

INFORME DE CIERRE DE MISIÓN

ANÁLISIS Y PLANIFICACIÓN DE PRÓRROGA 3104-CO/OC

INFORME DE CIERRE DE MISIÓN

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este informe es presentar la planificación acordada entre las partes¹ durante la misión del 5 de agosto de 2019 al 10 de agosto de 2019 en la ciudad de Bogotá y San Andrés, Colombia; así como las condiciones y requisitos recomendados para la aprobación de dicha prórroga.

La recopilación y análisis de información se llevó a cabo mediante la realización de entrevistas en la ciudad de Bogotá con representantes de la Presidencia de la República, La Unidad Nacional de Gestión de Riesgos, el Ministerio de Hacienda, FINDETER y la Dirección Nacional de Planificación (vía telefónica). En San Andrés se llevaron a cabo entrevistas con representantes de la Gobernación, la autoridad ambiental CORALINA, la empresa operadora del servicio de agua potable y saneamiento VEOLIA y se llevó a cabo el taller de planificación y análisis de escenarios durante dos días en las instalaciones de FINDETER con representación de todas las instituciones vinculadas a la ejecución a excepción de la Dirección Nacional de Planificación que no pudo acudir al encuentro.²

El diagnóstico de la situación del proyecto a fecha de corte de 31 de diciembre de 2018, así como la información recopilada durante la fase de entrevistas fue presentado a todos los participantes al inicio del taller³. A partir de dicha información y teniendo en cuenta las lecciones aprendidas durante la ejecución, se inició el trabajo de construcción participativa que se presenta a continuación.

Este Informe se estructura de la siguiente forma: el epígrafe II se centra en el análisis de escenarios y alternativas de planificación del producto crítico de esta operación identificado en el contrato de préstamo como “ampliada la capacidad de abastecimiento de la zona rural”. El epígrafe III se centra en los productos pendientes de contratación; el epígrafe IV en el cronograma y duración estimada de la prórroga; el epígrafe V en la gestión del presupuesto, con identificación de costes y previsión anual de gasto; el epígrafe VI en los principales riesgos identificados para el periodo de prórroga; el epígrafe VII en la Gobernanza del proyecto y el epígrafe VIII cierra el informe con conclusiones y recomendaciones.

¹ Se adjunta al presente informe la lista de asistentes al taller de planificación.

² Adjunta al presente informe puede consultarse la Agenda de entrevistas y convocatoria al Taller.

³ Adjunto al presente informe puede consultarse la presentación realizada como apertura del taller de planificación. Así mismo puede consultarte el Informe diagnóstico que se entregó como primer producto de esta consultoría.

II. EL PRODUCTO CRÍTICO: LA PLANTA DESALINIZADORA

La ejecución del préstamo que nos ocupa presenta retrasos e incumplimiento de la planificación anual en todos sus componentes; sin embargo, el desempeño de la operación en el Componente II: “Provisión y Acceso a servicios de Agua Potable y Saneamiento” es claramente la razón principal de las desviaciones más destacadas, siendo el componente que implica mayor monto en porcentaje del total del préstamo (50% de la inversión directa), con menor porcentaje de ejecución contractual (16%) y menor porcentaje de ejecución planificada (13%) a fecha de corte.

Tabla 1: datos de desempeño a 31/12/2018⁴

A 31 de diciembre 2018		Valor planificado	Valor comprometido	Total ejecutado a 31 de Dic 2018	% Comprometido	% Ejecución contractual	% Ejecución plan
I	Desarrollo urbano integral	\$ 18,180,869.00	\$ 10,266,572.00	\$ 7,513,941.00	56%	73%	41%
II	Provisión y acceso a servicios APS	\$ 30,319,131.00	\$ 24,535,240.00	\$ 4,014,267.00	81%	16%	13%
III	Mejora de a infraestructura costera	\$ 9,000,000.00	\$ 913,235.00	\$ 913,235.00	10%	100%	10%
IV	Desarrollo económico local	\$ 5,000,000.00	\$ 2,773,759.00	\$ 2,245,875.00	55%	81%	45%
V	Fortalecimiento de la institucionalidad para la sostenibilidad fiscal	\$ 2,500,000.00	\$ 164,223.00	\$ 164,223.00	7%	100%	7%
VI	Administración, mntoreo y evaluación del programa	\$ 4,500,000.00	\$ 3,195,647.00	\$ 1,744,830.00	71%	55%	39%
VII	auditoría	\$ 500,000.00	\$ 110,522.00	\$ 139,794.00	22%	126%	28%
	Total	\$ 70,000,000.00	\$ 41,959,198.00	\$ 16,736,164.00	60%	40%	24%

