



# REFUERZO DE LA BUENA GOBERNANZA Y DE LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA PARA LA POLÍTICA DE COHESIÓN

- ACCIÓN PILOTO EN COOPERACIÓN CON LA OCDE -

## CONTEXTO

Unas instituciones de calidad y unas administraciones que funcionen correctamente son determinantes para la eficacia y el impacto de los fondos de la UE en los Estados miembros y en las regiones. En cuanto a la financiación de la política de cohesión de la UE, el séptimo informe de cohesión y las investigaciones recientes del mundo académico y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) han puesto de manifiesto que las regiones con instituciones débiles se enfrentan a mayores dificultades a la hora de absorber eficazmente los fondos de cohesión y desarrollo regional y de sacar el máximo provecho a las inversiones que estos fondos respaldan. La calidad de la gobernanza en todos los niveles de gobierno influye en la manera en que la inversión en cohesión se traduce en un mayor crecimiento. Además, unas instituciones (y unas prácticas institucionales) de calidad pueden incidir positivamente en el rendimiento de las inversiones en política de cohesión, la competitividad regional y el crecimiento económico, mientras que unas instituciones de mala calidad tendrán un efecto adverso. Así pues, es esencial invertir en la gobernanza, desarrollar unas capacidades adecuadas en todos los niveles de gobierno para gestionar los fondos de la UE y diseñar estrategias de inversión sólidas.

## EL PROYECTO PILOTO

En junio de 2018, se puso en marcha la acción piloto para anticipar el desarrollo de la capacidad administrativa en preparación para el período de programación 2021-2027, con el fin de proporcionar el apoyo práctico de los expertos de la Comisión y la OCDE para reforzar la capacidad administrativa de las autoridades que gestionan a diario los fondos de la UE. El objetivo es probar y desarrollar nuevas soluciones para reforzar la capacidad administrativa en el período presupuestario posterior a 2020.

### Fase I

- ▶ Determinación de los puntos fuertes y las deficiencias específicas que se deben subsanar mediante un proceso participativo que integre a todos los agentes pertinentes.
- ▶ Preparación de hojas de ruta con hitos, metas y plazos para subsanar las deficiencias.

### Fase II

- ▶ Aplicación de las principales acciones pertinentes de las hojas de ruta.



## LOS CINCO PROGRAMAS PARTICIPANTES

- El programa «Infraestructuras de transporte, medio ambiente y desarrollo sostenible» en Grecia
- El programa regional de Lubelskie en Polonia
- El programa regional de Extremadura en España
- El programa «Competitividad y cohesión» en Croacia
- El programa «Regiones en crecimiento» en Bulgaria

*Este marco analítico sirvió de base para el proceso de diagnóstico destinado a elaborar las hojas de ruta para el desarrollo de la capacidad administrativa.*

## CONCLUSIONES PRINCIPALES



### Reto 1: Gestión de personas y organizaciones

- Las autoridades de gestión suelen contar con personal cualificado y profesional; sin embargo, este personal no se percibe ni se gestiona como un activo estratégico.
- Existe un deseo generalizado de desarrollar más formación, pero los módulos de aprendizaje y desarrollo carecen de una visión estratégica y están infrautilizados.
- Las autoridades de gestión deben poder contratar y retener a las personas más cualificadas, pero consideran que sus opciones para hacerlo son limitadas.



### Reto 2: Aplicación del programa estratégico

- Las autoridades se enfrentan a retos comunes en su enfoque estratégico para la aplicación de las inversiones, lo que afecta a su eficacia.
- Existe margen para desarrollar asociaciones más sólidas entre las partes interesadas, especialmente con los beneficiarios, por ejemplo, mediante enfoques más adaptados y específicos.



### Reto 3: Condiciones marco favorables

- Las condiciones marco, tales como la calidad regulatoria, la seguridad y la estabilidad jurídicas, la burocracia y la calidad de las instituciones, ejercen una presión significativa sobre la capacidad global de inversión y la calidad de los resultados.



