



EU-CELAC Cooperation on Territorial Cohesion - EU-ARGENTINA Regional Policy Cooperation on Multi-Level Governance Systems

A project of the Directorate General for Regional and Urban Policy (DG REGIO)
of the European Commission

Executive Summary ES

December 2017

This report has been elaborated by Ismeri Europa Srl (contract N° 2016CE160AT081).

Prepared by:
Mr Enrico Wolleb, Project Coordinator for Ismeri Europa Srl
Assisted by Mr Hugo Dellavedova and Mr Carlos Seggiaro

Approved by:

Date:



The information and views set out in this report are those of the author(s) and do not necessarily reflect the official opinion of the Commission. The Commission does not guarantee the accuracy of the data included in this report. Neither the Commission nor any person acting on the Commission's behalf may be held responsible for the use which may be made of the information contained therein.

SUMARIO

Introducción.....	4
En cuanto a la gobernanza multinivel y la gestión de proyectos de desarrollo.....	4
Efectos positivos sobre la gobernabilidad y la eficiencia de la reforma del FOFESO	5
Las necesidades de capacitación de las instituciones.....	6
Las visitas de estudio.....	6

INTRODUCCIÓN

Este trabajo analiza las decisiones del Ministerio del Interior de la República Argentina con respecto a la descentralización de las políticas de desarrollo de las Provincia, llevada a cabo de acuerdo a la nueva ley sobre la utilización del FOFESO que confiere a las Provincias la posibilidad de invertir en proyectos de desarrollo económico, en comparación con el modelo de las políticas de cohesión de la UE y propone una hoja de ruta para una gobernanza multi-nivel coordinada entre el Gobierno Nacional, las Provincias y Municipios, inspiradas en el modelo europeo.

El texto tiene en cuenta los resultados del trabajo realizado por los Ministerios Nacionales en Buenos Aires y en las provincias de Córdoba y Misiones.

El trabajo se focaliza sobre el tema de la descentralización de las políticas de desarrollo, sobre la gestión multinivel de las políticas y sobre las necesidades de capacitación para implementar un sistema de gestión similar al de los fondos estructurales y de inversión europeos (EIE).

Argentina es una República Federal en la cual las Provincias (que se asemejan a las Regiones NUTS 2 europeas) gozan de una amplia autonomía institucional; son responsables exclusivas de la educación, salud, seguridad pública y poseen competencias concurrentes con el gobierno central en todos los ámbitos del desarrollo económico.

Los municipios gozan de una autonomía institucional y política en su territorio, regulada por las Constituciones de las provincias. De hecho, las constituciones provinciales determinan el grado de autonomía, competencia y la extensión del territorio en el que ejercen sus prerrogativas.

Las competencias sobre el desarrollo económico no son reguladas en modo preciso en el sentido de que no hay una normativa ni una praxis operativa sistemática, que establezca una subdivisión de los ámbitos de acción dentro de cada competencia compartida en el campo del desarrollo económico. De hecho, no surgieron en las entrevistas con los Ministerios y las Provincias procedimientos estándar obligatorios de coordinación institucional para todos los Ministerios y autoridades provinciales y municipales.

A partir de los cuestionarios y entrevistas no alcanzamos a reconstruir el cuadro completo de intervención en materia de gestión del desarrollo, que realizan principalmente los Ministerios del Gobierno Central vinculados a sus temáticas específicas, divididos entre las diferentes secretarías y subsecretarías.¹

En resumen, la situación institucional que regula la política de desarrollo territorial y la gobernanza multinivel que el actual gobierno tiene como objetivo mejorar, se pueden resumir de la siguiente manera:

EN CUANTO A LA GOBERNANZA MULTINIVEL Y LA GESTIÓN DE PROYECTOS DE DESARROLLO

- Ausencia de una contabilidad económica provincial en materia de Ingresos y Producto.
- Escasa regulación de las responsabilidades compartidas entre los Ministerios y las Provincias, escaso peso institucional de los Municipios, con la excepción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de un par de otros municipios grandes.
- Coordinación institucional segmentada por Ministerios y por tipos de intervención y realizada a través de los Consejos Federales consultivos y otras estructuras de asesoramiento sobre temas particulares de desarrollo. No existe una referencia común a una estrategia compartida y comprensiva de los diferentes aspectos del desarrollo territorial.
- Ausencia de un marco estratégico y operativo sobre el desarrollo, compartido entre los diferenes

¹En este sentido hemos sugerido algunas tablas a los Ministerios que permitirían reconstruir, de modo aproximado, el gasto de cada Ministerio y de cada instrumento financiero disponible en los territorios provinciales.

niveles institucionales.

