Resiliencia

Fuente: elaboración del autor a partir de Bachtler et al, 2024; Polverari et al.2020 y OECD, 2020.

Esta constatación contribuyó a una creciente diferenciación entre asistencia técnica y capacidad administrativa. Aunque la asistencia técnica constituye una herramienta importante para mejorar conocimientos, procedimientos o capacidades operativas específicas, la literatura pone de relieve que la capacidad administrativa es un fenómeno institucional mucho más amplio. Factores como la calidad del liderazgo, la estabilidad organizativa, la coordinación multinivel, la cultura administrativa o la capacidad estratégica condicionan decisivamente el rendimiento de las políticas públicas y no pueden resolverse exclusivamente mediante actividades de formación o asesoramiento especializado (Polverari et al., 2020; OECD, 2020; Bachtler et al., 2024).

Paralelamente, comenzaron a aparecer interpretaciones más amplias del fortalecimiento de capacidades centradas en la gobernanza territorial. Los trabajos desarrollados para el Comité Europeo de las Regiones destacaron que las administraciones regionales y locales desempeñan un papel fundamental no sólo en la gestión de los fondos, sino también en el diseño de estrategias territoriales, la coordinación entre actores públicos y privados y la implementación de reformas complejas. El liderazgo institucional, la cooperación intergubernamental, la capacidad analítica y la gestión de redes comenzaron a ser considerados elementos esenciales para explicar las diferencias de rendimiento observadas entre territorios (Pucher & Martinos, 2018). Esta aproximación anticipaba desarrollos posteriores ligados a la gobernanza multinivel, la calidad institucional y la construcción de capacidades estratégicas.

Este giro institucional coincidió con una creciente atención académica y política a la calidad del gobierno como variable explicativa del desarrollo territorial. En lugar de interpretar las disparidades regionales únicamente como consecuencia de diferencias económicas, diversos autores comenzaron a destacar la importancia de factores relacionados con imparcialidad administrativa, calidad regulatoria, ausencia de corrupción y capacidad de coordinación institucional (Rodríguez-Pose & Garcilazo, 2015; Charron, Dijkstra & Lapuente, 2015). Esta perspectiva contribuyó a desplazar el foco desde la mera disponibilidad de recursos hacia la capacidad de las instituciones para transformar dichos recursos en resultados de desarrollo.

La experiencia acumulada durante el período también puso de manifiesto que los déficits de rendimiento no podían atribuirse exclusivamente a limitaciones de capacidad administrativa. La propia complejidad de los programas y de los sistemas de gestión constituía un factor explicativo importante. Los análisis recientes sobre irregularidades en la Política de Cohesión muestran que los programas más complejos, caracterizados por un elevado número de prioridades, indicadores o proyectos, presentan sistemáticamente mayores riesgos de errores e irregularidades. De forma particularmente significativa, estos trabajos no encuentran una relación estadísticamente significativa entre absorción financiera e irregularidad, lo que cuestiona la utilización de la absorción como indicador privilegiado de éxito y refuerza la necesidad de evaluar simultáneamente calidad institucional, diseño de programas y resultados obtenidos (Foglia, Molica & Marques Santos, 2024).

En conjunto, el período 2014-2020 supuso la consolidación de la capacidad administrativa como una preocupación específica de la Política de Cohesión. La agenda europea avanzó desde una visión centrada principalmente en la absorción financiera y el cumplimiento regulatorio hacia una comprensión más amplia de la calidad institucional y de la capacidad de gobierno como factores determinantes del desarrollo territorial. No obstante, el énfasis seguía situado fundamentalmente en reforzar la capacidad de las administraciones para gestionar programas y cumplir requisitos procedimentales. El período siguiente ampliaría significativamente esta concepción al incorporar objetivos relacionados con el rendimiento, los resultados, la capacidad de los beneficiarios y la implementación de reformas estructurales, desplazando progresivamente el debate desde el fortalecimiento administrativo hacia una noción más amplia de capacidad transformadora (Bachtler et al., 2024; Gal, van der Valk & Bachtler, 2023).

3. Del cumplimiento al rendimiento: la ampliación del *capacity building* en 2021-2027

El período 2021-2027 supuso una ampliación significativa de la agenda europea de fortalecimiento de capacidades. Si durante 2014-2020 el énfasis se había situado principalmente en mejorar la capacidad de las administraciones para gestionar programas, asegurar la legalidad del gasto y reforzar los sistemas de control, la nueva generación de iniciativas incorporó objetivos relacionados con el rendimiento, la planificación estratégica, la transformación institucional y la gobernanza multinivel (Bachtler et al., 2024; Gal, van der Valk & Bachtler, 2023). La capacidad administrativa dejó progresivamente de concebirse como un requisito para la gestión de fondos y comenzó a entenderse como una condición para la obtención de resultados y la implementación efectiva de políticas públicas.

Este cambio se produjo paralelamente al creciente interés de las instituciones europeas por la orientación al rendimiento y la eficacia del gasto público. Los debates sobre *performance budgeting* y la iniciativa *EU Budget Focused on Results* desde 2015 reforzaron la atención hacia la capacidad de las administraciones para definir objetivos, desarrollar indicadores, coordinar intervenciones y demostrar resultados, desplazando gradualmente el foco desde la absorción financiera hacia la efectividad de las políticas (Downes et al., 2017; Sapała, 2018). La creciente importancia atribuida al rendimiento reforzó la percepción de que la calidad institucional y la capacidad administrativa constituían elementos esenciales para transformar recursos financieros en resultados económicos, sociales y territoriales.

La introducción de las condiciones favorecedoras (*enabling conditions*) reflejó claramente esta evolución. A diferencia de las anteriores condicionalidades *ex ante*, orientadas principalmente a garantizar requisitos regulatorios, las nuevas condiciones favorecedoras pretendían asegurar

la existencia de marcos estratégicos, organizativos e institucionales adecuados para la implementación de los programas. La programación de los fondos quedó vinculada de forma mucho más estrecha a la existencia de capacidades administrativas suficientes, estrategias sectoriales coherentes y mecanismos eficaces de coordinación y gobernanza (Gal et al., 2023; Bachtler et al., 2024). El fortalecimiento institucional dejaba así de ser únicamente una actividad de apoyo para convertirse en un componente estructural de la lógica de intervención de la Política de Cohesión.

En este contexto adquirieron especial relevancia las *Administrative Capacity Building Roadmaps* desarrolladas por la OCDE para la Comisión Europea. Estas hojas de ruta representaron uno de los intentos más sistemáticos de conceptualizar la capacidad administrativa como una realidad multidimensional que excede ampliamente la mera gestión de fondos europeos. Frente a enfoques centrados en procedimientos o cumplimiento normativo, las hojas de ruta identifican dimensiones relacionadas con liderazgo, recursos humanos, cultura organizativa, coordinación multinivel, aprendizaje institucional, planificación estratégica y capacidad de adaptación como componentes esenciales del funcionamiento administrativo (OECD, 2020). Esta aproximación coincidía con la literatura académica más reciente, que interpreta la capacidad administrativa como una combinación de recursos, estructuras, procesos y relaciones institucionales capaces de producir resultados de política pública (Bachtler et al., 2024; Ferry, 2021).