El Componente II se conformaba inicialmente de un total de siete (7) productos de los cuales:

- Los productos 2.5 “Plan Maestro de APS” y 2.7 “Talleres de capacitación” se eliminaron del PMR durante la ejecución – sombreados en la imagen adjunta -.
- El producto 2.3 “Redes de saneamiento domésticas construidas” se ha descartado como parte del alcance del proyecto por la dificultad de obtener la titulación de las propiedades requeridas para su ejecución.
- El Producto 2.4 “Plan director del recurso hídrico” se completó con un coste total en dólares americanos de \$1,609,328.00.
- El Producto 2.6 “Ampliación de la capacidad de almacenamiento en Providencia” está en ejecución con fecha prevista de entrega a abril de 2020 y un coste total final previsto en dólares americanos de \$1,719,751.00.
- El Producto 2.2 está en ejecución con fecha prevista de finalización de la Etapa 1 de rehabilitación de redes para abril de 2020 y un coste total en dólares americanos de \$8,772,974.00.

⁴ Es importante tener en cuenta que los datos de compromiso contractual y ejecución justificada son porcentajes respecto del total del monto del préstamo, no respecto de los aproximadamente 50MUSD que corresponden al contrato de gestión actual con FINDETER. Si se obtienen los porcentajes respecto de los 50MUSD de los que hasta ahora ha sido responsable FINDTER, los resultados de compromiso y ejecución mejoran considerablemente. Estos datos sin embargo, a efectos del préstamo, no son significativos por cuanto el monto total es de 70MUSD.

- El Producto 2.1 denominado formalmente como “Capacidad de abastecimiento para la zona rural ampliada en San Andrés” es el producto crítico al que hace referencia el título de este epígrafe y que se identifica coloquialmente en el proyecto como “la planta desalinizadora”.

Tabla 2: Productos recogidos en el diseño inicial del Componente II

2.1 Capacidad de abastecimiento para la zona rural ampliada
2.2 Redes rehabilitadas
2.3 Soluciones de saneamiento domésticas construidas
2.4 Plan Director del Recurso Hídrico formulado y aprobado
2.5 Plan Maestro de Agua Potable, Alcantarillado y Manejo de Aguas Lluvias de SAPSC formulado y aprobado (ELIMINAR)
2.6 Ampliación de la capacidad de almacenamiento construido
2.7 Talleres de capacitación a la Unidad de Servicios Públicos de San Andrés realizados. (ELIMINAR)

La “planta desalinizadora” – producto 2.1 en el PMR – se considera el producto crítico de este proyecto por su relación directa con las necesidades identificadas en el diagnóstico que dio origen a esta operación de préstamo, por su relación directa con el logro de los resultados recogidos en la Matriz de Resultados del proyecto, y por el monto en relación al Componente y al total del préstamo. Es, además, el producto con mayor nivel de riesgo, razón por la cual se conformó en el taller de planificación un grupo cuyo esfuerzo se centró únicamente en este producto. El equipo de trabajo conformado por varias instituciones participantes identificó tarea a tarea el avance pendiente, analizó los tiempos y definió distintos escenarios.

Los principales riesgos identificados respecto de este Producto que dieron lugar a los escenarios de planificación que se mostrarán más adelante, son los siguientes:

- Debido a que el lugar de prospección ha variado respecto del que se había identificado en el diseño, el contratista considera que el coste de la prospección a realizar excede el contemplado en el contrato, por lo que solicita la revisión del presupuesto acordado.
- Si no se llega a un acuerdo con el contratista respecto de los costes de prospección, el contratista podría detener la ejecución y demandar el contrato.
- Debido a que el lugar de prospección ha variado respecto del que se había identificado en el diseño, las pruebas de caudal y calidad del agua podrían no arrojar los datos exigidos por la autoridad ambiental CORALINA y por tanto, no lograrse la concesión para la explotación.
- Debido a que no se incluyó en el contrato realizado con modalidad “llave en mano” con el contratista PROTECNO una cláusula de rescisión en caso de que no se obtuviera la licencia de explotación, la cancelación del contrato podría generar costes de indemnización.
- Debido a que la prospección no ha iniciado y dada la duración mínima de los trabajos, la licencia de explotación no podrá solicitarse en 2019 como se tenía previsto, lo que implica que habrá que esperar al periodo de transición de autoridades en CORALINA y retomar el expediente con un equipo directivo nuevo y un equipo técnico que podría ser nuevo.
- Debido a que las pruebas de prospección requeridas deben realizarse en época seca para ser consideradas válidas, aunque se alcanzaran a hacer en el mes de noviembre, podrían tener que repetirse en el mes de abril, al finalizar las lluvias, lo que podría generar un

incremento del coste y una enmienda adicional al contrato con PROTECNO y con la empresa interventora.

