

**DOCUMENTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA**  
**Apoyo al Fortalecimiento Institucional y Operativo de CONADES**  
**(PN-T1107)**

**I. INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO**

<b>País/Región:</b>	Panamá/CID
<b>Nombre de la CT:</b>	Apoyo al Fortalecimiento Institucional y Operativo de CONADES
<b>Número de la CT:</b>	PN-T1107
<b>Nombre del préstamo Asociado:</b>	Programa Unificado de Desarrollo Sostenible del Sector Agua Potable y Saneamiento en Provincias
<b>Número del Préstamo asociado:</b>	PN-L1012
<b>Jefe de Equipo/Miembros:</b>	Gustavo Adolfo Martínez (WSA/CPN), Jefe de Equipo; Jorge Ducci, Lucio Javier García Merino y Cynthia Nuques (INE/WSA); Aracelis Arosemena (Consultora WSA/CPN); Pilar Jiménez de Aréchaga (LEG/SGO); Juan Carlos Dugand y Karina Díaz (FMP/CPN).
<b>Fecha de Autorización de Abstracto:</b>	28 de febrero del 2013
<b>Donantes proporcionando financiamiento:</b>	AquaFund
<b>Beneficiario:</b>	Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES)
<b>Agencia Ejecutora y contacto:</b>	BID
<b>IDB Fondo solicitado:</b>	US\$250.000
<b>Financiamiento Local:</b>	US\$0
<b>Período de Ejecución y Desembolso:</b>	12 y 16 meses respectivamente
<b>Fecha de inicio requerida:</b>	30 de agosto de 2013
<b>Tipo de consultores:</b>	Consultor Individual
<b>Preparado por:</b>	INE/WSA
<b>Unidad de Responsabilidad de Desembolso:</b>	WSA/CPN
<b>Incluida en Estrategia de País o CPD:</b>	EBP (Sí), CPD (Sí)
<b>GCI-9 Prioridad del Sector:</b>	<b><i>Instituciones para el crecimiento y el bienestar social.</i></b>

**II. DESCRIPCIÓN DEL PRÉSTAMO ASOCIADO**

- 2.1 El Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES), institución adscrita al Ministerio de la Presidencia de Panamá, en los años 2009 y 2010 fusionó y reorientó al sector de agua potable y saneamiento recursos hasta por un monto de US\$93 millones de cuatro operaciones de préstamo de Desarrollo Sostenible en Provincias (1768/OC-PN; 1945/OC-PN; 1982/OC-PN; 2025/OC-PN) que ejecutaba con financiamiento del Banco. De esta manera, con la nueva operación fusionada denominada “Programa Unificado de desarrollo sostenible del sector agua y saneamiento en provincias” (2025/OC-PN-1y2), el CONADES se convierte en una entidad ejecutora clave para el desarrollo de las inversiones en el sector coordinando acciones con el Instituto de Acueductos y

Alcantarillados Nacionales (IDAAN) para el área urbana y con el Ministerio de Salud (MINSa) para el área rural.

- 2.2 **Objetivos y Componentes del Programa.** El objetivo del programa es contribuir a mejorar el bienestar de los habitantes de áreas urbanas y rurales de las provincias de Chiriquí, Bocas del Toro, Veraguas, Herrera, Los Santos, Coclé y Colón, a través de un incremento en la cobertura y en la calidad de los servicios de agua potable y saneamiento, incluyendo la gestión de los residuos sólidos y la protección de fuentes de agua para consumo humano. Este objetivo se alcanzará a través de la implementación de los siguientes componentes.
- 2.3 **Componente 1. Inversiones de urgencia en sistemas de agua potable y saneamiento:** se propone financiar la rehabilitación de ocho sistemas de producción y potabilización de agua, con el objetivo principal de restituir la capacidad de producción de las plantas de tratamiento de agua potable, reduciendo la vulnerabilidad de los sistemas y el racionamiento que afecta a la población que sirve el IDAAN en las principales ciudades de las provincias seleccionadas.
- 2.4 **Componente 2. Mejora de la gestión administrativa- financiera, operacional y comercial del IDAAN y las Juntas Administradoras de Acueductos Rurales (JAAR) en las Provincias:** se acordó el financiamiento de los siguientes productos: i) adquisición e instalación de micro y macro medidores para el IDAAN; ii) apoyar el diseño e implementación del Sistema de Información comercial, financiero – administrativo y operacional del IDAAN en las provincias; y iii) capacitar en aspectos técnicos y administrativos a las JAAR beneficiarias del programa.
- 2.5 **Componente 3. Ampliación de la infraestructura y mejoramiento de la calidad de los servicios de agua potable y saneamiento en las provincias:** se planea financiar: i) la rehabilitación y mejoramiento de sistemas de distribución de agua potable; ii) la construcción de sistemas de alcantarillado sanitario y plantas de tratamiento; iii) la ampliación y mejoras de sistemas de alcantarillado sanitario; iv) la rehabilitación y mejoras de sistemas de agua potable y saneamiento rurales; y v) la construcción de acueductos rurales y saneamiento.
- 2.6 **Componente 4. Programa de gestión integral de los residuos sólidos municipales:** este componente apoyará la implementación de la fase inicial del estudio de factibilidad para la gestión integral en el manejo de los residuos sólidos en la provincia de Bocas del Toro.
- 2.7 **Componente 5. Manejo y protección de fuentes de agua para consumo humano:** este componente tiene el objetivo implementar medidas de manejo y protección en las fuentes de agua que abastecen las plantas potabilizadoras priorizadas por el programa.
- 2.8 Por otro lado el Programa Multifase de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento – Fase II (PN-L1093), en preparación, tiene como objetivo general continuar mejorando, rehabilitando y ampliando los sistemas de agua potable y saneamiento ubicados en las provincias centrales y del occidente del país, así como continuar fortaleciendo institucionalmente al IDAAN y el CONADES a nivel central y regional. Esta operación que incluye al CONADES como uno de los ejecutores también requiere, como la 2025/OC-PN-1y2, que tal institución sea fortalecida en su capacidad de gestión, ejecución y monitoreo

de proyectos, específicamente aquellos que son parte de la operación que ejecuta con el Banco.