Uno de los aspectos más relevantes de esta evolución fue la creciente diferenciación entre asistencia técnica y capacidad administrativa. Durante años ambas expresiones fueron utilizadas casi como sinónimos dentro de la Política de Cohesión. Sin embargo, la evidencia acumulada mostró que la asistencia técnica constituye únicamente uno de los instrumentos disponibles para desarrollar capacidades administrativas. Mientras la asistencia técnica suele concentrarse en la gestión de programas, la simplificación administrativa, la formación o el intercambio de buenas prácticas, la capacidad administrativa incorpora elementos más amplios relacionados con la calidad institucional, la estabilidad organizativa, los recursos humanos, el liderazgo, las relaciones interinstitucionales, la gobernanza multinivel o la capacidad estratégica de las administraciones públicas (Polverari et al., 2020; OECD, 2020; Bachtler et al., 2024). Desde esta perspectiva, la asistencia técnica puede contribuir al fortalecimiento institucional, pero no sustituirlo.

Esta distinción resulta especialmente relevante porque durante años ambas nociones tendieron a utilizarse de forma intercambiable dentro de la Política de Cohesión. Sin embargo, mientras la asistencia técnica constituye un instrumento orientado a proporcionar formación, apoyo operativo, simplificación administrativa o intercambio de buenas prácticas, la capacidad administrativa hace referencia a un atributo institucional más amplio relacionado con la calidad del liderazgo, la gestión de recursos humanos, la coordinación multinivel, el aprendizaje organizativo y la capacidad estratégica de las administraciones públicas. En otras palabras, la asistencia técnica puede contribuir a desarrollar capacidad administrativa, pero no equivale por sí misma a capacidad administrativa (OECD, 2020; Polverari et al., 2020; Bachtler et al., 2024). Las limitaciones de los enfoques centrados exclusivamente en la asistencia técnica fueron puestas de manifiesto por diversos estudios sobre la implementación de la Política de Cohesión. El análisis desarrollado por Polverari et al. (2020) mostró que gran parte de los recursos seguían dirigiéndose a funciones operativas relacionadas con la gestión de programas, los controles administrativos o los sistemas de seguimiento, mientras que aspectos asociados al liderazgo institucional, la coordinación intergubernamental o la capacidad estratégica recibían una atención mucho menor. Del mismo modo, Ferry (2021) identificó como desafíos recurrentes en numerosos Estados miembros no sólo la escasez de personal especializado, sino también

problemas relacionados con la rotación de funcionarios, la limitada capacidad de planificación y la dificultad de retener conocimientos dentro de las organizaciones. Ambos trabajos reforzaron la idea de que los retos administrativos de la Política de Cohesión no podían abordarse únicamente mediante asistencia técnica tradicional.

La ampliación conceptual del *capacity building* incorporó igualmente una mayor atención a la capacidad de los beneficiarios. Tradicionalmente, la mayor parte de las iniciativas europeas se habían concentrado en las autoridades de gestión y los organismos responsables de administrar los fondos. Sin embargo, estudios recientes muestran que una proporción significativa de los problemas de implementación se origina entre municipios, organizaciones de la sociedad civil, universidades, pequeñas empresas y otros actores encargados de ejecutar las intervenciones financiadas (OECD, 2025). Como consecuencia, la capacidad administrativa empezó a ser entendida como una característica del conjunto del ecosistema de ejecución de la Política de Cohesión y no únicamente de sus estructuras de gestión.

La OCDE ha propuesto en este ámbito un marco específico de fortalecimiento de capacidades de beneficiarios basado en cuatro grandes dimensiones: simplificación administrativa, desarrollo de competencias, apoyo personalizado y creación de ecosistemas institucionales estables capaces de acompañar a los beneficiarios durante todo el ciclo de implementación de los proyectos (OECD, 2025). Esta aproximación refleja una evolución importante respecto a enfoques anteriores, al reconocer que la efectividad de la Política de Cohesión depende tanto de la capacidad de las administraciones para gestionar fondos como de la capacidad de los actores territoriales para utilizarlos.

La evidencia más reciente confirma que las diferencias en capacidad administrativa continúan siendo uno de los factores más relevantes para explicar las variaciones observadas en la implementación de la Política de Cohesión entre territorios europeos. Las brechas institucionales siguen condicionando tanto la absorción como la efectividad de las intervenciones financiadas, reforzando la idea de que la cohesión territorial depende tanto de la disponibilidad de recursos como de la capacidad para utilizarlos eficazmente (Rodríguez-Pose, Di Cataldo & Rainoldi, 2024).

Paralelamente, la Comisión Europea comenzó a situar la capacidad administrativa en el centro de un debate más amplio sobre la modernización del sector público europeo. La Comunicación *Enhancing the European Administrative Space (ComPAct)* constituye probablemente la manifestación más clara de esta evolución. El documento reconoce explícitamente que unas administraciones públicas eficaces constituyen un activo estratégico para afrontar las transiciones ecológica, digital y demográfica, así como para fortalecer la competitividad y la resiliencia europeas (European Commission, 2023). La capacidad administrativa deja así de ser una preocupación sectorial vinculada a la Política de Cohesión para convertirse en una prioridad horizontal de la Unión Europea (Prorok, 2024).

Esta evolución vino acompañada de un creciente esfuerzo por comprender y medir los factores institucionales que condicionan el rendimiento de la Política de Cohesión. En este contexto destacan tres instrumentos promovidos o apoyados por la Dirección General de Política Regional y Urbana: el *European Quality of Government Index* (EQI), el *Local Autonomy Index* (LAI) y el reciente *Cohesion Policy Capacity Index* (CPCI).

Tabla 2: Indicadores europeos de capacidad administrativa y calidad de gobierno.

LAI (2015-2025)	EQI (2010-2024)	OECD Roadmaps, ComPact y TSI (2020-2025)	CPCI (2026)
¿Los gobiernos locales tienen autonomía suficiente para actuar?	¿Las instituciones son de calidad?	¿Cómo se construye y mejora la capacidad administrativa?	¿Cómo puede medirse empíricamente la capacidad administrativa de las autoridades que gestionan la Política de Cohesión?
Competencias, recursos financieros, capacidad decisoria y relaciones intergubernamentales.	Corrupción, imparcialidad, calidad de los servicios públicos	Recursos humanos, liderazgo, coordinación, procesos y aprendizaje institucional.	El índice utiliza datos de los programas para evaluar inputs, procesos, outputs administrativos, outputs financieros y resultados.

Fuente: elaboración del autor.

El EQI fue concebido para medir diferencias territoriales en calidad institucional mediante indicadores relacionados con corrupción, imparcialidad y calidad de los servicios públicos. Su desarrollo respondió a una preocupación central de la Política de Cohesión: explicar por qué territorios con niveles similares de financiación obtenían resultados distintos (Charron, Dijkstra & Lapuente, 2015; Charron, Lapuente & Bauhr, 2024). A su vez, el LAI fue desarrollado para analizar la autonomía de los gobiernos locales y regionales entendida como un recurso institucional para la gobernanza multinivel y la implementación territorializada de políticas públicas (European Commission, 2022; Ladner, Keuffer & Baldersheim, 2016; Ladner, Keuffer & Bastianen, 2025).

