



## **Informe Final**

### **Evaluación de la Capacidad Institucional Fiduciaria aplicada a la Coordinación General de Programas y Proyectos (CGPP) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)**

**Operación NI-L1083**

**Programa de Integración Fronteriza**

**NICARAGUA**

**Nubia María Baldizón S.  
Consultora**

**Managua, Nicaragua, 14 de abril de 2015**

## TABLA DE CONTENIDO

<b>SIGLAS UTILIZADAS</b> .....	3
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b> .....	4
<b>1. ANTECEDENTES</b> .....	9
<b>2. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN</b> .....	10
<b>2.1. Objetivos del SECI</b> .....	10
<b>2.2. Objetivos de la evaluación a la CGPP</b> .....	11
<b>3. METODOLOGIA Y ALCANCES</b> .....	11
<b>3.1. Metodología utilizada</b> .....	11
<b>3.2. Ponderación del nivel de desarrollo institucional SECI- Nicaragua</b> .....	12
<b>3.3. Categorías de riesgo</b> .....	12
<b>3.4. Procesamiento de la información</b> .....	13
<b>3.5. Documentos consultados</b> .....	13
<b>3.6. Personal clave de la CGPP</b> .....	14
<b>4. CONTEXTO INSTITUCIONAL</b> .....	14
<b>4.1. Organización de la institución ejecutora</b> .....	14
<b>5. INFORME DEL ANÁLISIS DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL</b> .....	20
<b>5.1. Capacidad de planificación y organización</b> .....	20
5.1.1. Sistema de programación de actividades .....	20
5.1.2. Sistema de organización administrativa .....	22
<b>5.2. Capacidad de ejecución de las actividades planificadas y organizadas</b> .....	23
5.2.1. Sistema de administración de personal .....	23
5.2.2. Sistema de administración financiera:.....	24
<b>5.3. Capacidad de control</b> .....	26
5.3.1. Sistema de control interno.....	26
5.3.2. Sistema de control externo .....	27
<b>6. RESUMEN DE RESULTADOS</b> .....	27
<b>7. ANEXOS</b> .....	28
Anexo 1 Matriz de resultados evaluación capacidad institucional en gestión financiera. ....	28
Anexo 2 Informe de evaluación de capacidad institucional en adquisiciones. ....	28
Anexo 3 Estructura orgánica por dependencias del MHCP -2015, julio 2014. ....	28
Anexo 3.1. Estructura organizativa de CGPP -2015, julio 2014. ....	28
Anexo 4 Marco legal de instituciones en el Programa. ....	28
Anexo 5 Matriz de fortalecimiento de capacidad institucional fiduciaria. ....	28
Anexo 6 Resumen de recomendaciones a la CGPP.....	28
Anexo 6.1. Propuesta de mecanismos de ejecución y coordinación operativa .....	28
Anexo 7 Propuesta de cargos estructura organizativa para el Programa .....	28
Anexo 8 Cuestionarios de evaluación de capacidad institucional en gestión financiera. ....	28
Anexo 9 Cuestionarios de evaluación capacidad institucional en gestión adquisiciones. ....	28

## **SIGLAS UTILIZADAS**

CGPP	Coordinación General de Programas y Proyectos
DGAF	División General Administrativa Financiera
DGA	Dirección General de Aduanas
DGME	Dirección General de Migración y Extranjería
IPSA	Instituto de Protección y Sanidad Agropecuaria
MO	Manual de organización y funciones
MIFIC	Ministerio de Fomento, Industria y Comercio
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MINSA	Ministerio de Salud
OE	Organismo ejecutor
PA	Plan de adquisiciones
PP	Perfil del proyecto
PEP	Plan de ejecución del proyecto
POD	Propuesta de desarrollo de operaciones
POA	Plan operativo anual
PN	Policía Nacional
RO	Reglamento operativo
SIGFA	Sistema Integrado de Gestión Financiera Administrativa y Auditoría
SECI – Nicaragua	Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional revisado por el sector financiero de la Representación del BID en Nicaragua

## RESUMEN EJECUTIVO

En el presente informe se analiza la capacidad institucional de la coordinación general de programas y proyectos (CGPP) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), como dependencia que ejecutará el Programa de Integración Fronteriza, financiado mediante la Operación No. NI-L1083.

La evaluación de la capacidad institucional fiduciaria de la CGPP, se efectuó aplicando la metodología diseñada por el BID “Sistema de Evaluación de Capacidades Institucionales” (SECI)<sup>1</sup> para identificar fortalezas y debilidades actuales y determinar las necesidades de fortalecimiento institucional, en las áreas de programación y organización, ejecución de las actividades programadas y control. En la evaluación, se consideró la información proporcionada por la CGPP, como unidad evaluada, la validación conjunta de los cuestionarios a través de reuniones de trabajo con el personal clave de dicha dependencia, las revisiones y análisis a la documentación citada en el punto 3.5.

Particularmente, se evalúa la capacidad fiduciaria en gestión financiera y de adquisiciones de la CGPP, se establece el análisis de riesgos y se propone un plan de mitigación de riesgos, el cual será consensuado entre la unidad evaluada y el Banco.

De acuerdo a la matriz de resultados y nivel de riesgos obtenido de la evaluación de la capacidad institucional aplicada, se concluye que la CGPP obtuvo un grado de desarrollo institucional mediano y el desarrollo de sus niveles organizativos, de ejecución y de control, refleja un nivel de riesgo medio, para ejecutar y administrar los aspectos financieros de los proyectos del BID, habiéndose obtenido una calificación general de 78.9%. Ver [Anexo 1](#).

Todo ello permite concluir que la CGPP, requerirá desarrollar un plan de acción para alcanzar la capacidad necesaria para que el Programa opere bajo la modalidad de revisión *ex-post* de desembolsos. Se recomienda implementar los acuerdos de la matriz de fortalecimiento institucional, como un proceso que facilitará a la CGPP alcanzar un nivel de desarrollo satisfactorio y de riesgo bajo en el mediano plazo. Ver [Anexo 5](#).

Seguidamente, se presenta un breve resumen de las principales conclusiones y recomendaciones sobre las necesidades de mejoras sugeridas a la CGPP, que no afectan su elegibilidad en el futuro, para aplicar la modalidad de revisión *ex-post* de desembolsos.

