

El Plan de Recuperación, Transformación, y Resiliencia: ¿está apoyando una transición hacia una economía del bienestar?

Informe sobre la mesa redonda del 30 octubre 2023, Sevilla

Resumen Ejecutivo

El 30 de octubre de 2023, una vez superados tres años de la introducción del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), la Consejería de Salud y Consumo de la Junta de Andalucía y EuroHealthNet organizaron una mesa redonda para analizar la implementación de proyectos del PRTR relacionados con la equidad en salud e inclusión social.

La reunión subrayó la importancia de abordar la complementariedad entre proyectos de salud y sociales, así como entre las nuevas iniciativas y las ya existentes financiadas bajo el PRTR en España. Se señaló que la falta de coordinación entre los diversos sectores y niveles de gobernanza puede resultar en duplicidades e ineficiencias en la implementación.

Aunque los objetivos del Plan español están alineados con las metas de las Economías del Bienestar, que buscan mayor equidad y sostenibilidad, se enfatizó que los desafíos diarios de la implementación del PRTR dificultan poder mantener un enfoque en estos aspectos. Los desafíos incluyen: gestionar eficientemente el volumen sin precedentes de fondos disponibles, establecer una nueva estructura administrativa y enfrentar plazos muy ajustados que no favorecen la sostenibilidad a largo plazo.

Se sugirió que sería útil la realización de más eventos similares que faciliten el seguimiento de los avances y la cooperación entre los diversos actores relevantes, incluyendo una mayor representación a nivel nacional.

Introducción

En 2020, como parte de la iniciativa NextGenerationEU, la Unión Europea introdujo el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)¹, extendiéndose entre los Estados miembros a través de los Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia. Este fondo ha proporcionado a los Estados miembros de la UE una ayuda financiera sin precedentes con el objetivo de impulsar la recuperación y mejorar la resiliencia tras la pandemia. A España se le asignaron inicialmente 69.500 millones de euros, los cuales se están gestionando a través del "Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)"².

Tres años después de la introducción del Plan, la **Consejería de Salud y Consumo de la Junta de Andalucía y EuroHealthNet** han organizado una mesa redonda para debatir sobre la implementación de algunos proyectos del PRTR en relación con temas de equidad en salud e inclusión social. De hecho, según los análisis del Semestre Europeo³ de los últimos años⁴,

España ha enfrentado diversos desafíos públicos, incluyendo el elevado número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social y la escasez de profesionales de la salud, especialmente en el sector de atención primaria y salud pública. En este contexto, el PRTR se ofrece como una ayuda para hacer frente a estos desafíos.

En colaboración con sus miembros, EuroHealthNet ha trabajado durante mucho tiempo para identificar soluciones a estos problemas estructurales que no solo están presentes en España, sino en toda la UE. A lo largo de nuestro trabajo, hemos identificado enfoques de Economía del Bienestar⁵ como prácticas prometedoras que buscan abordar estos desafíos mediante modelos innovadores de crecimiento que colocan a "las personas y el planeta" como el objetivo central de los sistemas económicos.

El Semestre Europeo en breve

El Semestre Europeo es un marco de coordinación socioeconómica dentro de la UE. Involucra un ciclo anual de coordinación de políticas, análisis y diálogo entre los Estados miembros de la UE, la Comisión Europea y otras instituciones de la UE. El Semestre Europeo supervisa el progreso hacia los objetivos económicos y sociales, promueve reformas estructurales y orienta la asignación presupuestaria en la UE.

La Economía del Bienestar y el Semestre Europeo

La Economía del Bienestar reconoce la necesidad de desarrollar e implementar una nueva orientación y enfoque de gobernanza que coloque a las personas y su bienestar en primer plano de las políticas y la toma de decisiones. El concepto proporciona la creación de una sociedad más sostenible y equitativa abordando como primer objetivo económico a las necesidades de las personas a través de sistemas resilientes y productivos capaces de resistir crisis ambientales y sociales. La Economía del Bienestar cuestiona la noción del Producto Interno Bruto (PIB) como el indicador principal de progreso económico a expensas del medio ambiente, los derechos sociales, la salud pública y el bienestar. Al resaltar el potencial de un enfoque de Economía del Bienestar, podemos conciliar las necesidades de las economías nacionales y el bienestar de la sociedad de manera más equilibrada.

