

Documento de Cooperación Técnica No Reemsolsable

I. Básica de la CT

▪ País/Región:	REGIONAL
▪ Nombre de la CT:	Promoviendo la Recuperación Fiscal y la Agenda de la Visión 2025 en el sector de Descentralización y Gobiernos Subnacionales
▪ Número de CT:	RG-T3941
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Radics, Gustavo Axel (IFD/FMM) Líder del Equipo; Acevedo Calle, Daniela (LEG/SGO); Ardanaz, Martin Jorge (IFD/FMM); Astudillo, Karen (IFD/FMM); Rodriguez Ramirez, Alejandro (IFD/FMM); Roman Sanchez, Susana (IFD/FMM); Vila Saint-Etienne, Sara (LEG/SGO)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	19 Jul 2021.
▪ Beneficiario:	Perú y Paraguay
▪ 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\$250,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	36 meses para ejecución y 37 meses para desembolso
▪ Fecha de inicio requerido:	1 de diciembre de 2021
▪ Tipos de consultores:	Individuales
▪ Unidad de Preparación:	IFD/FMM-División de Gestión Fiscal
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	IFD/FMM-División de Gestión Fiscal
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Si, GN-2889 (Perú) y GN-2958 (Paraguay)
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Capacidad institucional y estado de derecho

II. Objetivos y Justificación de la CT

2.1 Objetivo. El objetivo de esta CT es promover la recuperación fiscal subnacional y la coordinación intergubernamental de los países de América Latina y el Caribe (ALC) y fortalecer la capacidad de los gobiernos subnacionales en línea con la Visión 2025 del BID, especialmente en Perú y Paraguay. Esta CT desarrollará diagnósticos específicos de país, enfocándose en áreas de oportunidad de la Visión 2025 más afines a la naturaleza de las funciones del gobierno subnacional, incluida la promoción de la economía digital para mejorar la prestación de servicios públicos y mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas; y la priorización de respuestas en género y diversidad y acción de cambio climático. Además, esta CT desarrollará estudios para abordar los desafíos tradicionales y nuevos de los gobiernos subnacionales de ALC que han sido destacados por la pandemia, incluidos, entre los primeros, la debilidad de las capacidades fiscales subnacionales, la alta dependencia de las transferencias y las disparidades fiscales regionales, y entre los segundos, mecanismos de coordinación intergubernamental poco desarrollados. Estas prioridades se reflejan en los diálogos de política que el Banco viene coordinando

dentro de la “Red de Descentralización y Gestión Fiscal Subnacional¹” (la Red); por lo tanto, las actividades propuestas en esta CT son de carácter regional, aunque se enfocarán en dos países que han expresado formalmente interés y permiten contrastar las regiones y experiencias de ALC: Paraguay y Perú².

- 2.2 **Justificación.** A pesar de los esfuerzos de vacunación, la crisis de COVID-19 aún está en curso en la región de ALC y está teniendo un impacto desproporcionado. Como se destaca en el informe macroeconómico más reciente del BID, aunque ALC tiene solo el 8% de la población mundial, ya ha tenido más del 25% de las bajas mundiales. Además de la crisis de salud, la pandemia también está teniendo un impacto profundo en las finanzas públicas, tanto a nivel nacional como subnacional de gobierno, reduciendo los ingresos; aumentar los gastos para responder a la emergencia, a expensas de la inversión pública promotora del crecimiento; y deterioro de los saldos fiscales en todos los ámbitos.
- 2.3 Antes de la llegada de COVID-19, las finanzas intergubernamentales de ALC ya habían experimentado varios problemas sistémicos, incluida una alta dependencia subnacional de las transferencias; bajo esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales; mala calidad de la prestación de servicios subnacionales; y sistemas de transferencia con escasa capacidad para abordar las elevadas desigualdades regionales prevalentes³. La pandemia ha puesto de manifiesto y exacerbado muchos de estos problemas. Además, la pandemia también ha puesto de relieve una serie de escollos de los mecanismos de coordinación intergubernamental, que estaban ausentes o no estaban preparados para responder a la crisis de salud. Como se destaca en un informe reciente de la OCDE, independientemente del grado de descentralización, los países que contaban con mecanismos de coordinación intergubernamental en funcionamiento pudieron brindar una respuesta más rápida y eficaz a la pandemia que aquellos que no lo hicieron, lo que indica la importancia de establecer y / o mejorar esos mecanismos en los países de ALC⁴.
- 2.4 Los gobiernos subnacionales, que comprenden en promedio más de una cuarta parte del gasto público de la región, necesitan ser más transparentes, ágiles y eficientes en la provisión de bienes y servicios para sus ciudadanos y el desarrollo del sector privado; la adopción de soluciones digitales es vital para alcanzar estos objetivos. Los gobiernos subnacionales se ven afectados fiscalmente con frecuencia y de manera grave por los eventos relacionados con el cambio climático y tienen un papel clave que desempeñar en la acción del cambio climático (en los esfuerzos de mitigación,