- Gestión “de corto plazo” de las políticas de desarrollo y concentración sobre proyectos individuales.
- Las decisiones de inversión no se hacen como parte de una estrategia territorial compartida por el gobierno central y provincial; falta un plan operativo plurianual de desarrollo por provincia, vinculado al plan nacional.
- Tendencia a trabajar en proyectos que forman parte de programas y fondos individuales en cuya gestión las provincias (excepto en algunos casos individuales) tienen limitada capacidad institucional.
- Ausencia de supervisión y evaluaciones obligatorias y sistemáticas.

EFFECTOS POSITIVOS SOBRE LA GOVERNABILIDAD Y LA EFICIENCIA DE LA REFORMA DEL FOFESO

- La reforma del FOFESO transfiere a las Provincias y Municipios, por primera vez, importantes recursos financieros para una intervención de desarrollo territorial.
- La reforma puede generar una mayor coordinación y sinergias entre las intervenciones de los Ministerios y de las Provincias en materia de desarrollo en la medida que los citados ministerios, además de su función de asesoramiento cofinancien las inversiones y ganen un mayor poder de incidencia y coordinación sobre las políticas provinciales de desarrollo. Ese es un camino que ya está siendo transitado.
- En la actualidad, las capacidades técnicas e institucionales de las provincias argentinas son insuficientes para crear una estrategia de desarrollo de largo plazo consensuada con la sociedad, para identificar, evaluar, formular, gestionar y medir el impacto de los proyectos que deberían emanar de esa estrategia. Sin embargo, la disponibilidad de los recursos va a permitir invertir en la capacitación de los funcionarios responsables.
- Puede generarse un efecto positivo para que las provincias se vean obligadas a construir las mencionadas capacidades. En particular, si los ministerios involucrados cooperan con las provincias en la formulación de estrategias compartidas.
- La reforma debería conducir a una transformación a mediano plazo de los métodos de gestión administrativa de las Provincias y Municipios haciéndolos menos burocráticos y más orientado hacia la resolución de problemas y a los resultados.
- La reforma, si se acompaña de una formalización de las estrategias, de los planes operativos y de formas comunes de gestión de los mismos, permitiría establecer métodos de trabajo que garanticen la "rendición de cuentas", la "transparencia", la "apertura" y la "asociación" de las decisiones políticas y administrativas. Principios que impregnan a los fondos europeos y que la reforma podría comenzar a establecer, incluso de manera voluntaria, en las instituciones responsables.
- La reforma debería conducir a las Provincias a pensar y actuar de forma estratégica respecto al desarrollo económico y colocar su acción sobre el mediano y largo plazo en lugar de quedarse en las intervenciones ocasionales y breves, no dictadas por la lógica de los resultados futuros, sino de contingencias electorales.
- La reforma también contiene el núcleo de un aspecto relevante de la lógica comunitaria de la intervención de la política de cohesión permitiendo la adopción de herramientas comunes y plurianuales de programación.

LAS NECESIDADES DE CAPACITACIÓN DE LAS INSTITUCIONES.

El análisis de la gestión de las políticas provinciales de desarrollo y las perspectivas de una descentralización posterior requieren no sólo de la adquisición de nuevos conocimientos, sino también de nuevas habilidades y competencias, en particular, referidas a los modelos y a las técnicas de intervención de la política regional europea.

Para acercarse al modelo europeo de gobernanza multinivel, el análisis de las modalidades operativas de las políticas de desarrollo nacional, provincial y comunal requieren de una intervención en dos niveles diferentes: una acción de "institution building" dirigida a mejorar las normativas y las organizaciones: los procedimientos y los procesos internos de las instituciones y las relaciones interinstitucionales. En este caso es necesaria una intervención de tipo legislativo o reglamentario para poner en claro, de manera obligatoria y sistemática, las etapas que permiten definir las decisiones del gasto para el desarrollo (proceso para definir estrategias y planes operativos de mediano/largo plazo) y el rol que cada institución posee en el nuevo modelo operativo.

El segundo nivel correspondería a una actividad de "capacity building" para reforzar las competencias necesarias en el seno de las administraciones para utilizar los instrumentos de gestión, los planes y los proyectos propios de los fondos europeos de desarrollo regional. Esta actividad de "Capacity Building" sería necesaria tanto para el gobierno nacional como para las provincias.