La aparición del CPCI representa un paso adicional en esta evolución. Mientras que el EQI mide la calidad del gobierno y el LAI la autonomía territorial, el CPCI intenta evaluar directamente la capacidad administrativa de las autoridades responsables de gestionar la Política de Cohesión. El índice combina información relativa a recursos disponibles, estructuras organizativas, procesos administrativos, ejecución financiera y resultados obtenidos, reflejando el creciente interés de la Comisión Europea por disponer de instrumentos de medición específicamente vinculados al desempeño administrativo de los programas (Government Transparency Institute, 2026). En cierto modo, la transición desde el EQI y el LAI hacia el CPCI refleja el desplazamiento desde la medición de condiciones institucionales generales hacia la evaluación directa de capacidades administrativas asociadas a la implementación de la Cohesión.

Los resultados más recientes refuerzan esta interpretación. El estudio encargado por el Parlamento Europeo sobre las estructuras de gestión y control de los programas FEDER en los Estados miembros incorporados desde 2004 concluye que ninguna arquitectura institucional específica garantiza por sí sola mejores resultados. Por el contrario, variables relacionadas con profesionalización, estabilidad organizativa, capacidad administrativa, digitalización y coordinación muestran una asociación más consistente con el rendimiento de los programas (Valenza et al., 2026). De forma similar, la evidencia acumulada por el EQI y el LAI sugiere que calidad institucional y autonomía territorial siguen constituyendo determinantes fundamentales de la efectividad de las políticas de cohesión (Charron et al., 2024; Ladner et al., 2025).

En términos conceptuales, estos resultados sugieren que el rendimiento de la Política de Cohesión depende menos del diseño formal de las estructuras administrativas que de las

capacidades efectivamente existentes dentro de ellas. El hardware institucional, entendido como la arquitectura organizativa, las autoridades formales o la distribución de competencias, parece tener menor capacidad explicativa que el software institucional constituido por conocimientos, aprendizaje organizativo, estabilidad del personal, coordinación y calidad institucional (Valenza et al., 2026; Bachtler et al., 2024).

Resulta significativo que tanto el EQI como el LAI hayan sido promovidos por la Dirección General de Política Regional y Urbana y no por organismos dedicados a la investigación académica general. Ambos instrumentos respondían a una preocupación práctica de la Política de Cohesión: comprender por qué territorios que reciben niveles similares de financiación obtienen resultados significativamente diferentes. Mientras el EQI permitía incorporar variables relacionadas con la calidad institucional a la explicación de los resultados territoriales, el LAI introducía la dimensión de la autonomía territorial y de la capacidad de acción de los gobiernos subnacionales (Charron et al., 2015; Ladner et al., 2016). En conjunto, ambos instrumentos reflejan un desplazamiento de la atención desde los recursos financieros hacia los factores institucionales que condicionan la eficacia de las inversiones europeas.

La ampliación del concepto de capacidad administrativa también incorporó una creciente atención a cuestiones de integridad, transparencia y participación. La iniciativa *Integrity Pacts*, desarrollada conjuntamente por la Comisión Europea y Transparency International, puso de relieve que la calidad de la gestión pública depende no sólo de recursos técnicos o capacidades burocráticas, sino también de mecanismos eficaces de control social, supervisión independiente y rendición de cuentas (García Aceves, 2022). Los resultados obtenidos sugieren que la construcción de capacidades institucionales debe incluir igualmente elementos relacionados con confianza, integridad y legitimidad democrática, ampliando aún más la comprensión tradicional del *capacity building* (Kirst & Pikulina, 2023).

Un desarrollo complementario puede observarse en la creciente atención prestada al principio de asociación y a las capacidades necesarias para gestionar procesos complejos de gobernanza multinivel. El estudio encargado por la Comisión Europea sobre la aplicación del principio de asociación durante 2021-2027 concluye que la efectividad de estos mecanismos depende en gran medida de la capacidad de los distintos actores para participar en procesos de coordinación, cooperación y aprendizaje colectivo (Directorate-General for Regional and Urban Policy et al., 2026). De esta forma, la capacidad administrativa aparece cada vez más vinculada a competencias relacionales y de gobernanza además de a conocimientos técnicos o recursos organizativos, una evolución coherente con los planteamientos desarrollados anteriormente por Pazos-Vidal (2014, 2019). Esta evolución encuentra paralelismos en otros ámbitos de las políticas territoriales europeas (por ejemplo, la política urbana), donde los resultados dependen no sólo de las prioridades temáticas seleccionadas sino también de las capacidades procedimentales, organizativas y relacionales movilizadas para diseñar e implementar estrategias integradas de desarrollo territorial (Huete García, Pazos-Vidal & Merinero Rodríguez, 2024).

En conjunto, el período 2021-2027 amplió significativamente la comprensión europea del *capacity building*. La capacidad administrativa dejó de identificarse exclusivamente con la gestión de programas y pasó a incorporar dimensiones relacionadas con rendimiento, calidad institucional, autonomía territorial, aprendizaje organizativo, integridad, capacidad de los beneficiarios y gobernanza multinivel (Bachtler et al., 2024; OECD, 2025). Esta ampliación conceptual coincidió con una creciente integración entre Política de Cohesión, reformas estructurales y gobernanza económica europea. La capacidad administrativa comenzaba a ser

entendida menos como una condición para gestionar fondos y más como una capacidad necesaria para diseñar e implementar transformaciones complejas. Esta evolución alcanzaría su máxima expresión con la creciente articulación entre Cohesión, Semestre Europeo, apoyo a reformas y, posteriormente, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

4. De la capacidad administrativa a la gobernanza estratégica: reformas, resiliencia y la arquitectura post-2027

La ampliación de la agenda europea de fortalecimiento de capacidades durante el período 2021-2027 coincidió con una transformación más profunda de la gobernanza económica de la Unión Europea. La capacidad administrativa dejó progresivamente de ser considerada una cuestión vinculada exclusivamente a la gestión de la Política de Cohesión para convertirse en un elemento central de la relación entre inversión pública, reformas estructurales y gobernanza económica. Esta evolución fue el resultado de una convergencia gradual entre tres agendas que durante largo tiempo habían evolucionado de forma relativamente separada: la Política de Cohesión, el Semestre Europeo y los instrumentos de apoyo a las reformas estructurales (Huguenot-Noël, Hunter & Zuleeg, 2018; Pazos-Vidal, 2024b).

Un experimento particularmente interesante fue la incorporación del denominado Anexo D a los informes por país elaborados en el marco del Semestre Europeo para la programación 2021-2027. Aunque su impacto práctico fue desigual entre Estados miembros, el mecanismo representó el primer intento sistemático de territorializar parcialmente el Semestre Europeo mediante la identificación de necesidades de inversión y desafíos específicos para distintas regiones. El Anexo D intentaba aproximar la lógica territorial de la Política de Cohesión a la lógica reformista de la gobernanza económica europea, actuando como un puente entre ambas agendas. Aunque posteriormente quedó eclipsado por la creación del MRR, constituye un antecedente relevante de los actuales debates sobre integración entre reformas e inversiones (Huguenot-Noël et al., 2018; Bachtler & Mendez, 2021).