## CAPACIDAD DE PLANIFICACION Y ORGANIZACIÓN

**Fortalecer y definir una instancia de planificación y programación.** A lo interno de la coordinación general de la CGPP se desarrollan actividades relacionadas con la

---

<sup>1</sup> Es importante destacar que la metodología restringe el análisis institucional a las áreas mencionadas y que por tanto éste no refleja debilidades o fortalezas que la institución o unidad evaluada tenga en otras áreas no incluidas en el SECI.

preparación de planes y programas de los proyectos; éstas formulan los presupuestos correspondientes y realizan el seguimiento de los mismos sobre la base de resultados y no posee una instancia para la planificación y seguimiento. Es preciso que en la CGPP se defina con claridad una instancia con funciones, responsabilidades y atribuciones específicas vinculadas con la planificación y programación de actividades, que permita contar con planes y programas de la coordinación a corto, mediano y largo plazo y ejerza el seguimiento y monitoreo de los programas y proyectos a cargo de la unidad evaluada. Además, será necesario incorporarlas en el manual de organización y funciones y en el organigrama actualizado, contando con la aprobación de la dirección superior.

**Mejorar la capacidad de programación de actividades.** La CGPP prepara los planes operativos anuales aplicando las herramientas estándar del Banco; mediante el uso de estas herramientas se espera una mejora en los procesos de ejecución, gestión y control para la obtención de las metas y resultados esperados en el Programa, habiéndose registrado un nivel de ejecución física y financiera del 86% y 68%, respecto a la programación anual al cierre de enero - diciembre 2014.

Para incrementar el nivel de ejecución alcanzado en 2014, se recomienda impartir capacitaciones al personal en el uso y aplicación de herramientas estándar y la metodología PM4R (Gestión de Proyectos por Resultados) y adecuar los mecanismos y procedimientos de coordinación, que se establezcan, entre las distintas dependencias e instituciones que intervengan en el Programa, para facilitar la adopción de medidas encaminadas a superar las dificultades que puedan representar posibles incumplimientos en el avance previsto y contribuir a mejorar la ejecución integral del Programa.

### **Fortalecer el sistema de organización**

En 2014, la dirección superior del MHCP aprobó una nueva estructura organizacional para la CGPP. Para la nueva operación, se requerirá una nueva estructura organizacional, por lo cual se recomienda que la CGPP actualice el manual de organización y funciones.

Así mismo, es recomendable actualizar los manuales de procesos y procedimientos, incorporando aspectos de planificación y seguimiento, administrativos, financieros, adquisiciones y recursos humanos, en armonía con la nueva estructura en la CGPP que tendrá a su cargo la ejecución del Programa. Se inserta propuesta de estructura de cargos y organigrama en [Anexo 7](#).

**Fortalecer la capacidad de la estructura organizacional.** Considerando que el Proyecto de Integración Fronteriza es un proyecto importante que involucrará a siete instituciones del sector público, el MHCP ha adquirido compromisos de ejecución a través de los distintos Programas acordados entre el Gobierno de la República de Nicaragua y el Banco, siendo una institución clave en el sector público del país. Es importante que la CGPP cuente con la estructura de cargos requerida para alcanzar un desarrollo adecuado de las actividades que demandan las operaciones a cargo de la CGPP, mediante la asignación presupuestaria para completar el personal requerido en la nueva operación, cumpliendo con los requisitos profesionales y técnicos requeridos.

**Priorizar las ventajas de obtener salvaguardas.** Se recomienda desarrollar una divulgación amplia al personal de la CGPP, de los manuales, instructivos y reglamentos que se preparen, revisen y actualicen en la CGPP y obtener las salvaguardas del personal. Así mismo, cada funcionario declare que conoce y entiende las funciones y atribuciones del cargo y los procesos y procedimientos a implementarse en la nueva estructura organizacional aprobada.

## **CAPACIDAD DE EJECUCIÓN**

**Fortalecer el sistema de administración de personal.** Se considera relevante se elabore una normativa sobre los procedimientos de recursos humanos para la CGPP, en la cual se incorporen las políticas y normativas para la administración del personal, independientemente de la fuente de financiamiento del cargo. Implementar programas de capacitación e inducción para toda la plantilla de cargos de la unidad evaluada.

**Fortalecer los niveles de eficacia y de eficiencia en recursos humanos.** Para asegurar la continuidad de las actividades de la entidad y del Programa, es recomendable contar con un plan anual de reemplazos en caso de ausencias temporales, puesto que se requiere tomar las medidas que minimicen este riesgo. Adicionalmente, es preciso considerar la preparación e implementación de un plan anual de reemplazos del personal clave en caso de ausencias temporales, establecer un plan de vacaciones y continuar impulsando el monitoreo mediante la evaluación al desempeño del personal de la unidad evaluada y establecida en el MHCP.

**Fortalecer el sistema de gestión financiera.** En la administración financiera de los recursos provenientes del BID y Banco Mundial, se utiliza el Sistema Integrado de Gestión de Proyectos de Nicaragua (SIGFAPRO), lo que permite disponer en la CGPP de información financiera confiable y oportuna para preparar los estados financieros mensuales, informes de ejecución presupuestaria y demás reportes relacionados. Además, se cuenta con un manual de procedimientos financieros revisado y aprobado desde el 2011.

Considerando la etapa actual de la operación, el Programa no dispone de un reglamento operativo, por lo que es recomendable elaborar el citado documento para facilitar el manejo de los recursos provenientes del financiamiento de la nueva operación y de la contrapartida local, en el cual se detallen: funciones, atribuciones y restricciones, en armonía con lo establecido en el convenio y en la legislación nacional. En adición, deberá armonizarse con los manuales de funciones y de procedimientos antes citados; e incorporar los mecanismos de coordinación interinstitucional entre las instituciones involucradas en la operación, las funciones del comité de dirección estratégica del Programa, su conformación y diagramas de flujo de procesos, entre otros aspectos.

**Fortalecer la capacidad del personal vinculado con el sistema de administración financiera y de adquisiciones.** El personal involucrado en la administración financiera y en la gestión de adquisiciones está familiarizado con los procedimientos del Banco para la gestión de procesos de adquisiciones y contrataciones, la preparación de solicitudes de desembolsos de fondos, conocen la guía para la preparación de desembolsos y elaboración

de estados financieros de los fondos financiados por el Banco y cuentan con experiencia previa en el manejo financiero y de adquisiciones de proyectos del BID.

No obstante, se recomienda que el equipo del sector fiduciario imparta una capacitación al personal adecuado de la CGPP, sobre las políticas, normas y procedimientos de gestión financiera y de adquisiciones para actualizar y reforzar temas puntuales en la administración financiera y adquisiciones del Programa y obtener las salvaguardas del personal en mención.

