



EU-ARGENTINA REGIONAL POLICY COOPERATION ON MULTI-LEVEL GOVERNANCE SYSTEMS

INSTITUTION AND CAPACITY BUILDING ON REGIONAL POLICY PROGRAMMING AND IMPLEMENTATION

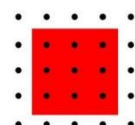
A project of the Directorate General for Regional and Urban Policy
(DG REGIO) of the European Commission

Service Contract No.2017CE160AT124

EXECUTIVE SUMMARY - ES

September 2019

This report has been elaborated by Ismeri Europa Srl.



ISMERI EUROPA

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.

EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Regional and Urban Policy

Directorate [Directorate letter] — [Directorate name -see organigramme]

Unit [Directorate letter.Unit number, e.g. A.1] — [Unit name -see organigramme]

Contact: [First name Last name]

E-mail: [...]@ec.europa.eu (functional e-mail if existing, or)

[First name.Last name]@ec.europa.eu

European Commission

B-1049 Brussels

EU-Argentina Regional Policy cooperation on multi-level Governance Systems
EXECUTIVE SUMMARY - ES

***Europe Direct is a service to help you find answers
to your questions about the European Union.***

Freephone number (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) The information given is free, as are most calls (though some operators, phone boxes or hotels may charge you).

Manuscript completed in [Month] [Year]

[Revised/Corrected/nth] edition

The European Commission is not liable for any consequence stemming from the reuse of this publication.

Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019

ISBN [number]

doi:[number]

© European Union, 2019

Reuse is authorised provided the source is acknowledged.

The reuse policy of European Commission documents is regulated by Decision 2011/833/EU (OJ L 330, 14.12.2011, p. 39).

EU-Argentina Regional Policy cooperation on multi-level Governance Systems
EXECUTIVE SUMMARY - ES

This report has been elaborated by Ismeri Europa Srl.

Prepared by:

- Prof. Enrico Wolleb, Project Coordinator for Ismeri Europa Srl
- Prof. Hugo Dellavedova, Ismeri Europe Srl
- Prof. Carlos Seggiaro, Ismeri Europe Srl
- Ing. Martín Dellavedova, Ismeri Europe Srl
- Dr. Andrea Naldini, Responsible of technical material
- Dr. Andrea Ciffolilli, Responsible of technical material
- Lic. Santiago Rolandi, Technical and Communication Assistant

Assisted by: The National Government of Argentina:

- Dr. Luis Rappoport, "Director Nacional de Políticas Regionales del Ministerio del Interior"
- Team of "Dirección Nacional de Políticas Regionales del Ministerio del Interior":
 - Lic. Gustavo Giber
 - Arq. German Regalini
 - Lic. Juan Escobar

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	6
INSTITUTION BUILDING	6
CAPACITY BUILDING	7
TALLER FINAL.....	10
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	10

INTRODUCCIÓN

La finalidad y los objetivos específicos del proyecto han sido, en general, muy exitosos y han despertado el interés político de los participantes en la implementación de un sistema de Gobernanza Multinivel similar al que regula la política de cohesión de la UE. La evolución reciente de las condiciones macroeconómicas y monetarias de Argentina hace aún más urgente la consolidación de las bases de una política de desarrollo eficaz.

Algunos de estos factores se derivan del alto nivel de protección de la economía nacional y la falta de competencia debido a la baja propensión a desarrollar el comercio internacional de manufacturas y de servicios empresariales. El mercado interno está muy distorsionado por la descoordinación de los impuestos locales y nacionales, una serie de diferentes subsidios y la concentración de los impuestos en las empresas agrícolas, que influyen en los precios relativos de los bienes y servicios, penalizan a las empresas exportadoras y generan un déficit público creciente.

La necesidad de cambiar y mejorar la gestión del gasto público, de desarrollar la competitividad de la industria manufacturera y de los servicios y de mejorar el comercio ya estaba implícita en los factores que favorecieron la crisis monetaria, y se vio reforzada por la firma del acuerdo comercial UE-Mercosur, que prevé una apertura progresiva del mercado a los bienes de la UE y viceversa.