Tras la crisis financiera y de la eurozona, las instituciones europeas fueron otorgando una importancia creciente a la capacidad de los Estados miembros para diseñar e implementar reformas. La percepción de que muchos de los problemas de competitividad, productividad y convergencia respondían no sólo a limitaciones financieras sino también a debilidades institucionales impulsó la incorporación progresiva de la capacidad administrativa al núcleo de la gobernanza económica europea. En este contexto, la implementación efectiva de las Recomendaciones Específicas por País comenzó a interpretarse como una cuestión estrechamente vinculada a la calidad institucional y a la capacidad de las administraciones para impulsar cambios organizativos y regulatorios complejos (Widuto, 2017; Dolls et al., 2019).

Un primer paso en esta dirección fue la creación en 2017 del Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales (*Structural Reform Support Programme*, SRSP). Concebido inicialmente como un instrumento relativamente modesto de asistencia técnica para apoyar reformas vinculadas al Semestre Europeo, el programa reflejaba una evolución conceptual importante dentro de las instituciones europeas. Por primera vez se establecía un instrumento específico destinado a fortalecer la capacidad de los Estados miembros para implementar reformas estructurales, al margen de la arquitectura tradicional de la Política de Cohesión (Widuto, 2017; Dolls et al., 2019).

Un momento particularmente significativo se produjo a finales de 2017 y principios de 2018, cuando la Comisión Europea propuso ampliar significativamente el SRSP permitiendo transferir recursos procedentes de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos hacia este

nuevo instrumento. Aunque la cuantía financiera era relativamente modesta en comparación con la Política de Cohesión, la decisión tenía una enorme relevancia política e institucional. Implícitamente reflejaba la percepción, presente en sectores influyentes de la Comisión, de que los instrumentos tradicionales de Cohesión no resultaban suficientes para asegurar la implementación de determinadas reformas estructurales consideradas esenciales para la convergencia económica europea. La convergencia dejaba así de entenderse exclusivamente como resultado de la inversión territorial para incorporar de forma explícita la capacidad de los Estados miembros para diseñar e implementar reformas institucionales, regulatorias y administrativas (Widuto, 2019; Dolls et al., 2019; Pazos-Vidal, 2024b). Esta evolución coincidió además con una utilización creciente de mecanismos de condicionalidad vinculados a calidad institucional, reformas y gobernanza económica, reforzando la relación entre financiación europea y capacidad de implementación de los Estados miembros (Kölling, 2022).

Esta evolución estuvo lejos de ser pacífica. Desde la perspectiva tradicional de la Política de Cohesión, la posibilidad de transferir recursos destinados a la inversión territorial hacia instrumentos orientados a reformas nacionales generó interrogantes importantes sobre el equilibrio entre cohesión territorial y gobernanza económica. Mientras la lógica de la Cohesión se había construido históricamente alrededor de la programación plurianual, el partenariado y la gobernanza multinivel, los nuevos instrumentos vinculados al Semestre Europeo se orientaban crecientemente hacia reformas nacionales impulsadas desde los gobiernos centrales y supervisadas por la Comisión Europea. En consecuencia, la ampliación del SRSP puede interpretarse como una primera manifestación de una transformación más profunda en la forma de entender la relación entre inversión, reformas y capacidad administrativa dentro de la Unión Europea (Pazos-Vidal, 2021; Pazos-Vidal, 2024; Bachtler & Mendez, 2021).

La propuesta posterior del *Reform Support Programme* para el período 2021-2027 confirmó esta tendencia. Aunque finalmente fue sustituida por los acontecimientos asociados a la pandemia y por la creación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, la iniciativa reflejaba una ambición mucho mayor al prever una asignación cercana a los 25.000 millones de euros destinada explícitamente a apoyar reformas estructurales. Desde una perspectiva histórica, el *Reform Support Programme* constituye un eslabón fundamental entre la tradicional Política de Cohesión y la arquitectura posteriormente desarrollada a través del *Technical Support Instrument* y del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (Widuto, 2019). De hecho podemos decir que el TSI es una versión mucho más concentrada del RSP dado que la crisis de la COVID-19 y la creación del *Next Generation EU* y su Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) permitiría, al menos en teoría crear un fondo a gran escala que no sólo invirtiera en prioridades sino que al vincularlo a reformas estructurales pudiese ir mucho más lejos de lo que la Política de Cohesión había sido capaz de hacer en términos de hemora de capacidad gubernamental (Pazos-Vidal, 2024b).

El *Technical Support Instrument* amplió progresivamente el alcance del anterior SRSP más allá del apoyo a reformas económicas vinculadas al Semestre Europeo. El instrumento pasó a utilizarse también para apoyar capacidades regulatorias, modernización administrativa y aspectos relacionados con la calidad institucional y el Estado de Derecho, reflejando una comprensión cada vez más amplia de la capacidad administrativa como componente estructural de la gobernanza europea (Dirri & Guerra, 2024).

Desde esta perspectiva, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia no debe interpretarse exclusivamente como una respuesta excepcional a la crisis provocada por la COVID-19. Como señalan Corti, Pedralli y Pancotti (2024), muchas de las características consideradas

innovadoras del instrumento, incluida la combinación de inversiones y reformas, la alineación con prioridades estratégicas europeas o la creciente atención prestada a las capacidades institucionales, tenían antecedentes claros en la evolución reciente de la Política de Cohesión. La principal novedad residía en la intensidad de esta integración y en la adopción de una lógica de financiación vinculada al cumplimiento de hitos y objetivos, en lugar del reembolso tradicional de gastos elegibles.

Desde una perspectiva histórica, el MRR puede interpretarse como la culminación de un proceso gradual de aproximación entre Cohesión, Semestre Europeo y reformas estructurales. En términos de gobernanza, el instrumento llevó hasta sus últimas consecuencias una tendencia ya visible en el SRSP, el Reform Support Programme y posteriormente el TSI: la creciente consideración de la capacidad administrativa como condición previa para implementar reformas complejas y no únicamente para gestionar fondos europeos (Corti, Pedralli & Pancotti, 2024; Pazos-Vidal, 2024b).

La literatura reciente destaca que el funcionamiento efectivo del MRR depende de una combinación particular de apropiación nacional (*national ownership*) y supervisión europea. Zeitlin, Bokhorst y Eihmanis (2025) sostienen que, pese a las interpretaciones que presentan el instrumento como altamente centralizado, su aplicación práctica descansa en una negociación continua entre la Comisión y los Estados miembros. Los gobiernos nacionales conservan un margen considerable para definir prioridades de inversión y reforma, pero el éxito de los planes depende en gran medida de su capacidad administrativa para coordinar actores, gestionar proyectos complejos y demostrar el cumplimiento de los hitos y objetivos acordados. Desde esta perspectiva, el rendimiento del instrumento depende menos de la arquitectura formal de gobernanza que de las capacidades institucionales existentes en cada Estado miembro (Zeitlin, Bokhorst & Eihmanis, 2025; Bachtrögl, 2024).

