

TÉRMINOS DE REFERENCIA

CONSULTORÍA PARA EL DISEÑO DE UN PLAN NACIONAL DE DESARROLLO SOSTENIBLE DEL SERVICIO POSTAL DE PANAMÁ QUE INCLUYA UN PLAN ESTRATÉGICO, UN PLAN DE NEGOCIOS, PLAN DE GESTIÓN DE CAMBIO Y PLANES DE INVERSIÓN.

Panamá
PN-T1266-P001

PN-T1266

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN DEL SECTOR POSTAL DE PANAMÁ

1. Antecedentes y Justificación

- 1.1.** Establecido en 1959, el Banco Interamericano de Desarrollo (“BID” o “Banco”) es la principal fuente de financiamiento para el desarrollo económico, social e institucional en América Latina y el Caribe. Proporciona préstamos, subvenciones, garantías, asesoramiento sobre políticas y asistencia técnica a los sectores públicos y privado de sus países prestatarios.
- 1.2.** La presente operación de apoyo al cliente contribuye al fortalecimiento de la capacidad institucional del Sistema Postal panameño para diseñar, planificar e iniciar el proceso de reforma integral, que garantice su modernización, asegure el derecho de acceso al servicio de los ciudadanos panameños y el fortalecimiento del operador público. Desde el 2017, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha brindado asesoría técnica al Ministerio de Gobierno, autoridad regente de la Dirección General de Correos y Telégrafos de Panamá (COTEL), para elaborar un diagnóstico profundo y brindar las opciones de reestructuración y modernización por etapas para el proceso de transformación y modernización del sistema postal. Estos insumos permitieron a los tomadores de decisión, dimensionar el esfuerzo requerido para una reforma integral (BID, 2018). Panamá requiere modernizar y reorganizar sus operaciones del sistema de correos para hacer frente a un entorno más competitivo. De acuerdo con el Índice Integrado de Desarrollo Postal que mide a nivel global aspectos sobre la calidad, cobertura, conectividad y relevancia del servicio postal, Panamá se ubica en la posición 123 entre 172 países, un desempeño bajo e inferior a la mayoría de los países de la región como por ejemplo Costa Rica en la posición 80 y Colombia en la No. 51 (UPU, 2019). Un servicio de correos vigoroso y eficiente tiene un efecto multiplicador en la economía de una nación, que apoya el desarrollo de las pequeñas empresas, la banca, las empresas de seguros y manufactureras, los comerciantes minoristas y las industrias (BID,2000).
- 1.3. Insuficientes condiciones para optimizar el aporte del sector postal en materia de desarrollo socioeconómico en Panamá.** El estudio realizado en el 2018 con el apoyo del BID refleja las condiciones críticas del sistema postal panameño: Cifras del 2017, indican que apenas un 37% de la población de Panamá cuenta con el servicio de distribución a domicilio a través del correo público. Asimismo, un 12% carece de servicio postal a través de COTEL. El marco legal que regula la actividad postal en Panamá, son la ley 69 del 7 de junio de 1904, la ley del 11 de enero de 1919 y la ley 34 del 16 de abril de 1941; las cuales —como resulta lógico por el paso de 106 años— se encuentran obsoletas respecto a la realidad actual. No existe estrategia de recursos humanos en ninguna de sus fases, incluyendo el fortalecimiento de su personal en las áreas claves de su servicio. Tampoco existe ninguna estrategia de carácter operativo en la admisión, clasificación, seguimiento y de entrega y distribución, así como en la transmisión electrónica de servicios. Los niveles de calidad de servicio y productividad son muy bajos. Las condiciones de la infraestructura postal para la prestación de los servicios, considerando las instalaciones físicas, equipos y tecnología no son los más adecuados. El centro integral de procesamiento postal (CIPP) ocupa una