Como resultado de nuestro análisis de contexto y de las normas en vigencia, como así también del diálogo constante con la Dirección Nacional de Políticas Regionales y las Provincias, se han podido identificar los cambios institucionales necesarios para la adopción de los principios y prácticas de Gobernanza Multinivel.

Todos los pasos de la organización del proyecto se han discutido con la Dirección Nacional de Políticas Regionales del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Viviendas y los resultados se han informado sistemáticamente para verificar la correcta ejecución del trabajo.

Las actividades del proyecto pueden destacarse en las tareas asociadas con el "Institution building" del Ministerio del Interior y la "Capacity building" de las 5 Provincias.

INSTITUTION BUILDING

En la Tarea 2 se realizaron tres tipos de actividades:

1. Asistencia técnica a la Dirección Nacional de Políticas Regionales para preparar documentos técnicos;
2. Reuniones con altos funcionarios ministeriales y miembros del Senado y de la Cámara de Diputados;
3. Capacitación y tutoría a las agencias nacionales de desarrollo y a los representantes de ministerios nacionales que se ocupan de la planificación territorial.

Los documentos pertinentes en los que se explique el modelo de intervención de la UE, desde los principios básicos hasta los procedimientos operativos y de gestión actuales, han sido puestos a disposición de los funcionarios y expertos argentinos en una Plataforma Moodle creada por ISMERI; la misma ha sido un instrumento eficaz en términos de sostener la continuación de las actividades de capacitación y consultoría y puede ser desarrollada más a

fondo en el futuro para profundizar en los aspectos de la Gobernanza Multinivel que no eran relevantes para el presente proyecto.

Durante las sesiones de capacitación a distancia y en el aula se presentaron, explicaron y abrieron al debate con los funcionarios las principales características de Gobernanza Multinivel para identificar su relevancia en el contexto local y los obstáculos para su plena implementación.

Por lo tanto, este proyecto dio inicio a un debate nacional sobre la forma, la dimensión y las normas que debería adoptar un fondo de cohesión y continuará en los próximos meses.

CAPACITY BUILDING

Una segunda parte del proyecto se centró en el desarrollo de las capacidades de las provincias con relación a los principios y prácticas de gestión de Gobernanza Multinivel. Cinco provincias (Jujuy, Misiones, Rio Negro, San Juan y Santa Fé) participaron en las sesiones de desarrollo de capacidades (encabezadas por el Ministerio de la Producción o por el Ministerio de Ciencia y Tecnología), con la asistencia de 150 personas, entre funcionarios y expertos locales. Por primera vez, de manera sistemática, las Provincias contemplaron y practicaron un método Gobernanza Multinivel en el que los funcionarios de diferentes ministerios, instituciones públicas y semipúblicas, universidades y municipios se integraron en grupos de trabajo para identificar conjuntamente los ejes productivos, prioridades y acciones, y asignar recursos en consecuencia.

Las actividades de capacitación han consistido en 5 módulos de cien horas, incluyendo la preparación de los mismos.

Se diseñó un curso específico para cada provincia y los contenidos de los 5 Módulos se cargaron y organizaron para llevar a cabo de acuerdo con los requerimientos particulares de los expertos y de los participantes.-

El diseño de la capacitación previsto para los 5 Módulos incluye que una parte del proceso de aprendizaje se realice a distancia mediante el uso de la Plataforma Moodle asistidos por los expertos vía Web y otra parte con la presencia en el lugar de uno o dos entrenadores.

Le fue solicitada a las Provincias la identificación de un número de 20 funcionarios de su administración vinculados al tema del desarrollo, incluidos un representante de INTA¹, INTI² y COFECYT³.

El método de capacitación se ha basado en una combinación de métodos que se utilizan de acuerdo con los objetivos de cada Módulo.

a) Preparación y adaptación del material de capacitación.

Los módulos 0 and 1 explican los principios teóricos y operativos de la Gobernanza Multinivel, utilizando ejemplos de prácticas regionales y documentos oficiales de la UE aplicados a la situación de Argentina.