- Finalmente, debido a que el diseño se realizó para un punto de captación de agua distinto al que se prevé actualmente, en caso de que se lograra la licencia de explotación, el coste de la obra podría variar en función de los resultados finales obtenidos de la prospección.

En base a esta identificación de riesgos se realizaron los siguientes escenarios de gestión del cronograma:

✓ *Escenario A: implica los siguientes supuestos*

- Se llega a un acuerdo con el contratista Protecno para ampliar el monto asignado a la prospección, se realiza el Otrosí y el contratista presenta la garantía bancaria.
- Se amplía el contrato con la empresa interventora para que cubra la fase de prospección.
- Se solicita y es aprobada una prórroga de la licencia actual de prospección
- Se realizan las pruebas de prospección entre los meses de octubre y noviembre y resultan válidas porque las lluvias se retrasan
- Se obtiene el título de propiedad de la tierra donde se va a realizar la construcción
- Se obtiene el permiso sanitario
- Se obtiene la licencia de concesión
- Se llega a un acuerdo de plan de construcción y presupuesto con el contratista Protecno.
- Se lleva a cabo la fase de construcción en un plazo máximo de 18 meses.

Del cronograma creado para el escenario A, que se presenta a continuación, es importante resaltar los siguientes elementos:

- La licencia de prospección vigente vence el 11 de octubre de 2019, por lo que sin una extensión no podría realizarse la prospección.
- En el supuesto de que no se genera ningún retraso respecto de lo planificado, las pruebas de campo se llevarían a cabo a finales del mes de noviembre, en época de lluvias.
- La solicitud de la licencia de construcción se realizaría en el mes de abril de 2020, con un equipo nuevo en la administración de CORALINA, institución que otorga la licencia, que puede desconocer el proyecto y requerir por ellos más tiempo de análisis.
- De cumplirse todos los supuestos presentados y las duraciones previstas, la planta podría entregarse al operador en marzo de 2022. Cabe notar que el contrato de obra con Protecno establece un plazo máximo de construcción de nueve (9) meses, sin embargo, en el taller de planificación, el contratista expresó su preocupación respecto de esta duración en tanto que se estimó para un diseño distinto al que se prevé actualmente. Una vez se cuente con la licencia de concesión, podría requerirse una revisión técnica y financiera del contrato y una nueva fase de negociación con el contratista, lo cual puede generar retrasos no previsto actualmente.

MISIÓN DE PLANIFICACIÓN DE PRÓRROGA
INFORME DE CIERRE DE MISIÓN

PROYECTO CO-L1125
Consultora: Vanessa Sayos del Castillo

Este Escenario requiere por tanto como mínimo – si no se presentan imprevistos y se cumplen los tiempos estimados - de una prórroga adicional de 24 meses, de julio 2020 a julio 2022.

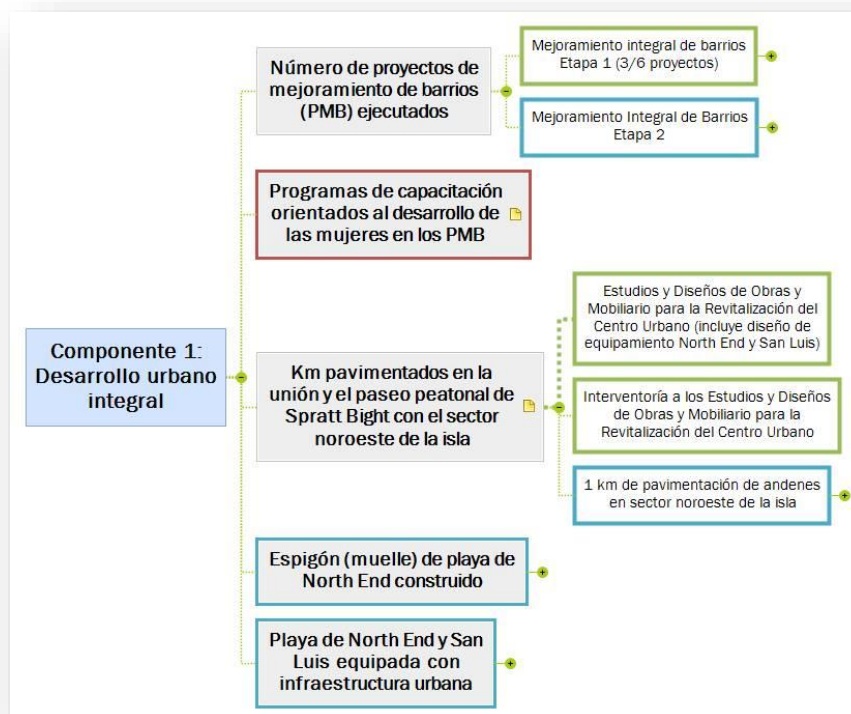
III. PLANIFICACIÓN DEL ALCANCE PENDIENTE DE CONTRATACIÓN

Debido a que a fecha de realización del taller de planificación de la prórroga tan solo el 60% del monto total del préstamo se encuentra comprometido contractualmente, se conformó un grupo de trabajo que centró su atención en la planificación del alcance de la operación aún sin contratar, priorizando aquellos productos incluidos en el PMR que contaran ya con un diseño financiado por el préstamo.

