

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	REGIONAL
▪ Nombre de la CT:	Fortalecimiento de la Capacidad Subnacional para llevar Servicios a los Ciudadanos con Equidad
▪ Número de CT:	RG-T3629
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Mosqueira Medina, Edgardo (IFD/ICS) Líder del Equipo; Kaufmann, Jorge (IFD/ICS) Jefe Alterno del Equipo de Proyecto; Arisi, Diego (IFD/ICS); De Leon Miranda, Jorge Clemente (IFD/ICS); Garcia Mejia, Mauricio (IFD/ICS); Manzur Madariaga, Michelle (IFD/ICS); Mejia Giraldo, Camila (IFD/ICS); Negret Garrido, Cesar Andres (LEG/SGO)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	22 Feb 2020.
▪ Beneficiario:	Gobierno de la República Argentina, Gobierno de la República del Ecuador
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones(INS)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$500,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	30 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	1 junio 2020
▪ Tipos de consultores:	Firmas y consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	IFD/ICS-División de Innovación para Servir al Ciudadano
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	IFD-Sector de Instituciones Para el Desarrollo
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	No
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Inclusión social e igualdad; Capacidad institucional y estado de derecho; Igualdad de género; Diversidad

II. Objetivos y Justificación de la CT

- II.1 El objetivo principal de la cooperación técnica es implementar metodologías de cumplimiento para la mejora de la gestión y entrega de servicios de programas prioritarios de gobierno, cuya responsabilidad recae parcial o totalmente en Gobiernos Subnacionales (GSNs). Las metodologías de cumplimiento impactarán en la eficacia y eficiencia en la gestión de los programas, con el fin de mejorar la cobertura, calidad y equidad de los servicios que ellos prestan.
- II.2 Esta CT apoyará los esfuerzos de las entidades que constituyen el Centro de Gobierno - CDG (Oficinas de Presidencia o Primer Ministro, con el apoyo de los Ministerios/Secretarías de Planeación, Gestión Estratégica, Hacienda y Economía) para fortalecer la coordinación con los GSNs en la alineación de sus planes, programas y recursos con las prioridades gubernamentales (PG). Además, apoyará el diseño de modelos para la mejora de la operación administrativa de los GSNs, por medio del fortalecimiento de sus procesos de gestión administrativa “*upstream*” (planeación, presupuesto, recursos humanos, suministro), mediante los cuales se

producen los servicios. En la medida que las políticas para enfrentar la pandemia COVID-19 constituyen PG, esta CT apoyará a los GSNs en la ejecución de sus planes y programas que contribuyen a la lucha contra la pandemia y la reactivación económica. Asimismo, esta CT contribuirá con conocimiento, modelos de reforma y pilotaje de éstas a proyectos en preparación y ejecución del Banco, incluyendo: (i) el Programa de Innovación para Respuesta a Situaciones de Crisis y Gestión de Prioridades Estratégicas (AR-L1327); y (ii) el Programa de Modernización de la Gestión Financiera (EC-L1249).

- II.3 **Justificación.** Las principales políticas públicas que impactan en factores de equidad -como las de salud, educación o infraestructura- se ejecutan mediante programas públicos en los cuales la participación de los GSNs se ha expandido. El gasto ejecutado por GSNs en países federales como Brasil y México alcanza al 50 por ciento (20 y 12 por ciento del PIB, respectivamente), mientras que en países unitarios como Colombia y Perú llega al 39 y al 42 por ciento del gasto (8 y 9 por ciento del PIB), respectivamente.¹
- II.4 Sin embargo, los resultados no son los esperados. La alta insatisfacción ciudadana con los servicios prestados² por los GSNs -e incluso con los trámites³-, así como evaluaciones anuales hechas en Colombia confirman que los municipios tienen altos rezagos en servicios públicos,^{4 5} y el nivel de ejecución presupuestal registrado en Perú muestra la baja capacidad de gestión de los GSNs. Las causas de esta débil capacidad son: (i) ausencia o debilidad de mecanismos de coordinación vertical que promuevan la alineación de los programas y recursos subnacionales -incluso aquellos relacionados a transferencias del Gobierno Nacional- a las PG; (ii) ausencia o debilidad de mecanismos y herramientas de coordinación vertical (como “Rutas de Cumplimiento”) que establezcan el rol que las intervenciones de los programas a cargo de los GSNs tienen en la implementación de las PG;⁶ (iii) falta de uso y plataformas de datos compartidos del Gobierno Nacional y los GSNs para analizar los problemas y definir las políticas públicas, para identificar las características de la demanda de servicios y el volumen de recursos fiscales necesarios;⁷ (iv) debilidad de organización y coordinación de los sistemas administrativos de los GSNs (planeación, recursos humanos, presupuesto y abastecimiento), que contienen los procedimientos que las autoridades deben cumplir para proveer a los programas de los insumos requeridos para producir los servicios; (v) ausencia de regulaciones nacionales que faciliten la adopción de prácticas locales de producción de servicios efectivas y eficientes.⁸
- II.5 Análisis para países específicos, confirman las debilidades presentadas anteriormente. Por ejemplo, en el caso de Colombia las Bases del actual Plan