¹ La Red de Descentralización y Gestión Fiscal Subnacional fue creada como Bien Público Regional en 2016 para servir como un foro de intercambio de conocimientos y experiencias en el campo, con el BID actuando como su secretaría técnica. Actualmente son 15 países y 23 instituciones que participan en la red, la mayoría de ellos agencias del gobierno central que coordinan la relación con el gobierno subnacional.

² Véanse las cartas de solicitud de los países en el Anexo I. La contraparte en Paraguay es la Unidad de Departamentos y Municipios del Ministerio de Hacienda. La contraparte en Perú es la Dirección de Política de Descentralización Fiscal de la Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal del Ministerio de Economía y Finanzas. Otros países beneficiarios serán considerados en función de la demanda en el marco de la Red.

³ Más información en el documento Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales del BID.

⁴ OCDE (2021). Relaciones intergubernamentales y la crisis del COVID-19: primeras lecciones. (Se publicará como un capítulo del Estudio de federalismo fiscal de la OCDE de 2021).

adaptación y resiliencia)⁵. Por último, muchos de los desafíos observados en la región en términos de género y diversidad, incluido el acceso limitado a oportunidades, se amplifican a nivel subnacional en los países de ALC. Los gobiernos subnacionales tienen un papel fundamental que desempeñar para contrarrestar esos desafíos, empoderando y asistiendo a las mujeres y otras poblaciones vulnerables, a través de sus servicios y funciones, a nivel territorial⁶.

- 2.5 El Banco ha desarrollado recientemente su Visión 2025 para la región, que establece las prioridades actuales del Banco alineadas con la Estrategia Institucional del Grupo. Esta Visión apunta a lograr tres metas estratégicas de mediano plazo: (i) reactivación del sector productivo; (ii) promoción del progreso social; y (iii) fortalecimiento de la buena gobernanza e instituciones, con el objetivo final de inducir un crecimiento sostenible y pro inclusivo para la región. Esta Visión identifica cinco áreas de oportunidad: (i) integración regional; (ii) la economía digital; (iii) apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES); (iv) género y diversidad; y (v) acción contra el cambio climático - para enfocar los préstamos y la asistencia técnica del Banco en su apoyo a los gobiernos de ALC, a nivel nacional y subnacional - para impulsar la recuperación de manera efectiva y traer beneficios estructurales duraderos a la región⁷. Visión 2025 podría contribuir a fortalecer las finanzas públicas del gobierno subnacional de ALC. Al mismo tiempo, una mejora de los problemas tradicionales del sector y los mecanismos de coordinación intergubernamental también pueden contribuir a una implementación más fluida de la Visión 2025 del BID.
- 2.6 Tanto en Paraguay como en Perú, las finanzas públicas subnacionales se han visto gravemente afectadas por la pandemia. En Paraguay, en el período 2019-2020, el gasto de capital real del gobierno subnacional cayó un 33,6%, mientras que las transferencias del gobierno central aumentaron un 6,8%. En Perú, durante el mismo período, el gasto de capital real del gobierno subnacional cayó un 7,3%, mientras que los ingresos fiscales se redujeron un 25%⁸. En este contexto, los gobiernos de ambos países tienen la intención de mejorar la coordinación fiscal intergubernamental, aumentar los ingresos propios del gobierno subnacional y mejorar la eficiencia del gobierno local y la prestación de servicios públicos para acelerar la recuperación fiscal subnacional. Planean lograrlo, entre otras acciones, mediante el fortalecimiento de las capacidades de gestión fiscal digital subnacional. Por ello, han solicitado el apoyo del Banco para elaborar diagnósticos y propuestas que les ayuden a identificar áreas de oportunidad para canalizar mejor sus energías y recursos. Esta CT tiene como objetivo desarrollar los insumos antes mencionados para apoyar a Paraguay y Perú en sus esfuerzos de recuperación fiscal subnacional⁹, en línea con la Visión 2025 del

⁵ Cómo el estado de California está encabezando la acción contra el cambio climático y brindando a sus gobiernos locales una [guía](#) clara y recursos para unirse a la causa.