### III. OBJETIVO Y JUSTIFICACIÓN

- 3.1 El objetivo general de esta Cooperación Técnica (CT) es apoyar el Fortalecimiento Institucional y Operativo del Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES). Como objetivo específico, la CT contribuirá a mejorar de forma eficiente y eficaz, la capacidad de gestión, ejecución y supervisión de los proyectos que son financiados por el Banco, con el fin de optimizar el uso y administración de los recursos asignados.
- 3.2 **Situación del Programa Unificado.** A la fecha se ha licitado el 77% de los recursos financieros y se tiene comprometido el 68% lo cual es razonable con el tiempo de ejecución del programa. Sin embargo en el Informe de monitoreo de Progreso (PMR en inglés) 2012 el programa obtuvo un índice de desempeño (PI en inglés) de 0,7 que lo clasifico en alerta ya que aunque se tienen muchos productos del PMR en ejecución, los mismos no se están desarrollando de acuerdo a la planificación física y financiera prevista presentando atrasos en la entrega de dichas obras de hasta 10 meses en los casos más críticos. Una revisión de cartera al programa 2025/OC-PN1y2 realizada en marzo 2013 permitió que el equipo de CONADES y el Banco analizaron la situación e identificaron una serie de situaciones que obstaculizan la capacidad de gestión y supervisión de proyectos: i) algunos diagnósticos técnicos de la infraestructura a rehabilitar o sustituir elaborados por IDAAN y supervisados por CONADES no reflejaron la situación real en campo una vez el contratista iniciaba su trabajo lo que obliga hacer cambios, revisiones técnicas y ajustes a los presupuestos; ii) los contratistas “tradicionales” han requerido como mínimo el doble del tiempo previsto para los estudios y diseños de las obras, en el marco de contratos de diseño y construcción, dada su falta de experiencia en este tipo de contratos, limitaciones de recursos humanos disponibles en el país y demora en las decisiones y aprobación de los supervisores de los contratos y los organismos del sector (IDAAN/CONADES); iii) débil coordinación técnica entre IDAAN/CONADES lo que no permite tomar decisiones técnicas oportuna, iv) el proceso de negociación con los dueños para aseguramiento del uso de terreno es demorado; v) contratistas que durante la licitación presentan experiencia, que cuando están en campo no la evidencian con atrasos importantes en el arranque de los estudios y obras; vi) presentación y aprobación de cuentas por avance del proyecto demorado por parte de los contratistas. Todo lo anterior además de producir atrasos en la ejecutoria de los proyectos sobrecarga de trabajo al personal de la UCEP. Ante tal situación ambas partes se comprometieron hacer un informe de evaluación de la capacidad institucional de la Unidad Coordinadora y Ejecutora de Programas (UCEP) de CONADES para identificar con mayor profundidad los problemas y plantear acciones para superar los mismos. (ver Informe de [Análisis Institucional de CONADES](#)).
- 3.3 **Principales conclusiones del análisis institucional de CONADES.** Si bien en general los resultados del informe de evaluación de capacidad institucional efectuada en la UCEP del CONADES dan cuenta de un nivel de desarrollo satisfactorio, a nivel técnico se definen niveles de riesgos medio, debido a que el avance y desarrollo actual de los proyectos imponen en esta etapa avanzar hacia el desarrollo y establecimiento de metodologías de trabajo formales especialmente para la supervisión y administración de contratos, mecanismos de articulación y coordinación efectivos con áreas claves intervinientes en la

ejecución a nivel central y de las Unidades Coordinadoras de Proyecto Provinciales, así como con las Instituciones Co-ejecutoras intervinientes (IDAAN y MINSa). Asimismo se presentan una serie de oportunidades de mejoras relacionadas a la organización general de la UCEP, redefinición de algunas funciones claves y procedimientos que son necesarias implementarlas en el corto y mediano plazo para contribuir a una mejor gestión de proyectos de la organización (ver conclusiones en Informe de [Análisis Institucional de CONADES](#)).

- 3.4 Es importante señalar que en el último trienio, CONADES, dadas las prioridades que tiene del gobierno nacional en el sector, ha aumentado significativamente el monto de las inversiones que administra en agua potable y saneamiento alcanzando un monto actual de US\$470 millones, de los cuales: US\$93 millones corresponden al financiamiento del BID; US\$17 millones a una donación del Gobierno de Taiwán y US\$360 millones de recursos del GOB para proyectos importantes con énfasis en la ciudad capital. Esta situación se ha dado en un corto plazo, lo que ha afectado la capacidad de gestión, administración y ejecución histórica que había tenido el CONADES, debido fundamentalmente a que: i) la carga de trabajo no está acorde con la estructura organizacional existente; ii) los recursos humanos, tecnológicos y logísticos no son suficientes para enfrentar todas las tareas asignadas; y iii) los procedimientos, normas y protocolos técnicos y administrativos para una buena gestión efectiva y eficiente de proyectos no existen o están desactualizados con las responsabilidades asumidas, entre otros aspectos. Lo anterior ha repercutido en la ejecutoria de la operación 2025/OC-PN-1Y2 tal como se señala en el Estudio Institucional de CONADES y en el ¶3.2.
- 3.5 En vista de estos antecedentes, la CT estaría orientada a implementar acciones de fortalecimiento institucional y técnico que ayudarían al CONADES a mejorar su capacidad de gestión, ejecución, monitoreo y uso óptimo de los recursos de los proyectos, específicamente aquellos que son parte de la operación que ejecuta con el Banco.
- 3.6 **Estrategia del Banco.** La CT es consistente con lo establecido en la actual Estrategia del Banco (EBP-PN) ya que contribuye al objetivo estratégico C.1 de “Incrementar la cobertura y la calidad, así como mejorar la gestión de los servicios de agua potable y saneamiento en las provincias del interior del país”. También se encuentra contemplado en la programación del CPD 2013. Por otro lado, esta CT está enmarcada en los sectores prioritarios del GCI-9, en particular en el área de “Instituciones para el crecimiento y el bienestar social”.