### Retos de primer nivel

- Hay margen para una mayor innovación en la forma en que operan las autoridades de gestión y en la aplicación práctica de los programas.
- Las iniciativas para desarrollar la capacidad administrativa de las autoridades de gestión deben llevarse a cabo a la escala adecuada y con un enfoque estratégico y global.

## RECOMENDACIONES CLAVE

Desarrollar una base empírica para las iniciativas de mejora organizativa a través de **encuestas más sistemáticas sobre la implicación de los empleados**

**Detectar** las competencias deseadas y orientar los procesos empresariales, como la gestión del rendimiento, la formación y el desarrollo, para **mejorar y premiar** dichas competencias

Revisar la estrategia de acceso a los candidatos y las estrategias de **imagen de los empleadores** para ampliar la oferta de candidatos cualificados

Explorar las opciones de **movilidad interna** para el personal, es decir, la «rotación» a corto plazo en distintas partes de la autoridad de gestión

Establecer prioridades de inversión en los programas operativos que reflejen las necesidades de desarrollo nacionales y regionales, incluyendo a las **partes interesadas** de los programas operativos en la definición y validación de las **prioridades de inversión**

Crear un **foro de intercambio** entre las autoridades de gestión y los organismos de coordinación

Poner en marcha programas o talleres de formación específicos para diseñar unos **indicadores de producción y resultados** y unas **técnicas de evaluación de datos y acciones** sólidos, y su aplicación

Elaborar una **estrategia y un plan de acción para el desarrollo de capacidades adaptados** a los distintos tipos de autoridades locales que participan en los programas operativos, siguiendo un enfoque participativo (diálogo con las autoridades locales y organismos nacionales pertinentes)

## AUTORIDADES DE GESTIÓN

### *Recomendaciones para el reto 1: Gestión de personas y organizaciones*

**Con el fin de potenciar una mano de obra cualificada y adaptable con la combinación adecuada de competencias para una gestión eficaz de los fondos de la UE, las autoridades de gestión podrían:**

- Identificar las competencias actuales y necesarias para una administración eficaz de los Fondos EIE mediante herramientas como el marco de competencias y la herramienta de autoevaluación de la Comisión Europea, el compromiso con los empleados y las partes interesadas, y la evaluación comparativa con otras autoridades de gestión.
- Hacer un inventario de las capacidades existentes e identificar los puntos fuertes y los puntos débiles.
- Estudiar cómo las herramientas existentes, como los módulos de aprendizaje y desarrollo, los grupos específicos, las redes de intercambio de conocimientos informales, etc., podrían servir de base para el desarrollo o la revisión de un marco de competencias y la evaluación de las capacidades.

**Con el fin de atraer y contratar a candidatos con las capacidades adecuadas, las autoridades de gestión podrían:**

- Emplear herramientas adicionales para atraer a candidatos más allá de los grupos de candidatos tradicionales, por ejemplo a través de las redes sociales, de un mayor compromiso con las universidades y de la renovación de las descripciones de los puestos de trabajo y los portales de solicitud de empleo.
- Ajustar los procesos de contratación cuando sea posible para examinar una gama más amplia de capacidades y competencias durante la evaluación.
- Considerar la forma en que los procesos de incorporación y los programas de iniciación podrían utilizarse de manera más eficaz para integrar a los nuevos miembros del personal y dotarles de las capacidades necesarias para que se pongan al día y sean operativos lo antes posible.

**Con el fin de mejorar la orientación estratégica y a largo plazo del aprendizaje y el desarrollo, las autoridades de gestión podrían:**

- Desarrollar una base empírica sobre la necesidad de capacidades a través del análisis de las carencias (véase más arriba) y la recogida de opiniones del personal de niveles operativos y de gestión sobre sus necesidades de aprendizaje y desarrollo.
- Asignar una mayor responsabilidad al personal en lo que respecta a su propio desarrollo profesional mediante la ampliación de las opciones de aprendizaje disponibles, por ejemplo, formación presencial, cursos en línea y talleres interactivos. La herramienta de la Comisión Europea para apoyar el intercambio inter pares (el instrumento «TAIEX-REGIO Peer2-Peer») podría utilizarse a este fin.
- Armonizar las iniciativas de aprendizaje y desarrollo con un marco de competencias e integrarlo como parte de los procesos de gestión del rendimiento y desarrollo de la carrera profesional en curso.