⁶ Para ver algunos ejemplos de las acciones que están tomando los gobiernos subnacionales de ALC sobre este tema, ver CEPAL. (2021). [Perspectivas fiscales de América Latina y el Caribe - Capítulo III: Política fiscal sensible al género en los países de América Latina](#).

⁷ Para obtener más información, consulte BID. (2021). Visión 2025 - Reinvertir en las Américas: una década de oportunidades.

⁸ Para mayor información ver BID-CEPAL. (2022). Perspectiva de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno en países de ALC - Capítulo 2 (Se publicará en enero de 2022).

⁹ Ambos países han declarado explícitamente que preferirían que el Banco ejecutara directamente esta CT. Las contrapartes del Banco son: en Paraguay, la Unidad de Departamentos y Municipios, Ministerio de Hacienda; y en Perú, la Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal, Ministerio de Economía y Finanzas. Para obtener más detalles, consulte las cartas de solicitud de los países en el anexo.

BID. También contribuirá al programa operativo actual y futuro del Banco mediante el apoyo directo a diversas prácticas de gestión pública y fiscal que el BID viene priorizando en la región y, al mismo tiempo, abrirá nuevas oportunidades y canales de diálogo entre el Banco y los países de ALC. De esta manera, apoya esfuerzos en curso, tales como del desarrollo de un sistema de administración financiera municipal, en el caso de Paraguay, con financiamiento del proyecto PR-L1150; mientras que, en el caso de Perú, incorpora las lecciones aprendidas del proyecto PE-L1130 vinculadas con la importancia de desarrollar catastros fiscales electrónicos para maximizar el impacto recaudatorio del Sistema de Recaudación Tributaria Municipal (SRTM). En tal sentido, la presente CT complementa los esfuerzos de la operación PE-T1462, que también se espera que comience a implementarse en 2022; y el PBL PE-L1267, que incluye una condición de política vinculada a la actualización de valores de vivienda para el cobro del impuesto predial.

- 2.7 **Alineación estratégica.** Esta CT es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional 2020-2024 (AB-3190-2) y se alinea estratégicamente con las áreas transversales de Capacidad Institucional y Estado de Derecho, fortaleciendo la gestión y planificación de los recursos públicos que apoya una mejora en la integridad y transparencia y el establecimiento de políticas fiscales más distributivas mediante la mejora de la gestión de ingresos; y con las áreas transversales de Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental; e Igualdad de Género y Diversidad. La operación contribuye al Marco de Resultados Corporativos 2020-2023 (GN-2727-12) a través del indicador de apoyo a los países en el fortalecimiento de la política y gestión tributaria y de gastos. Asimismo, se alinea con las prioridades de la Estrategia Sectorial de Instituciones para la Promoción del Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2) y es consistente con el Documento del Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-8), que destaca la importancia del desarrollo de capacidades institucionales en el sector público para diseñar e implementar políticas fiscales que mejoren la movilización y asignación eficiente de recursos que mejoren la equidad tributaria y la inclusión social. Se alinea con los objetivos del documento del Marco Sectorial de Descentralización y de Gobiernos Subnacionales (GN-2813-8); y al Programa de Desarrollo Estratégico del Capital Ordinario para Instituciones (GN-2819-1) contribuyendo al desarrollo de políticas e instituciones públicas subnacionales más efectivas, eficientes, abiertas y centradas en la ciudadanía. También está alineada con la Estrategia del Grupo BID con Perú 2017-2021 (GN-2889) en el área prioritaria de fortalecimiento institucional con énfasis en gestión pública, fomentando el uso de tecnologías de la información, en este caso para la recaudación tributaria municipal; y con la Estrategia del Grupo BID con Paraguay 2019-2023 (GN-2958) en el área prioritaria de gestión pública e instituciones, a través de la mejora en la gestión de los recursos públicos, con énfasis en la calidad y eficiencia del gasto, a nivel subnacional. Finalmente, esta CT se alinea con las prioridades establecidas en la Visión 2025 del BID (AB-3266).