#### IV. DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES, PRODUCTOS Y RESULTADOS

- 4.1 **Componente Único: Fortalecimiento Institucional y Técnico de CONADES:** prevé la contratación de consultores individuales y/o firmas consultoras con experiencia en gestión, administración y supervisión de proyectos quienes brindarán asistencia técnica a la UCEP de CONADES para mejorar la toma de decisiones técnicas y gerenciales en la supervisión, monitoreo y seguimiento de los proyectos de inversión. Entre las actividades que los consultores realizarían tenemos:
- a. **Diagnóstico Funcional/Operativo y Propuesta de Reestructuración Organizacional incluyendo Manuales de Funciones de CONADES:** el consultor revisará toda la información relacionada a la estructura orgánica y funcional, los mecanismos e

instrumentos que están a su disposición para la gestión y monitoreo de programas y proyectos. Analizará los mecanismos de coordinación y comunicación que tienen las diferentes unidades administrativas del CONADES con el IDAAN y el MINSa. Asimismo hará análisis de las funciones de las diferentes áreas, la carga de trabajo y responsabilidades del personal. Se efectuarán entrevistas con el personal de la Unidad, de la alta administración del CONADES, IDAAN y MINSa para conocer sus puntos de vistas sobre el tema. Revisará la capacidad técnica y de toma de decisiones del personal actual en la unidad. Se hará especial énfasis en la Unidad de Agua Potable y Saneamiento y su relación con las unidades administrativas regionales del CONADES, así como del área de adquisiciones y asesoría legal. Una vez revisada y analizada la información existente, el consultor preparará una propuesta de organigrama del CONADES que será discutida con la alta administración de la institución para su aprobación para el posterior desarrollo de los manuales de funciones. Una vez aprobados el consultor supervisará la implementación de tal propuesta y generará algunas normas y procedimientos claves requeridos para su implementación, que incluya de ser necesario ajustes a los Reglamentos Operativos de los programas en materia de Organización Institucional de los respectivos programas. el consultor brindará el apoyo requerido para que la alta administración del CONADES le dé un seguimiento apropiado al desempeño de las propuestas que se desarrollen en el marco de la presente consultoría y el cumplimiento del Plan de Trabajo previsto.

- b. **Plan de Trabajo para la Unidad de Agua Potable y Saneamiento (UAPS) y la Coordinación Técnica (Coord.Tec) incluyendo procedimientos internos:** el consultor revisará la cartera de proyectos que maneja la UAPS y la Coord.Tec, incluyendo los pliegos y bases técnicas de las obras en marcha, los informes de seguimiento físico y financiero de los contratos, identificará los problemas existentes y los riesgos que tienen cada uno de los proyectos con el fin de generar un Plan de Trabajo que guíe las acciones de la UAPS y la Coord.Tec según el caso, hacia una gestión eficaz de los mismos. Dentro de esta actividad, deberá reestructurar los planes de supervisión para reencausar los proyectos, así como preparará planes de acción específicos para mitigar los riesgos. El Plan de Trabajo incluirá la definición de los objetivos, actividades, tareas, productos y resultados a alcanzar. El consultor desarrollará procedimientos internos del área que sean aplicables para el cumplimiento de sus respectivas funciones. Además deberá desarrollar una metodología e instrumentos modelos aplicables para la administración técnica y financiera de los contratos, definiendo claramente las relaciones, funciones y responsabilidades entre las diferentes áreas involucradas.
- c. **Manual de Procedimientos internos para la programación y seguimiento, adquisiciones, asesoría legal y administración financiera:** el consultor revisará y/o desarrollará procedimientos internos de las áreas que sean aplicables para el cumplimiento de sus respectivas funciones.
- d. **Actividades de Capacitación para implementación del modelo de desarrollo organizacional del CONADES:** se realizarán talleres de capacitación al personal del CONADES a nivel central y regional.

- e. **Estudio sobre la sostenibilidad financiera del CONADES:** se realizará un análisis sobre la situación actual y se harán recomendaciones para asegurar una mejor gestión administrativa-financiera.

