

Retos de la inversión en políticas de digitalización en el plan de recuperación y resiliencia de España.

Como consecuencia de la pandemia originada por la COVID-19 se aprobó en el Consejo Europeo celebrado en julio de 2020 la creación de un fondo para la reconstrucción de Europa bajo el nombre “Next Generation UE” (NGEU) dotado con 750.000 M€ (millones de euros) centrado en: la recuperación de la crisis, el crecimiento económico, el empleo y la transición digital y medio ambiental. A España le corresponden 140.000 M€, en transferencias y préstamos, lo que supone un 11% del PIB español de 2019, a ejecutar en 6 años.



ALEIDA ALCAIDE GARCÍA

Vocal Asesora.
Gabinete Técnico de
la Subsecretaría de
Asuntos Económicos y
Transformación Digital.

Este fondo se canalizará a través de varios Instrumentos, a destacar el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MERR), que supondrá para España un total de 59.000 M€ en transferencias directas. El Gobierno ya ha manifestado que ejecutará los fondos del MERR en el periodo 2021-2023, lo que supone un reto de gran envergadura al que la Administración española ha de hacer frente. El objetivo de ejecutar el fondo en este corto espacio de tiempo es maximizar su impacto sobre la reconstrucción rápida de la economía.

En particular, el 33% de este fondo (19.500 M€) irán dirigidos a políticas de digitalización y telecomunicaciones, con el objetivo esencial de realizar las inversiones necesarias que permitan generar un nuevo modelo productivo que coloque a España en una posición económica de liderazgo en nuevas tecnologías. Con los pasos que se den ahora marcaremos la posición futura de España en el mundo, por lo que la ejecución se complica ya que no sólo se ha de “gastar” por gastar, sino que se ha de “invertir” pensando en obtener los frutos en un medio-largo plazo.

En este sentido, en Julio de 2020 se aprobó la Agenda España Digital 2025, hoja de ruta de carácter estratégico del Gobierno en materia de digitalización y telecomunicaciones. En concreto, España Digital 2025 prevé movilizar una financiación pública interna de 4.336 M€ entre 2021-2022, además de los fondos europeos por un importe de 14.000 M€ para esos mismos años. Reto mastodónico por el poco tiempo que se maneja para la planificación.

EL PAPEL DE LA DIGITALIZACIÓN EN EL PLAN DE RECUPERACIÓN

La situación derivada de la COVID-19 ha acelerado el proceso de digitalización en España, poniendo de relieve sus fortalezas y también sus carencias desde el punto de vista económico, social y territorial. En este tiempo ha quedado demostrado la **capacidad y resiliencia de las redes de telecomunicaciones españolas**, consolidando los servicios audiovisuales digitales como bien de consumo generalizado, lo que ha hecho posible que pudiéramos seguir trabajando gracias al teletrabajo y garantizando la educación. También se ha hecho más patente si cabe la **necesidad de abordar urgentemente la transición digital en el sector empresarial (especialmente pymes)**, ya que aquellas empresas que ya ofrecían servicios por Internet han conseguido mantenerse y disfrutar de una gran ventaja competitiva frente a las que no tenían un modelo de negocio en internet.

Según el ranking que publica anualmente la Comisión Europea sobre el estado de la Economía y Sociedad Digitales de los Estados miembros (índice DESI), España es país líder en el despliegue de redes de fibra óptica y ocupa la segunda posición en la oferta de servicios públicos digitales y en la publicación de datos abiertos. Sin embargo, tenemos un amplio margen de mejora en la integración de tecnologías digitales especialmente en el ámbito empresarial y en competencias digitales de nuestra población.

La digitalización del entorno empresarial, así como la extensión de las competencias digitales en toda la población son esenciales para situarnos en posiciones competitivas a nivel mundial aprovechando la eficiencia que aportan las tecnologías de la información, así como la posibilidad de llegar a nuevos públicos o poder reducir el desempleo de nuestro país optando a los nuevos puestos de trabajo. La Agenda España Digital 2025 atiende a estos objetivos y en la actualidad se está definiendo

un Plan de Competencias Digitales a nivel nacional para canalizar la inversión hacia esta necesidad, así como un conjunto de actuaciones dirigidas a la digitalización de PYMES.

Sin embargo, es necesario sentar ahora las bases que garanticen el crecimiento de empresas del sector digital, generando un nuevo tejido productivo, ya que es en este sector donde se pueden detectar muchos nichos de mercado a los que España puede dar respuesta garantizando la sostenibilidad económica del país.

Campos como las comunicaciones ópticas, la supercomputación, la ciberseguridad, la economía del dato, la inteligencia artificial y otras tecnologías digitales habilitadoras son vectores estratégicos en los que hemos de poner el

foco para que en medio-largo plazo podamos ostentar el liderazgo. Desde las **Administraciones Públicas hemos de ser visionarios, salir de zonas de confort en las que en la mayoría de las ocasiones la burocracia nos conduce, y saber pulsar al sector privado para que den lo mejor de sí en generar esta economía de futuro**. Tener una visión clara de política pública para movilizar la economía es lo que necesitamos ahora mismo, más allá de mejorar el funcionamiento interno de la Administración.