III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 **Componente 1. Diagnósticos de desafíos fiscales subnacionales para implementar la Visión 2025 del BID (US\$100.000).** El objetivo de este componente es comprender mejor los desafíos y oportunidades para fortalecer la capacidad de los gobiernos subnacionales en línea con la Visión 2025 del BID. Financiará: (i) dos diagnósticos del marco de gestión fiscal digital subnacional, incluyendo áreas de oportunidad y/o recomendaciones de política para mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas; (ii) una evaluación de la acción climática a nivel

territorial, que incluye recomendaciones de política fiscal para incentivar a los gobiernos subnacionales a tomar acciones de mitigación, adaptación y resiliencia; y (iii) un análisis de la política fiscal sensible al género y la diversidad a nivel subnacional de gobierno, y recomendaciones de política. Estos estudios se centrarán en los países beneficiarios de esta CT, pero no se limitarán necesariamente a ellos.

- 3.2 Componente 2. Fortalecimiento de la recuperación fiscal subnacional post pandemia y la coordinación fiscal intergubernamental (US\$100.000).** El objetivo de este componente es financiar estudios que permitan abordar los desafíos tradicionales y nuevos que surgen del impacto de la pandemia en el sector subnacional. En particular, este componente financiará: (i) dos estudios de caso, uno para cada país beneficiario, sobre el fortalecimiento institucional de los organismos gubernamentales centrales y subnacionales responsables de la coordinación intergubernamental; y (ii) dos estudios regionales posteriores a la pandemia; el primer estudio sobre las disparidades fiscales de los gobiernos subnacionales y los instrumentos para abordarlas, y el segundo un estudio sobre propuestas para mejorar la posición fiscal subnacional después de la respuesta de emergencia en temas como la eficiencia del gasto de los gobiernos subnacionales, la movilización de ingresos y/o la gestión de la deuda. Estos estudios regionales se centrarán en los países beneficiarios de esta CT, pero no se limitarán a ellos.
- 3.3 Componente 3. Gestión y difusión del conocimiento (US\$50.000).** El objetivo de este componente apoyará la gestión del conocimiento y la difusión de los productos financiados por esta CT, incluyendo: (i) informes de políticas y artículos de blogs que se compartirán con los responsables de la formulación de políticas del sector para socializar los resultados de la investigación; y (ii) una reunión regional de alto nivel, presencial, con la Red de Descentralización y Gestión Fiscal Subnacional de ALC (funcionarios y autoridades en materia de descentralización y gestión fiscal subnacional), para compartir conocimientos y enriquecer hallazgos y recomendaciones.
- 3.4** El presupuesto estimado para la operación asciende a US\$250.000 que provendrán del Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones (INS). El período de ejecución será de 36 meses y 37 meses para el desembolso.

Presupuesto Indicativo

Actividad / Componente	Descripción	BID Financiamiento	Financiamiento Total
Componente 1. Diagnósticos de desafíos fiscales subnacionales para implementar la Visión 2025 del BID	1.1 Diagnósticos, gestión fiscal digital subnacional (2)	40.000	100.000
	1.2 Diagnósticos, acción subnacional de cambio climático, respuesta de género y diversidad (2)	60.000	
Componente 2. Fortalecimiento de la recuperación fiscal subnacional post pandemia y la coordinación fiscal intergubernamental	2.1 Estudios de caso de países (2)	50.000	100.000
	2.2 Estudios subnacionales posteriores a la pandemia (2)	50.000	
Componente 3. Gestión y difusión del conocimiento	3.1 Resúmenes de políticas y artículos de blogs (2)	10.000	50.000