El esfuerzo de este equipo de trabajo resultó en la siguiente propuesta por Componentes.

- En **color verde** los Productos ya **comprometidos contractualmente**, ejecutados o en ejecución a fecha de corte.
- En **color rojo** los Productos que inicialmente preveía el contrato de préstamo, pero que por varias razones han quedado descartados y no se van a financiar por el préstamo.
- En **color azul** los Productos **pendientes de contratación** cuya implementación se planificó en el taller.
- En **color amarillo** los Productos que se contemplaron como parte del alcance a contratar, pero que por su duración o presupuesto pudieran cancelarse.

COMPONENTE 1



COMPONENTE 2



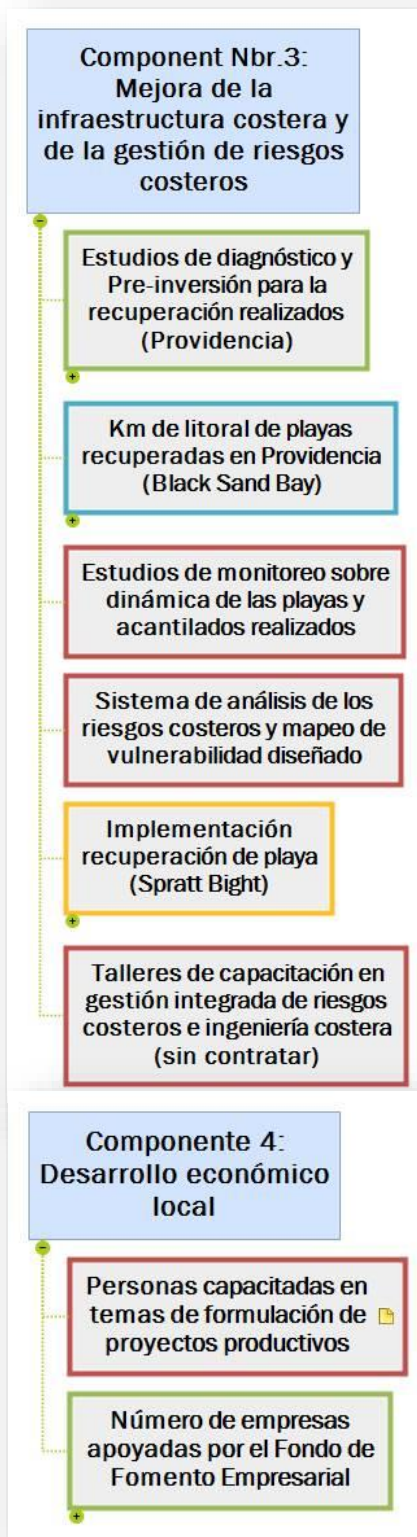
Del Componente II el 81% del monto presupuestado en el diseño del proyecto está comprometido contractualmente; sin embargo, tan solo el 16% del monto comprometido contractualmente está justificado como gasto ejecutado debido a que el contrato del Producto “Capacidad de abastecimiento para la zona rural” o planta desalinizadora todavía se encuentra en fase de diseño.

La rehabilitación de redes Etapa I está en ejecución - con cierto retraso previsto debido a un cambio necesario en las especificaciones técnicas de las cajas de las acometidas y un posible sobrecosto relacionado con la misma solicitud de cambio pendiente de aprobación -. En la planificación realizada durante el taller se previó la realización de un Diagnóstico de demanda, con el objetivo de contar con información de base para una posible Etapa II de rehabilitación de redes. Actualmente esta Etapa II no cuenta con fondos asignados del préstamo; sin embargo, sería una alternativa a considerar en caso de que no se logre la licencia de concesión para la planta desalinizadora. De darse este escenario, la rehabilitación de redes se analizaría como alternativa para mejorar el servicio de agua potable en San Andrés a través de la reducción de pérdidas.

Entre abril y julio de 2020 se contará con la información de la prospección y la opinión de CORALINA respecto de la concesión, por lo que

será el monto de analizar si procede considerar la rehabilitación de redes Etapa II como alternativa a la planta desalinizadora y asignarle el presupuesto disponible tras la cancelación del contrato con Protecno actualmente vigente.

