

EL PLAN DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA HÚNGARO: IGNORAR LA CONTRIBUCIÓN DE LAS CIUDADES

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) es una iniciativa excepcional e innovadora de la Unión Europea para proporcionar ayuda económica a los países a fin de combatir las dramáticas consecuencias de la pandemia. Debido a la urgencia, los estados miembros asumieron un papel decisivo y las autoridades subnacionales participaron poco en la planificación e implementación. Hungría es uno de los casos más extremos respecto a ignorar la contribución de los actores subnacionales en la planificación de la resiliencia.



Iván Tosics

Director ejecutivo,
Instituto de Investigación
Metropolitana
(Hungría)

CIDOB REPORT
09- 2022

El proceso de planificación de la recuperación y resiliencia en Hungría

El caso del Plan de Recuperación y Resiliencia (PRR) húngaro es singular: hasta la fecha (octubre de 2022), Hungría es uno de los dos únicos países de la Unión Europea (UE) cuyo PRR aún no se ha aprobado, y el único que sigue elaborando una nueva versión. Esto se explica por dos razones: por un lado, ninguna de las dos versiones del PRR, enviadas a la Comisión Europea en abril y mayo de 2021, cumplían las condiciones básicas exigidas por la normativa del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) como, por ejemplo, basarse en una estrategia general de resiliencia y abordar las recomendaciones de la Comisión para cada país; por el otro lado, hay un mecanismo de condicionalidad sobre el Estado de derecho en curso contra Hungría, y las sanciones previstas —sobre las que el Consejo Europeo adoptó una decisión en diciembre de 2022— afectan también al PRR nacional, así como al 15% de su asignación total para la política de cohesión.

Actualmente, el Gobierno húngaro está muy ocupado adoptando 17 leyes para mostrar su buena disposición para abordar los problemas

señalados por la Comisión en relación con las graves deficiencias de la situación del Estado de derecho en el país (corrupción, vínculos entre las instituciones judiciales y el partido gobernante, etc.). Además, el ministerio competente está preparando una tercera versión del PRR en total confidencialidad. En estas circunstancias especiales, este artículo analiza la participación de los gobiernos locales en las consultas públicas realizadas durante la preparación de las dos primeras versiones del PRR de 2021. Al respecto, la experiencia de participación de los gobiernos locales de Hungría en la implementación, seguimiento y evaluación del PRR es inexistente, sencillamente porque aún no se ha aprobado ningún plan.

El debate público en torno al PRR

La participación sustantiva de las autoridades locales en la preparación e implementación de los PRR nacionales es fundamental para el verdadero éxito de la recuperación financiada por la UE. En lo que respecta a la consulta con los gobiernos locales sobre el plan de reforma, Hungría puede considerarse uno de los peores ejemplos de la UE. Menos de un mes antes de que se cumpliera el plazo de presentación del plan a la Comisión Europea, a finales de abril de 2021, el PRR de este país aún no se había hecho público en su totalidad. Además, en ningún momento se habían celebrado consultas significativas, y el Gobierno no accedió a aceptar las propuestas constructivas formuladas a nivel local.

De hecho, el Gobierno no dio a conocer el documento (de 432 páginas) hasta el 16 de abril de 2021, es decir, dos semanas antes de que finalizara el plazo de su presentación a Bruselas. Así, al retrasar la publicación del PRR hasta el último momento, el Gobierno evitó deliberadamente la posibilidad de que hubiera un debate sustancial sobre el plan.

En la página 32 del PRR, se afirma que la preparación del Plan de Recuperación y Resiliencia de Hungría y el proceso de recopilación de las reformas e inversiones habían sido precedidos por amplias consultas públicas realizadas por el Gobierno húngaro. El elemento principal de este proceso fue el portal web del Gobierno, en el que, tras registrarse en la subpágina relativa a la recuperación y resiliencia, toda persona (particulares, organizaciones civiles, actores económicos, y foros y organizaciones de profesionales) podía consultar el plan en su conjunto o sus distintos componentes.

En realidad, la primera información sobre el PRR no apareció en el sitio web hasta diciembre de 2020, y era un simple documento de 12 páginas y media carente de cualquier tipo de información sustancial y numérica. El proceso de publicar versiones más detalladas de los nueve componentes del

PRR (que seguían sin incluir las asignaciones económicas) no empezó hasta el 24 de febrero de 2021. A partir de diciembre, los gobiernos locales y otras organizaciones pudieron aportar sus ideas sobre el proyecto: el gobierno pidió a los 19 condados —instituciones territoriales que están dominadas de forma exclusiva por los partidos gobernantes y, por tanto, gozan de *mayor credibilidad política*— que reunieran propuestas «desde la base». Sin embargo, los condados ni siquiera se encargaron de organizar reuniones de coordinación en el territorio. De esta manera, se ha evitado toda planificación y coordinación regional sustancial en relación con las enormes oportunidades de desarrollo que presentan los PRR. Es evidente que la recopilación no coordinada de proyectos locales sólo sirve para encubrir la ausencia de una consulta sustantiva, lo que facilita que el Gobierno pueda influir en la evaluación a nivel nacional de proyectos que están aislados entre sí desde el punto de vista espacial y de contenido.