El workshop sobre la capacitación y el trabajo de campo en las provincias nos permiten realizar las siguientes conclusiones en lo referido a las necesidades de capacitación relacionadas al modelo europeo de gestión regional del desarrollo (FONDOS EIE).

Si bien es necesaria una amplia intervención para reforzar las capacidades de la provincia, se pueden señalar algunas competencias específicas consideradas prioritarias, entre las que se destacan:

- Gestionar un trabajo de cooperación multinivel con la Nación y entre los diferentes Ministerios (adaptando el modelo europeo);
- Definir presupuestos anuales y plurianuales para la gestión pública del desarrollo;
- Construir marcos institucionales y organizacionales aptos para la gestión del desarrollo;
- Definición de una estrategia provincial y de estrategias locales a mediano y largo plazo como base para acceder a fondos estructurales;
- Definición de diferentes tipologías de intervención pública;
- Definición de líneas operativas de acción para utilizar asignaciones presupuestarias específicas;
- Gestionar los recursos desde la fase de licitación: definición de la licitación, selección de proyectos, gestión, controles, monitoreo y evaluación, medición del impacto, etc.;
- Organización y gestión de redes de productores locales en todo el tejido socio-productivo.

LAS VISITAS DE ESTUDIO

El objetivo de las visitas fue el de analizar las modalidades de gestión de las políticas regionales descentralizadas y multinivel, financiadas por fondos EIE y, en particular, por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Durante las visitas, los funcionarios participantes han podido tomar conocimiento del funcionamiento de algunas políticas regionales en sectores relevantes para el desarrollo (incubadoras, parques tecnológicos, agencias de desarrollo, agencias para el Medio Ambiente y para la internacionalización de las empresas, Universidades vinculadas con actividades productivas en el sector de los agroalimentos, etc.).

Las provincias pilotos de Córdoba y Misiones han enviado, cada una, 4 funcionarios a 2 regiones europeas: Piemonte y la Provincia autónoma de Trento por un período de 4 días de trabajo.

Las visitas de estudio culminaron en el taller con las Provincias y los Ministerios Nacionales donde se llevó a cabo una amplia discusión del contenido del trabajo desarrollado para aprender a gestionar las políticas regionales y las intervenciones sectoriales y territoriales en base a lo visto en dos regiones europeas.

Los principales resultados y recomendaciones emergentes del workshop para las provincias argentinas participantes son las siguientes:

- Falta, en las provincias, una interacción sistemática entre las partes y la comunicación en sí misma es deficiente.
- Falta un procedimiento definido para trabajar en red multinivel, tanto vertical como horizontal.
- Las provincias deben, incluso de forma independiente, definir estrategias de desarrollo que se comparten con el territorio en una base de varios años; el ejemplo del Trentino demuestra cómo ésta herramienta permite la agregación de actores institucionales y económicos en la definición de una línea de acción común a seguir.
- Las provincias debe usar la programación estratégica y operativa para afirmar un concepto de desarrollo más amplio y a más largo plazo que el actual.
- Las provincias, en algunas áreas sensibles a sus especializaciones, deben definir una estrategia sectorial y crear herramientas políticas ad hoc para llevarlas a cabo, como las analizadas en Piemonte con los sectores de agroalimentos, mecatrónica y el Medio Ambiente, y en Trentino, con el sector de las construcciones en madera y la integración del turismo/paisaje/capacitación con la gestión y el uso del territorio.
- Establecer alianzas con estructuras regionales europeas que funcionen con éxito en ciertos sectores, como Habitech y Trentino Development.
- Utilizar el Consejo Provincial de Desarrollo para experimentar una gobernanza multinivel, definiendo internamente estrategias de desarrollo integradas entre ministerios en sectores como las Pymes, el apoyo a las exportaciones, etc.
- Desarrollar capacitación en técnicas de desarrollo locales/municipales de acuerdo con el modelo europeo.
- Desarrollar intervenciones de integración entre universidades y empresas para aumentar el valor agregado y el grado de innovación y competitividad. (Ver ejemplo de la Universidad de las Ciencias Gastronómicas de Pollenzo).
- Establecer formas de coordinación con los Ministerios del Gobierno Nacional sobre la cofinanciación de proyectos conjuntos considerados prioritarios por los planes provinciales.
- Continuar y profundizar la actual iniciativa de cooperación con la UE en términos de desarrollo de capacidades y transferencia de buenas prácticas europeas para proporcionar valor agregado y contenido innovador a la construcción de las políticas de desarrollo provinciales.