COMPONENTE 3



Del Componente III se ha ejecutado y justificado el gasto del único Producto contractualmente comprometidos: “estudios de diagnóstico y pre-inversión para la recuperación de playas”. Este Producto representa el 10% del monto presupuestado para el Componente.

En el Taller de planificación de la prórroga se priorizó la inclusión en el alcance del proyecto de todos los productos que contaran con un diseño financiado por el préstamo, razón por la cual se incluyeron los dos Productos señalados en azul y amarillo en el gráfico adjunto. Sin embargo, porque la recuperación de la playa de Spratt Bight requiere aún de un estudio previo de caracterización de la arena, el plazo de ejecución excede el plazo de prórroga estimado.

Los estudios y los talleres de capacitación marcados en color rojo quedan descartados y por tanto, fuera del alcance final previsto.

COMPONENTE 4

El Componente de Desarrollo Local se ha centrado únicamente en el apoyo a las empresas mediante el Fondo de Fomento Empresarial, descartándose durante la ejecución la capacitación en temas de formulación que se realizó como actividad del Componente V.

A diciembre de 2018 el gasto justificado del único producto contratado en el marco de este componente era del 81%. No se prevé trabajar más en este componente durante la prórroga.

COMPONENTE 5



El Componente V contaba a diciembre de 2018 con el 100% del gasto contratado justificado, sin embargo, tan solo se había contratado el 7% del monto previsto para el componente en el diseño de la operación.

Como puede verse en el gráfico adjunto, en el marco de este componente de fortalecimiento institucional se han contratado a día de hoy únicamente dos capacitaciones, el resto de los Productos previstos han quedado descartados y por tanto, fuera del alcance del proyecto.

IV. PLANIFICACIÓN DEL TIEMPO HASTA EL VENCIMIENTO DEL PERIODO DE PRÓRROGA

El préstamo tenía como fecha original de vencimiento el mes de diciembre de 2018. Se concedió una primera prórroga que expira en junio de 2020.

Original Disbursement Expiration	12/16/18
Current Disbursement Expiration	06/16/20

Fuente: sistema PMR, BID

Tal y como el equipo de proyecto de FINDETER había identificado, se confirmó en el taller realizado en San Andrés que el tiempo de la prórroga vigente no es suficiente para finalizar la obra de la planta desalinizadora, de hecho, se estimó, con alto nivel de probabilidad, que para la fecha de vencimiento actual no habrá iniciado la construcción de la planta desalinizadora, por lo que se requiere una segunda prórroga de por lo menos 24 meses adicionales como se ha presentado en el epígrafe II.

De otorgarse el plazo adicional de 24 meses, la fecha de vencimiento del préstamo se restablecería para el 16/6/2022. De los productos planificados aún no contratados solamente uno requeriría, de acuerdo a la duración estimada y sin incurrir en retrasos, de un plazo mayor de ejecución. Como puede verse en el cuadro adjunto, entre finales de 2021 y el primer mediados del 2022 se entregarían todos los Productos previstos excepto la “recuperación de la plata Spratt Bight” cuya fecha de finalización se estima entre agosto de 2023 y enero de 2024 dependiendo del plazo de concesión de la licencia ambiental. El Mejoramiento de Barrios en Providencia se encuentra en la ruta crítica del periodo de prórroga con una posible fecha de finalización prevista para agosto de 2022.

Tabla 5: Productos considerados durante el taller como parte del alcance a ejecutar durante la prórroga

1.1.2	Mejoramiento Integral de Barrios Etapa 2	24/02/2020	05/08/2022	640 days
1.1.2.1	Mejoramiento barrios San Andrés	24/02/2020	13/05/2022	580 days
1.1.2.2	Mejoramiento Barrios Providencia	24/02/2020	05/08/2022	640 days
1.3.3	1 km de pavimentación de andenes en sector noroeste de la isla	24/02/2020	01/10/2021	420 days
1.4	Espigón (muelle) de playa de North End construido	12/08/2019	18/02/2022	640 days
1.5	Playa de North End y San Luis equipada con infraestructura urbana	12/08/2019	18/02/2022	640 days
2.2	Capacidad de abastecimiento para la zona rural ampliada (planta)	12/08/2019	02/06/2022	714 days
2.3	Redes rehabilitadas	12/08/2019	19/04/2022	682 days?
2.3.1	Rehabilitación Etapa 1	12/08/2019	17/04/2020	160 days
2.3.2	Rehabilitación Etapa 2	24/02/2020	19/04/2022	562 days?
3.2	Km de litoral de playas recuperadas en Providencia (Black Sand Bay)	12/08/2019	15/04/2022	680 days
3.5	Implementación recuperación de playa (Spratt Bight)	24/02/2020	19/01/2024	1020 days

La etapa 2 de “Rehabilitación de redes” no se ha incluido en este cuadro por las razones expuestas en el epígrafe anterior respecto del alcance del Componente II.