¹ BID. 2018. “[Descentralización y autonomía fiscal subnacional en América Latina: Panorama comparado de Brasil, Colombia, México y Perú](#)”.

² Corporación Latinobarómetro. 2011. “[Informe Latinobarómetro 2011](#)”.

³ BID. 2016. “[Simplificando vidas: Calidad y satisfacción con los servicios públicos](#)”.

⁴ DNP. 2017. [Medición del Desempeño Municipal](#) (MDM).

⁵ Angulo, Roberto et al. 2018. [Medición del desempeño municipal: hacia una gestión orientada a resultados](#). Bogotá: UNIANDES.

⁶ OCDE. 2016. “[OECD Territorial Reviews: Peru 2016](#)”.

⁷ BID. 2017. “[Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina: El potencial de las transferencias de igualación](#)”. Este reporte reconoce la limitada capacidad existente en los GSNs para utilizar datos para definir las necesidades fiscales. Su uso permitiría identificar las brechas de servicio y las necesidades fiscales para financiar los programas respectivos.

⁸ BID. 2018. Op. Cit.

Nacional de Desarrollo⁹ establecen la necesidad de un “Pacto por la Descentralización”, que parte de un diagnóstico que indica que a pesar de los avances en los mecanismos de coordinación entre niveles de gobierno y en las iniciativas de asociatividad territorial, persisten tres importantes retos (i) baja coordinación en la planeación e inversión para el desarrollo territorial; (ii) deficiente armonización entre la planeación para el desarrollo y la planeación para el ordenamiento territorial; y (iii) escasa consolidación del nivel regional (intermedio) de planeación y gestión. En Argentina, se observa a nivel provincial¹⁰ fragmentación institucional, con ministerios provinciales que actúan dentro de su área de *expertise* sin coordinar iniciativas de políticas o intervenciones con otros ministerios con los cuales comparten competencias, y sin realizar consultas para identificar las necesidades en los diferentes niveles de gobierno. Asimismo, ninguna entidad se hace completamente responsable del desarrollo territorial para la implementación de una política estratégica, ni para la coordinación de una respuesta sectorial a lo largo de los niveles de gobierno, siendo difícil asegurar el alineamiento de las diferentes prioridades institucionales y su concreción efectiva. En Ecuador, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) se encuentran con dificultades técnicas y financieras para brindar servicios públicos, existiendo una brecha entre el discurso y la práctica del gobierno central, ya que mantiene un control de los recursos que transfiere a los GAD¹¹, además de falta de coordinación. Finalmente, en Perú también coexisten varias de estas debilidades: falta de claridad y en algunos casos superposiciones en las competencias para los distintos niveles de gobierno, fragmentación y debilidades en el CDG del Gobierno Nacional en la coordinación de políticas públicas dentro y entre los ministerios, y de coordinación entre los distintos niveles de gobierno.¹²

- II.6 El trabajo de la CT está enfocado en el tema transversal de la Estrategia del Banco “Fortalecimiento de la Capacidad Institucional y Estado de Derecho”; alienado con el Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones (INS), en lo que se refiere al resultado esperado 1, fortalecimiento de la capacidad institucional y de las políticas en el sector público (GN 2819-1); y contribuirá a la reducción de la exclusión social y desigualdad, a través de la mejora de la gestión y entrega de servicios de programas prioritarios de gobierno para apoyar a los pobres y vulnerables de las entidades subnacionales, uno de los tres grandes retos de desarrollo de la región descritos en la Segunda actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2020-2023 (AB-3190-2), además de la promoción de la transparencia e integridad como parte del mencionado tema transversal. El proyecto también se alinea con el Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2016-2019 (GN-2727-6) a través de agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos.