¹ Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, <https://www.argentina.gob.ar/inta>

² Instituto Nacional de Tecnología Industrial, <https://www.inti.gob.ar/>

³ Consejo Federal de Ciencia y Tecnología, <https://www.argentina.gob.ar/cofecyt>

Los Módulos 2 y 3 constituyen el núcleo del ejercicio sobre el sistema de gobernanza multinivel aplicado al desarrollo regional. Se solicitó a las Provincias la elaboración de un Plan Operativo, simplificado y de alcance limitado, basado en 2 o 3 ejes prioritarios, definiendo las prioridades de inversión, las metas y las líneas de actuación, enseñadas en los módulos anteriores.

b) Directrices y plantilla

Para facilitar y armonizar el trabajo de los participantes de las Provincias, hemos elaborado una Guía, que cuenta con una descripción detallada del contenido de cada capítulo y de los párrafos, con ejemplos y con referencia a documentos oficiales.

c) Adaptación de los documentos oficiales pertinentes de la UE

Las regulaciones de la UE sobre los Fondos Estructurales fueron reducidas y se simplificó la reglamentación del FEDER adaptándolas a las necesidades de los proyectos.

Las 5 Provincias llevaron a cabo el trabajo en el momento adecuado y cumplieron los compromisos asumidos con el Gobierno Nacional y la asignación UE-CELAC.

Las 4 provincias involucradas y la Provincia de Río Negro hasta el momento de retirarse, ejecutaron el plan bajo la coordinación de Ismeri y respetando los principios de la gobernanza multinivel y los resultados del trabajo proporcionan una planificación realista y factible para las Provincias que podrán utilizar en cualquier momento. La focalización del trabajo sobre ejes y objetivos relevantes para la Provincia ha sido un componente importante para el éxito final.

Podemos identificar algunos aspectos críticos comunes a las Provincias que se necesita resolver para poder implementar la reforma.

El primero y más importante de estos problemas es la falta de datos esenciales necesarios para la programación. Pocos datos macroeconómicos, sectoriales y de empleo son recopilados, y se utilizan metodologías diferentes debido a que en algunos casos son producidos a nivel Nacional y en otros a nivel Provincial. La fiabilidad de los datos recolectados a nivel Provincial es dudosa, haciendo las comparaciones difíciles, si no casi imposibles.

La segunda cuestión, que consideramos una consecuencia de la primera, es que los funcionarios no están habituados a utilizar los datos como una base de información necesaria para un análisis estratégico, de manera transversal a los sectores y a los datos macro sociales y de empleo.

Los Programas Operativos, como ejercicio de trabajo práctico, aplicado a algunas prioridades provinciales, corresponden a los Módulos 2, 3 y 4 del programa de "Capacity Building" y se encuentran en la Plataforma Moodle. Incluyen las directrices de los Planes Operativos, las normas y prácticas de seguimiento y evaluación de la gestión, además de ejemplos de las mejores prácticas y proyectos emblemáticos de la UE.

Los resultados alcanzados y las limitaciones que surgieron del proceso son los siguientes:

- Se elaboraron cuatro Planes Operativos siguiendo el método adoptado por la Unión Europea y reflejando los principios básicos de la Gobernanza Multinivel: estos planes cubren 9 sectores y entre 15 y 20 cadenas productivas locales; dos regiones distintas en las 4 Provincias han sido objeto de un análisis territorial y de un grupo de intervenciones específicas (llamados ámbitos territoriales) e involucrando a casi 40

municipios.