superficie pequeña y mal distribuida. El correo público de Panamá no ofrece servicios y productos de acuerdo con las necesidades de los clientes y en competencia con los que son ofrecidos con los operadores privados, que no tienen el potencial de alcance en poblaciones alejadas de las principales ciudades del país. De acuerdo con el presupuesto asignado a la Dirección de Correos y Telégrafos en el año 2020, la suma de los gastos de funcionamiento representa el 98% del presupuesto de COTEL, similar a su presupuesto histórico, lo que apenas deja libres medio millón de balboas para realizar las urgentes inversiones que el operador público necesita. Respecto al sistema aduanero, la situación actual es complicada, en cuanto a que obliga a los destinatarios a recoger sus paquetes internacionales en las oficinas y también a entregarlos, independientemente del lugar de su residencia o apartado postal. Este sistema es un freno decisivo para el desarrollo del servicio de entrega de la paquetería en COTEL, así como del e-commerce en un mercado potencial de crecimiento de la paquetería. En una muestra de actualización de los datos cartográficos, el Municipio de Panamá en el 2019, promulgó por gaceta oficial el establecimiento del Sistema de Nomenclatura y Numeración Urbana, el cual impactará positivamente al sistema postal permitiendo la elaboración del código postal y facilitando el encaminamiento y entrega de envíos postales, para asegurar un mejor manejo de los archivos y direcciones postales, así como reduciendo los costos operacionales.

1.4. Importancia del sector postal con la crisis del COVID-19. La red postal sigue siendo una de las redes más grandes y mayor conectadas del mundo. Su naturaleza de “logística ligera” la hace particularmente necesaria para satisfacer las demandas de las economías nacionales, y su ritmo de transformación digital debería acelerarse para atender las demandas post Covid-19. El suministro y acceso de los sistemas postales en conjunto con las TIC contribuyen a aliviar el impacto económico de la emergencia sanitaria, al proporcionar canales alternativos de consumo, trabajo y comunicación. La crisis de COVID-19 también ha impactado el sector postal; al ser afectada la cadena de suministros a nivel mundial, los eslabones más débiles de la red postal se han visto aún más gravemente afectados. Por lo que atender su fortalecimiento es una necesidad más apremiante (UPU, 2020).

1.5. El Banco desde finales del año 2017 ha destinado fondos para: establecer el diagnóstico de COTEL¹, un estudio sobre una prueba piloto de un centro logístico e-commerce en la Zona Libre de Colón y un informe de alternativas para la modernización y reforma de COTEL. Adicionalmente, se realizaron talleres y se llegó a una serie de recomendaciones y una hoja de ruta con alternativas para la transformación integral de COTEL. En el año 2018 el proyecto PN-T1193 financió la evaluación del marco regulatorio relevante para el sistema postal, incluyendo una propuesta de proyecto de Ley y reglamentación para la modernización de COTEL. El nuevo gobierno de Panamá ha recibido estos insumos y ha diseñado el Programa de modernización y reestructuración del sistema postal panameño, con un alcance preliminar y que ha tomado impulso desde el año (2020) lográndose su registro en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SINIP) de Panamá, en paralelo se ha realizado un proceso colaborativo entre funcionarios de empresa privada, la academia, servidores claves del sector público y especialistas del Banco para la identificación de ideas y soluciones innovadoras para la reforma integral del sistema postal²; mostrando de esta manera el interés en avanzar en la modernización del Sistema Postal alineados al nuevo Plan Estratégico del Gobierno 2019 – 2024.

2. Objetivos

2.1. Fortalecer la planificación del proceso de modernización del sistema postal panameño mediante la promoción de un servicio eficiente y eficaz, contribuyendo a la promoción del crecimiento económico sostenible de Panamá, a través de mejoras a la competitividad del país.

3. Alcance de los servicios

3.1. La Firma Consultora realizará con el Ministerio de Gobierno y la Dirección General de Correos y Telégrafos,

¹ Opciones de Reestructuración y Modernización de COTEL, BID 2018

² Innovación Correos y Telégrafos de Panamá. Informe de Proyecto, BID 2020

las actividades que permitirán recopilar, organizar y analizar los datos para determinar una línea base del sistema postal panameño; y elaborar los productos de esta consultoría que consisten en el diseño de planes de acción que permitan el fortalecimiento institucional integral a través de la determinación de un plan de desarrollo institucional, un plan de negocios y un plan de gestión de cambios.