4.2 A continuación se muestran los productos y resultados más relevantes:

#### Matriz de Resultados

Resultados			
	Unidad	Línea Base	Meta
Programa preparado según las especificaciones de los manuales y planes financiados por la TC	%	0	100
Operación 2025/OC-PN1y2 sale de Alerta en el PMR en el segundo trimestre del 2014.	Operación en alerta	1	0
Productos			
	Unidad	Línea Base	Meta
Diagnóstico Funcional/Operativo y Propuesta de Reestructuración de Funciones de CONADES elaborados	Diagnóstico	0	1
Manuales de Funciones de CONADES	Manual	0	1
Plan de Trabajo para la Unidad de Agua Potable y Saneamiento (UAPS) y la Coordinación Técnica (Coord.Tec ) elaborados	Plan	0	1
Manual de Procedimientos internos para la programación y seguimiento, adquisiciones, asesoría legal y administración financiera elaborados	Manual	0	1
Actividades de capacitación para implementación del modelo de desarrollo organizacional de CONADES realizadas	Actividad	0	3
Estudio de auto sostenibilidad financiera de CONADES elaborado	Estudio	0	1

4.3 **Presupuesto:** El costo total de esta CT es US\$250.000 estando distribuido de la siguiente manera:

#### Costo y Financiamiento (US\$) (ver [presupuesto detallado](#))

Categoría o Componente	AQF	Contraparte	Total
Componente 1: Fortalecimiento Institucional y Técnico de CONADES			
1.- Diagnóstico Funcional/Operativo y Propuesta de Reestructuración Organizacional incluyendo Manuales de Funciones de CONADES	94.980	0	94.980
2.- Plan de Trabajo para la Unidad de Agua Potable y Saneamiento (UAPS) y la Coordinación Técnica (CT)	56.260	0	56.260
3.- Manual de Procedimientos internos para la programación y seguimiento, adquisiciones, asesoría legal y administración financiera	49.260	0	49.260
4.- Actividades de Capacitación para implementación del modelo de desarrollo organizacional de CONADES	21.380	0	21.380
5.- Estudio sobre sostenibilidad financiera de CONADES	28.120		28.120
<b>Costos Totales</b>	<b>250.000</b>	<b>0</b>	<b>250.000</b>

## **V. AGENCIA EJECUTORA Y ESTRUCTURA DE EJECUCIÓN**

- 5.1 La CT será ejecutada por el Banco el cual será apoyado por el CONADES a través de la UCEP, esta última asignará un coordinador y un equipo técnico multidisciplinario de contraparte para cooperar y trabajar con los consultores contratados.
- 5.2 El gobierno de Panamá toma de seis a ocho meses procesar, aprobar y operativizar una CT y dada la urgencia de tener mejoras en la capacidad de ejecución de los proyectos de agua y saneamiento de CONADES, en este momento el Banco, a solicitud del gobierno, asume la ejecución de la CT.
- 5.3 **Período de ejecución y desembolso.** Se propone un plazo de ejecución y de desembolsos de 12 y 16 meses respectivamente. El Banco efectuará los desembolsos de acuerdo al cronograma a prepararse para el efecto y en función del calendario de pagos de los contratos a suscribirse.
- 5.4 En materia de adquisiciones, la CT utilizará las políticas del Banco (GN-2349-9 y GN-2350-9) relacionadas a los servicios de consultoría, contratación de obras, y suministro de bienes y equipos.

## **VI. RIESGOS Y ASPECTOS RELEVANTES**

- 6.1 Para esta CT se identifican riesgos relacionados con: cambios de autoridades de gobierno ha mediado del 2014; coordinación IDAAN/CONADES y aceptación por parte de las autoridades de la propuesta de reestructuración de CONADES que proponga el consultor para los cuales se tomarán las siguientes acciones mitigadoras: i) contratación de consultores inmediatamente una vez aprobada la CT; ii) participación de las máximas autoridades de CONADES y de IDAAN en las reuniones claves que desarrollen los consultores para toma de decisiones relacionadas a la nueva reestructuración e implementación de las acciones en CONADES y las mejoras en la coordinación CONADES/IDAAN para la ejecución de los proyectos.

## **VII. ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL**

- 7.1 Dada la naturaleza de las intervenciones a ser financiadas por esta cooperación técnica, se espera que la misma no resulte en impactos ambientales y sociales negativos. Esta cooperación técnica ha sido clasificada como Categoría "C" (ver enlace electrónico).

## **VIII. EXCEPCIONES A LAS POLÍTICAS DEL BANCO**

- 8.1 Esta operación no contempla excepciones a las políticas del Banco.

### **Anexos Requeridos:**

Anexo I. Carta de solicitud ([ver enlace](#))

Anexo II. Términos de referencia ([ver enlace](#))

Anexo III. Plan de Adquisiciones ([ver enlace](#)).



**APOYO AL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL  
Y OPERATIVO DE CONADES**

**PN-T1107**

**CERTIFICACIÓN**

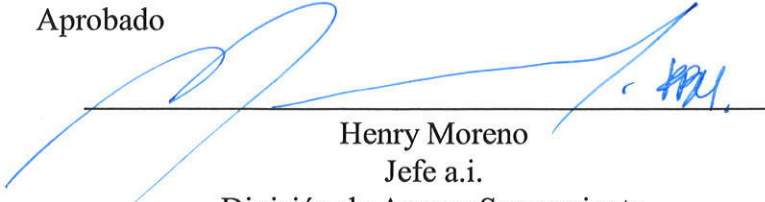
Por la presente certifico que esta cooperación técnica fue aprobada para financiamiento por el AquaFund (AQF) de conformidad con la comunicación suscrita con fecha 27 de febrero de 2013 suscrita por Gerhard Lair, (ORP/GCM). Igualmente, certifico que existen recursos disponibles en el AquaFund (AQF), hasta por la suma de US\$250.000 para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este documento. La reserva de recursos representada por esta certificación es válida por un periodo de seis (6) meses calendario contados a partir de la fecha de firma de esta certificación. Si el proyecto no fuese aprobado por el BID dentro de ese plazo, los fondos reservados se considerarán liberados de compromiso, requiriéndose la firma de una nueva certificación para que se renueve la reserva anterior. El compromiso y desembolso de los recursos correspondientes a esta certificación sólo debe ser efectuado por el Banco en dólares norteamericanos. Esta misma moneda será utilizada para estipular la remuneración y pagos a consultores, a excepción de los pagos a consultores locales que trabajen en su propio país, quienes recibirán su remuneración y pagos contratados en la moneda de ese país. No se podrá destinar ningún recurso del Fondo para cubrir sumas superiores al monto certificado para la implementación de esta operación. Montos superiores al certificado pueden originarse de compromisos estipulados en contratos que sean denominados en una moneda diferente a la moneda del Fondo, lo cual puede resultar en diferencias cambiarias de conversión de monedas sobre las cuales el Fondo no asume riesgo alguno.