## **CAPACIDAD DE CONTROL**

**Continuar fortaleciendo el sistema de control interno.** El MHCP posee un código de conducta y ética de los servidores públicos, se imparten capacitaciones para que el personal conozca el contenido del documento. No obstante, no se ha previsto que el personal certifique el conocimiento del código de conducta y ética, realice declaración de conflictos de interés y el personal con responsabilidad en los procesos, asevere el conocimiento y entendimiento de las actividades de control.

Sobre la base de lo antes expuesto, se recomienda elaborar normativa para la obtención de salvaguardas por parte del personal de la CGPP, en la cual se certifique el conocimiento del código de conducta, declare la existencia o no de conflictos de interés y el conocimiento y entendimiento de los procesos relacionados con las actividades de control. Adicionalmente, la normativa de obtención de salvaguardas se aplique a todo manual, instructivo o documento que se prepare en la CGPP en el futuro, e incluya medidas para prevenir el fraude y corrupción, particularmente al personal que labora en el área de adquisiciones.

**Continuar fortaleciendo el sistema de control externo.** La coordinación general de programas y proyectos ha presentado al Banco los estados financieros auditados en las fechas previstas y reflejando opinión limpia. Debido a la fase actual de la operación, no se dispone de un contrato con la firma auditora que examinará los estados financieros del Programa. En este sentido, es recomendable definir de previo los alcances y naturaleza, estimaciones de honorarios, plazos de entrega de conformidad a las políticas, normas y procedimientos del BID y al convenio de préstamo y considerar un contrato multianual con una firma auditora independiente, para la realización de la auditoría externa al Programa.

## **CAPACIDAD DEL SISTEMA DE ADQUISICIONES:**

De conformidad a la evaluación de la capacidad de adquisiciones, se observa que la CGPP alcanza un nivel de **riesgo medio** en la gestión de adquisiciones; por lo cual se recomienda la implementación de un plan de supervisión descrito a continuación: Ver [Anexo 2](#).

**Adquisición de obras, bienes y servicios distintos a consultoría:** Revisión *ex-post* aplicable únicamente a procesos de comparación de precios, sujeto al cumplimiento satisfactorio de una sesión de capacitación al personal de adquisiciones sobre las políticas

y procedimientos del Banco aplicables a este tipo de procesos impartida por el equipo de adquisiciones del Banco.

Revisión *ex-ante* por parte del Banco a todas las adquisiciones mediante **licitación pública nacional e internacional**.

**Servicios de consultoría consultores individuales y firmas consultoras:** Revisión *ex-post* a procesos de selección de consultores individuales con montos inferiores a US\$25,000.00 dólares por contrato, sujeto al cumplimiento satisfactorio de una sesión de capacitación sobre las políticas y procedimientos del Banco aplicables a este tipo de procesos; impartida por el equipo de adquisiciones del Banco.

Los procesos para la selección de **firmas consultoras** se recomienda revisión *ex-ante* por parte del Banco.

Se recomienda que las visitas de supervisión de adquisiciones por parte del Banco, se realicen en forma semestral.



## 1. ANTECEDENTES

Nicaragua posee una economía pequeña que depende en gran medida del comercio exterior para su crecimiento y desarrollo, siendo uno de los países de Mesoamérica con mayor radio de apertura al comercio exterior. Un segmento importante del comercio de Nicaragua se realiza por vía terrestre. En este contexto, la infraestructura de transporte, los procesos aduaneros y la infraestructura y equipamiento de los pasos de frontera cumplen un papel primordial en su competitividad. En ausencia de un puerto en el Atlántico, el 38% de las exportaciones se despachan por vía terrestre hacia puertos en Honduras (18%, Puerto Cortés) y Costa Rica (20%, Puerto Limón) para su embarque a los mercados internacionales.

El comercio con países vecinos es fundamental, durante el 2012 Nicaragua exportó US\$4.700 millones e importó US\$5.900 millones. Alrededor del 22,8% de las exportaciones y 28,2% de las importaciones tuvieron como socio a un país de Mesoamérica. Esta relación se soporta en una red de acuerdos comerciales que incluye el Mercado Común Centroamericano y tratados de libre comercio.

A la fecha, el Gobierno de Nicaragua ha realizado esfuerzos en materia de coordinación interinstitucional para la operación de las fronteras, especialmente desde el punto de vista de la recaudación, la seguridad y la facilitación comercial, tanto en el control de personas como de mercancías. En este sentido, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Gobierno de Nicaragua están diseñando el Programa de Integración Fronteriza (NI-L1083) por un monto estimado de US\$57.7 millones.

El objetivo general del programa es fortalecer la competitividad del comercio externo de Nicaragua, mediante el fortalecimiento de la eficacia y efectividad de los controles fiscales y parafiscales de cargas y personas en tres pasos de frontera: Peñas Blancas, El Guasaule y San Pancho.

Como objetivos específicos se propone implantar un nuevo sistema normativo y de gestión integral, procesos y herramientas efectivas de control fiscal y parafiscal para la atención de carga y personas y dotar a los citados pasos de frontera con infraestructura y equipamiento para realizar efectiva el control de cargas y personas, de conformidad a las mejores prácticas internacionales de gestión coordinada de fronteras de la Organización Mundial de Aduanas (OMA).

El organismo ejecutor (OE) de la operación NI-L1083 será el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), a través de la coordinación general de programas y proyectos (CGPP), instancia que depende orgánica y funcionalmente de la dirección superior del MHCP, con la responsabilidad de desarrollar actividades y tareas de las contrataciones administrativas de los programas y proyectos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en el tiempo preciso con la mejor calidad.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Manual de organización y funciones de la CGPP – MHCP, 2011

El Sector Fiduciario de FMP/CNI, con una visión integral contempla en la operación NI-L1083 la aplicación de esquemas de supervisión fiduciaria bajo la modalidad *ex-post* tanto para adquisiciones como para desembolsos, en la medida que las circunstancias lo permitan. Todo ello involucra determinar el riesgo financiero y el riesgo de adquisiciones mediante el análisis de la capacidad fiduciaria de la CGPP, que permita obtener la calificación del nivel de riesgo asociado a las operaciones a cargo del ejecutor.

De conformidad a lo establecido en los términos de referencia de la consultoría, el consultor realizará la evaluación de la capacidad fiduciaria (financiera y adquisiciones) que incluya el análisis de riesgo y el plan de mitigación de riesgos para la CGPP y preparará el análisis institucional del programa, incluyendo recomendaciones de fortalecimiento institucional para el organismo ejecutor.

El análisis de la capacidad institucional (SECI)<sup>3</sup> aplicado a CGPP contó con la participación activa de los siguientes funcionarios del Banco: Osmin Mondragón, Especialista Fiduciario Gestión Financiera (FMP/CNI), Santiago Castillo Victoria, Especialista Senior en Adquisiciones (FMP/CNI); Alfonso Salazar Galeano (TSP/CNI), Jaime Granados, Jefe de Equipo (INT/TIU), quien coordinó el equipo y Nubia María Baldizón, Consultora.