Sin embargo, los debates sobre el MRR no se limitan a cuestiones de eficacia administrativa. Diversos autores han llamado la atención sobre sus implicaciones para la legitimidad democrática y la gobernanza multinivel. Guderjan y Kölling (2025) argumentan que el instrumento ha reforzado la relación bilateral entre la Comisión Europea y los gobiernos nacionales, reduciendo comparativamente el protagonismo de parlamentos, regiones y otros actores territoriales. En consecuencia, la creciente orientación hacia reformas, hitos y objetivos plantea una tensión potencial entre eficiencia de implementación y participación multinivel, uno de los principios tradicionalmente asociados a la Política de Cohesión.

Esta cuestión resulta particularmente relevante para interpretar los debates actuales sobre el futuro de la Cohesión posterior a 2027. Si la Política de Cohesión se construyó históricamente sobre los principios de partenariado, programación territorial y gobernanza multinivel, el MRR ha introducido una lógica más estrechamente vinculada a planes nacionales de reforma y a relaciones contractuales basadas en resultados. El desafío consiste en determinar hasta qué punto ambos enfoques pueden combinarse sin debilitar la legitimidad territorial de la acción europea (Guderjan & Kölling, 2025; Pazos-Vidal, 2024b). La experiencia del MRR muestra además que los mecanismos basados en hitos y objetivos deben conciliar estabilidad de los compromisos y capacidad de adaptación a contingencias imprevistas. La gestión de este equilibrio depende en gran medida de las capacidades institucionales existentes para negociar, ajustar e implementar reformas dentro de marcos contractuales complejos de gobernanza multinivel (Fernández-Pasarín & Miró, 2026).

La experiencia reciente sugiere que la vinculación entre financiación europea, reformas e instrumentos de planificación plurianual puede contribuir a estabilizar estrategias de transformación más allá de los ciclos políticos nacionales. Este efecto resulta particularmente relevante en el contexto de los debates sobre los futuros National and Regional Partnership Plans y sobre la continuidad de las agendas de reforma en contextos de cambio gubernamental (Bokhorst & Capati, 2026).

La capacidad administrativa adquiere así una importancia aún mayor. Como demuestra Bachtrögler (2024), factores como la profesionalización del personal, la estabilidad organizativa, la coordinación interinstitucional y la capacidad estratégica constituyen algunos de los principales determinantes del rendimiento de la Política de Cohesión. Lejos de hacer menos relevante la capacidad administrativa, los nuevos instrumentos basados en reformas y resultados aumentan las exigencias institucionales necesarias para su implementación efectiva. En consecuencia, la transición desde sistemas centrados en gastos elegibles hacia sistemas basados en hitos y objetivos exige capacidades significativamente más sofisticadas de planificación, coordinación, seguimiento y evaluación (Bachtrögler, 2024; Bachtler et al., 2024).

La evidencia comparada más reciente confirma además que las distintas dimensiones del rendimiento de la Política de Cohesión responden de forma diferente a la calidad institucional y a la capacidad administrativa. Los resultados sugieren que la capacidad de absorción financiera, el cumplimiento normativo y la consecución de logros no constituyen manifestaciones equivalentes de un mismo fenómeno, sino expresiones diferenciadas del desempeño institucional. En consecuencia, evaluar la efectividad de la Política de Cohesión requiere considerar simultáneamente estas distintas dimensiones y evitar que la absorción financiera continúe utilizándose como indicador predominante de éxito (Mendez & Bachtler, 2024).

Esta evolución conecta directamente con los debates sobre presupuestación orientada al rendimiento. Desde la iniciativa *EU Budget Focused on Results* de 2015 y los marcos de rendimiento introducidos en la Política de Cohesión 2014-2020, las instituciones europeas han tratado de desplazar progresivamente la atención desde la absorción financiera hacia los resultados de las intervenciones financiadas. Sin embargo, la evidencia acumulada demuestra que cumplimiento, absorción y logros constituyen dimensiones diferentes del desempeño institucional y que ninguna de ellas puede utilizarse aisladamente como indicador de éxito (Bachtler, Mendez & Martens, 2022; Sapała, 2018).

Esta cuestión ha sido analizada en profundidad por Begg, Corti, Liscai y Kah (2024) en su estudio para el Parlamento Europeo sobre los marcos de rendimiento en el presupuesto de la Unión. Los autores muestran que el concepto de rendimiento se utiliza de formas muy diversas en los distintos instrumentos europeos y advierten que la transición hacia modelos orientados a resultados exige capacidades administrativas mucho más complejas que las requeridas por los sistemas tradicionales de gestión financiera. La definición de indicadores adecuados, la disponibilidad de sistemas de información fiables, la capacidad para monitorizar avances y la evaluación de impactos constituyen requisitos previos para cualquier enfoque creíble de presupuestación basada en el rendimiento (Begg et al., 2024).

La posible extensión de mecanismos inspirados en el MRR hacia los fondos de Cohesión para el período 2028-2034 plantea desafíos significativos relacionados con la definición de indicadores comparables, los sistemas de verificación, la disponibilidad de datos fiables y la

capacidad administrativa necesaria para gestionar esquemas orientados al rendimiento en contextos territoriales muy diversos (European Commission, 2025).

Desde esta perspectiva, la capacidad administrativa no aparece simplemente como una variable adicional dentro de los sistemas de rendimiento, sino como una condición necesaria para su funcionamiento efectivo. El propio avance hacia mecanismos inspirados en el MRR y en los futuros National and Regional Partnership Plans implica que administraciones europeas, nacionales y regionales deberán desarrollar capacidades cada vez más sofisticadas de planificación estratégica, análisis, seguimiento y evaluación. En consecuencia, el debate sobre el rendimiento presupuestario y el debate sobre capacidad administrativa son, en gran medida, dos dimensiones de una misma transformación de la gobernanza europea (Begg et al., 2024; Bachtrögl, 2024).

La creciente intensificación de los mecanismos de control y corrección financiera puede generar efectos contraproducentes cuando una proporción creciente de recursos administrativos se destina a funciones de verificación, auditoría y cumplimiento normativo en detrimento de capacidades estratégicas, de coordinación o de aprendizaje institucional. Ello plantea la necesidad de encontrar un equilibrio adecuado entre rendición de cuentas y efectividad de las políticas públicas (Mendez & Bachtler, 2017).

Precisamente esta cuestión ocupa un lugar central en las críticas formuladas por el Tribunal de Cuentas Europeo al diseño del MRR y a las propuestas presupuestarias posteriores a 2027. En su revisión sobre rendimiento, transparencia y rendición de cuentas, la ECA concluye que muchos de los hitos utilizados por el instrumento miden fundamentalmente avances procedimentales, productos administrativos o etapas de implementación, pero proporcionan información mucho más limitada sobre los resultados e impactos realmente obtenidos. El caso español resulta ilustrativo de las exigencias administrativas asociadas al nuevo modelo basado en hitos y objetivos, tal como puso de manifiesto el diseño del Plan de Recuperación y Resiliencia (Pazos-Vidal, 2021). La cuestión no es únicamente si las reformas se implementan, sino si producen los cambios económicos, sociales o territoriales perseguidos (European Court of Auditors, 2025).