III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- III.1 **Componente 1: Fortalecimiento de la coordinación entre el Gobierno Nacional y los GSNs y la capacidad de gestión de los GSNs (US\$200.000).** Su objetivo es apoyar actividades destinadas a fortalecer las funciones del CDG y de los GSNs orientadas a la alineación de prioridades, coordinación vertical, uso de datos,

⁹ Gobierno de Colombia. 2018. “[Bases del actual Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022](#)”.

¹⁰ OCDE. 2016. “[OECD Territorial Reviews: Córdoba, Argentina](#)”.

¹¹ María José Luna. 2018. El proceso de descentralización en Ecuador: la transferencia de la competencia de tránsito. Tesis de Doctorado. Universidad Complutense de Madrid.

¹² OCDE. 2016. “OECD Territorial Reviews: Peru 2016”. Op. Cit.

seguimiento y evaluación de las PG, cuya ejecución requiere de la participación de programas y recursos de los GSNs. La participación protagónica de los CDG de los Gobiernos Nacionales, encargados de la descentralización en cada país, asegurará la coordinación a nivel nacional, y una adecuada y acotada selección de GSNs. Las áreas de trabajo analítico a desarrollar mediante la CT incluyen:

1. Metodologías de alineación, cumplimiento y seguimiento de las PG en los GSNs.
2. Análisis de las cadenas de valor de las PG en los GSNs, con el fin de diseñar “Rutas de Cumplimiento” que definan el ámbito, oportunidad y secuencia de intervención de los programas e intervenciones subnacionales que contribuyen a las PG, así como rutinas de operación y reporte.
3. Diseño y aplicación piloto de modelos para la implementación de plataformas compartidas de bases de datos (provenientes de registros administrativos, estadísticas, etc.) que contribuyan al mejor diseño, focalización y cobertura con equidad de programas ejecutados por los GSNs que contribuyen a las PG.
4. Talleres entre el CDG y los GSNs para recolectar experiencias que informen el diseño de la metodología, modelos y análisis propuestos en las actividades precedentes.
5. Estudio de buenas prácticas y propuestas para mejorar la coordinación vertical entre el CDG y los GSNs para la gestión y prestación de servicios.

III.2 Componente 2: Incremento de la productividad de la función de producción de servicios mediante mejoras rápidas en los procesos de gestión administrativos (US\$200.000). Este componente tiene por objeto mejorar la gestión administrativa de los GSNs para elevar la eficiencia de su participación en la implementación de las PG. Mediante metodologías de análisis de la cadena de valor se identificarán y propondrán Planes de Acción Rápida para remover obstáculos que retardan o impiden el procesamiento oportuno de las decisiones de sistemas administrativos clave (planeamiento, recursos humanos, presupuesto, suministro) que contribuyen a la implementación de programas e intervenciones subnacionales que generan servicios vinculados a las PG. En este componente se contemplan recomendaciones concretas y específicas para llevar a cabo acciones de reingeniería y simplificación de los procesos administrativos mencionados. En este componente se prepararán también agendas digitales para GSNs de dos países de América Latina y el Caribe, previa elaboración de una metodología de análisis de brechas digitales para GSNs. Las actividades que financiará este componente incluyen:

1. Análisis de la Cadena de Valor empleada para la producción de servicios seleccionados en acuerdo con las contrapartes, con el fin de identificar aquellos pasos administrativos (en la planeación y presupuestación de los servicios, en la asignación de recursos humanos y materiales, en la adquisición de insumos para la producción del servicio) que pudieran estar afectando la entrega de los servicios seleccionados.
2. Estudios con propuestas de reingeniería de procesos para eliminar los obstáculos identificados con el Análisis de la Cadena de Valor
3. Propuestas para la mejora de los sistemas de gestión administrativa pública que soportan la producción de servicios incluyendo los sistemas de gestión de la planeación, monitoreo, evaluación, recursos humanos, suministro, inversión y control públicos.

III.3 Componente 3: Adopción de prácticas locales (US\$100.000). Se identificarán prácticas exitosas de generación de servicios vinculados a las PG, en términos de incrementos de eficiencia, reducción de los costos de acceso de los ciudadanos a los servicios y mejoramiento en la rendición de cuentas, lo que contribuirá a una mayor transparencia e integridad gubernamental. Esto incluirá:

1. El análisis de prácticas locales eficientes para la producción de servicios, con el fin de diseñar modelos de implementación que puedan ser replicados en otros GSNs.
2. La organización de talleres de trabajo para presentar y discutir los modelos de implementación de buenas prácticas de gestión local.