- El trabajo ha sido realizado por un grupo de diez a quince funcionarios en cada provincia, sumado a diez funcionarios del INTI e INTA, con la participación de la Dirección Nacional de Políticas Regionales del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, junto a varios Ministros Provinciales que facilitaron y agilizaron su realización.
- Los 15/20 funcionarios seleccionados recibieron capacitación teórica y práctica intensiva, incluyendo la participación de un espectro más amplio de organizaciones tales como: universidades, incubadoras de empresas, funcionarios de diferentes ministerios provinciales y autoridades nacionales. Finalmente, se registraron en la Plataforma Moodle 150 funcionarios e hicieron uso de los servicios disponibles.
- La Plataforma MOODLE, ha sido y lo continúa siendo, una herramienta para extender la participación de otras administraciones y personalidades interesadas. La mayoría de las actividades realizadas fueron novedosas en la práctica administrativa Provincial y nacional y nunca en el pasado se habían ejecutado de manera sistemática.
- El trabajo práctico en grupos ha permitido (de manera sistemática) la colaboración horizontal de distintas reparticiones y Ministerios Provinciales con competencia y ámbitos de acción diversos, lo cual no era habitual hasta ahora.
- La participación activa de los numerosos municipios en cada reunión discutiendo la definición de los Planes Operativos fue fundamental, lo que condujo a una discusión activa de las necesidades, sugerencias y compromisos de acuerdo con los principios de subsidiariedad.
- Participaron 5 universidades, incubadoras de impresa y otras instituciones. INTI e INTA lograron un resultado de colaboración importante en el marco de las reuniones de capacitación y de elaboración de los Planes Operativos, aportando ideas y contenido técnico-estratégico a las prioridades de inversión de las cadenas provinciales, marcando así una mayor participación formal respecto al pasado.
- La planificación de las intervenciones en un plazo de 4 años que obligó a plantear una visión plurianual de las acciones y de las prioridades fue un resultado importante. A esta práctica novedosa se le suma el ejercicio de compartir los recursos entre los diferentes objetivos prioritarios y las líneas de intervención o de actuación, lo que implica un análisis del contenido y del costo de las acciones.
- En cada Programa Operativo Provincial se elaboró un marco financiero detallado por eje productivo y prioridad de inversión para los 4 años de vida del Programa Operativo.

¿Qué debilidades se han identificado?

- Existe un enfoque hacia los sectores tradicionales, especialmente en aquellos vinculados a la producción primaria, y hay un conocimiento insuficiente de los servicios de fabricación o productivos necesarios para completar la cadena y agregar valor a la producción primaria. No parece haber una estrategia que se centre en la innovación y la mejora de la producción a través de innovaciones tecnológicas orientadas a las producciones actuales para hacerlas competitivas en el mercado internacional;

- El sector público tiende a asumir un exceso de tareas y responsabilidades al mezclar en las intervenciones la dimensión social con la económica y, por lo tanto, a no finalizar las intervenciones al desarrollo económico al crecimiento de la producción y del empleo en las empresas;
- La cooperación interprovincial en políticas de desarrollo sectorial no se practica, incluso cuando podría llevar a potenciales beneficios para crear redes de colaboración, fortalecer cadenas nacionales; se opera como si se estuviese en un contexto de economía cerrada y la competencia fuese solamente a nivel nacional;
- Emerge una insuficiente capacidad para trabajar en colaboración público-privada para estimular la inversión empresarial y el empleo; un papel paternalista de las instituciones que no responsabilizan al sector privado;
- Lo que surge es un excesivo de peso asignado al sector público y al gasto público como generador de actividades económicas y productor de servicios con poco impacto en el empleo del sector privado;
- Falta coordinación entre los proveedores de tecnología e innovación, las empresas privadas y el sector público a nivel nacional y provincial;
- Las Pymes no tienen suficiente capacidad para formular una demanda de innovación ni para conectarse con organismos que producen conocimientos tecnológicos.

TALLER FINAL

Los planes fueron presentados en cada Provincia en un evento al que asistieron funcionarios económicos, políticos y administrativos (referirse al anexo).

Además, todas las Provincias fueron invitadas a un evento que se celebró el día 10 de Julio en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y atrajo el interés y la participación de 10 provincias, Ministros y Secretarios provinciales, equipos técnicos, junto con INTA e INTI, referentes de COFEPLAN⁴ y COFECYT, y el compromiso compartido e interés sostenido en la generación de una política federal de desarrollo.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los objetivos y el contenido del proyecto estaban perfectamente alineados con el deterioro del contexto económico, en el que el objetivo de mejorar la eficiencia y la eficacia del gasto público se hizo imprescindible.

Los objetivos de la política de cohesión de la UE de centrarse en la inversión pública, reforzar la competencia en las empresas, desarrollar el comercio y el empleo en los sectores comerciales y apoyar la competitividad de las regiones menos desarrolladas responden a las necesidades de la economía argentina.