El concepto de Economía del Bienestar se introdujo por primera vez en el discurso político de la UE a través de las Conclusiones del Consejo de 2019 sobre la Economía del Bienestar bajo la Presidencia Finlandesa del Consejo de la UE⁶. El Consejo invitó a la Comisión Europea "a proponer una nueva estrategia a largo plazo para la Unión que suceda a la estrategia Europa 2020 para el crecimiento y el empleo, reflejando la Economía del Bienestar". Aunque esto no tuvo un seguimiento directo (el término Economía del Bienestar o similar no aparece aún en ninguna estrategia de la UE), la Comisión von der Leyen de 2019 presentó una nueva narrativa de crecimiento sostenible destinada a remodelar la gobernanza social y económica de la UE.

En la *Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible 2020*⁷, el Semestre Europeo introdujo un cambio en la estructura y priorización, alentando a los Estados miembros a seguir "una estrategia de crecimiento centrada en promover la sostenibilidad competitiva para construir una economía que funcione para las personas y el planeta". Poco después, la regulación del PRTR siguió el mismo tono, estableciendo una serie de requisitos sociales y ambientales para acceder a los fondos.

Aunque tanto el Semestre Europeo como el PRTR coinciden con los objetivos de la Economía del Bienestar, la implementación real de los proyectos del PRTR no siempre llega a traducirse en historias de éxito en esta temática y, como mínimo, es necesario aún superar diversas dificultades, hasta que se logre desplegar todo el potencial de este enfoque.

La Economía del Bienestar y el Plan de Recuperación, Transformación, y Resiliencia

El Plan de Recuperación de España se estructura alrededor de cuatro "ejes" transversales respaldados por 10 políticas "palanca", las cuales se sustentan a su vez en 31 componentes. En su conjunto, los diversos elementos del Plan de Recuperación ofrecen una oportunidad para redirigir la economía y la sociedad española hacia un modelo que fomente la equidad en salud.

Durante la mesa redonda, la Comisión Europea destacó que en octubre de 2023 se abre la fase quizás más compleja de la implementación. Con la aprobación de la asignación de financiación total de 163,000 millones de euros (83,000 millones en préstamos y 80,000 millones en subvenciones), se abren grandes oportunidades de acción, y a la vez, el reto significativo en todos los niveles administrativos del Estado y sus regiones en la ejecución efectiva de los hitos y objetivos (casi 600) que incluye el plan de recuperación revisado. La propuesta de revisión evidenció, mediante circunstancias objetivas, la necesidad de asignar más tiempo para completar ciertos hitos, considerando la complejidad administrativa en la ejecución de algunos de ellos (de entre los 595 objetivos e hitos en total).

Los participantes de la reunión señalaron diversas dificultades en la implementación del PRTR. Uno de los desafíos fundamentales está vinculado a los intrincados procesos administrativos asociados al PRTR. En consecuencia, el plazo para lograr todos los hitos del proyecto parece sumamente ajustado, presentando dificultades en la ejecución de las tareas administrativas debido a limitaciones de tiempo y recursos humanos. Además, se enfatizó la importancia de priorizar la sostenibilidad de los proyectos del plan de recuperación, por ejemplo, desarrollando marcos para incorporar las acciones actuales en futuras legislaciones y planes.

Se resaltó también la importancia de la colaboración intersectorial, especialmente con el aumento de áreas sociales y el respaldo a la transición ecológica y digital. Además, para alcanzar todo el potencial del PRTR, es esencial la cooperación entre distintos campos del sector público y los diversos niveles de gobernanza responsables de la implementación del Plan. La importancia de la colaboración intersectorial radica en su capacidad para abordar

problemas complejos y promover soluciones integrales. Al unir fuerzas entre distintos sectores, se fomenta un enfoque holístico que abarca diversas perspectivas y conocimientos especializados. Esta colaboración facilita la identificación de sinergias y la maximización de recursos, permitiendo una implementación más eficaz de iniciativas y proyectos.

Además, se resaltó la importancia de la intersectorialidad, identificando la necesidad de colaboración entre ministerios y regiones, y la necesidad de mejorar la comunicación y el conocimiento de los proyectos en curso entre sectores y niveles gubernamentales.

El PRTR y la salud

La salud ocupa un papel destacado en los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE)⁸. El proyecto de Salud de Vanguardia se centra en desarrollar procedimientos innovadores que mejoren la prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de pacientes de manera personalizada. Su objetivo es transformar el sector de la salud, integrando ciencia, innovación y digitalización para abordar los nuevos desafíos sanitarios.