III.4 Resultados Esperados: Se estima la obtención de los siguientes resultados esperados ligados a cada uno de los componentes: (i) mejoramiento de la coordinación y alineación estratégica entre los Gobiernos Nacionales y GSNs; (ii) desarrollo de modelos de mejora de la gestión de programas de GSNs (con eficiencia basada en evidencia), cuya expansión mejoraría la calidad de servicios¹³; y (iii) uso en GSNs de nuevas prácticas de prestación de servicios basadas en los casos exitosos que se identificaron.

IV. Presupuesto Indicativo

IV.1 El monto total del financiamiento solicitado alcanza a US\$500.000 procedentes del Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones del Capital Ordinario (INS). No habrá contrapartida local. El detalle del presupuesto se presenta en la siguiente tabla:

Presupuesto Indicativo

Actividad / Componente	Descripción	BID/Financiamiento por Fondo	Financiamiento Total
Componente 1	Fortalecimiento de la coordinación entre el Gobierno Nacional y los GSNs y la capacidad de gestión de los GSNs	\$200.000	\$200.000
Componente 2	Incremento de la productividad de la función de producción de servicios mediante mejoras rápidas en los procesos de gestión administrativos	\$200.000	\$200.000
Componente 3	Adopción de prácticas locales	\$100.000	\$100.000
Total			\$500.000

IV.2 Los objetivos y actividades de esta CT están concebidos para beneficiar a más países de los hasta ahora identificados como beneficiarios, por ejemplo, a Colombia y Perú. Una vez que se hayan identificado nuevos posibles beneficiarios, el equipo se compromete a obtener las respectivas cartas de solicitud y no objeción de las oficinas

¹³ Los gobiernos de Argentina, Colombia, Ecuador y Perú han manifestado interés en participar, lo que formalizarán próximamente. Este modelo de mejoramiento de la gestión podría contribuir a la implementación de las operaciones PE-L1122 y contribuiría a la ejecución de la operación CO-L1243.

oficiales de enlace, de manera preliminar al inicio de cualquier actividad física en estos países identificados como beneficiarios.

V. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- V.1 La agencia ejecutora será el Banco Interamericano de Desarrollo, a través de la División de Innovación para Servicios al Ciudadano del Departamento de Instituciones para el Desarrollo (IFD/ICS). El equipo de IFD/ICS será responsable por la administración, la planificación, el control y la supervisión de los recursos financieros asignados, así como todas aquellas actividades relacionadas con la contratación de firmas y consultores y la adecuada organización, supervisión y evaluación de los productos contemplados dentro de la CT. El Banco ejecutará esta operación y llevará a cabo las contrataciones, dada la naturaleza regional de la CT, necesidad de contar con una coordinación estrecha con las instituciones internacionales y entidades gubernamentales participantes para potenciar las sinergias y colaboraciones entre éstos. Además, dado que habrá actividades con la participación de más de un país, es más eficiente que el Banco ejecute la operación directamente. Para las actividades de apoyo técnico, entidades públicas relevantes de los países participantes identificarán áreas de apoyo prioritarias.
- V.2 Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (b) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4) y (c) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política GN-2303-28.

VI. Riesgos importantes

- VI.1 El principal riesgo identificado es la sostenibilidad de la expansión de los modelos, lo que se mitigará con la comunicación de las ventajas e impacto alcanzado, mediante talleres que presenten experiencias de coordinación vertical entre el CDG y los GSNs para la gestión y prestación de servicios, y buenas prácticas de gestión local. También debe incluirse el riesgo de que no se dé una coordinación adecuada con los gobiernos subnacionales para la ejecución de algunas de las actividades de la CT, lo que será mitigado poniéndose especial preocupación en mejorar la comunicación con los GSNs participantes.

VII. Salvaguardias Ambientales

- VII.1 No hay riesgos medio ambientales o sociales asociados con las actividades de esta CT. Por lo tanto, su clasificación medio ambiental es "C", de acuerdo con las Políticas de Medio Ambiente y de Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) (Ver [Filtros de Salvaguardias](#)).

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente_55906.pdf](#)

[Matriz de Resultados_65911.pdf](#)

[Términos de Referencia_668.pdf](#)

[Plan de Adquisiciones_98456.pdf](#)

