

ABSTRACTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA

I. INFORMACIÓN BÁSICA

País:	República de Panamá
Nombre de la CT:	Proyecto Piloto de Apoyo a la Descentralización de la Administración Pública.
Número de la CT:	PN-T1122
Jefe de Equipo/Miembros:	Félix Alderete Ortega (FMM/CPN); Axel Radics (IFD/FMM); y Dianela Avila (IFD/FMM).
Taxonomía:	Apoyo al cliente (CS)
Carta de solicitud:	Nota del MEF DS-CTI-No.334 de 7/oct./2014
Fecha del Abstracto de CT:	
Beneficiarios:	Gobernaciones y Municipalidades de Panamá
Agencia ejecutora:	BID, en coordinación con el Ministerio de Gobierno (MINGOB) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
Financiamiento solicitado del BID:	US\$380.000
Contrapartida Local:	Ninguna
Periodo de Desembolso:	24 meses
Fecha de inicio requerido:	
Tipos de consultores:	Consultores individuales y firmas, locales e internacionales
Unidad de preparación:	FMM/CPN
Unidad responsable de desembolso:	CID/CPN
Inclusión en la estrategia de país:	No
CT incluida en CPD:	
Sector prioritario GCI-9:	Instituciones para el crecimiento y bienestar social, fortalecimiento institucional a nivel nacional y subnacional.

II. OBJETIVO Y JUSTIFICACIÓN

- 2.1 Panamá es uno de los países con menor avance de descentralización en América Latina y el Caribe; a pesar de presentar una alta desigualdad inter-regional¹. Al respecto, en la última década se han producido una serie de hitos vinculados a la descentralización, destacándose la reforma Constitucional de 2004, que establece la descentralización del Estado vía municipios; y la ley N° 37 de junio de 2009, que busca hacer operativo el mandato de la reforma Constitucional. No obstante, la vigencia de esta última ley fue suspendida hasta junio de 2014, debido a que se consideró que las autoridades del gobierno central y los municipios no tenían suficiente preparación ni capacidad para enfrentar el proceso de descentralización.

¹ Panamá cuenta con 78 municipios, cuyas autoridades son elegidas popularmente; y con 12 gobernaciones, que corresponden al nivel intermedio de gobierno, y cuyas autoridades son designadas por el poder ejecutivo del gobierno central. Los municipios ejecutaron solo 2,5% del gasto total en 2010, en tanto la pobreza tiene alta heterogeneidad, que va desde 18% para la región metropolitana a más de 80% para las comarcas indígenas (año 2007, ver Gómez y Martínez-Vázquez, 2009).

- 2.2 En este sentido, en 2010 se evaluaron las capacidades de Gestión para Resultados (GpR) en una muestra de municipalidades (ver Bautista, 2010), siendo los principales hallazgos: (i) estructuras organizacionales incipientes, carentes de procesos estandarizados, que limiten la discrecionalidad; y (ii) capacidades modestas para implementar la GpR en planeación estratégica (incluyendo gestión de programas y proyectos), presupuestación, y seguimiento y evaluación.
- 2.3 El nuevo gobierno que inició funciones en julio de 2014, manifestó la voluntad política de implementar la Ley N°37/2009, mediante la adopción del marco institucional y diseño de las políticas públicas que garanticen la ejecución del proceso de descentralización; la implementación de la Ley N°37/2009; y el desarrollo de un plan integral para el fortalecimiento de capacidades de los gobiernos locales. En agosto de 2014 se creó una Comisión Especial para revisar la Ley N°37/2009 y proponer los ajustes para avanzar con una descentralización gradual, que incluya a las gobernaciones como gestoras de las inversiones territoriales y articuladoras del funcionamiento municipal.
- 2.4 El objetivo de esta Cooperación Técnica (CT) es apoyar al Gobierno de Panamá a implementar del proceso de descentralización, buscando contribuir a una gestión pública más próxima al ciudadano. El propósito es mejorar las capacidades de GpR de gobernaciones y municipios piloto; y desarrollar las capacidades del Ministerio de Gobierno (MINGOB), en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), para liderar la descentralización.