Las mismas preocupaciones aparecen en las opiniones del Tribunal sobre las propuestas para el marco financiero 2028-2034. Aunque la Comisión pretende extender parcialmente la lógica del MRR mediante nuevos mecanismos de seguimiento del rendimiento y la introducción de los futuros National and Regional Partnership Plans, la ECA advierte que la arquitectura propuesta continúa centrándose en gran medida en productos, actividades y niveles de ejecución. Según el Tribunal, el hecho de vincular pagos al cumplimiento de hitos y objetivos no convierte automáticamente un instrumento en un sistema genuinamente orientado a resultados si no existe evidencia suficiente sobre impacto, eficiencia y relación coste-resultado (European Court of Auditors, 2025; European Court of Auditors, 2026a; European Court of Auditors, 2026b).

Desde esta perspectiva, los *National and Regional Partnership Plans* (NRPP, Planes CNR) representan probablemente la siguiente etapa en la evolución descrita por este artículo. Inspirados parcialmente en la experiencia del MRR, estos mecanismos pretenden integrar programación, inversiones, reformas y seguimiento dentro de marcos estratégicos más amplios. Sin embargo, también plantean interrogantes sobre el equilibrio futuro entre rendimiento, gobernanza multinivel y cohesión territorial. La experiencia reciente sugiere que el éxito de estos nuevos instrumentos dependerá menos de sus diseños formales que de la capacidad

institucional efectiva de los actores encargados de implementarlos (European Commission, 2025; Pazos-Vidal, 2024; European Court of Auditors, 2026a). Estas exigencias afectan igualmente a las instituciones europeas responsables de supervisar dichos instrumentos, que deberán reforzar sus capacidades de seguimiento, evaluación y verificación del rendimiento (European Court of Auditors, 2026c).

5. Conclusiones

La evolución de la Política de Cohesión durante las dos últimas décadas muestra una transformación progresiva del significado atribuido a la capacidad administrativa dentro de la arquitectura de gobernanza de la Unión Europea. Lo que inicialmente era concebido principalmente como un requisito técnico para asegurar la correcta gestión de los fondos se ha convertido gradualmente en un elemento central de la capacidad de los territorios y de las administraciones para diseñar, coordinar e implementar procesos complejos de transformación económica, social y territorial.

Durante el período 2014-2020, el fortalecimiento de capacidades estuvo estrechamente vinculado a la mejora de la gestión de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. La incorporación del Objetivo Temático 11 y el creciente interés por la calidad institucional reflejaron el reconocimiento de que la disponibilidad de recursos financieros no era suficiente para garantizar la convergencia territorial. La atención se centró principalmente en la profesionalización administrativa, la simplificación de procedimientos, los sistemas de gestión y control y la mejora de la capacidad institucional de las administraciones públicas. Aunque comenzaron a aparecer referencias a la calidad del gobierno, la gobernanza multinivel y la planificación estratégica, el fortalecimiento de capacidades seguía orientado fundamentalmente a mejorar la capacidad de absorción y cumplimiento de los programas.

El período 2021-2027 amplió significativamente esta visión. La introducción de condiciones favorecedoras, el desarrollo de las *Administrative Capacity Building Roadmaps*, el creciente protagonismo de la capacidad de los beneficiarios y la aparición de iniciativas como ComPAct reflejan una comprensión mucho más amplia de la capacidad administrativa. Los problemas de implementación dejaron de interpretarse exclusivamente como limitaciones procedimentales para incorporar factores relacionados con liderazgo, aprendizaje organizativo, coordinación multinivel, autonomía territorial, calidad institucional e integridad pública. La capacidad administrativa comenzó a entenderse como una condición transversal para la efectividad de las políticas públicas y no únicamente para la gestión de la Política de Cohesión.

Paralelamente, la creciente integración entre Política de Cohesión, Semestre Europeo e instrumentos de apoyo a reformas estructurales modificó profundamente el contexto en el que se desarrollan las políticas de fortalecimiento institucional. La creación del SRSP, posteriormente del TSI y finalmente del MRR, reflejó una percepción cada vez más extendida de que la convergencia territorial depende tanto de la inversión pública como de la capacidad de los Estados y territorios para diseñar e implementar reformas complejas. Desde esta perspectiva, la capacidad administrativa pasó a ocupar una posición estratégica en la relación entre cohesión, reformas estructurales y gobernanza económica europea.

Desde la perspectiva desarrollada por Pazos-Vidal (2024b), la aparición sucesiva del SRSP, el Reform Support Programme, el TSI y finalmente el MRR puede interpretarse como un proceso de *policy layering* más que como una secuencia de instrumentos independientes. En lugar de sustituir la Política de Cohesión, cada nueva iniciativa añadió nuevas capas de objetivos vinculados a gobernanza económica, reformas estructurales, condicionalidades y rendimiento.

El resultado fue una arquitectura cada vez más compleja en la que inversiones territoriales, reformas nacionales y fortalecimiento institucional quedaron progresivamente integrados dentro de marcos comunes de gobernanza sin que por ello esta sedimentación conllevara una mayor coherencia de los mismos.

La experiencia del MRR ha llevado esta evolución un paso más allá. La introducción de mecanismos de financiación vinculados a hitos y objetivos ha reforzado el protagonismo de las capacidades necesarias para planificar, coordinar, monitorizar y evaluar intervenciones complejas. Sin embargo, la evidencia disponible también sugiere que la transición hacia modelos más orientados al rendimiento plantea desafíos importantes. La distinción entre absorción, cumplimiento y logros continúa siendo relevante, mientras que las observaciones del Tribunal de Cuentas Europeo muestran que la medición efectiva del rendimiento sigue siendo considerablemente más compleja que la verificación de la ejecución o del cumplimiento de determinados requisitos administrativos.

Las propuestas para el período 2028-2034 apuntan hacia una profundización de estas tendencias. La integración entre inversiones y reformas, el desarrollo de los *National and Regional Partnership Plans* y la creciente importancia atribuida al seguimiento del rendimiento sugieren que las capacidades exigidas a las administraciones públicas continuarán ampliándose. Las exigencias futuras no se limitarán a la correcta gestión financiera de los programas, sino que requerirán capacidades avanzadas de planificación estratégica, coordinación multinivel, gestión de crisis, producción de evidencia, evaluación y adaptación institucional.

La creciente atención a la capacidad de los beneficiarios confirma asimismo que la efectividad de la Cohesión depende de ecosistemas territoriales de implementación y no exclusivamente de las autoridades de gestión (OECD, 2025).

En consecuencia, la evolución observada entre 2014 y 2034 puede interpretarse como una transición desde una lógica de **capacidad para gestionar** hacia una lógica de **capacidad para transformar**. La cuestión central para la Unión Europea ya no consiste únicamente en garantizar que los fondos sean ejecutados correctamente, sino en asegurar que las administraciones, los territorios y los beneficiarios disponen de las capacidades necesarias para convertir inversiones, reformas y procesos de gobernanza en resultados sostenibles de cohesión económica, social y territorial. Desde esta perspectiva, el *capacity building* deja de ser un instrumento auxiliar de la Política de Cohesión para convertirse en uno de los principales determinantes de la capacidad transformadora de la propia Unión Europea.