4. Actividades claves

4.1. A continuación, se detallan los servicios esperados de esta consultoría necesarios para que el proyecto/contrato tenga éxito:

- a) Elaborar el cronograma, plan de trabajo y metodología de trabajo. Debe incorporar en su detalle el alcance de los servicios (descripción y secuencia de los productos), gestión de las comunicaciones, los supuestos, las restricciones, potenciales actores relevantes involucrados, técnicas y herramientas. La estrategia de trabajo deberá tomar en cuenta: perfil de los actores relevantes (valores, principios, carrera, influencia, poder, interés, etc.); perfil de los colaboradores (factores higiénicos y motivacionales, medios socioculturales, profesionales y pedagógicos); símbolos y ritos importantes; dimensiones de la comunicación (formal, informal, descendente, ascendente, interna y externa); estrategias (forma, contenido, eficacia); filosofía global de la gestión.
- b) Definir una adecuada línea base para el sistema postal panameño que les permita realizar una medición de la intervención en términos de logro de resultados y cumplimiento de los objetivos propuestos siguiendo la lógica de la intervención programada para su reforma integral y modernización. Además de brindarles insumos para su evaluación que permita valorar si las estrategias de acción implementadas son efectivas y eficientes acordes a las necesidades y demandas a través de la generación fiable y pertinente de datos iniciales. La línea base deberá contar con indicadores para la planificación, el seguimiento, la evaluación, el control y la rendición de cuentas de la reforma integral del sistema postal panameño. Algunos de los indicadores esperados son: porcentaje de la población atendida por COTEL, inversiones para la modernización anual, funcionarios por habitante, cantidad media de horas de formación por funcionario, cantidad de habitantes por estafeta postal, participación del mercado postal atendido, calidad de los servicios, índice de extravíos postales, coeficiente medio de manipulación de la clasificación.
 - Organizar una base de datos conforme a necesidades de información identificadas en los indicadores.
 - Diseño del instrumento de medición y seguimiento de evaluación de indicadores de la Línea de Base con sus indicadores, métodos, técnicas y fuentes.
 - Articular y/o determinar los estándares internacionales asociados a cada uno de los indicadores que propone alcanzar la intervención de política pública para la reforma integral del sistema postal.
- c) Elaborar un plan de desarrollo institucional estratégico que permita:
 - Fortalecimiento en la Dirección de Correos y Telégrafos, los servicios del sistema postal.
 - Redefinición de la misión, visión, objetivos estratégicos, valores y principios deseados de la institución acorde a los retos del siglo XXI, asumiendo los desafíos de la pandemia.
 - Debe contemplar ejes estratégicos, objetivos, estrategia, metas, indicadores alineados a la línea base, acciones, políticas y metodología para la evaluación de resultados.
 - Marco de resultados proyectado de la institución para la gestión por resultados (incluyendo los indicadores de impacto) a los cuales contribuyen los productos y servicios.
 - Matriz de producción externa deseada de la institución describiendo: Productos y servicios a brindar, identificando los usuarios en su carácter de derecho habientes o clientes.

- Determinar el tamaño y caracterización de los mercados y analizar la competencia.
- Definir los estándares de calidad requeridos por cada uno de los productos y servicios a brindar.
- Levantar el mapa de actores relevantes y diseñar la red de alianzas necesarias para el cumplimiento de la visión y misión institucional deseada.
- Mapa de procesos alineado con la matriz de producción externa.
- Desarrollar un plan que permita construir las suficientes capacidades de gestión institucional para conducir al sistema postal de la planificación a la ejecución exitosa de la reforma integral postal.
- Consolidar una cultura institucional que admita cumplir con las normas establecidas de excelencia y calidad total del servicio.
- Identificar y determinar alianzas estratégicas que le permitan a la institución acceder a la información y tomar de decisiones oportunas.
- Desarrollar un flujo operativo efectivo y eficiente acorde con la transparencia y agilidad requerida del servicio postal.
- Proporcionar la línea de base del *Programa de reestructuración y modernización del sistema postal panameño*³, teniendo en cuenta los requerimientos de información que deben suministrarse para el proceso de pre-inversión y factibilidad, para el financiamiento público del presupuesto nacional.