## **2. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN**

### **2.1. Objetivos del SECI**

El objetivo general del Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI) es determinar la capacidad institucional de la entidad u organismo ejecutor para ejecutar el proyecto y administrar los recursos asignados en forma eficiente y eficaz.

Los objetivos específicos consisten en:

- i. expresar una conclusión sobre la capacidad del organismo ejecutor
- ii. identificar los niveles de riesgos asociados y las medidas correctivas aplicables para mejorar el desarrollo del Programa a través de :
  - proponer recomendaciones
  - presentar un matriz de fortalecimiento institucional
- iii. determinar si el Programa podría ser supervisado por el BID bajo la modalidad de revisión según los lineamientos y políticas del mismo.
- iv. recomendar aspectos a incluir en el mecanismo de ejecución.

Es una herramienta que utiliza el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para evaluar la capacidad institucional de una entidad, como organismo ejecutor, co-ejecutor o unidad ejecutora, según corresponda.

---

<sup>3</sup> : Sistema para Evaluar la Capacidad Institucional (SECI) de Organismos Ejecutores de Proyectos BID, revisado por el sector financiero de FMP/CNI

## 2.2. Objetivos de la evaluación a la CGPP

Los objetivos específicos de la evaluación consisten en:

- Evaluar la capacidad institucional de la unidad ejecutora del organismo ejecutor para ejecutar y administrar adecuadamente los recursos del proyecto. La metodología a emplear será la del Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI) desarrollada por el Banco Interamericano de Desarrollo.
- Evaluar la capacidad institucional en adquisiciones (aplicando la metodología de evaluación del Banco)
- Realizar el análisis institucional del programa de préstamo que incluya, de ser necesario, un plan de fortalecimiento institucional de la unidad evaluada.

## 3. METODOLOGIA Y ALCANCES

### 3.1. Metodología utilizada

El análisis se ha centrado en la evaluación de la capacidad de gestión y operación de la capacidad institucional de la CGPP, se adoptó la metodología del Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI) del Banco, mediante el cual se realiza un análisis de la disponibilidad de recursos humanos, materiales y de sistemas de información concentrados en las áreas de: i) programación y organización, ii) ejecución de las actividades programadas y organizadas y iii) control, de tal forma que permitan la adecuada ejecución de un proyecto o programa y el manejo eficaz y eficiente de dichos recursos de acuerdo a los términos acordados con el Banco.”<sup>4</sup> Los cuestionarios del SECI se concentran en seis sistemas de información agrupados a continuación:

**3.1.1. Capacidad de planificación y organización:** representa la habilidad para desarrollar procesos de programación mediante el análisis de los procesos de programación y organización que le permiten lograr una dinámica apropiada para el ejercicio de las atribuciones y la calidad de las comunicaciones, mediante la determinación de la existencia de adecuados sistemas de programación y de organización administrativa.

**3.1.2. Capacidad de ejecución de las actividades programadas y organizadas:** representa la habilidad para alcanzar los resultados programados. En términos generales el Banco espera que los OE dispongan de sistemas de administración apropiados para la ejecución de los sistemas de administración de personal, administración financiera u otros sistemas que sean requeridos.

**3.1.3. Capacidad de control:** se manifiesta en forma interna y externa. En el primer caso, el OE plantea dentro del contexto de la organización de sus actividades un sistema de control interno y en el segundo caso, en cumplimiento del contrato de préstamo o convenio de cooperación técnica, el OE somete sus estados financieros y otras informaciones a un

---

<sup>4</sup> : SECI 3.0 “Características básicas de la capacidad institucional”

examen de auditoría practicado por una firma independiente o una institución superior de auditoría; dicho enfoque, se conoce también como control externo.

Previo al inicio de las entrevistas, se estableció el enlace con la coordinación general de programas y proyectos (CGPP) para armonizar las agendas de trabajo con los coordinadores de área y personal clave de la dicha instancia y se realizó el llenado y validación de los cuestionarios en conjunto con el personal, habiéndose solicitado a la CGPP la información y documentación soporte requerida, indicada en el punto 3.5

Las entrevistas directas a los principales funcionarios claves de la (CGPP) abarcaron seis áreas de los sistemas del SECI: i) sistema de programación de componente y actividades (SPA), ii) sistema de organización administrativa (SOA), iii) sistema de administración de personal (SAP), iv) sistema de administración financiera (SAF), v) sistema de control interno (SCI) y sistema de control externo (SCE), los cuestionarios se insertan en [Anexo 8](#).

Cabe señalar que la evaluación del sistema de adquisiciones se efectuó aplicando la metodología del BID. El informe de evaluación de la capacidad en adquisiciones se presenta en el [Anexo 2](#) del informe y los cuestionarios se incluyen en el [Anexo 9](#).

### 3.2. Ponderación del nivel de desarrollo institucional SECI- Nicaragua

Al completar los seis cuestionarios, se obtiene una ponderación que indica el nivel de desarrollo institucional de cada una de las capacidades analizadas, agrupados de la siguiente forma: <sup>5</sup>

Del 0 al 50%	ND	<u>No existe desarrollo</u> de la capacidad del sistema evaluado
Del 51 al 75%	ID	El nivel de desarrollo es <u>incipiente</u>
Del 76 al 90%	MD	El nivel de desarrollo es <u>mediano</u>
Del 91 al 100%	SD	El nivel de desarrollo es <u>satisfactorio</u>

### 3.3. Categorías de riesgo

Seguidamente se detallan las categorías utilizadas para establecer una calificación en cada uno de los seis (6) sistemas que fueron evaluados en cuanto a la categoría de riesgo: <sup>6</sup>

Categoría I	Riesgo Sustancial (RS)	Requiere medidas de carácter crítico de implementación inmediata para la ejecución del programa o como condición para declarar la elegibilidad del préstamo en Proyectos en preparación. En ambos casos, es claramente identificable un plazo máximo para implementar las acciones encomendadas.
-------------	------------------------	--

<sup>5</sup> SECI - Nicaragua

<sup>6</sup> SECI 3.0 "Guía del Usuario"

Categoría II	Riesgo Alto (RA)	Requiere de medidas de carácter prioritario que deben implementarse a la brevedad posible, deseable en plazos determinados. Su adopción implica mejoramiento sustancial de la capacidad y es deseable que se implementen antes de iniciar la ejecución o en una fase temprana de dicho período.
Categoría III	Riesgo Medio (RM)	Requiere de medidas de carácter prioritario, cuya adopción implica mejoramiento sustancial de la capacidad institucional. Se recomienda que estas medidas sean implementadas durante la ejecución de los proyectos.
Categoría IV	Riesgo Bajo (RB)	Requiere medidas de menor importancia, pero que constituyen sugerencias para una administración eficiente, eficaz y transparente de los recursos del proyecto. Estas medidas deben implementarse en el corto o mediano plazo, o se deben justificar las razones para asumir los riesgos de no hacerlo.