  
\_\_\_\_\_  
Sonia M. Rivera  
Jefa  
Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento  
ORP/GCM

08/22/2013  
Fecha

**APROBACIÓN**

Aprobado

  
\_\_\_\_\_  
Henry Moreno  
Jefe a.i.  
División de Agua y Saneamiento  
INE/WSA

8/22/2013  
Fecha





*República de Panamá*  
*Ministerio de Economía y Finanzas*

*Despacho del Ministro*

6 de agosto de 2013  
DS-CTI-349

Señor  
Tomás Bermúdez  
Representante  
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)  
Ciudad

Respetado señor Bermúdez:

Nos dirigimos a usted, para informarle que el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES), tiene interés en continuar mejorando de forma eficiente y eficaz, la capacidad de gestión y supervisión solucionando los problemas de calidad y escasez de agua a nivel nacional.

En ese sentido; nos han solicitado gestionar ante el BID, Recursos de Cooperación Técnica No Reembolsable, por un monto estimado de B/.250,000.00 (DOSCIENTOS CINCUENTA MIL BALBOAS CON 00/100), para apoyar el proyecto "Apoyo al Fortalecimiento Institucional y Operativo del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES)".

El proyecto tiene como objetivo fortalecer la Unidad Coordinadora y Ejecutora de Programas de esa institución, con el fin de mejorar su desempeño frente a la actual cartera de inversiones, por lo que se requiere que el mismo sea ejecutado directamente por el BID, con el apoyo de dicha entidad, en su calidad de beneficiario del proyecto.

En virtud de lo anterior, agradecemos al señor Representante del BID, realizar las gestiones que correspondan, a fin de concretar esta iniciativa.

Atentamente,

  
Frank De Lima  
Ministro

FDL/AGG/MMV



## CONSULTORIA PARA FORTALECER LA CAPACIDAD DE GESTION DE PROYECTOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO DE CONADES

PN-T1107

### TERMINOS DE REFERENCIA

#### ANTECEDENTES

**CONADES:** El Ministerio de la Presidencia por conducto de Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES) a través de su Secretaría Ejecutiva y con el apoyo de la Unidad Coordinadora y Ejecutora de Programas (UCEP) y las Unidades de Coordinación Provincial tiene las siguientes funciones: i) coordinar las diversas agencias del Gobierno Central para asegurar el cumplimiento de las metas establecidas para el Programa según las áreas de responsabilidad definidas por cada coejecutor; ii) velar por el cumplimiento de las cláusulas contractuales establecidas en el contrato modificatorio y de los convenios establecidos con las entidades co-ejecutoras y beneficiarias; iii) en conjunto con las entidades co-ejecutoras, preparar y supervisar los procesos de adquisiciones de bienes, obras y servicios, así como de selección y contratación de consultores y autorizar los pagos correspondientes de los contratos de las actividades del Programa, previo visado de las entidades co-ejecutoras pertinentes; iv) preparar el presupuesto operativo anual a ser presentado al Banco; v) asegurar el adecuado manejo contable-financiero del Programa; y vi) poner a disposición del público los informes consolidados de seguimiento, incluyendo el Plan Operativo Anual y otra información pertinente y de interés general.

**Unidad Coordinadora y Ejecutora de Programas:** Depende de la Secretaría Ejecutiva de CONADES y está conformada por 5 áreas funcionales: i) Planificación y Control de Gestión; ii) Administración y Finanzas; iii) Adquisiciones; iv) Asesoría Legal; v) Técnica; vi) Agua Potable y Saneamiento; y vi) Evaluación y Seguimiento.

El CONADES, ha aumentado significativamente sus inversiones en agua potable y saneamiento, administrando actualmente unos 470.0 millones de balboas, de los cuales, 93.0 millones corresponden al financiamiento del BID del Préstamos Unificado de Desarrollo Sostenible de Agua Potable y Saneamiento, en provincias; 17.0 millones a donaciones del Gobierno de Taiwán y unos 360.0 millones de balboas están financiando proyectos de agua potable con aporte local. Esta situación se ha dado en un corto plazo, lo que ha afectado el ritmo de ejecución histórico de CONADES, debido fundamentalmente por la carga de trabajo que no está acorde con la estructura organizacional existente, insuficientes recursos humanos, tecnológicos y logísticos y falta de procedimientos técnicos, entre otros aspectos.

Es evidente que debe evaluarse la organización en su conjunto, por la interrelación que existe entre cada una de las unidades administrativas, tanto a nivel central y regional. Se requiere un análisis específico de las funciones de las unidades administrativas de Adquisiciones, Legal, Administración y Finanzas, Planificación y Control de Gestión, Seguimiento y Monitoreo y las unidades Técnicas de Agua potable y Saneamiento para proyectos urbanos y rurales, así como las relaciones con las co-ejecutoras y contratistas e inspectoras. Deberá identificar superposiciones de funciones, ambigüedades, vacíos, la conveniencia o no de la separación de la Unidad de Agua Potable y Saneamiento urbana-rural y presentar una propuesta de estructura organizacional que sea más adecuada para el logro de los objetivos institucionales.