De lograrse la disponibilidad de los fondos para la rehabilitación de redes por la no factibilidad de la planta desalinizadora, habría que tener en cuenta los siguientes plazos:

- El estudio de demanda requerido no estará disponible antes de julio de 2021;
- La contratación de la obra y la interventoría no estarían realizadas antes de marzo de 2022;
- Si no se incurre en ningún retraso, se dispondría de un plazo máximo de cuatro (4) meses para realizar las obras de rehabilitación de redes etapa 2.

Tabla 6: relación de tareas previstas para la etapa 2 de rehabilitación de redes

2.3.2	Rehabilitación Etapa 2	24/02/2020	19/04/2022	562 days?
2.3.2.1	Estudio de gestión de la demanda y diseño de acciones	24/02/2020	09/07/2021	360 days
2.3.2.1.1	Proceso de contratación SBCC	24/02/2020	27/11/2020	200 days
2.3.2.1.2	Ejecución estudio	30/11/2020	09/07/2021	160 days
2.3.2.2	Ejecución de acciones de rehabilitación	12/07/2021	19/04/2022	202 days?
2.3.2.2.1	Proceso de contratación obra (LPI)	12/07/2021	18/03/2022	180 days
2.3.2.2.2	Ejecución rehabilitación	19/04/2022	19/04/2022	1 day?
2.3.2.2.3	Proceso de contratación interventoría	12/07/2021	15/04/2022	200 days
2.3.2.2.4	Ejecución interventoría	18/04/2022	18/04/2022	1 day?

Es importante tener en cuenta que la planificación de productos pendientes de contratación se ha establecido para arrancar en febrero de 2020, considerando que se requerirán entre cuatro (4) y cinco (5) meses desde septiembre de 2019 para reforzar el esquema de gestión del préstamo, sea mediante el refuerzo y ampliación del contrato de gestión de FINDETER o mediante la conformación de una unidad en el Organismo Ejecutor.

Si para febrero de 2020 no se pueden arrancar los procesos de adquisición de los productos pendientes de contratar, la probabilidad de que no puedan terminarse antes de la finalización de la prórroga de 24 meses es alta.

V. PLANIFICACIÓN DEL PRESUPUESTO HASTA EL VENCIMIENTO DEL PERIODO DE PRÓRROGA

La ejecución presupuestaria hasta la fecha de corte se ha estimado en 21.3MUSD de los cuales algo más de 3MUSD corresponden a gastos de gestión, por lo que la inversión directa se estima entorno a los 18MUSD.

El monto total del préstamo es de 70MUSD, de los cuales aproximadamente 15MUSD están comprometidos contractualmente en el proyecto de la planta desalinizadora, monto que se estima pudiera aumentar en 6MUSD adicionales debido a los cambios en el diseño y los retrasos acumulados. Por esta razón, se recomienda realizar una reserva de contingencia mínima de 6MUSD.

Tabla 7: partidas y montos reserva de contingencia sobre coste planta desalinizadora

Reserva de contingencia	12/08/2019	10/06/2022	720 days	
otrosí con NO para obra adicional de planta a tanque por el cambio de lote				\$ 5,955,469.00
otrosí pendiente salvaguardas ambientales y estudios de detalle del sistema de captación				\$ 2,855,469.00
otrosí pendiente para obra de captación (conexión de la planta hasta el punto de captación)				\$ 300,000.00
otrosí pendiente de negociación por garantías y retrasos				\$ 2,200,000.00
otrosí pendiente interventoría obra planta				\$ 500,000.00
				\$ 100,000.00

De acuerdo con la planificación realizada, la ejecución presupuestaria anual se estima en 2.8MUSD para el segundo semestre de 2019; 9.5MUSD en 2020; algo más de 17MUSD en 2021 y 12MUSD en 2022, siempre y cuando se obtenga la licencia de concesión de la planta desalinizadora a mediados de 2020. De no ser así, la ejecución presupuestaria del año 2021 se reduciría considerablemente (en unos 7MUSD) y el plazo de extensión de prórroga tendría que aumentarse en al menos seis meses adicionales o plantear una cancelación parcial del préstamo.