PROBLEMAS PARA PODER EJECUTAR LOS FONDOS CON ÉXITO

Según el Informe “La inversión pública en España: situación actual y prioridades estratégicas” del Consejo Económico y Social el grado de ejecución

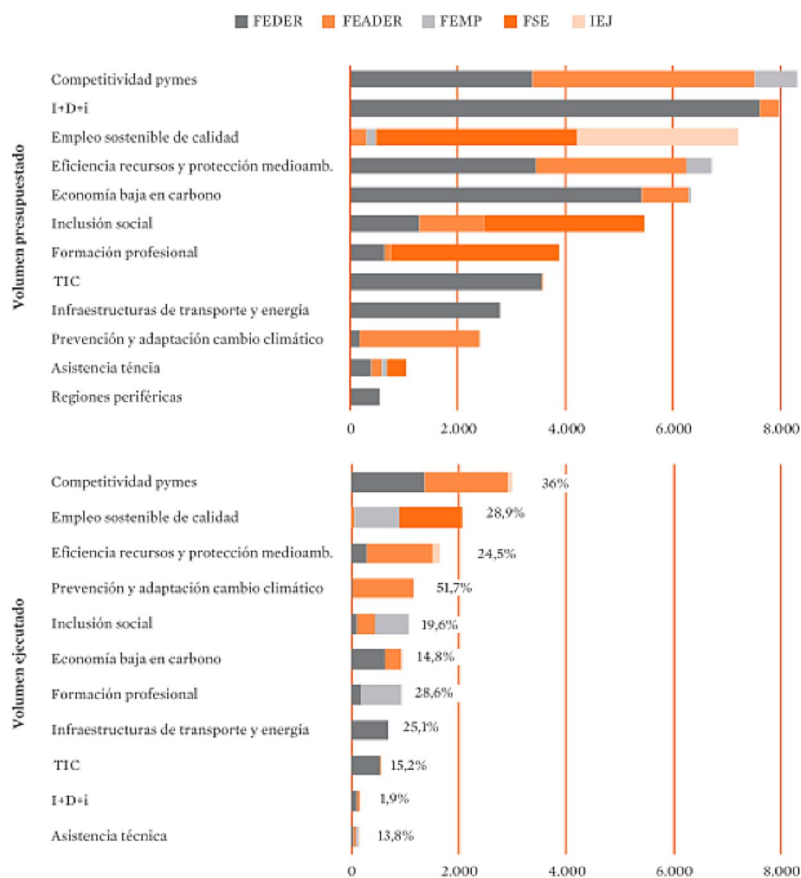


Figura: Presupuestos y ejecución de fondos europeos en España por objetivos (Millones de euros)

Fuente: Informe la Inversión Pública en España: situación actual y prioridades estratégicas del Consejo Económico y Social

de los fondos estructurales europeos del Marco Presupuestario Plurianual actual está muy por debajo de lo programado. A excepción de la prevención y adaptación al cambio climático, cuya ratio de ejecución supera el 50 por 100, el resto de prioridades reflejan un bajo grado de ejecución, destacando la I+D+i con una ratio del 1,9 por 100, siendo además la que concentra un mayor volumen de recursos presupuestados, casi 8.000 millones de euros.

El informe alude a las siguientes debilidades en la ejecución: no existen objetivos comunes definidos ni un único modelo de gestión; la gestión actual y la tipología de los programas es dispar, así como la participación de agentes privados en el tramo nacional. Todo ello deriva en que no se producen sinergias efectivas entre los fondos ni entre la inversión pública y privada. Además, los indicadores y los procedimientos para el seguimiento y evaluación de los Fondos son independientes sin que existan mecanismos de coordinación. Esta fragmentación dificulta la coordinación de las intervenciones de los cuatro Fondos con otras políticas o instrumentos de la Unión (Horizonte 2020, Plan de Inversiones, etc.).

Desde luego, además de una muy buena planificación para acertar en las inversiones que hagamos de cara al nuevo Marco Presupuestario Plurianual 2020-2027 y el Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia **hemos de organizarnos adecuadamente con estructuras que garanticen la coordinación para aunar esfuerzos y no desgastarnos por separado.** En el ámbito de la digitalización que nos ocupa tenemos dos Secretarías de Estado en la Administración estatal con competencias en digitalización y telecomunicaciones, esenciales en la vertebración de estas políticas públicas, que han de desempeñar un rol esencial en la gestión de

los fondos. Si bien la ejecución de las políticas no puede centralizarse al completo pues en materias sectoriales el conocimiento está en los Ministerios, desde estas Secretarías de Estado se ha ejercido una labor de coordinación.

Lo mismo sucede para la digitalización de la Administración. La gobernanza planteada en 2014 tenía el objetivo esencial de establecer un marco orientado a la consolidación y prestación de servicios TIC compartidos. La necesidad de poner en marcha el Plan de recuperación va a requerir un replanteamiento de este modelo para introducir mecanismos de coordinación más ágiles y efectivos.