De igual manera deberá examinarse los procesos, procedimientos e instrumentos que se aplican en la administración de los proyectos, que requieren mejorarse o establecerse, a fin de cumplir con el alcance programado en tiempo, calidad y presupuesto de cada uno. Este análisis debe reflejar la necesidad de hacer cambios en la forma como se están haciendo las cosas, buscando la eficiencia y efectividad de la gestión institucional.

Es necesario señalar que la mayoría los proyectos que está actualmente ejecutando la institución son de agua potable y saneamiento, y sus funciones y responsabilidad están consignadas en el Reglamento Operativo del Préstamo , tal como se menciona a continuación:

**Unidad de Agua Potable y Saneamiento (UAPS):** En el marco de la reorientación de los préstamos de desarrollo sostenibles hacia el sector de agua potable y saneamiento, CONADES creó la Unidad de Agua Potable y Saneamiento para que sea la encargada de coordinar los procesos de planificación y formulación de los proyectos de agua potable y saneamiento tanto urbanos como rurales a través de los Comités Técnicos IDAAN/CONADES y MINSA/CONADES. Tal unidad está integrada por un coordinador general y cinco ingenieros que dan seguimiento a los proyectos urbanos y un ingeniero que da seguimiento a los proyectos rurales. Esta Unidad en los territorios de actuación se apoya con las Unidades de Coordinación Provincial (hay 5 en provincias) que tienen presencia y responsabilidades específicas en su provincia y representan el brazo facilitador y operativo de CONADES. Estas Unidades están compuestas por un Coordinador Provincial, un Ingeniero Civil, un Especialista Ambiental y un Técnico en Desarrollo Comunitario. Adicionalmente el IDAAN y el MINSA como co-ejecutores del Programa tienen la responsabilidad de supervisar la ejecución de los proyectos en coordinación con CONADES.

La Unidad de Agua Potable y Saneamiento (UAPS), para los proyectos urbanos y la Coordinación Técnica para los proyectos rurales de CONADES entre otras responsabilidades actualmente cumplen las siguientes:

- i) Elaborar, revisar y aprobar el contenido de los pliegos de licitación y términos de referencia para la contratación de los diferentes componentes de cada proyecto: obras, bienes, consultorías y servicios de supervisión de las inversiones en coordinación con IDAAN y el MINSA para obras en el sector urbano y rural respectivamente.
- ii) Participar en los procesos de licitación, en las reuniones de homologación y emitir criterios técnicos de las consultas realizadas por los proponentes.
- iii) Coordinar las Comisiones Evaluadoras de las licitaciones, los procesos de subsanación de las ofertas en los casos que corresponda y preparar los informes de evaluación. Tanto las propuestas técnicas como las económicas.
- iv) Supervisar a los inspectores de los proyectos que están siendo ejecutados, en coordinación con las Unidades Regionales de CONADES y los co-ejecutores.
- ii) Realizar el seguimiento permanente y sistemático a los contratos y actividades en Coordinación con IDAAN y MINSA, de manera que se garantice la calidad, pertinencia, oportunidad y eficiencia de los servicios, trabajos e inversiones.
- iii) Apoyar y brindar el soporte institucional a las actividades realizadas con la comunidad beneficiaria de los programas y proyectos.
- iv) Aprobar los informes técnicos de las cuentas presentadas por los contratistas e inspectores, que forman parte integral de las mismas. .

Actualmente la UAPS en coordinación con IDAAN y MINSA, están supervisando y haciendo monitoreo a un total de 22 proyectos de agua potable y saneamiento en el área urbana (16 proyectos de agua potable, una rehabilitación de planta de tratamiento de aguas residuales, 4 sistemas de agua potable nuevos; un sistema de alcantarillado sanitario nuevo) y 50 sistemas de agua potable y saneamiento rural. Es importante resaltar que la mayoría de estos proyectos están siendo ejecutados bajo un esquema de diseño y construcción, con el cual no necesariamente las firmas contratistas y de supervisión de obras seleccionadas y los técnicos de CONADES, IDAAN y MINSA tienen experiencia y están familiarizados. Por otro lado es importante señalar que la coordinación específica requerida entre IDAAN, MINSA y CONADES continúa su proceso de construcción y todavía falta superar una serie de situaciones burocráticas que generan atraso en la toma de decisiones claves para el avance de los proyectos.

Los presentes términos de referencia constituyen el marco bajo el cual se regula el proceso de selección y contratación un consultor con amplia experiencia en análisis institucional y de procesos, para apoyar a CONADES en la adecuada, oportuna y eficaz ejecución de los proyectos de inversión.

### **OBJETIVOS DE LA CONSULTORÍA**

Esta consultoría tiene como objetivo general incorporar al CONADES un consultor de alto nivel con experiencia en desarrollo institucional de entidades gubernamentales, y supervisión y monitoreo de proyectos para que asista a CONADES en la evaluación de la estructura orgánica y funcional, así como en los procesos administrativos y técnicos, a fin de contar con una organización, adecuada, oportuna y eficaz ejecución de los proyectos de inversión. Más concretamente, los objetivos específicos de esta consultoría serían los siguientes:

- i) Revisar la organización de CONADES a nivel central y regional, analizando la funcionalidad de la organización, los instrumentos de gestión existentes, la carga de trabajo y responsabilidades del personal actual y determinar la necesidad de una organización cónsona con los compromisos asignados por el Ejecutivo, examinando la estructura de cargo y perfiles de los profesionales, requeridos para atender los programas institucionales, así como los manuales y procedimientos y los instrumentos de gestión que deben ser implementados.
- ii) Desarrollar un Plan de Trabajo para la Unidad/es responsable/es de la gestión técnica que incluya normas, desarrolle procedimientos y planes de acción para la gestión y en particular la supervisión de los proyectos, así como, la administración técnica - administrativa de los contratos.
- iii) Desarrollar un Plan de Trabajo para las demás áreas involucradas tales como: planificación y seguimiento, adquisiciones, asesoría legal, administración financiera, evaluación, que incluyan la revisión, desarrollo y/o ajustes a sus procedimientos respectivos.
- iv) Desarrollar mecanismos para que la alta administración de CONADES pueda ejecutar un seguimiento efectivo a las actividades de CONADES para la ejecución de sus programas y proyectos.