	3.2 Diálogo en persona de alto nivel (1)	40.000	
TOTAL		250.000	250.000

IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 **Organismo ejecutor.** Este proyecto será ejecutado por el Banco, a través de su División de Gestión Fiscal (FMM), que actuará como Agencia Ejecutora (AE) a solicitud de los países beneficiarios. Las principales funciones y responsabilidades de la AE serán: (i) preparar e implementar el plan de trabajo de esta CT; (ii) desarrollar los términos de referencia requeridos para los servicios de consultoría; y (iii) realizar la selección y contratación de los servicios de consultoría requeridos de acuerdo con las normas, políticas y procedimientos del Banco.
- 4.2 El Banco actuará como AE debido a: (i) la capacidad técnica y la experiencia de las FMM en temas relacionados con la sistematización e intercambio de experiencias, y la facilitación del diálogo de políticas regionales en materia de coordinación fiscal intergubernamental y gestión fiscal subnacional; (ii) la dimensión regional de esta CT y la falta de una entidad regional con capacidad para coordinarla y ejecutarla; y; (iii) la sustancial experiencia de FMM en estos temas y en la gestión de iniciativas similares. Además, ambos países beneficiarios han declarado explícitamente que preferirían que el Banco ejecutara directamente esta CT. Todo en estricta alineación con el Anexo II del documento OP-619-4.
- 4.3 **Supervisión.** El jefe de equipo será responsable de la supervisión y gestión de la CT, apoyado por los miembros del equipo del proyecto. Para facilitar la supervisión de la ejecución del proyecto y reducir los costos relacionados con el monitoreo y seguimiento, forman parte del equipo especialistas de FMM en las oficinas de país de los países participantes. Además, las actividades de supervisión se financiarán con recursos del presupuesto transaccional.
- 4.4 **Seguimiento y evaluación.** El Banco, como AE, producirá informes anuales de progreso a través del Sistema de Monitoreo de CT de Convergencia. Estos informes incluirán, entre otros elementos, una descripción de las actividades completadas, los productos y resultados obtenidos, el estado de ejecución física y financiera, y los hallazgos y recomendaciones relevantes para el período de ejecución restante de la CT o útiles para proyectos posteriores.
- 4.5 **Adquisiciones y contratos.** Todas las actividades a ejecutar bajo esta CT 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.
- 4.6 En caso de ser requerido, el Banco obtendrá una carta de no objeción antes de realizar actividades en el territorio de cualquiera de los países beneficiarios.
- 4.7 Todos los productos de conocimiento derivados de esta Cooperación Técnica serán propiedad intelectual del Banco.

V. Riesgos importantes

- 5.1 El equipo no prevé riesgos importantes que puedan dificultar la ejecución satisfactoria de esta CT. Los riesgos potenciales son.
- 5.2 **Información.** Existen riesgos relacionados con la recolección y disponibilidad de información de calidad solicitada a los Ministerios de Hacienda, u organismos similares a nivel subnacional, para el desarrollo de los diferentes diagnósticos y estudios de la CT. Para mitigar estos riesgos, la CT recopilará ampliamente información de bases de datos existentes y fuentes secundarias.
- 5.3 **Sostenibilidad.** Existe el riesgo de que los diagnósticos, estudios y propuestas desarrollados e implementados en el ámbito de esta CT no sean empleados por los gobiernos o no sean sostenibles en el tiempo. Para mitigar este riesgo, el equipo coordinará la factibilidad de cada producto / actividad durante su concepción, diseño y preparación con nuestras Oficinas de País para asegurarse de que sean relevantes y útiles para los gobiernos. Los diagnósticos, estudios, casos de países y los demás productos derivados de la CT, serán difundidos con nuestras contrapartes —a través de los especialistas de FMM en la materia— en los países beneficiarios. Además, los estudios regionales serán difundidos a través de diversos canales, incluyendo un encuentro regional presencial de alto nivel, y de redes especializadas como la Red de Descentralización y Gestión Fiscal Subnacional de ALC. Estas acciones promoverán la difusión, apropiabilidad y sostenibilidad de los productos derivados de la CT.
- 5.4 **Implementación.** Existe el riesgo de demora en la implementación de esta CT debido a las restricciones impuestas por la pandemia en curso (por ejemplo, restricciones de viaje). También existen riesgos de implementación asociados al cambio de autoridades y/o posibles cambios en el clima político y social dentro de los países participantes. Estos riesgos se mitigarán manteniendo un diálogo abierto y fluido con nuestras contrapartes y con nuestras Representaciones en cada país participante; contratando consultores individuales que puedan trabajar de forma remota; promoviendo la comunicación a través de canales virtuales para facilitar el intercambio de información; y planificando actividades de difusión en persona para el último año de implementación de la CT, para dar tiempo a que la vacunación avance en la región.

VI. Excepciones a las políticas del Banco

- 6.1 Esta CT no incluye excepciones relacionadas con las políticas del Banco.

VII. Salvaguardias Ambientales

- 7.1 Por su naturaleza, las actividades de esta CT no tendrán impactos sociales o ambientales negativos. Siguiendo los requisitos del proceso de clasificación de proyectos de ESG, se ha determinado que esta CT se incluye en la Categoría “C” de acuerdo con la Política de Cumplimiento de Salvaguardas y Medio Ambiente (OP-703).

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente - RG-T3941](#)

[Matriz de Resultados - RG-T3941](#)

[Términos de Referencia - RG-T3941](#)

[Plan de Adquisiciones - RG-T3941](#)