El PERTE para la Salud de Vanguardia tiene cuatro objetivos específicos:

1. Posicionar a España como líder en innovación y desarrollo de terapias avanzadas para enfermedades como la diabetes, enfermedades neurodegenerativas y ELA.
2. Impulsar la medicina personalizada de precisión de manera equitativa, fomentando el desarrollo de empresas competitivas basadas en el conocimiento.
3. Desarrollar un Sistema Nacional de Salud digital con una base de datos integrada para mejorar la prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación e investigación.
4. Potenciar la atención sanitaria primaria mediante la transformación digital, aplicando tecnología avanzada en todas las interacciones con la ciudadanía y la gestión de recursos, asegurando condiciones de ciberseguridad en todo el país y ámbitos asistenciales. Sin embargo, es importante señalar que, según los PERTE, un desafío significativo radica en que 'las aplicaciones de salud digital están totalmente saturadas'. Incluso si se quisiera utilizar todos los fondos disponibles (la demanda), existe una insuficiencia de soporte informático disponible (oferta) para poder satisfacer todas las necesidades.

Los proyectos

Para explorar oportunidades para aprovechar del PRTR como una herramienta introductoria para la Economía del Bienestar en España, EuroHealthNet invitó a los participantes de compartir sus perspectivas y experiencias con respecto a la implementación de varios proyectos con temáticas de salud y social.

Proyecto Atenpro⁹

El Proyecto Servicio Telefónico de Atención y Protección (ATENPRO) es una iniciativa, dentro del componente 22 del PRTR, centrada en hacer que los servicios para las víctimas de violencia de género sean más accesibles. El proyecto es gestionado por la Federación Española de Municipios y Provincias, en colaboración con varios actores, que incluyen a Cruz Roja, ayuntamientos y el Ministerio de Sanidad y Servicios Sociales.

El Proyecto ATENPRO se presenta como un dispositivo de telefonía móvil que facilita la comunicación de las usuarias con un Centro especializado. Este Centro cuenta con personal capacitado para proporcionar respuestas adecuadas a situaciones personales específicas, brindando atención inmediata y a distancia las 24 horas del día, los 365 días del año, en cualquier ubicación.

El servicio se caracteriza por su capacidad de realizar un seguimiento continuo a través de contactos periódicos con las usuarias desde el Centro de Atención. En casos de emergencia, el personal del Centro está preparado para ofrecer respuestas adecuadas, ya sea mediante recursos internos o movilizándolo otros recursos humanos y materiales.

En la reunión, se discutió la expansión y mejora de este servicio, considerando aspectos como la detección precoz en la atención primaria y la coordinación con otros proyectos relacionados con la violencia de género y la crisis social. También se destacaron los desafíos de implementación, la necesidad de coordinación entre diferentes iniciativas y la importancia de la eficiencia en la ejecución de proyectos relacionados con la violencia de género y otros programas sociales.

Proyecto Faro

El Proyecto Faro (componente 22), gestionado por la Confederación Andaluza de Federaciones de Familiares de Enfermos de Alzheimer y otras Demencias (ConFEAFA), se centra en mejorar la calidad de vida y el bienestar de las personas mayores afectadas por Alzheimer y sus cuidadores, también personas mayores. Además, aborda directamente, de forma transversal, dos situaciones de vulnerabilidad a medio plazo: la soledad no deseada y la brecha digital, que impiden el aprovechamiento de la tecnología para mejorar la calidad de vida. En la primera línea de actuación, se busca iniciar la transformación digital de



ATENPRO
Servicio de Atención
y Protección
a mujeres víctimas
de la **violencia de género**



016 ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE MALOS TRATOS 



las Asociaciones de Familiares de Enfermos de Alzheimer y otras demencias (AFAs), para reducir la carga administrativa mediante la digitalización de procesos, mejorar la calidad y alcance de los servicios, y contribuir a la investigación del Alzheimer facilitando la gestión de datos para la comunidad científica. La segunda línea se enfoca en fortalecer la red de familias, abordar necesidades familiares y reducir la soledad de los cuidadores mayores a través de su inclusión digital en la red de familias. La tercera línea aspira a capacitar a las personas afectadas por Alzheimer en el uso de la tecnología permitiéndoles gestionar la enfermedad sin barreras. Esta formación se realiza utilizando la televisión como principal dispositivo de acceso e interacción, eliminando así la brecha digital en el acceso a los contenidos formativos. e los usuarios. Además, busca facilitar la formación en línea como herramienta de prevención de la soledad no deseada y la exclusión social. La cuarta línea de actuación tiene como objetivo superar las barreras de acceso a servicios avanzados en el hogar de las personas mayores y sus cuidadores, mediante una plataforma digital que permita la prestación de servicios remotos mediante tecnología Smart TV, garantizando un fácil acceso tanto para las personas afectadas como para sus cuidadores, generando un ecosistema que facilite la investigación y el desarrollo.