### 3.4. Procesamiento de la información

Las entrevistas con el personal clave de la unidad evaluada, transcurrieron en un ambiente cordial, las cuales se centraron en torno al contenido de los cuestionarios y de la documentación e información suministrada.

La participación del personal entrevistado, tanto del Banco como de la unidad evaluada, contribuyó a enriquecer los cuestionarios y obtener información importante y de gran utilidad, habiéndose realizado estas actividades entre el 26 de marzo de 2015 y el 01 de abril de 2015.

Posteriormente, se revisó, clasificó y analizó la documentación existente y se validaron las respuestas de los cuestionarios versus la documentación recibida, habiéndose obtenido la matriz de resultados y de riesgos de la entidad evaluada. Finalmente, se preparó el informe de evaluación y la propuesta de matriz de fortalecimiento institucional, la cual será consensuada con el personal de CGPP y se detalla en [Anexo 5](#).

### 3.5. Documentos consultados

Seguidamente se presenta un detalle de la documentación soporte suministrada, tanto por el Banco como por la unidad evaluada, relacionada con las principales herramientas de planificación, organización, ejecución y seguimiento y control, los cuales se detallan a continuación:

### **3.5.1. Documentos suministrados por el Banco**

- Perfil del Proyecto Programa de Integración Aduanera (NI-L1083)
- Ayuda memoria misión análisis (16-20 marzo 2015)
- Guías para la revisión de estados financieros auditados de las siguientes cooperaciones técnicas: ATN/OC-13340-NI, ATN/SF-11416-NI; ATN/OC-14201-NI; ATN/SF-12502-NI; ATN/OC-13856-NI, ATN/OC-13517-NI; ATN/SF-11815-NI; ATN/OC-14014-NI y ATN/EX14260-NI.
- Guías para la revisión de estados financieros auditados y último informe de visita de inspección financiera del Préstamo No. 1545/SF-NI.

### **3.5.2. Documentos facilitados por la unidad evaluada**

- Estructura organizacional del MHCP y sus dependencias – 2015.
- Estructura organizacional Coordinación General de Programas y Proyectos.
- Informe anual ejecución de CGPP – 2014.
- Evaluación desempeño coordinadores área CGPP.
- Hojas de vida actualizadas personal CGPP.
- Manual de organización y funciones CGPP, 2011.
- Manual de procedimientos de adquisiciones, 2014.
- Manual de procedimientos financieros, 2011
- Informe de auditoría interna a la CGPP, 2011.
- Código de conducta ética del MHCP.

### **3.6. Personal clave de la CGPP**

A continuación se detalla el personal clave de la CGPP que participó en las sesiones de trabajo antes mencionadas:

Álvaro Peralta Zamora	Coordinador Técnico del Programa
María Natalia Granados	Coordinadora Financiera
María Nilda Solís H.	Coordinadora de Adquisiciones
Jessika Ortiz Ulloa	Coordinadora Administrativa
Marlon Jaime D'Trinidad	Coordinador de Pre inversión
Valeska Vanessa Castañeda	Especialista Adquisiciones
Fabiola Valeria Romero L.	Especialista Adquisiciones

## **4. CONTEXTO INSTITUCIONAL**

### **4.1. Organización de la institución ejecutora**

La estructura orgánica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) está diseñada acorde a las disposiciones comunes establecidas en la Ley No. 290, sus reformas y su reglamento, así como las normas definidas por la Dirección General de Función Pública del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), instancia a cargo de la

aplicación de la Ley No. 290, y demás leyes relacionadas. En julio de 2014 se aprobó la actual estructura organizacional del MHCP, la cual se inserta en [Anexo 3](#).

Se conforma por los siguientes niveles organizativos:

- Dirección superior: es el nivel máximo de decisión y autoridad de la Institución y está integrada por Ministro, Vice Ministro y Secretaría General.
- Órganos de asesoría y apoyo a la dirección superior: su función principal es brindar asesoría y apoyo a la gestión institucional.
- Órganos sustantivos : conformados por direcciones generales y específicas, con unidades organizacionales que representan y ejercen las funciones principales y constituyen la razón de ser de la institución, de conformidad a la misión y objetivos definidos en la ley creadora del MHCP y demás leyes relacionadas,
- Órganos de apoyo a la gestión institucional: constituidos por divisiones generales y específicas, con unidades organizacionales a las que les corresponde brindar acciones de apoyo indirecto y de asesoría a la gestión institucional para la consecución de sus objetivos.
- Órganos descentralizados: El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), es un ministerio de estado que depende del poder ejecutivo y ejerce la rectoría del sector público.

Tiene adscritos la dirección general de ingresos (DGI) y la dirección general de servicios aduaneros (DGA); ambos con personalidad jurídica propia, que gozan de autonomía técnica, administrativa y de gestión de sus recursos humanos. Están bajo la rectoría sectorial del MHCP, al que le compete definir, supervisar y controlar la política tributaria del estado y verificar el cumplimiento de las recaudaciones y de los planes estratégicos y operativos de la DGI y de la DGA.

El marco legal que rige la creación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), se establece en las siguientes leyes:

- Ley 290 y sus reformas “Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo”;
- Ley No. 550 "Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario" y su Reforma Ley No. 565;
- Ley No. 477 “Ley General de Deuda Pública”;
- Ley No. 40 “Ley de Municipios y su Reforma Ley No. 261;
- Ley No. 376 “Ley de Régimen Presupuestario Municipal” y su Reforma, Ley No. 444;
- Ley No. 466, “Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua”,
- Ley No. 476 “Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa”,
- Ley No. 737 “Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público” y demás leyes relacionadas.