III. DESCRIPCIÓN DE LAS ACTIVIDADES Y RESULTADOS

- 3.1 **Componente 1. Mejora de capacidades de GpR de gobernaciones y municipios piloto.** Este componente busca mejorar las capacidades de GpR de entidades subnacionales piloto panameñas, buscando una mayor eficiencia y efectividad en la prestación de servicios a los ciudadanos. Se seleccionará en común acuerdo con el gobierno central hasta dos gobernaciones y no más de dos municipios en cada gobernación, en función de criterios que permitan establecer un contraste, a fin de promover la evaluación de resultados. Para gobernaciones se enfatizará su rol de gestor territorial y de articulación municipal.
- 3.2 Las actividades a financiar incluyen: (i) diagnóstico y línea de base de las capacidades de las gobernaciones y municipios piloto para GpR, con énfasis en planificación estratégica y gestión de programas y proyectos²; (ii) asistencia técnica a gobernaciones y municipalidades piloto en la formulación de Planes Estratégicos de mediano plazo (5 años), vinculados con el Plan Estratégico de Gobierno (PEG); y en la programación operativa para la implementación de los mismos. Esto incluye la definición y seguimiento de metas físicas y financieras, junto a la gestión de la inversión pública, con énfasis en la pre-inversión; (iii) seguimiento y evaluación de las actividades de asistencia técnica en función de las líneas de base de los indicadores definidos en el diagnóstico.

² Se buscará que los programas y proyectos objeto de diagnóstico tengan alta importancia en la prestación de servicios al ciudadano y en la reducción de brechas de desarrollo, respectivamente.

- 3.3 **Componente 2. Desarrollo de capacidades institucionales para liderar el proceso de descentralización.** Este componente busca desarrollar las capacidades del MINGOB, como ente rector de la descentralización y del MEF como ente facilitador del proceso. Se financiarán las siguientes actividades: (i) elaborar una propuesta de instrumentos normativos para la plena puesta en funcionamiento de la Secretaría de Descentralización y Desarrollo de Gobiernos Locales (SDDGL), distinguiendo sus responsabilidades del MEF; (ii) capacitar a funcionarios de la SDDGL y del MEF en sus respectivas funciones en relación con la descentralización, y realizar una capacitación piloto en gobernaciones y municipios seleccionados; (iii) desarrollar los siguientes estudios: (a) mejora de la recaudación de ingresos propios municipales y de las capacidades para su gestión; (b) revisión de las competencias de gasto transferibles a gobernaciones y municipios; (c) evaluación del sistema de transferencias intergubernamentales; y (d) formulación de estrategia para la implementación de la descentralización vía gobernaciones y municipios, coherente con la normativa y el plan de gobierno; y (iv) realizar un seminario internacional con experiencias de países que permitan identificar buenas prácticas aplicables a Panamá, donde se presenten los estudios del numeral (iii).

IV. PRESUPUESTO INDICATIVO

- 4.1 La CT tiene un costo estimado de US\$380.000, según la siguiente distribución:

Cuadro 1. Presupuesto Indicativo (US\$)

	Descripción	Financiamiento
Componente1	Mejora capacidades de GpR de gobernaciones y municipios piloto	165.000
Componente2	Mejora de capacidades institucionales para liderar descentralización	215.000
	Total	380.000

V. AGENCIA EJECUTORA Y ESTRUCTURA DE EJECUCIÓN

- 5.1 A raíz de la incipiente capacidad institucional de la SDDGL, el Banco ejecutará esta CT, a través de IFD/FMM y CID/CPN, teniendo como contraparte a la SDDGL del MINGOB, en coordinación con el MEF.

VI. RIESGOS IMPORTANTES

- 6.1 El principal riesgo identificado es la resistencia al cambio de las autoridades en la implementación del proceso de descentralización. Como medida de mitigación, se enfatizará en las actividades de esta CT el carácter gradual del proceso y la necesidad de acuerdos colegiados, a través de reuniones de seguimiento entre el MINGOB, el MEF y las gobernaciones y municipios piloto.

VII. SALVAGUARDIAS AMBIENTALES

- 7.1 No se prevén riesgos ambientales o sociales asociados con las actividades planteadas en esta CT, por lo que ha sido clasificada como Categoría C.