**Con el fin de mejorar la implicación y la motivación de los empleados, las autoridades de gestión podrían:**

- Desarrollar una base empírica a través de encuestas sobre la implicación de los empleados y entrevistas de salida más sistemáticas. Debería difundirse entre un público lo más amplio posible para mejorar la comparabilidad, teniendo el suficiente cuidado de comunicar los objetivos de antemano y lograr la aceptación del personal de alta dirección.
- Mejorar la comunicación en torno a los procesos institucionales clave, como la gestión del rendimiento, para mejorar la disponibilidad de la información y aumentar la transparencia en las decisiones que afectan a las carreras profesionales del personal, como los ascensos, el acceso a la formación, la remuneración vinculada al rendimiento, etc.
- Desarrollar un compromiso más sistemático por parte de la alta dirección y el liderazgo para las iniciativas de implicación de los empleados a través de «asambleas públicas», grupos de debate y formación especializada para los directivos.

**Con el fin de desarrollar las capacidades de planificación estratégica del personal para hacer frente a los retos del período 2021-2027, las autoridades de gestión podrían:**

- Posicionar las unidades de recursos humanos de manera más estratégica para que puedan desempeñar un papel más importante en la consecución de los objetivos organizativos, en particular mediante la identificación, la contratación y el desarrollo del talento de alto potencial.
- Supervisar el impacto de las políticas y los procedimientos de recursos humanos, recopilar y revisar los datos del personal, y ajustar las políticas cuando proceda, en particular a través de la reasignación de recursos de capital humano y presupuestarios en consonancia con los objetivos de la organización.
- Identificar las competencias deseadas y orientar los procesos administrativos, como la gestión del rendimiento y el aprendizaje y el desarrollo, para mejorar y recompensar estas competencias.

### **Con el fin de garantizar que su estructura organizativa es adecuada, las autoridades de gestión podrían:**

- Determinar si la estructura organizativa existente responde a los retos del período posterior a 2020 y es lo suficientemente ágil para aprovechar al máximo las oportunidades.
- Determinar el margen de maniobra en contextos en los que una legislación rígida hace inviable el cambio generalizado, mediante la participación del personal operativo y de la dirección en un diálogo sobre los recursos y los procesos empresariales.
- Identificar las formas de ajustar el flujo de trabajo a los recursos de personal utilizando de manera más estratégica las posibilidades de contratos temporales o a corto plazo.

### **Con el fin de mejorar la movilidad interna y la adecuación de las capacidades, las autoridades de gestión podrían:**

- Desarrollar una reserva del personal con las cualificaciones, las capacidades y las competencias adecuadas para realizar una comisión de servicio de corta duración o un intercambio de puesto en otra parte de la autoridad de gestión.
- Integrar la movilidad interna en los planes de gestión del rendimiento, el aprendizaje y el desarrollo, de modo que pueda utilizarse como herramienta para que los directivos fomenten el desarrollo profesional del personal que depende de ellos.
- Comunicar claramente las oportunidades, los requisitos y las expectativas a todo el personal y simplificar los procesos de aprobación de la movilidad interna.

### **Con el fin de mejorar la gestión del conocimiento y los flujos de comunicación, las autoridades de gestión podrían:**

- Desarrollar y apoyar a las comunidades de práctica o los grupos de debate del personal a nivel operativo, con la participación, cuando proceda, del nivel directivo, para mejorar el flujo de conocimientos cuando se perciba que las rigideces organizativas o institucionales provocan cuellos de botella en la programación.
- Desarrollar una intranet en la que el personal pueda acceder a la información sin necesidad de recurrir a canales más formales (por ejemplo, una respuesta por escrito a preguntas también por escrito sobre la interpretación de la legislación).
- Cuando existan herramientas tales como los sistemas de seguimiento de documentos, las autoridades de gestión deberían invertir tiempo en desarrollar una cultura común sobre la forma en que el personal utiliza estos sistemas, ya que a menudo las diferencias de enfoque pueden atenuar la eficacia de un sistema.