Proyecto "Vivir en Casa"¹⁰

El proyecto "Vivir en Casa" es un proyecto de innovación tecnológica y social de cuidados domiciliarios ejecutado por la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad de la Junta de Andalucía en estrecha coordinación con la impulsado por la Universidad de Málaga en colaboración con la Junta de Andalucía. El proyecto busca mejorar la calidad de vida de los adultos mayores y postergar su ingreso a centros residenciales mediante la implementación de servicios de proximidad y una componente tecnológica innovadora. Con una subvención de 2 millones de euros, el proyecto incluye el uso de dispositivos inteligentes y robots para asistir a los ancianos en sus actividades diarias.



La iniciativa está actualmente en fase piloto para probar la tecnología y evaluar su impacto. La sostenibilidad del proyecto se vincula al Pacto de Estado, destacando la posibilidad de establecer una oficina municipalista que respalde la detección precoz en la atención primaria y, así, asegure una atención integral. Sin embargo, se evidencian desafíos relacionados con la coordinación, eficiencia de los protocolos existentes y la necesidad de un diálogo más fluido entre los sectores de salud y servicios sociales.

La presentación del proyecto también resalta la importancia de la intersectorialidad y la colaboración continua entre diferentes entidades y sectores, como la salud y los servicios sociales. Se plantea la necesidad de una comunicación más efectiva entre los diversos actores involucrados en la atención a personas mayores, subrayando que la falta de coordinación

podría resultar en la pérdida de oportunidades y en la subutilización de los recursos disponibles.

En este contexto, se sugiere que la agenda actual del Programa de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) podría ofrecer oportunidades adicionales para la colaboración y la coordinación más eficaz, enfocándose no solo en el presente, sino también en la planificación y ejecución futuras de proyectos destinados al cuidado de las personas mayores. Este proyecto ejemplifica el desafío y la oportunidad de mejorar la calidad de vida de las personas mayores mediante una combinación de servicios tradicionales y tecnológicos, mientras destaca la importancia de una coordinación eficiente y una comunicación fluida entre los diferentes actores involucrados.

Programa IMPULSO¹¹

El Programa IMPULSO a la Formación Continuada de los profesionales sanitarios de Andalucía, iniciado en marzo de 2022, es una colaboración entre la Secretaría General de Salud Pública e I+D+i en Salud de la Consejería de Salud y Consumo y la Estrategia de Formación del Sistema Sanitario Público de Andalucía. Su propósito es proporcionar formación a miles de profesionales durante el bienio 2022/2023, abarcando actividades de formación continuada acreditada y formación específica para especialistas en formación.

El objetivo principal del programa es integrar acciones formativas en los planes de formación continua de profesionales sanitarios de Andalucía para mejorar la calidad de la atención sanitaria y los resultados en salud. Busca mantener y mejorar los conocimientos, habilidades y actitudes de los profesionales para adaptarse a la evolución científica, tecnológica y las demandas sociales.

Las acciones formativas se centran en la tercera fase del Programa Impulso para 2023. Con un enfoque en materias prioritarias según las Estrategias, Planes y Programas de Andalucía, se ofrecen 42 nuevas actividades para formar a 21571 profesionales. Estas actividades, virtuales y semipresenciales, incluyen estancias formativas acreditadas en cuatro Centros, Servicios y Unidades de Referencia (CSUR) seleccionados en la comunidad para profesionales de todo el SNS. La inversión global del programa supera los 4 millones de euros, procedentes tanto de fondos FEDER como propios de la Consejería de Salud y Consumo, alineándose con los objetivos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno de España (componente 18).



Sistema de Información para Vigilancia en Salud Pública de Andalucía (ARGOS)

El Sistema de Información para Vigilancia en Salud Pública de Andalucía (ARGOS) será la aplicación informática que dará soporte al Sistema de Vigilancia Epidemiológica de Andalucía (SVEA) y tendrá como fin proporcionar información relevante, oportuna, operativa y homogénea sobre los problemas y condiciones de salud y bienestar de la población, sus factores de riesgo y sus determinantes sociales, y generar el conocimiento y las evidencias necesarias según lo recogido en la Ley de Salud Pública de Andalucía.

El objetivo de este nuevo ecosistema TIC será ayudar a administrar, recoger, recuperar, procesar, almacenar y distribuir información epidemiológica, para dar respuesta a la legislación vigente sobre la que se regula el SVEA en la Comunidad Autónoma de Andalucía. En concreto, para la Vigilancia de: enfermedades transmisibles; enfermedades no transmisibles, lesiones y otras condiciones de salud; vigilancia en salud laboral; en salud ambiental; en seguridad alimentaria; además de otros eventos de interés en salud pública; y la alerta precoz y respuesta rápida en los distintos ámbitos.