HUNGRÍA ES UNO DE LOS CASOS MÁS EXTREMOS RESPECTO A IGNORAR LA CONTRIBUCIÓN DE LOS ACTORES SUBNACIONALES EN LA PLANIFICACIÓN DE LA RESILIENCIA.

Según la página 33 del PRR, el Gobierno celebró una jornada de debate parlamentario con la participación de todos los grupos representativos y en la que presentó de forma detallada las reformas, inversiones y objetivos del plan y los resultados esperados. Sin embargo, dicha jornada, celebrada en respuesta a una petición conjunta de los partidos de oposición, no tuvo lugar hasta el 22 de marzo de 2021. Antes de esa fecha, únicamente había disponible documentación más detallada (entre 10 y 12 páginas) de cuatro de los nueve componentes del plan de reforma y sin información disponible sobre la asignación económica. Por consiguiente, los gobiernos locales, las organizaciones civiles, los actores económicos y los demás socios sólo pudieron *revisar* un breve folleto, en lugar de material técnico, antes del día del debate parlamentario.

El debate parlamentario

Vale la pena comentar este debate con mayor detenimiento porque es la única fuente que refleja la argumentación y las verdaderas intenciones del gobierno.

Según las actas detalladas (publicadas por la [Asamblea Nacional de Hungría, consultadas en abril de 2021](#)), el debate comenzó con un elogio del programa por parte del secretario de estado de la Oficina del primer ministro sin aportar detalles más allá de la información irrelevante que estaba disponible en el sitio web en ese momento. Después, el secretario de estado

desvió inmediatamente el tema al ámbito político y criticó las actividades que había realizado la oposición y su actitud. Según los miembros del partido gobernante que intervinieron, debería haber consenso nacional sobre la planificación de esta gran cantidad de dinero y, durante el debate, habría que evitar dar un tinte político a las cuestiones técnicas.

Los miembros de la oposición que intervinieron criticaron el procedimiento en su conjunto e hicieron hincapié en que, sin conocer los detalles del plan, era imposible realizar una crítica bien fundamentada. El secretario de estado explicó que, mediante el envío de cartas a más de 500 organizaciones y representantes de grupos de interés, así como a través de la organización de conferencias de prensa, reuniones presenciales y virtuales, se alentó permanentemente un proceso de recopilación del mayor número posible de opiniones. Este argumento fue rebatido por la oposición, afirmando que, sin disponer del plan detallado, resultaba imposible realizar comentarios sobre ningún tema. El Gobierno debería haber publicado el texto completo del plan, con las asignaciones económicas previstas, para que las organizaciones de profesionales hubieran podido expresar su opinión con conocimiento del proyecto detallado.

Por su parte, el Gobierno explicó los motivos por los que se había retrasado tanto en publicar algunos planes en internet. En este sentido, afirmó que se había establecido un procedimiento por el cual se elaboraba primero un borrador de proyecto; se realizaba la consulta con Bruselas; se reelaboraban los planes; se llevaba a cabo el diálogo público; se incorporaban las propuestas; se iban elaborando más planes, y éstos se subían constantemente a internet. Esta explicación del Gobierno muestra una tergiversación completa (y deliberada) del debate público, pues el Gobierno primó las consultas con Bruselas en lugar de consultar a los municipios, las organizaciones y los representantes de grupos de interés de su propio país. Este proceso fue diferente en algunos países de la UE, como Finlandia y España, donde los componentes principales de la reforma se hicieron públicos en otoño; se realizaron encuestas preliminares sobre las necesidades territoriales; se presentaron al Parlamento las propuestas del Gobierno, y se ultimó el plan tras un debate abierto y sustantivo. En cambio, en Hungría, el Gobierno no tenía la intención de debatir *en casa* las prioridades del PRR. No resulta extraño, por tanto, que los miembros de la oposición que tomaron la palabra durante el debate parlamentario expresaran su esperanza de que las instituciones de la UE no aceptaran el PRR, puesto que la consulta pública no cumplía los requisitos mínimos de cualquier consulta sustantiva.

En definitiva, y fundamentalmente debido a la actitud del Gobierno, el debate parlamentario fue un toma y daca improductivo más que un debate

sustantivo sobre un tema que afectaba la suerte del conjunto del país. Esto era algo que podía esperarse del Gobierno de Orbán, que no suele intervenir en los debates parlamentarios y, cuando excepcionalmente lo hace, los degrada hasta un nivel muy bajo.