d) Elaborar un plan de negocios que contemple:

- Análisis del sector postal nacional e internacional, sus aliados estratégicos, su competencia y dependencias.
- Análisis y brindar recomendaciones para la optimización de los productos y servicios.
- Identificación y recomendaciones de estrategias para los clientes.
- Determinar el tamaño del mercado.
- Identificar las demandas de los clientes internos y externos. Determinar la demanda actual y potencial de los productos definidos.
- Analizar la competencia y los aliados estratégicos.
- Determinar las mejores estrategias de mercado. Definir las prioridades de desarrollo de productos con su justificación.
- Identificar y de ser necesario desarrollar nuevas políticas de servicio enfocadas en la mejor atención al cliente, eficiencia y efectividad del servicio.
- Elaborar un Análisis FODA
- Análisis de costo-beneficio
- Presentación de un presupuesto y proyecciones con índices de rentabilidad (ej. VAN, TIR, etc.)
- Modelo de negocio

e) Diseñar un plan de gestión de cambios que contemple:

i. Realizar un diagnóstico de la Dirección de Correos y Telégrafos para identificar:

- Propensión al cambio por parte de sus unidades.
- Propensión al cambio de los actores relevantes como lo son servidores públicos de la entidad, clientes, usuarios, autoridades de instituciones relacionadas a su funcionamiento como lo son el Ministerio de Gobierno y Autoridad de Aduanas.
- Evaluación del personal en cuanto a apertura al cambio y necesidades de capacitación para sus funciones.
- Efectividad de los medios de comunicación actuales usados para la comunicación interna, externa, vertical y horizontal.

³ Nombre oficial del programa de reforma integral del sistema postal a nivel institucional.

- ii. Elaborar un plan de acción de gestión de cambio para la aplicación de los productos de esta consultoría. Basados en la propensión al cambio en las áreas y el personal, sugerir la secuencia de proyectos a implementar en COTEL. El plan de acción debe contemplar plazos: corto (12 meses), mediano (36 meses) y largo (60 meses).
 - Planes de capacitación y entrenamiento.
 - Definir el plan de comunicación interna, así como el presupuesto asociado.
 - Definir el plan de comunicación externa y el presupuesto asociado para impulsar la adecuada comunicación y entrenamiento a los actores relevantes (por cargo y funciones) del servicio postal.
- iii. Determinar una metodología sostenible que permita la implementación estratégica e interiorización de este Plan de Gestión del Cambio en COTEL, contemplando:
 - Cambios culturales dentro de la organización.
 - Cambios organizativos y de procesos.
- f) Elaborar un plan de inversiones basadas en las proyecciones de demanda del servicio:
 - Identificación, cronograma y montos de las inversiones por tipo (obra, suministro y servicios) necesarias para implementar el plan estratégico definido anteriormente.
 - Proyecciones de ingresos por la prestación de los servicios y productos definidos en la matriz de producción externa.
 - Rentabilidad y valor público estimado de los diferentes servicios y productos definidos. (costo beneficio).
 - Presentación de un presupuesto y proyecciones con índices de rentabilidad (ej. VAN, TIR, etc.)

5. **Coordinación y Supervisión**

5.1. Lugar (es) de trabajo: Esta consultoría se realizará en formato virtual. No es necesario que el equipo de la firma consultora trabaje físicamente en las oficinas del Banco o que esta consultoría se desarrolle físicamente en Panamá.

5.2. El equipo de la firma consultora contará con la cooperación y apoyo, por medio del Ministerio de Gobierno y su Dirección General de Correos y Telégrafos, para la ejecución de esta consultoría.

5.3. Supervisor: Galileo Solís, Especialista Senior en Competitividad, Tecnología e Innovación.

Destacamos que las opiniones de los consultores no comprometerán al Banco, el cual se reserva el derecho de formular al respecto las observaciones o salvedades que considere necesarias.