Las presentes conclusiones han sido concordadas con la Dirección Nacional de Políticas

⁴ Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial, <https://www.argentina.gob.ar/interior/cofeplan>

Regionales del Ministerio del Interior

El trabajo del presente proyecto, realizado con el apoyo de la Unión, ha preparado el camino para una reforma de los procedimientos de toma de decisiones económicas de las Provincias. El éxito del proyecto ha producido una demanda de capacitación para extender la formación y la capacidad institucional a las 23 provincias y lograr una mayor participación de las agencias del gobierno nacional, mejorando así la receptividad en el contexto institucional del nuevo sistema.

Una segunda fase debería hacer un seguimiento y evaluar los resultados de la primera fase, ampliar y profundizar el contenido de la capacitación sobre los principios de Gobernanza Multinivel en la Plataforma, aumentar el número de funcionarios e instituciones beneficiarias, profundizar su alcance para cubrir el ciclo de gestión de los programas de cohesión con más detalle y aumentar y formalizar los resultados del trabajo práctico. Para lograr todos estos objetivos, el programa de capacitación debería durar alrededor de 12 meses y debería endurecer las condiciones de participación, pidiendo a los involucrados que apliquen lo aprendido y el resultado del trabajo práctico.

La capacitación de los funcionarios de las Provincias debería ser extendida a un grupo de funcionarios de las Agencias nacionales para apoyar la implementación de la Gobernanza Multinivel y los cambios dentro de los ministerios e implementarlos tanto a nivel central como provincial. Para ello, los participantes de los ministerios nacionales deberían ser seleccionados sobre todo de entre las tres principales agencias nacionales de desarrollo. Dos de estas agencias, el INTI y el INTA, están descentralizadas en las provincias, y la tercera agencia es responsable de la coordinación de la política nacional de investigación y tecnología.

La capacitación, similar al método de la fase anterior, debería tener por objetivo capacitar a los formadores; centrarse en la práctica de las normas y racionalizarlas en los actuales procedimientos de planificación del desarrollo y difundirlas en sus instituciones mediante la capacitación de otros funcionarios.

La segunda fase del proceso que conduce a una reforma requiere que las instituciones gubernamentales provinciales y nacionales aumenten su compromiso y se comprometan a incorporar progresivamente los principios más relevantes del sistema de Gobernanza Multinivel en sus operaciones actuales. En otras palabras, el nivel de compromiso interno tiene que aumentar significativamente e involucrar a la esfera política, mientras que las habilidades y competencias de la administración aumentan como resultado de la intervención.

Los objetivos de una segunda fase pueden describirse de la siguiente manera:

A nivel provincial

Ampliar el público de funcionarios capacitados, al aumentar el número de Provincias involucradas y profundizar el nivel técnico del contenido de la capacitación en relación con la implementación y seguimiento de las actividades. Para las Provincias que ya han llevado a cabo la primera fase, la capacitación y el trabajo práctico pueden ampliarse e incluir a otros Ministerios Provinciales y profundizar en los aspectos de la gestión a través de actividades de seguimiento y control. En vista de la implementación de un mercado de bienes más abierto a la competencia internacional (acuerdo EU-MERCOSUR), la cooperación EU-CELAC debería concentrarse en la formación y la transferencia de competencias en las políticas de apoyo a las Pymes, que han tenido éxito en muchas regiones europeas para la política regional de

cohesión.

A nivel del gobierno nacional

Para fortalecer el nivel nacional con el fin de coordinar y apoyar el proceso, la actividad de desarrollo institucional y de capacidades debe incluir a clave y sus organismos que constituyen la columna vertebral del actual sistema de asistencia técnica, en la industria agricultura y ganadería, servicios a las Pymes e innovación, e investigación y desarrollo. Estos organismos aseguran una "continuidad" en el ámbito de la gobernanza de las políticas.

En conjunto, el INTA y el INTI emplean a casi 9.000 técnicos, tanto a nivel provincial como nacional, y un tercer organismo, el COFECYT, es responsable de coordinar las políticas provinciales de investigación, ciencia y tecnología. Este grupo debe ser capacitado para apoyar las actividades de reforma a nivel nacional y para organizar sistemáticamente la participación de las oficinas provinciales, en apoyo de su planificación, con estudios de factibilidad y análisis estratégicos de diferentes áreas y sectores.