Referencias

- Bachtrögl, J. (2024). The role of administrative capacity for an effective implementation of EU cohesion policy (No. 24-067). ZEW Discussion Papers.
<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/312186/1/dp24067.pdf>
- Bastianen, A., & Keuffer, N. (2025). Are the normative rationales of local autonomy related to democratic legitimacy justified? Evidence from 57 countries in Europe and beyond (1990–2020). *Local Government Studies*, 51(5), 869–889. <https://doi.org/10.1080/03003930.2024.2378128>
- Bachtler, J., & Mendez, C. (2021). *Recovery and cohesion: Ambitious objectives, challenging implementation*. EoRPA Report. European Policies Research Centre, University of Strathclyde.
<https://strathprints.strath.ac.uk/90887/1/EoRPA-Report-Recovery-and-cohesion-ambitious-objectives-challenging-implementation.pdf>
- Bachtler, J., Mendez, C., & Martens, D. (2022). The quality of government and administrative performance: explaining Cohesion Policy compliance, absorption and achievements across EU regions. *Regional Studies*, 57(8), 1490-1504. <https://doi.org/10.1080/00343404.2022.2083593>

- Bachtler, J., Polverari, L., Domorenok, E., & Graziano, P. (2024). Administrative capacity and EU Cohesion Policy: implementation performance and effectiveness. *Regional Studies*, 58(4), 685-689. <https://doi.org/10.1080/00343404.2023.2276887>
- Begg, I., Corti, F., Liscai, A., & Kah, S. (2024). *Performance framework for the EU budget: Concepts and practices*. European Parliament, Policy Department for Budgetary Affairs. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/760700/IPOL_STU%282024%29760700_EN.pdf
- Bokhorst, D., & Capati, A. (2026). The recovery and resilience facility as a transition stabiliser: recovery agendas across government transitions. *Journal of European Public Policy*, 1-30. <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13501763.2026.2702543>
- Charron, N., Dijkstra, L., & Lapuente, V. (2015). Mapping the regional divide in Europe: A measure for assessing quality of government in 206 European regions. *Social Indicators Research*, 122(2), 315–346. <https://doi.org/10.1007/s11205-014-0702-y>
- Charron, N., Lapuente, V., & Bauhr, M. (2024). *The geography of quality of government in Europe: Subnational variations in the 2024 European Quality of Government Index and comparisons with previous rounds* (QoG Working Paper Series 2024:2). Quality of Government Institute, University of Gothenburg. <https://gupea.ub.gu.se/server/api/core/bitstreams/941a0de9-1f38-49bf-8d7f-360a4b8ec555/content>
- Corti, F., Pedralli, M., & Pancotti, C. (2024). The Recovery and Resilience Facility: key innovations and the interplay with Cohesion Policy. ZEW Discussion Papers, 24 <https://madoc.bib.uni-mannheim.de/67722/1/dp24040.pdf>
- Directorate-General for Regional and Urban Policy, Ecorys, Ismeri Europa, & Nordregio. (2026). *The application of the partnership principle in the 2021-2027 shared management Funds covered by the Common Provisions Regulation: Final report*. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2776/1142445>
- Dirri, A., & Guerra, Y. (2024). Strengthening the rule of law through administrative support: The Technical Support Instrument and its precedents. In *EU Rule of Law Procedures at the Test Bench: Managing Dissensus in the European Constitutional Landscape* (pp. 107-118). Springer Nature Switzerland.
- Dolls, M., Fuest, C., Krolage, C., Neumeier, F., & Stöhlker, D. (2019). Incentivising structural reforms in Europe? A blueprint for the European Commission's Reform Support Programme. *Intereconomics*, 54(1), 42-46. <https://doi.org/10.1007/s10272-019-0790-7>
- Downes, R. & Moretti, D. & Scherie, N. (2017). "Budgeting and performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results, *OECD Journal on Budgeting*, 17(1), 1-60. <https://doi.org/10.1787/budget-17-5jfnx7fj38r2>
- European Commission. (2014). *Sixth report on economic, social and territorial cohesion: Investment for jobs and growth*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission. (2022). *Self-rule index for local authorities in the EU, Council of Europe and OECD countries, 1990–2020* (Final report, Contract No. 2019CE16BAT176). Directorate-General for Regional and Urban Policy. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2776/803574>
- European Commission. (2023). *Communication from the Commission: Enhancing the European Administrative Space (CompAct)*. Brussels: European Commission.
- European Commission. (2025). *EU budget 2028-2034: The 2028-2034 EU budget for a stronger Europe*. Brussels: European Commission.
- European Court of Auditors. (2021). *Performance-based financing in Cohesion Policy: Worthy ambitions, but obstacles remained in the 2014-2020 period* (Special Report 24/2021).
- European Court of Auditors. (2025). *Review 02/2025: Performance-orientation, accountability and transparency – lessons to be learned from the weaknesses of the Recovery and Resilience Facility*. Publications Office of the European Union. https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/RV-2025-02/RV-2025-02_EN.pdf
- European Court of Auditors. (2026a). *Opinion 09/2026 (pursuant to Article 322(1) TFEU) concerning the proposal 2025/0240 (COD) for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Fund for economic, social and territorial cohesion, agriculture and rural, fisheries and maritime, prosperity and security for the period 2028-2034 and amending Regulation (EU) 2023/955 and Regulation (EU, Euratom) 2024/250*. Publications Office of the European Union. https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/OP-2026-09/OP-2026-09_EN.pdf
- European Court of Auditors. (2026b). *Opinion 10/2026 (pursuant to Article 322(1) TFEU) concerning the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a budget expenditure tracking and performance framework and other horizontal rules for the Union*