6. **Resultados y Productos Esperados**

6.1. La firma presentará los siguientes entregables como parte de esta consultoría:

- Primer producto: Cronograma, plan de trabajo y metodología para el desarrollo de la consultoría.
- Segundo producto:
 - Informe preliminar No. 1 que presente los resultados de las actividades correspondientes al desarrollo de la Línea Base del acápite (b) y al Plan de Desarrollo Institucional del acápite (c). Realizar una presentación para la discusión de resultados con los actores claves relevantes.
 - Informe preliminar No. 2 que presente los resultados de las actividades correspondiente al desarrollo del Plan de Negocios del acápite (d). Realizar una presentación para la discusión de resultados con los actores claves relevantes.

- Tercer producto:
 - Informe preliminar No. 3 que presente los resultados de las actividades correspondiente al desarrollo del Plan de Gestión de Cambios del acápite (e) y el Plan de Inversiones del acápite (f). Realizar una presentación para la discusión de resultados con los actores claves relevantes.
 - Informe preliminar No. 4 que contemple la recopilación completa de los resultados esperados de esta consultoría de acuerdo con las actividades de la Sección 4.Realizar una presentación de resultados, en un evento formal oficial del Informe Preliminar No. 4 a los actores relevantes estratégicos involucrados en el proceso de uso y seguimiento de la línea base y de los planes, para su validación.
- Cuarto producto: Informe final, que contemple: resumen ejecutivo; descripción y objetivos de la consultoría; alcances de la consultoría, plan de trabajo; actividades realizadas; resultados de las actividades de esta consultoría -que incluyen ajustes y comentarios por la validación de los actores estratégicos-, conclusiones, recomendaciones, y anexos.

7. Calendario del Proyecto e Hitos

7.1. *A continuación, se enlistan los productos y sus plazos de entrega:*

<i>Entregables/Productos</i>	<i>Plazo de Entrega</i>
<i>PRIMER PRODUCTO</i>	<i>10 días a la firma del contrato</i>
<i>SEGUNDO PRODUCTO</i>	<i>120 días de la firma del contrato</i>
<i>TERCER PRODUCTO</i>	<i>240 días de la firma del contrato</i>
<i>CUARTO PRODUCTO</i>	<i>270 días de la firma del contrato.</i>

8. Requisitos de los Informes

8.1. Los productos deberán presentarse en español, en formato Word y PDF. Las presentaciones de resultados deberán presentarse en Power Point y PDF. Archivos en formato Zip no serán aceptados como informes finales debido a los reglamentos de la Sección de Administración de Archivos. Todo informe debe ser sometido al Banco en un archivo electrónico. Los informes deben incluir una carátula, documento principal, y todos los anexos.

9. Criterios de aceptación

9.1. La firma consultora enviará los informes de documentos de la consultoría, electrónicamente al líder del equipo del proyecto del BID. El líder del equipo de BID enviará sus comentarios y los de los demás participantes del proyecto a los informes, que la firma consultora deberá analizar, discutir, abordar e incorporar los acuerdos en las versiones finales de cada informe de documento. Será responsabilidad de la institución de servicios de consultoría garantizar que todas las reuniones requeridas se coordinen y realicen con Ministerio de Gobierno (quien dirige la Dirección General de Correos y Telégrafos); y que los informes de progreso se envíen oportunamente al Banco.

10. Supervisión e Informes

- 10.1. La persona responsable de la consultoría y los comentarios a los informes generados por la Firma Consultora será Galileo Solís, Especialista Senior de Competitividad, Tecnología e Innovación del BID. Será responsabilidad de la Firma Consultora garantizar que todas las reuniones requeridas se coordinan y conducen, y los informes sean presentados al Banco.

11. Calendario de Pagos

- 11.1. Las condiciones de pago se basarán en los hitos o entregables del proyecto. El Banco no espera hacer pagos por adelantado en virtud de contratos de consultoría a menos que se requiera una cantidad significativa de viajes. El Banco desea recibir la propuesta de costos más competitiva para los servicios descritos en el presente documento.
- 11.2. La Tasa de Cambios Oficial del BID indicada en el SDP se aplicará para las conversiones necesarias de los pagos en moneda local.

Plan de Pagos	
<i>Entregables</i>	%
1. Producto 1	20%
2. Producto 2	20%
3. Producto 3	40%
4. Producto 4	20%
TOTAL	100%