Gráfico 1: Curva de ejecución presupuestaria prevista



El estimado en ejecución presupuestaria para los próximos años por componente es el siguiente:

PLANIFICACIÓN USD	PREVIO 06/2019	Ejecución 2019	Ejecución 2020	Ejecución 2021	Ejecución 2022	Total
EJECUCIÓN PREVISTA	\$ 21,361,685.35	\$ 2,804,878.60	\$ 9,538,349.25	\$ 17,327,943.50	\$ 12,038,295.30	\$ 63,071,152.00
COMPONENTE 1	\$ 9,323,577.80	\$ 1,065,407.60	\$ 2,000,607.60	\$ 7,940,800.00	\$ 3,442,000.00	\$ 23,772,393.00
COMPONENTE 2	\$ 4,868,659.55	\$ 1,683,471.00	\$ 7,161,741.65	\$ 7,307,143.50	\$ 5,796,295.30	\$ 26,817,311.00
COMPONENTE 3	\$ 925,297.00	\$ -	\$ -	\$ 1,760,000.00	\$ 2,640,000.00	\$ 5,325,297.00
COMPONENTE 4	\$ 2,773,759.00	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 2,773,759.00
COMPONENTE 5	\$ 164,223.00	\$ 56,000.00	\$ 56,000.00	\$ -	\$ -	\$ 276,223.00
Administración, auditoría, M&E	\$ 3,306,169.00	\$ -	\$ 320,000.00	\$ 320,000.00	\$ 160,000.00	\$ 4,106,169.00

Contingencia PLANTA	Total Plan	Diferencia
\$ 6,000,000.00	\$ 69,071,152.00	\$ 928,848.00

Al monto total previsto en inversión directa y gastos de gestión es importante sumar la reserva de contingencia para el proyecto de la planta desalinizadora, al hacerlo, obtenemos un presupuesto de 69MUSD y un excedente estimado entorno a 1MUSD. Se recomienda mantener este excedente sin asignar en tanto que los montos de los productos pendientes de contratación son una estimación.

VI. PRINCIPALES RIESGO OPERATIVOS

Si bien no se realizó un análisis formal de riesgos para esta operación en el marco de la misión que nos ocupa, se identificaron ciertos riesgos de alto nivel que es importante señalar y tener en cuenta de cara a la aprobación de la prórroga.

- 1) Si las pruebas de campo en la fase de prospección se realizan después del mes de octubre, podrían resultar inválidas y tener que rehacerse en el mes de abril, lo que retrasaría la finalización de la planta desalinizadora a junio de 2022 – mes de vencimiento de la prórroga adicional de 24 meses-.

Teniendo en cuenta el calendario de lluvias y el ritmo de ejecución y los índices de eficiencia en la gestión del cronograma hasta la fecha, la probabilidad de que se dé este riesgo es alta.

- 2) Si el resultado de la prospección muestra que se afecta el acuífero y/o que el caudal no es el requerido, CORALINA no aprobaría la licencia de concesión lo que obligaría a reevaluar opciones técnicas, costes y retrasar nuevamente el plazo de vencimiento del préstamo.

Si bien el equipo técnico de FINDETER y el contratista se muestran positivos respecto a ellos resultados de la prospección, la geóloga de CORALINA expresó sus dudas al respecto, por lo que la probabilidad de ocurrencia del riesgo es indeterminada, pero existente.

- 3) Debido a que el contrato de la planta desalinizadora se realizó sobre la base de captar el agua del acuífero, el coste de la obra una vez conocidos los resultados finales de la

prospección podría implicar la necesidad de revisar el contrato al alza y afectar la disponibilidad presupuestaria para el resto de las inversiones previstas.

El contratista Protecno ya ha solicitado la revisión del presupuesto acordado para la fase de prospección, debido al cambio de emplazamiento y la negociación está pendiente. A pesar de que no se puede disponer de un diseño final hasta confirmar la ubicación con la licencia de concesión, el contratista ya ha estimado que la nueva ubicación requerirá modificaciones al diseño inicial debido a la distancia adicional entre el punto de extracción y la planta.

- 4) Si el esquema de ejecución se mantiene como hasta ahora, teniendo en cuenta los índices históricos de rendimiento, la proyección más optimista de justificación de gasto a finales de 2020 se estima en 20 MUSD adicionales, lo que implicaría al cierre del plazo de vencimiento actual una ejecución de aproximadamente el 61% del monto total del préstamo y ningún desembolso adicional.