Entre las principales funciones y atribuciones del Ministerio, se contemplan las siguientes:

- Administrar las finanzas públicas, definir, supervisar y controlar la política tributaria; administrar el sistema arancelario y aduanero del país, organizar y administrar la eficiente recaudación y cobranza de los tributos, aranceles y tasas fiscales previamente establecidas así como concesiones, licencias, permisos, multas y otros.
- Formular políticas, normas y procedimientos para la elaboración, programación y ejecución presupuestaria; consolidar y proponer el anteproyecto de la ley del presupuesto general al presidente de la república; administrar el registro de inversiones públicas del estado (RIPE); organizar, supervisar las transferencias y los desembolsos de recursos financieros, corrientes y de capital.
- Dirigir y administrar la contabilidad central del poder ejecutivo; consolidar la información financiera del mismo; conformar el balance fiscal; coordinar y dirigir la ejecución y control del gasto público.
- Planificar, suscribir, administrar y controlar la deuda pública externa e interna del gobierno central descentralizado, así como la cooperación técnica, la cooperación no reembolsable y la reembolsable de carácter concesional; administrar el sistema de gestión de la deuda pública externa (SIGADE).
- Administrar y controlar los recursos del tesoro nacional; emitir, colocar y custodiar títulos valores; controlar las actividades relacionadas con las donaciones y fondos de contravalor.
- Administrar los bienes del estado, conocer y resolver todos los asuntos fiscales, contratos u operaciones que sean objeto dichos bienes, sin perjuicio de lo dispuesto en la constitución y las leyes.
- Normar y velar por el cumplimiento de la ley de contrataciones administrativas del estado y su reglamento; formular y proponer políticas, normas y procedimientos para la adquisición, contratación y enajenación de bienes del estado; administrar el registro central de proveedores y contratistas del estado.
- Supervisar y dirigir el análisis y formulación de estimaciones periódicas sobre la evolución y perspectivas de los ingresos y gastos del gobierno y entes descentralizados.
- Dirigir el Sistema Integrado de Gestión Financiera, Administrativa y de Auditoría (SIGFA).
- Administrar los recursos humanos del sector público; diseñar y controlar políticas, normas y procedimientos para la eficiente administración de los recursos humanos; analizar y evaluar políticas sobre ocupación y remuneración; formular y proponer en coordinación con el ministerio del trabajo, políticas y normas para la formación de un sistema de servicio civil.
- Atender y resolver los reclamos por confiscaciones, apropiaciones y ocupación de bienes; cuantificar monto a indemnizar para su respectivo pago; revisar y tramitar solicitudes de titulación urbana y rural de bienes inmuebles del estado y sus instituciones.

Según lo citado en el punto 1, el organismo executor del Programa de Integración Fronteriza será el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), a través de la coordinación general de programas y proyectos (CGPP), con el apoyo de la división



general administrativa financiera (DGAF) y la división de adquisiciones, quienes asumirán las responsabilidades de la gestión en sus funciones respectivas.

La CGPP es una instancia a nivel de staff, que depende orgánica y funcionalmente de la dirección superior del MHCP. La estructura organizacional vigente se inserta en el [Anexo 3.1](#).

Dicho organismo ejecutor manejará los recursos del BID y estará encargado de todos los aspectos técnicos, administrativos y fiduciarios del Programa. Así mismo, contará con el apoyo técnico y estratégico de las siguientes instituciones del sector público: Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC), Dirección General de Migración y Extranjería, Ministerio de Salud (MINSA), Dirección General de Servicios Aduaneros (DGA), Instituto de Protección y Sanidad Agropecuaria (IPSA) y la Policía Nacional. En el Anexo 4 se detalla el marco legal y funciones principales de dichas instituciones.

#### **4.2. Aspectos organizativos de la CGPP**

De acuerdo al organigrama aprobado en julio de 2014, la coordinación general técnica de la CGPP depende directamente de la secretaría de administración y finanzas internas del MHCP, quien a su vez se apoya en cuatro áreas: coordinación técnica administrativa, área de pre inversión, coordinación de adquisiciones y coordinación financiera contable y está integrada por un total de diecinueve cargos; correspondiéndole el 26% a cargos de dirección, el 37% a cargos técnicos y un 37% a personal de apoyo.

Por otro lado, durante el período comprendido 2013 – 2018, la CGPP ha adquirido compromisos para coordinar un total de diez operaciones, seis de ellas corresponden a donaciones, tres corresponden a préstamos y una operación se financia con fondos del tesoro. Las fuentes de recursos externos que financian dichos proyectos provienen del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM) y Unión Europea (UE), todos ellos vigentes al cierre de 2014.

El monto total de las operaciones antes citadas asciende a US\$216.8 millones de dólares, correspondiendo el 95% a préstamos contingentes para emergencias y catástrofes que se activan en el momento que surja la eventualidad, el 4.1% se refiere a donaciones y el 0.8% al fondo de pre inversión financiado con fondos del tesoro. Al cierre del año 2015 y de acuerdo a la fechas de vencimiento de las operaciones citadas, habrán finalizado cinco operaciones, cuatro de ellas corresponden a donaciones y una al fondo de pre inversión.

Por ello, se estima que al iniciar el 2016, la CGPP podría tener bajo su cargo un total de seis operaciones: dos cooperaciones técnicas y un préstamo con actividad en forma permanente y tres operaciones de préstamo con actividad en casos de eventualidades de emergencias y desastres. A continuación se presenta un resumen:

### Resumen de Proyectos administrados por la CGPP (2013-2018) Millones de dólares

Período	Status de los Proyectos	Donaciones		Préstamos		Rentas Tesoro		Total	
		Proyectos	Monto	Proyectos	Monto	Proyectos	Monto	Proyectos	Monto
Al cierre 2014	Vigentes	6	9.0	3	206.0	2	1.8	9	216.8
2015	Vencimiento	(4)	(1.5)	0	0	(2)	(1.8)	(4)	(3.3)
Al cierre 2015	Arrastre	1/ 2	7.5	2/ 3	206.0	0	-	5	213.5
	En gestión			3/ 1	57.7			1	57.7
Al cierre 2015	Total	2	7.5	4	263.7	0	-	6	271.2
1/ : ATN/OC/14201-NI y ATN/EX/14206-NI									
2/ : Proyectos para asuntos de emergencias y desastres									
3/ : Programa de Integración Fronteriza									
Fuente : Informe CGPP - MHCP									

Adicionalmente, se conoció que la CGPP realiza gestiones para el financiamiento del Proyecto para la construcción del nuevo edificio del MHCP.

Con el propósito de analizar la carga de trabajo y de acuerdo a la información suministrada, en 2014 la coordinación de adquisiciones de la CGPP gestionó con fondos de los distintos convenios un total de 110 procesos de adquisiciones y contrataciones, de los cuales el 49% corresponde a procesos de comparación de precios, un 26.4% a la selección de firmas consultoras, el 15.5% a procesos selección de consultores individuales, un 6.4% a compras directas y el 2.7% a procesos licitatorios.