ARGOS podrá utilizar e incorporar la información útil para la vigilancia derivada de otros sistemas de información de cualquier sector público y privado, dentro de los distintos niveles administrativos del SVEA (local -distritos y hospitales-, provincial -Delegaciones de Salud- y central), de conformidad con lo previsto en el artículo 41 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública. Su evolución va encaminada a mejorar la interoperabilidad entre sistemas, identificar nuevas fuentes de información, mejorar la trazabilidad de los datos, integrar los registros privados, establecer estrategias de reutilización de datos y herramientas ya disponibles y mejorar su escalabilidad sin perder de vista la confidencialidad de los datos registrados.

La inversión se alinea con los objetivos del componente 18, inversión 3 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno de España: Aumento de capacidades de respuesta ante crisis sanitarias.

Conclusiones

En conclusión, la reunión del 30 de octubre de 2023 en Sevilla ha servido para destacar varios mensajes clave para optimizar los beneficios del Programa de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). La importancia de establecer una comunicación eficaz en diversos niveles de gobernanza fue subrayada como un componente esencial para el éxito de los proyectos. La colaboración y la transparencia entre las autoridades locales, regionales y nacionales son fundamentales para garantizar una implementación coherente y coordinada.

Asimismo, se enfatizó la necesidad de compartir con la población, de una manera clara y tangible, el valor añadido de la Unión Europea. La percepción y comprensión de la ciudadanía acerca de los beneficios derivados de los proyectos PRTR son esenciales para construir un respaldo sólido y una participación activa. La participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil ha sido resaltada como un elemento clave para asegurar una representación de diversas perspectivas y experiencias, contribuyendo así a la implementación eficaz y equitativa de los proyectos.

Otro mensaje crucial ha sido la necesidad de disponer de más tiempo para la implementación. La complejidad y amplitud de los proyectos demandan un plazo más holgado para garantizar una ejecución exitosa y resultados sostenibles. La gestión del tiempo se presenta como un factor crítico para superar desafíos y maximizar el impacto positivo de las iniciativas.

Finalmente, se ha subrayado la importancia de pensar en la sostenibilidad a largo plazo de estos proyectos. Este enfoque implica considerar no solo la ejecución eficaz a corto plazo, sino también la viabilidad y continuidad de los resultados a medida que avanzan en el tiempo. La sostenibilidad financiera y operativa se presenta como un objetivo clave para asegurar que los beneficios de los proyectos PRTR puedan perdurar y continúen contribuyendo al bienestar y desarrollo a largo plazo. En resumen, la efectividad del PRTR se encuentra intrínsecamente ligada a la comunicación, la colaboración, la participación ciudadana, la gestión del tiempo y a la sostenibilidad a largo plazo.

Referencias

- ¹ Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/FondosEuropeos/Fondos-relacionados-COVID/MRR.aspx>
- ² Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), <https://planderecuperacion.gob.es/>
- ³ The European Semester, https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-semester_en
- ⁴ EuroHealthNet analyses on Health and the European Semester, <https://eurohealthnet.eu/publication/health-and-the-european-semester/>
- ⁵ How to achieve an Economy of Wellbeing with the support of the European Semester?, <https://eurohealthnet.eu/how-to-achieve-an-economy-of-wellbeing-with-the-support-of-the-european-semester/>
- ⁶ Economy of Wellbeing: the Council adopts conclusions, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/10/24/economy-of-wellbeing-the-council-adopts-conclusions/>
- ⁷ Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible 2020, https://commission.europa.eu/publications/2020-european-semester-annual-sustainable-growth-strategy_en
- ⁸ PERTE para la salud de vanguardia, <https://planderecuperacion.gob.es/como-acceder-a-los-fondos/pertes/perte-para-la-salud-de-vanguardia>
- ⁹ ATENPRO: Servicio Telefónico de Atención y Protección a las víctimas de la violencia de género, <https://violenciagenero.igualdad.gob.es/informacionUtil/recursos/servicioTecnico/home.htm>
- ¹⁰ Vivir en Casa, <https://vivirencasa.org/>
- ¹¹ Programa IMPULSO a la Formación Continuada de los profesionales sanitarios de Andalucía, <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/saludyconsumo/areas/investigacion-conocimiento/formacion-desarrollo-profesional/paginas/programa-impulso.html>