MECANISMOS DE INVERSIÓN

La Administración tiene distintos mecanismos para gastar: contratos, subvenciones, convenios de contenido económico. Desde la anterior crisis económica ha habido una sucesión de normas que dificultan el gasto público en pro de un intensivo control de los recursos disponibles. Cabe destacar la dificultad para la contratación introducida por la Ley de Contratos, con plazos que pueden llegar hasta casi un año para contratar por procedimiento abierto. Esto dificulta sobremanera la posibilidad de llegar a ejecutar vía contratos los recursos del fondo planificados para 2021.

Lo mismo sucede con la normativa en materia de subvenciones, para poder gestionarlas es necesario disponer de una norma que asiente las bases, que en gran parte de los casos son consideradas Ayudas de Estado y requieren de un proceso de notificación a la Comisión Europea, además de una posterior resolución, todo ello con un proceso de fiscalización interna que resulta en que una convocatoria de subvenciones pueda requerir también de aproximada-

“El objetivo final es sentar las bases de una nueva economía que permita hacer de España un país competitivo a nivel mundial. En este sentido, es necesario potenciar un nuevo tejido empresarial realizando las inversiones y las reformas estructurales necesarias para ello. Dos elementos son esenciales para ello: La digitalización de las empresas que les permitirá incrementar su eficiencia además de abrirse a nuevos mercados, así como la potenciación de un sector empresarial digital innovador que se abra un hueco en el mercado mundial.”

mente un año desde el inicio hasta su adjudicación.

Los convenios, si bien pueden requerir también de un tiempo de tramitación, son una fórmula más ágil de gasto público, sin embargo, los de contenido económico tienen que garantizar que no tratan de suplir un contrato administrativo, lo que en muchos casos implica que en la fiscalización no sean aceptados.

Todo ello dificulta que en el año 2021 se pueda iniciar la ejecución de los proyectos planteados para el Plan de recuperación, ya que la tramitación va a consumir gran parte de este período. El Gobierno está trabajando precisamente en un RD para agilizar esta tramitación y que se puede comenzar la ejecución cuanto antes.

Por otro lado, además de las trabas legales, hay que destacar los problemas de carácter organizativo de la Administración. La Administración viene adoleciendo en los últimos años de bajas tasas de reposición de personal, al mismo tiempo que la gran división ministerial actual ha obligado a reubicar a una gran parte de este personal en unidades de servicio común, quedando sin cubrir puestos en unidades esenciales por su nivel de implicación en el control de la pandemia y en la ejecución de Plan de Recuperación y Resiliencia. Además de la falta de personal en estas unidades, hay que destacar la inercia que tenemos los trabajadores públicos en trabajar de una determinada manera, así como la estructura tan jerarquizada de la Administración, que en muchos casos se convierte en una barrera a la agilidad.

Si bien el reto organizativo es alto, hay distintas fórmulas para tratar de paliarlo, como por ejemplo desde **una reestructuración Ministerial enfocada a la ejecución del Plan de Recuperación y el control de la pandemia**, a la designación de unidades especializadas para la ejecución de

los fondos en los Ministerios más implicados que pueden incrementar su personal mediante fórmulas de movilidad como la redistribución de efectivos o atribución temporal de funciones.

COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

Además de tomar las medidas procedimentales y organizativas necesarias para canalizar ágilmente los fondos, el objetivo final de éstos es sentar las bases de una nueva economía que permita hacer de España un país competitivo a nivel mundial. En este sentido, es necesario potenciar un nuevo tejido empresarial realizando las inversiones y las reformas estructurales necesarias para ello. Dos elementos son esenciales para ello: La digitalización de las empresas que les permitirá incrementar su eficiencia además de abrirse a nuevos mercados, así como la potenciación de un sector empresarial digital innovador que se abra un hueco en el mercado mundial, actualmente dominado por soluciones americanas o asiáticas. Es necesario pensar en qué queremos que España sea líder en 10 años y focalizar los esfuerzos en esa dirección, sólo así conseguiremos ser competitivos.

Para ello, es necesario potenciar en España mecanismos de colaboración público privada. EEUU es un ejemplo claro de éxito en este sentido. Hay varias fórmulas para ello, como fomentar la creación de consorcios de empresas en aquellas tecnologías en las que de forma individual no se puede ser competitivo. Muchas startups nacen con el objetivo de ser compradas por los gigantes tecnológicos, pero esto no aporta una sostenibilidad a la economía digital de nuestro país. Si bien es necesario apostar por nuevas empresas, hay que asegurar su mantenimiento posterior. La compra pública innovadora

puede ser otra fórmula esencial para estimular el sector digital.

En definitiva, España necesita iniciar ya mismo su Plan de Recuperación, para mirar al futuro y salir exitosos de la actual crisis económica, al mismo tiempo que se establecen mecanismos de resiliencia en tiempo presente para superar la crisis sanitaria. Un gran reto en el que la Administración ha de estar a la altura. Es esencial que los funcionarios, en colaboración con el sector privado, invirtamos ahora un tiempo esencial en PLANIFICAR y definir el escenario futuro con el fin de canalizar adecuadamente las inversiones del presente. *