Se ha programado para el 2015 un total de 138 procesos de los cuales el 55.1% corresponden a procesos por comparación de precios, el 28.3% se refiere a consultores individuales, el 11.6% a la selección y contratación de firmas consultoras, el 3.6% a procesos licitatorios y el 1.4% a compras directas.

Así mismo, en lo relativo a la naturaleza de los procedimientos que se gestionarán en el presente año, se observa que el 31.9% corresponde a contratos de consultores individuales, el 29.7% a servicios de no consultoría, el 15.9% a compra de bienes, el 13% a gastos operativos (compra de boletos aéreos y pago de viáticos) y el 9.4% a la contratación de firmas consultoras.

Con base a lo antes expuesto y considerando el número programas y proyectos a carga de la CGPP, el volumen de la carga de trabajo y operaciones a cargo del coordinador de la CGPP, se recomienda la contratación de un coordinador técnico para el Programa de Integración Fronteriza, quien coordinará los aspectos técnicos, administrativos y financieros de la operación, fungirá como un enlace entre las instituciones beneficiarias del Programa y el Banco, tendrá bajo su cargo la coordinación técnica de los delegados técnicos de las cinco instituciones beneficiarias del Programa; dedicado en forma exclusiva a las actividades de la nueva operación.

Adicionalmente, se recomienda la contratación de seis cargos adicionales al citado anteriormente, para reforzar las distintas áreas de la CGPP. Particularmente, un asesor legal y un asistente de apoyo a la coordinación de proyectos para la coordinación general de programas y proyectos. En la coordinación técnica se requerirá un especialista en

planificación y seguimiento para apoyar directamente al coordinador técnico del Programa en temas de planificación, seguimiento y elaboración de términos de referencia y especificaciones técnicas del Programa.

Para complementar el equipo de la coordinación financiera contable será necesario contar con un analista contable que además de las funciones de registro, tenga a su cargo la administración del archivo de los documentos contables y financieros.

Adicionalmente, para agilizar el flujo de los procesos de adquisiciones, es importante contratar a un especialista en adquisiciones para atender las licitaciones nacionales e internacionales y además una persona que se encargue de la administración del archivo de dicha área. La estructura de cargos y organigrama propuesto de la CGPP para la nueva operación, se presenta en el [Anexo 7](#).

#### **4.3. Aspectos de la infraestructura física**

En visita realizada a las instalaciones físicas de la CGPP, se observó que el espacio asignado a la unidad evaluada no reúne las condiciones para absorber al personal que será contratado para la nueva operación. El edificio está ubicado en el antiguo reparto El Carmen, a pocos minutos del edificio central del MHCP y de la Dirección General Administrativa Financiera del MHCP, está en una avenida con actividad comercial y alto tráfico de vehículos y además, no cuenta con un estacionamiento seguro para los vehículos de la institución, del personal que labora o visita dichas oficinas.

Particularmente, y según lo citado en el [Anexo 2](#), el personal del área de adquisiciones comparte el espacio con los funcionarios del área de pre inversión y además es el acceso para el área de soporte técnico. No se dispone de un área específica para el archivo de los expedientes de adquisiciones, ya que los archivadores conteniendo dichos expedientes están en la sala de sesiones del comité de evaluación de adquisiciones. Este espacio se utiliza también para reuniones de trabajo en general.

Considerando lo antes expuesto, se recomienda que la CGPP disponga de un local que cuente al menos con:

- áreas adecuadas al número de integrantes de la unidad evaluada, incluyendo las futuras contrataciones del personal para el Programa,
- espacio exclusivo para el personal del área de adquisiciones.
- espacio único de archivo para el resguardo de expedientes de adquisiciones,
- una sala de reuniones para las sesiones de trabajo del comité de evaluación de adquisiciones,
- un área de estacionamiento para la seguridad de los vehículos de la institución y del Programa, del personal que labora y visitantes en general de la CGPP.

En general, es importante considerar las separaciones de ambientes entre las distintas áreas de trabajo, maximizando la utilización y distribución adecuada de los espacios, todo ello contribuirá a elevar la calidad del ambiente de trabajo de la CGPP y mejorar la

concentración requerida por el personal de la unidad evaluada. Así mismo, al contar con un espacio exclusivo para el archivo de los expedientes, se contribuirá a mejorar la seguridad y resguardo de dicha documentación.

## 5. INFORME DEL ANÁLISIS DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL

### 5.1. Capacidad de planificación y organización

Se define como la destreza para desarrollar procesos de programación y establecer responsabilidades relacionadas con la asignación de recursos, lograr una planificación apropiada en la ejecución de las actividades de la institución en el cumplimiento de sus responsabilidades; y la oportunidad y calidad de las comunicaciones.

Esta capacidad está en función del diseño y establecimiento de los siguientes sistemas:

#### 5.1.1. Sistema de programación de actividades

Se caracteriza principalmente por la exposición clara de cada componente o sub-componente del proyecto, la articulación entre objetivos, metas, actividades, tareas, responsables y presupuesto. Es el proceso mediante el cual se programa la ejecución de las actividades del OE en un período de tiempo determinado.

Como resultado de la aplicación de la metodología SECI y del análisis pertinente del contenido del cuestionario correspondiente; la unidad evaluada obtuvo una calificación del 75%; por ello, se considera que esta actividad tiene un **desarrollo incipiente** y un nivel de **riesgo alto**; requiere de medidas de carácter prioritario que deben implementarse a la brevedad posible, deseable en plazos determinados. Su adopción implica mejoramiento sustancial de la capacidad y es deseable que se implementen antes de iniciar la ejecución de la operación o en una fase temprana de dicho período.

Las responsabilidades y funciones de planificación y programación no están adecuadamente definidas y asignadas en la unidad evaluada. Algunas funciones de planificación las desarrolla la coordinación de adquisiciones, instancia que elabora los planes operativos anuales (POA) y los planes de adquisiciones (PA).

La coordinación general de programas y proyectos no cuenta un manual de procedimientos para el monitoreo y seguimiento que permitan identificar el cumplimiento de los POA y PA, realizar la medición de los indicadores, la existencia de eventuales desfases entre las actividades programadas y ejecutadas, entre otros aspectos.

En la CGPP se ejerce la gerencia de seis (6) programas y proyectos y un (1) fondo de pre inversión, cada uno de ellos cuenta con un POA y un PA y se financian con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), UNIÓN EUROPEA (UE) y Fondos del Gobierno de Nicaragua. Además, administra tres (3) proyectos que se desembolsan sólo en casos de emergencias y

catástrofes, mediante convenios de préstamo financiados por el BID y Banco Mundial (BM), acumulando un total de US\$216,8 miles de dólares.