La continuación de la historia

En el transcurso de las últimas dos semanas de abril de 2021, tras la publicación en el último momento del PRR completo, los actores locales decepcionados hicieron un intento final de cambiar la situación. La Asociación de Gobiernos Locales Húngaros aportó un amplio conjunto de ideas alternativas para el plan de resiliencia. Al constatar que el Gobierno hacía oídos sordos en lo que respecta a las propuestas alternativas, surgió la idea de que las inversiones específicas vinculadas al plan de reforma no debían decidirse de manera inmediata, sino posteriormente —tras las consultas regionales—, dando así a los actores territoriales la oportunidad de, al menos, influir en las intervenciones concretas. Además, se planteó también la posibilidad de transferir una determinada parte de los fondos de PRR directamente a los gobiernos locales para que decidieran autónomamente, a la luz de las necesidades y realidades locales, y planificaran a nivel de coordinación microrregional las mejoras a priorizar.

EL MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA (MRR) SÓLO SE APLICA A LOS ESTADOS MIEMBROS Y NO INCLUYE LA OBLIGACIÓN DE INVOLUCRAR A LAS AUTORIDADES SUBNACIONALES EN LA PLANIFICACIÓN E IMPLEMENTACIÓN. COMO CONSECUENCIA, LA MAYORÍA DE LOS PAÍSES DE LA UE SIGUIERON UN MODELO DE PLANIFICACIÓN CENTRALIZADA.

Sin embargo, el Gobierno hizo caso omiso de estas ideas y presentó oficialmente el PRR a Bruselas. Pero la Comisión rechazó esa primera versión del plan húngaro, haciendo evidente que el PRR carecía de toda visión integral para la recuperación pospandemia y que, en lugar de ello, se planificaba con arreglo a criterios tradicionales, eligiendo de forma arbitraria de entre los problemas urgentes, centrándose en los intereses políticos e institucionales —exclusivamente a nivel nacional— y excluyendo las ideas procedentes de las organizaciones territoriales o sectoriales. Rápidamente, en mayo de 2021, el Gobierno entregó una segunda versión del PRR, sustancialmente diferente y de nuevo sin consultar con las partes interesadas. Desde entonces, no ha trascendido ninguna información sobre las negociaciones que el Gobierno y la Comisión mantienen al respecto. Lo único que está claro es que los problemas cada vez mayores que presenta Hungría en

relación con el procedimiento del Estado de derecho afectaron también la suerte del plan. El plazo final para adoptar la decisión sobre el PRR (diciembre de 2022) se aproxima, por lo que el Gobierno está elaborando una tercera versión para su posible aprobación por parte de la Comisión en las últimas semanas de 2022.

Conclusión

Las comunidades locales son las más afectadas por las consecuencias sociales y económicas de la pandemia. Los municipios se enfrentan a desafíos cada vez mayores mientras sus ingresos disminuyen, lo que pone en peligro la prestación de servicios públicos. Además, las autoridades locales y las ciudades pueden considerarse los motores de la transición ecológica, digital y equitativa para la recuperación europea, por lo que su participación sustantiva en la planificación e implementación de la recuperación es fundamental.

Este planteamiento se reflejaba parcialmente [en un documento del Consejo Europeo publicado en diciembre de 2020](#) sobre las disposiciones relativas a las consultas públicas en relación con el PRR: «El plan de recuperación y resiliencia deberá estar debidamente motivado y fundamentado. En particular, se expondrán los elementos siguientes: [...] un resumen del proceso de consulta, realizado de conformidad con el marco jurídico nacional, a las autoridades locales y regionales, los interlocutores sociales, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones de jóvenes y las demás partes interesadas en relación con la preparación y —cuando sea posible— la implementación del plan, y la manera en que las aportaciones de las partes interesadas se reflejan en el plan».

No obstante, la normativa del MRR sólo se aplica a los estados miembros y no incluye la obligación específica y no general de involucrar a las autoridades subnacionales en la planificación e implementación. Como consecuencia, la mayoría de los países de la UE siguieron un modelo de planificación centralizada y, en general, los PRR fueron preparados por los ministerios y omitieron en mayor o menor medida el nivel subnacional. Por supuesto, hay excepciones: en algunos países como Francia, España, Finlandia y Polonia, el nivel nacional al menos consultó a las regiones; y en Italia se ha transferido una parte de los recursos al nivel subnacional.

El panorama general no es satisfactorio desde el punto de vista de la influencia local en los PRR, pero Hungría es uno de los casos más extremos a la hora de ignorar a los actores subnacionales en la planificación de la resiliencia.