Proyección	2019	2020	TOTAL
Optimista	\$ 5,652,596.34	\$15,099,824.11	\$20,752,420.44
Promedio	\$ 3,418,273.29	\$ 9,131,259.76	\$12,549,533.05
Pesimista	\$ 3,154,038.52	\$ 8,425,407.38	\$11,579,445.90
SPI acumulado	\$ 4,453,417.20	\$11,947,820.05	\$16,401,237.25

Todas las partes acordaron reforzar el esquema de ejecución para garantizar mejores rendimientos futuros y se ha tenido en cuenta en el cronograma un plazo de 6 meses antes de lanzar los nuevos procesos de adquisición; sin embargo, es importante tener en cuenta que si este proceso de revisión y refuerzo del esquema de ejecución se retrasa o toma más de 6 meses, el riesgo de que los productos pendientes de contratación no se puedan entregar antes de finalizar la prórroga de 24 meses es alto.

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Si bien es cierto que este proyecto se ha visto afectado por numerosos riesgos externos, también lo es que el esquema de ejecución previsto en el contrato de préstamo no ha sido adecuadamente implementado, lo que puede haber impactado el rendimiento de un proyecto de por sí complejo.

- a) El equipo ejecutor establecido mediante contrato de gestión entre la Unidad de Gestión de Riesgos y FINDETER no cuenta con el personal suficiente y la dedicación exclusiva requerida para el buen funcionamiento de la operación. Actualmente, en las oficinas de Bogotá, tan solo el especialista financiero y la especialista de adquisiciones están dedicados en exclusiva al préstamo. Ambas áreas fiduciarias cuentan con sus documentos de planificación y seguimiento al día, sin embargo, el proyecto carece de los documentos adecuados de planificación y monitoreo propios de la Dirección de proyectos, se evidencia debilidad en la integración de la triple restricción ampliada para la toma de decisiones y dificultad en la gestión de actores. Todas ellas funciones propias de la Dirección de proyectos.

En San Andrés, el equipo se reduce a una experta en relaciones institucionales, un técnico de seguimiento de obras del Componente 1 y una asistente. Lo que implica que no hay ningún responsable en terreno del componente de agua potable y saneamiento, el de mayor inversión y mayor riesgo.

- b) El seguimiento institucional de parte de la Unidad de Gestión de Riesgos a la ejecución de FINDETER establecido en el contrato de préstamo tampoco ha resultado adecuado, en tanto que año tras año se ha realizado una planificación que no recoge las lecciones aprendidas del monitoreo del periodo anterior, ni metas adecuadas de avance físico, financiero y desembolsos, hasta el punto que el préstamo cuenta en la actualidad con un monto total desembolsado de aproximadamente 25MUSD sin ejecutar desde 2018.
- c) El Comité de alto nivel establecido en el contrato de préstamo como máxima autoridad en el sistema de Gobernanza del proyecto tampoco ha cumplido su función. Este Comité debe aprobar la planificación plurianual y anual, aprobar los informes semestrales de avance y velar por la buena coordinación interinstitucional.

Por todo lo anterior expuesto en el Informe, se realizan⁵ las siguientes recomendaciones respecto del sistema de Gobernanza:

1. **Reforzar el equipo de proyecto** de FINDETER con al menos las siguientes responsabilidades ejercidas a tiempo completo y en un escenario ideal, basados en San Andrés:
 - a. Director/a de proyecto
 - b. Experto/a en proyectos de APS
 - c. Experto/a en gestión social
 - d. Especialista en monitoreo
2. **Conformar un segundo equipo de proyecto** para gestionar la ejecución de los productos adicionales que se aprueben como parte del plan de prórroga, directamente vinculado a la

⁵ Es importante subrayar que las recomendaciones son parte del servicio de consultoría y como tales se ponen a disposición del BID y de las partes involucradas para su consideración.

Unidad de Gestión de Riesgos y que no implica perjuicio a la ratio gastos / inversión.⁶ Es muy importante que este equipo de proyecto no incurra en los mismos errores cometidos hasta ahora de planificación sobre estimaciones optimistas, seguimiento informal y dirección a distancia. La correcta ejecución de esta operación requiere de un equipo sólido y capaz de tomar decisiones en San Andrés, no en Bogotá.

3. **Reinstaurar la dirección estratégica** y el ejercicio de rendición de cuentas en la figura del Comité de alto nivel que establece el contrato de préstamo, con especial énfasis en la representación de la Presidencia de la República como garante de la coordinación interinstitucional.

De tomarse estas medidas en un plazo máximo de 4 meses, de manera que para diciembre de 2019 los directores de las unidades ejecutoras pudieran realizar los ajustes a la planificación formal y solicitar las medidas presupuestarias necesarias al Ministerio de Hacienda, teniendo en cuenta todos los riesgos señalados respecto de la planta desalinizadora, es de opinión de esta consultora que podría considerarse con cierta expectativa de éxito una prórroga adicional de 24 a 30 meses.

⁶ Consultar el informe diagnóstico y la presentación realizada a inicios del taller respecto de la ratio actual y la planificada.