## ***Recomendaciones para el reto 2: Aplicación estratégica de los programas operativos***

### **Con el fin de adoptar un enfoque más estratégico en la planificación, la programación y la fijación de prioridades, las autoridades de gestión podrían:**

- Examinar el impacto de cada etapa del proceso de aplicación a fin de determinar cómo gestionar el programa de modo que contribuya a la consecución de sus objetivos y, al mismo tiempo, a las ambiciones en materia de desarrollo del sector nacional o regional.
- Establecer prioridades de inversión que reflejen las necesidades de desarrollo nacionales y regionales mediante la integración de las partes interesadas en el proceso de definición y validación de las prioridades de inversión, a fin de asegurar la solidez y aumentar las bases empíricas y el potencial de respuesta a las convocatorias de proyectos (mediante una mayor «apropiación»).
- Identificar objetivos comunes o complementarios entre los distintos programas o prioridades al comienzo de un período de programación y definir los criterios de los proyectos que puedan fomentar esa complementariedad.
- Introducir incentivos para captar sinergias dentro de los programas y entre ellos, por ejemplo, mediante la introducción de puntos de bonificación para los proyectos que ayuden a alcanzar los objetivos en más de un eje prioritario o para los proyectos integrados que contribuyan a más de un programa.

### **Con el fin de optimizar la coordinación para el diseño y la aplicación de los programas, las autoridades de gestión podrían:**

- Hacer balance de los mecanismos de diálogo existentes (grupos de trabajo temáticos, redes, comités, subcomités, etc.) y determinar si es necesario complementarlos con un órgano de diálogo multilateral que se centre exclusivamente en el programa, o que apoye el diálogo entre las diferentes autoridades de gestión del país, o bien determinar si es necesario racionalizar y ajustar los actuales órganos de diálogo. Garantizar que los mecanismos de diálogo tengan objetivos claros.

### **Con el fin de abordar la falta de información, mejorar el intercambio de conocimientos y ampliar la comunicación, las autoridades de gestión podrían:**

- Desarrollar un enfoque ascendente más sólido para el intercambio de información y conocimientos a lo largo de todo el sistema de aplicación, con la introducción de oportunidades de interacción periódicas para la comunicación bidireccional

con los órganos intermedios y los beneficiarios en relación con los cambios en la reglamentación, los procesos o los programas.

- Garantizar una comunicación periódica y bien estructurada con los beneficiarios, incluso mediante la comunicación activa de los beneficios que los fondos ofrecen a los beneficiarios para alcanzar sus objetivos de desarrollo.
- Ofrecer a los ciudadanos la oportunidad de expresar sus opiniones y comprender las necesidades de inversión locales, los resultados de los proyectos propuestos, o los fondos de la UE en general.

**Con el fin de desarrollar la capacidad de los beneficiarios de forma eficaz, las autoridades de gestión podrían:**

- Racionalizar el proceso de interacción y de apoyo a los beneficiarios, por ejemplo, a través del establecimiento de un punto de contacto único para los beneficiarios a lo largo de todo el ciclo de ejecución de los proyectos.
- Mejorar la frecuencia y la calidad de la orientación y el apoyo prestados a los beneficiarios tanto por parte de las autoridades de gestión como de los organismos intermedios, mediante el desarrollo de un conocimiento exhaustivo de sus beneficiarios y de su capacidad real al comienzo del período de programación, y a través de los déficits de capacidad detectados como base para determinar quién debe ayudar a desarrollar capacidad en ámbitos específicos y cómo ha de hacerlo.
- Promover el intercambio regular y constante de información con los beneficiarios y entre ellos a través de talleres interactivos, redes, tutoriales en línea, etc.
- Colaborar con organizaciones de apoyo a beneficiarios, como consultores, cámaras de comercio y asociaciones de gobiernos regionales, para identificar las necesidades de capacidad e impartir los talleres correspondientes.