### **ALCANCE Y ACTIVIDADES DE LA CONSULTORÍA**

Para cumplir los objetivos anteriores se realizarán las siguientes actividades a saber:

**Actividad 1.- Diagnóstico Funcional/Operativo CONADES y Propuesta que incluye: Reestructuración Organizacional, Manuales de Funciones:** el consultor revisará toda la información relacionada a la estructura orgánica y funcional, los mecanismos e instrumentos que están a su disposición (Microsoft Project Server y/o Primavera) para la gestión y monitoreo de programas y proyectos. Analizará los mecanismos de coordinación y comunicación que tienen las diferentes unidades administrativas de CONADES con el IDAAN y el MINSa. Así mismo hará análisis de las funciones de las diferentes áreas, la carga de trabajo y responsabilidades del personal. Se efectuarán entrevistas con el personal de la Unidad, de la alta administración de CONADES, de IDAAN y MINSa para conocer sus puntos de vistas sobre el tema. Revisará la capacidad técnica y de toma de decisiones del personal actual en la unidad. Se hará especial énfasis en la Unidad de Agua Potable y Saneamiento y su relación con las unidades administrativas regionales de CONADES, así como del área de adquisiciones y asesoría legal.

Una vez revisada y analizada la información existente, el consultor preparará una propuesta de Organigrama del CONADES que será discutida con la alta administración de la institución para su aprobación para el posterior desarrollo de los manuales de funciones. Una vez aprobados el consultor supervisará la implementación de tal propuesta y generará algunas normas y procedimientos claves requeridos su implementación, que incluya de ser necesario ajustes a los Reglamentos Operativos de los Programas en materia de Organización Institucional de los respectivos programas.

**Actividad 2.- Preparación de Plan de Trabajo para la UAPS y CT:** el consultor revisará la cartera de proyectos que maneja la UAPS y la CT, incluyendo los pliegos y bases técnicas de las obras en marcha, los informes de seguimiento físico y financiero de los contratos, identificará los problemas existentes y los riesgos que tienen cada uno de los proyectos con el fin de generar un Plan de Trabajo que guíe las acciones de la UAPS y la CT según el caso, hacia una gestión eficaz de los mismos. Dentro de esta actividad, deberá reestructurar los planes de supervisión para reencausar los proyectos, así como preparará planes de acción específicos para mitigar los riesgos. El Plan de Trabajo incluirá la definición de los objetivos, actividades, tareas, productos y resultados a alcanzar.

Para realizar esta actividad, el consultor conformará un equipo técnico CONADES/IDAAN y CONADES/MINSA quienes en conjunto con los contratistas y los supervisores contratados revisarán la situación de cada uno de los proyectos y prepararán los planes de acción correspondientes para mejorar su gestión.

**Actividad 3.- Definir Manual de Procedimientos internos para la Gestión Técnica:** el consultor desarrollará procedimientos internos del área que sean aplicables para el cumplimiento de sus respectivas funciones. Además deberá desarrollar una metodología e instrumentos modelos aplicables para la administración técnica y financiera de los contratos, definiendo claramente las relaciones, funciones y responsabilidades entre las diferentes áreas involucradas.

**Actividad 4.- Capacitaciones para implementación del modelo de desarrollo organizacional de CONADES:** se realizarán talleres de capacitación al personal de CONADES a nivel central y regional para comunicar los resultados de la reestructuración organizacional, manuales de funciones, guías técnicas e implementación de buenas prácticas operativas.

#### DOCUMENTACIÓN A REVISAR POR EL CONSULTOR

El consultor deberá consultar los siguientes documentos previo al inicio de actividades:

- i) Análisis Institucional de CONADES, julio 2013. Este documento es el indicativo para la realización de esta consultoría.
- ii) Evaluación Final Externa de los Programas de Desarrollo Sostenible de CONADES.

#### INFORMES

Esta consultoría entregará los siguientes informes:

- i) **Informe No. 1: Plan de Trabajo del Consultor**, a presentarse una semana después de iniciada la consultoría.
- ii) **Informe No. 2: Diagnóstico Funcional/Operativo y Propuesta de Reestructuración de CONADES (Organigrama estructural y funcional)**. El mismo deberá ser entregado a los un mes de haber iniciado la consultoría. La revisión y validación CONADES se compromete a realizar a la siguiente semana de haber recibido el informe.
- iii) **Informe N° 3: Manuales de Funciones a nivel de dependencias y a nivel de cargos para las posiciones principales (profesionales) de cada una de las áreas**. El mismo deberá ser entregado a los un mes de haberse aprobado el informe 2. CONADES realizará la revisión y validación correspondiente en la siguiente semana de haber recibido el informe.
- v) **Informe No. 4: Plan de Trabajo para mejoramiento de la gestión de la UAPS y CT**. Entregado a los un mes de haberse aprobado el Informe 3. CONADES realizará la revisión y validación correspondiente en la siguiente semana de haber recibido el informe.
- vi) **Informe No. 5: Manuales de Procedimientos para la UAPS, CT y la UCP provinciales**. Que incluirá detalladamente los mecanismos y procedimientos para una gestión y supervisión

**eficiente y efectiva de proyectos y la administración de los contratos**, Entregado a los un mes de haberse aprobado el Informe 4. CONADES realizará la revisión y validación correspondiente en la siguiente semana de haber recibido el informe.