- programmes and activities (COM(2025) 545 final)*. Publications Office of the European Union. https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/OP-2026-10/OP-2026-10_EN.pdf
- European Court of Auditors. (2026c). *Opinion 03/2026 (pursuant to Article 287(4) TFEU) concerning the proposal for a regulation laying down the multiannual financial framework for the years 2028 to 2034 (COM(2025) 571 final)*. Publications Office of the European Union. https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/OP-2026-03/OP-2026-03_EN.pdf
- European Commission. (2025). *Study on Performance-based Schemes: From the RRF to possible approaches under the ERDF/CF and JTF*. Publications Office of the European Union. DOI: 10.2776/1906777
- Farole, T., Goga, S., & Ionescu-Heroiu, M. (2018). *Rethinking lagging regions: Using cohesion policy to deliver on the potential of Europe's regions*. World Bank. Washington, DC: World Bank. <https://pubdocs.worldbank.org/en/739811525697535701/RLR-FULL-online-2018-05-01.pdf>
- Fernández-Pasarín, A. M., & Miró, J. (2026, January 29). *Negotiated and negotiable? Contractual governance and the flexibility of the EU's Recovery and Resilience Facility* [Conference paper]. Research Conference *Understanding the Impact of the RRF*, European Commission, Brussels, Belgium.
- Foglia, F., Molica, F., & Marques Santos, A. (2024). *Exploring the drivers of irregular spending in the EU cohesion policy: A fractional regression analysis* (JRC Working Papers on Territorial Modelling and Analysis No. 03/2024, JRC138827). European Commission, Joint Research Centre. <https://hdl.handle.net/10419/306597>
- Ferry, M. (2021). *Building Capacity for Effective Regional Policies* (EoRPA Report 21/4). Glasgow: European Policies Research Centre, University of Strathclyde. https://eprc-strath.org/wp-content/uploads/2022/01/EoRPA-Report-21_4-Admin-capacity_ISBN-version.pdf
- Gal, F., van der Valk, O., & Bachtler, J. (2023). *Administrative capacity-building in 2021-27: Priorities, strategies and implementation* (Report to the 55th IQ-Net Meeting). European Policies Research Centre, University of Strathclyde. <https://eprc-strath.org/wp-content/uploads/2024/03/IQ-Net-Thematic-paper-autumn-2023.pdf>
- García Aceves, R. (2022). *Integrity pacts in the EU: Suitability, set up and implementation. A practical guide to civic monitoring of public contracting projects*. Transparency International. https://files.transparencycdn.org/images/IP-IN_THE-EU_publication_EN.pdf
- Government Transparency Institute. (2026). *Cohesion Policy Capacity Index (CPCI): Methodology report*. Directorate-General for Regional and Urban Policy, European Commission. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/2026/Cohesion_Policy_Capacity_Index.pdf
- Guderjan, M., & Kölling, M. (2025). *The Political Legitimacy of Multilevel Crisis Governance: The EU's Recovery and Resilience Facility*. *Journal of Common Market Studies*. <https://doi.org/10.1111/jcms.70066>
- Kirst, N., & Pikulina, E. (2023). Populism and public procurement: an EU response to increased corruption and collusion risks in Hungary and Poland. *Yearbook of European Law*. <https://doi.org/10.1093/yel/yeac009>
- Huguenot-Noël, R., Hunter, A., & Zuleeg, F. (2018). *Strengthening cohesion in the EU: How can structural reforms contribute?* European Policy Centre.
- Huete García, M. Á., Pazos-Vidal, S., & Merinero Rodríguez, R. (2024). *Urban development strategies in the EU: the relationship between the procedural and substantive dimensions*. *Regional Studies*, 58(8), 1557-1567. <https://doi.org/10.1080/00343404.2023.2224835>
- Kölling, M. (2022). *The role of (rule of law) conditionality in MFF 2021-2027 and Next Generation EU, or the stressed budget*. *Journal of Contemporary European Studies*. <https://doi.org/10.1080/14782804.2022.2059654>
- Ladner, A., Keuffer, N., & Baldersheim, H. (2016). *Self-rule index for local authorities (Release 1.0): Final report* (Tender No. 2014CE16BAT031). Directorate-General for Regional and Urban Policy, European Commission. <https://doi.org/10.2776/432291>
- Ladner, A., Keuffer, N., & Bastianen, A. (2025). Local autonomy around the world: The updated and extended Local Autonomy Index (LAI 2.0). *Regional & Federal Studies*, 35(2), 163–185. <https://doi.org/10.1080/13597566.2023.2267990>
- Mendez, C. & Bachtler J. (2017). Financial Compliance in the European Union: A Cross-National Assessment of Financial Correction Patterns and Causes in Cohesion Policy. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 55(3) 569-592.
- Mendez, C. & Bachtler J. (2024). The quality of government and administrative performance: Explaining Cohesion Policy compliance absorption and achievements across EU regions. *Regional Studies* 58(4) 690–703.

- OECD. (2020). *Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy: Administrative Capacity Building Roadmaps*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9b71c8d8-en>
- OECD. (2025). *Building Beneficiary Capacity under EU Cohesion Policy: A Framework for Action for Managing Authorities*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/c2efa2e2-en>
- Pazos-Vidal, S. (2014). *The Partnership Principle in Cohesion Policy 2014-2020: Breaking New Ground in Multi-Level Governance? European Structural and Investment Funds Journal*, 2(4). https://estif.lexxion.eu/data/article/7647/pdf/estif_2014_04-006.pdf
- Pazos-Vidal, S. (2019). *Subsidiarity and EU Multilevel Governance: Actors, Networks and Agendas*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429453373>
- Pazos-Vidal, S. (2021). *El Plan de Recuperación de la UE: oportunidades para las administraciones locales. Anuario de Derecho Municipal*. https://doi.org/10.37417/ADM/14-2020_02
- Pazos-Vidal, S. (2024a). A legal perspective on the origins and evolution of the EU Cohesion Policy [Una perspectiva jurídica sobre los orígenes y la evolución de la política de cohesión de la UE]. En N. F. Dotti, I. Musiałkowska, S. De Gregorio Hurtado, & J. Walczyk (Eds.), *EU Cohesion Policy* (pp. 47–64). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781802209402.00014>
- Pazos-Vidal, S. (2024b). Future perspective: from multi-level to multi-layered Cohesion Policy. En I. Bache & J. Mendez (Eds.), *EU Cohesion Policy* (pp. 256-274). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781802209402.00030>
- Polverari, L., Bachtler, J., Ferry, M., Mendez, C., & Ogilvie, J. (2020). *The use of technical assistance for administrative capacity building in the 2014-2020 period*. European Commission, DG REGIO. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/studies/ta_admin_cap_build_practices_en.pdf
- Prorok, T. (2024). *The European Administrative Space: Opportunities for Local and Regional Governments?* KDZ Centre for Public Administration Research. <https://www.kdz.eu/en/news/blog/european-administrative-space-opportunities-local-and-regional-governments>
- Pucher, J., & Martinos, H. (2018). *Administrative capacity of local and regional authorities: Opportunities and challenges for structural reforms and a more effective European economic governance*. Brussels: European Committee of the Regions. <https://data.europa.eu/doi/10.2863/68626>
- Pucher, J., Martinos, H., Pazos-Vidal, S., & Haider, J. (2019). *Research for REGI Committee: Cohesion Policy. The European Parliament's Role since the Treaty of Lisbon (PE 629.195)*. Brussels: European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/629195/IPOL_STU\(2019\)629195_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/629195/IPOL_STU(2019)629195_EN.pdf)
- Rodríguez-Pose, A., & Garcilazo, E. (2015). Quality of government and the returns of investment: Examining the impact of cohesion expenditure in European regions. *Regional Studies*, 49(8), 1274-1290. <https://doi.org/10.1080/00343404.2015.1007933>
- Rodríguez-Pose, A., Di Cataldo, M., & Rainoldi, A. (2024). Administrative capacity and Cohesion Policy implementation in the European Union. *Regional Studies*, 58(3), 1-15. <https://doi.org/10.1080/00343404.2023.2276887>
- Valenza, A., Neacsu, C., Nistor, R., Odoardi, L., & Marchetti, E. G. (2026). *Management and control structures for ERDF programmes in Member States that have acceded to the Union since 2004*. European Parliament, Directorate-General for Budgetary Affairs, Budgetary Support Unit. <https://doi.org/10.2861/4587527>