**Con el fin de colaborar activamente con una amplia base de partes interesadas externas, las autoridades de gestión podrían:**

- Garantizar la implicación de las partes interesadas a lo largo de todo el ciclo de inversión del programa, desde el proceso de planificación y aplicación hasta la fase de seguimiento y evaluación.
- Desarrollar plataformas de diálogo multilaterales con las partes interesadas para obtener contribuciones más amplias y eficaces de las partes interesadas, como la creación de un foro de diálogo intersectorial sobre los Fondos EIE con una amplia base de participantes formada por los beneficiarios, otros órganos del sector público, el sector privado y la sociedad civil, etc.

**Con el fin de lograr que los procesos de aplicación del programa sean más estratégicos, las autoridades de gestión podrían:**

- Ampliar los canales a través de los cuales se efectúan las convocatorias (por ejemplo, a través de medios sociales, aplicaciones específicas, reuniones de cámaras de comercio, asociaciones profesionales, universidades, redes de ONG, etc.).
- Diseñar un proyecto piloto para probar nuevos enfoques en los procesos de convocatorias y selección de proyectos.
- Crear una reserva de proyectos listos para que la autoridad de gestión pueda ponerlos en marcha lo antes posible una vez que se inicie el nuevo período, y reducir al mínimo el impacto de tener que llevar los proyectos a un nuevo período de programación.

**Con el fin de ampliar las prácticas de medición del rendimiento en apoyo de las bases empíricas y las evaluaciones de resultados, las autoridades de gestión podrían:**

- Empezar programas de formación o talleres dedicados a diseñar unos indicadores de producción y resultados, y unas técnicas de evaluación de datos y acciones sólidas, y comprender cómo aplicar lo aprendido al diseño, la programación y los ajustes de los programas. Estos talleres pueden diseñarse y aplicarse a nivel nacional para todas las autoridades de gestión (por ejemplo, por parte de un organismo nacional de coordinación junto con una agencia estadística) o a nivel de la UE para las autoridades nacionales de coordinación y las autoridades de gestión.
- Complementar la recogida de datos cuantitativos con la recogida de datos cualitativos, por ejemplo, a través de encuestas, investigación de grupos específicos y estudios de evaluación.

## AUTORIDADES NACIONALES

**Algunas de las cuestiones exploradas en este proyecto piloto requieren ser abordadas con un apoyo y una acción de nivel superior. Entre otras, destacan las siguientes cuestiones:**

- Es necesario fomentar una mayor innovación en la forma en que operan las autoridades de gestión y en la aplicación práctica de sus programas.
- El desarrollo de la capacidad administrativa de las autoridades de gestión debe realizarse en la escala adecuada.

- La reconsideración del enfoque de los reglamentos y las leyes de ámbito nacional que regulan los Fondos EIE podría impulsar la aplicación oportuna de las inversiones.
- Hay margen para reevaluar y posiblemente reajustar los mecanismos institucionales de los sistemas de gestión y control y los comités de seguimiento para hacerlos más adecuados a su finalidad.
- La necesidad de reconsideración y reajuste también se extiende a la implicación práctica de los comités de seguimiento.
- Se podría buscar o fomentar más activamente una mayor participación y aportación de las autoridades de gestión en las consideraciones estratégicas y operativas.

## LA COMISIÓN EUROPEA

**La información recogida a través de este proyecto piloto puso de relieve varios ámbitos adicionales en los que la Comisión Europea podría estudiar la manera óptima de mejorar la capacidad de las autoridades de gestión y otras autoridades para apoyar los objetivos de la política de cohesión de la UE. Destacan cuatro en particular:**

- El desarrollo de la capacidad administrativa de las autoridades de gestión debe realizarse en la escala adecuada.
- Las autoridades de gestión podrían beneficiarse de un apoyo más específico que tenga en cuenta la diversidad de actores institucionales y las limitaciones a las que se enfrentan.
- Se podría animar a las autoridades nacionales a consultar a las autoridades de gestión a la hora de diseñar los sistemas de gestión y control y los procesos necesarios para aplicar los programas.
- La creación de un foro de intercambio entre las autoridades de gestión sería bien acogida y útil.



EUinmyregion



#EUinmyregion