- vii) **Informe No. 6: Manuales de Procedimientos para las áreas de programación y seguimiento, adquisiciones, asesoría legal, administrativa financiera y de evaluación.** Incluirá flujogramas de procesos a ser entregado a los dos meses de haberse aprobado el Informe 5. CONADES realizará la revisión y validación correspondiente en la siguiente semana de haber recibido el informe.
- v) **Informe No. 7: Mecanismos de dirección y supervisión de programas y proyectos para la Alta Dirección y plan de acción para la implementación de los instrumentos desarrollados y de mejoramiento de la gestión**, a ser presentado a los un mes de haberse aprobado el Informe 6 por parte de CONADES.

Todos los informes que sean desarrollados por la consultoría procurarán en todo momento reflejar acuerdos y consensos previos con la Alta Dirección del CONADES, que facilite la etapa de revisión, validación y aprobación de los mismos.

### DURACIÓN DE LOS SERVICIOS

El nivel de esfuerzo estimado es de ciento veinticinco (125) días consultores no consecutivos. Los servicios de consultoría se desarrollarán a lo largo de 8 meses o hasta la ejecución de todas las actividades a partir de la vigencia del contrato.

### PERFIL DEL CONSULTOR

Se requiere que el consultor cumpla, como mínimo, con los siguientes requisitos:

- i) Formación académica en gerencia, organización, sistemas y procesos, o gestión de proyectos.
- ii) Experiencia al menos 5 años en Gestión de Proyectos de Inversión Pública y Desarrollo Institucional. Deseable experiencia en proyectos en el sector de agua potable y saneamiento en América Latina.

### COORDINACIÓN

El Banco será responsable por la contratación del consultor en planificación, gestión, coordinación, supervisión y monitoreo de proyectos de agua potable y saneamiento. La alta administración de CONADES será la contraparte de esta consultoría. El Banco ha designado a Gustavo Martínez ([gustavomar@iadb.org](mailto:gustavomar@iadb.org)), Especialista Sectorial Senior de agua potable y saneamiento en Panamá, para coordinar la supervisión de la consultoría.

### FORMA DE PAGO

El contrato será por una cifra única a suma alzada, el cual incluirá todos los gastos de la consultoría, incluyendo boletos de avión y viáticos. Los pagos se harán contra entrega de los informes, una vez la alta administración de CONADES haya recibido y aprobado el informe.

El contrato será a suma alzada, e incluirá todos los gastos de la asesoría. El consultor deberá proponer los pagos correspondientes según la entrega de cada uno de los siguientes informes a saber:

Producto	Entrega	Pago
▪ A la firma del contrato		20%
▪ Informe No. 1	A los 1 mes	10%
▪ Informe No. 2	A los 1 mes de aprobado el Inf. 1	10%
▪ Informe No. 3	A los 1 mes de aprobado el Inf. 2	10%

▪ Informe No. 4	A los 1 mes de aprobado el Inf 3	10%
▪ Informe No. 5	A los 1 mes de aprobado el Inf 4	10%
▪ Informe No. 6	A los 1 mes de aprobado el Inf 5	10%
▪ Informe No. 7	A los 1 mes de aprobado el Inf 6	20%





OPERACION No. PN-T1107

Apoyo al Fortalecimiento Institucional y Operativo de CONADES

PLAN DE ADQUISICIONES 2013-2014												
No. Referencia		DESCRIPCION DEL CONTRATO	Costo Estimado (miles de US\$)	Método de Adquisición	Revisión (Ex-ante o Ex-post)	Fuente de Financiamiento		Precalificación Si / No	Fechas Estimadas		Estatus Pendiente/Proceso Adj/Cancelado	Comentarios
Compo- nente	Código de Proceso					% BID	% LOCAL		Publicación Anuncio Específico de Adquisición	Terminación Contrato		
<b>1. BIENES</b>												
			37,480.00									
I	1.1	Talleres de capacitación para implementación del modelo de desarrollo organizacional de CONADES.	\$37,480.00	SBMC	ex - ante	100%	0%					
<b>2. OBRAS</b>												
<b>3. SERVICIOS DIFERENTES A CONSULTORIA</b>												
<b>4. SERVICIOS DE CONSULTORIA</b>												
			212,520.00									
I	4.1	Consultoría para el diagnóstico funcional/operativo y propuesta de reestructuración organizacional y desarrollo del Plan de Trabajo para la Unidad de Agua Potable y Saneamiento (UAPS) y la Coordinación Técnica (CT).	\$144,200.00	CCII	ex - ante	100%	0%				Pendiente	
I	4.2	Consultoría para el desarrollo del Manual de Procedimientos internos para la programación y seguimiento, adquisiciones, asesoría legal y administración financiera.	\$43,220.00	CCII	ex - ante	100%	0%				Pendiente	
I	4.4	Consultoría para estudio de sostenibilidad financiera de CONADES.	\$25,100.00	CCII	ex - ante	100%	0%				Pendiente	

250,000.00

**Firmas Consultoras:** SBCC: Selección Basada en la Calidad y el Costo; SBC: Selección Basada en la Calidad; SBPF: Selección Basada en Presupuesto Fijo; SBMC: Selección Basada en el Menor Costo; SCC: Selección Basada en las Calificaciones de los Consultores; SD: Selección Directa

**Consultores Individuales:** CCIN: Selección basada en la Comparación de Calificaciones Consultor Individual Nacional; CCII: Selección basada en la Comparación de Calificaciones Consultor Individual Internacional.