Cabe destacar que la unidad evaluada, elabora los PEP y POA, realiza el control y seguimiento aplicando las herramientas estándar del Banco, puesto que el personal conoce sobre la metodología de análisis de riesgos. Sin embargo, se requiere una capacitación específica para fortalecer el pleno dominio de las herramientas estándar, aplicables a las operaciones financiadas por el BID, particularmente lo relativo al valor ganado.

Debido a la ausencia de un área de planificación en la CGPP, la coordinación de adquisiciones ha asumido la preparación del PEP/POA -a nivel de actividad-, utilizando el Microsoft Project.

La coordinación financiera traslada el POA a hojas de Microsoft Excel para desagregar la información a nivel de renglón presupuestario. Posteriormente, y una vez elaborada la programación presupuestaria, ésta se incorpora al Sistema Integrado de Gestión Financiera Administrativa y Auditoría (SIGFA) y se aplica lo establecido en la Ley 550 y su reglamento.

En forma periódica, la CGPP realiza reuniones semanales con los coordinadores y funcionarios claves de la unidad evaluada para coordinar, programar y ejercer el seguimiento y monitoreo a los planes y programas establecidos, que aseguren el cumplimiento de las metas esperadas. Se conoció que cada una de las áreas de la CGPP elabora y presenta un informe semanal al coordinador general de la CGPP.

Adicionalmente, se preparan los informes de seguimiento periódicos para su posterior presentación al Banco. El POA 2015 y los informes de avance semestral de las operaciones financiadas por el BID han sido presentados al Banco – con algunas prórrogas - y cuentan con la no objeción. La información de seguimiento a los planes se actualiza cuando se preparan los informes de avance.

En el año 2014, la ejecución financiera del plan anual de inversiones de la unidad evaluada alcanzó un nivel de cumplimiento físico y financiero del 86% y 68%, respecto a la programación anual al cierre de enero–diciembre 2014. Cabe señalar, que los tres (3) proyectos de arrastre que finalizaron en 2014, reflejan un nivel de cumplimiento en la ejecución física y financiera del 100% y 98.2% respectivamente, comparados con la programación anual. Por otro lado, de los cinco (5) proyectos que iniciaron en 2014, tres (3) de ellos se financian con fondos BID y en conjunto presentan un cumplimiento físico y financiero del 84% y 60% respectivamente.

Considerando lo antes expuesto, se recomienda que la CGPP diseñe procedimientos que coadyuven a incrementar los niveles de ejecución de los programas y proyectos, para armonizar la programación presupuestaria con los plazos de los procesos licitatorios, incluyendo los plazos de revisión y aprobación de los documentos por parte de las instancias internas de la CGPP, del MHCP e instituciones beneficiarias y los plazos de revisión y no objeción requeridos por las fuentes de financiamiento de los programas y

proyectos bajo la coordinación de la unidad evaluada. Adicionalmente, emprender acciones de capacitación al personal en relación al tema; todo ello facilitará una mejora en los procesos e identificará las actividades que agregan valor.

### **5.1.2. Sistema de organización administrativa**

Por medio de este sistema se establece la forma de organización de los recursos para atender las necesidades de programación, ejecución y control de las actividades.

En análisis realizado al sistema de organización administrativa se obtuvo como resultado una calificación del SECI de 59.1%, indicando un nivel de **desarrollo incipiente** y un nivel de **riesgo alto**, basado en el cuestionario pertinente. Por lo que requiere de medidas de carácter prioritario que deben implementarse a la brevedad posible, deseable en plazos determinados. Su adopción implica mejoramiento sustancial de la capacidad y es deseable que se implementen antes de iniciar la ejecución de la operación o en una fase temprana de dicho período.

La CGPP dispone de un manual de organización y funciones, documento que detalla funciones, responsabilidades y niveles de autoridad para el desempeño de cada cargo; ha sido aprobado por la máxima autoridad del MHCP en 2011. Dicho documento no es consistente con la estructura funcional actual, ya que el manual contempla un total de veintisiete (27) cargos y el organigrama vigente considera un total de diecinueve (19) cargos. Sin embargo, no ha sido actualizado y validado con los nuevos cambios organizacionales, incluyendo el organigrama 2015 aprobado en julio de 2014. [Anexo 3.1.](#)

Debido a la etapa actual del Programa, la operación NI-L1083 no cuenta aún con reglamento operativo y estructura organizacional en el cual se detallen las funciones y responsabilidades del personal de la CGPP, las divisiones y direcciones del MHCP involucradas en la ejecución de la nueva operación, las funciones principales y perfiles de puestos del personal clave del Programa y las funciones generales de las unidades beneficiarias del Proyecto.

Considerando lo antes expuesto y en el marco de la nueva operación, se recomienda la revisión y actualización de los manuales de organización y funciones, de procedimientos de adquisiciones, de procedimientos financieros y demás documentos relacionados con la organización de la CGPP, de acuerdo a los compromisos de ejecución asumidos con el Banco para la ejecución del Programa. Las modificaciones y adecuaciones de los manuales se deberán realizar de conformidad a la estructura organizacional de la CGPP contemplada en el RO, lo que asegurará una adecuada y eficaz ejecución de las funciones y responsabilidades previstas en el mismo, así como el flujo de los procesos que desarrolla el MHCP.

En adición, se recomienda una amplia divulgación del reglamento operativo del Programa entre el personal de las diversas áreas de la entidad involucradas con la nueva operación y gestionar la obtención de salvaguardas del personal adecuado, haciendo constar que conoce y entiende sus funciones y atribuciones. Es recomendable que esta disposición se aplique a

todo manual, reglamento o instructivo que en el futuro se elabore, revise o actualice en la CGPP.

Finalmente, se presenta un breve bosquejo del esquema de ejecución propuesto para la nueva operación, ver [Anexo 6.1](#).

## 5.2. Capacidad de ejecución de las actividades planificadas y organizadas

La capacidad de ejecución del organismo ejecutor (OE) constituye la destreza y los medios que posee para alcanzar los resultados programados y se disponga de sistemas de administración apropiados. Se establece en función de cómo se diseñen y establezcan los siguientes sistemas:

### 5.2.1. Sistema de administración de personal

Se refiere al conjunto de normas, procesos y procedimientos relativos a la búsqueda, selección, contratación, inducción, desarrollo, capacitación y evaluación del personal de la institución, sistemáticamente ordenados que permiten la aplicación de las disposiciones en materia de administración de personal.

Tomando como punto de partida el cuestionario del sistema de administración de personal, el resultado de la calificación obtenida es 66.7%, establece un nivel de **desarrollo incipiente** y un nivel de **riesgo alto**, requiere de medidas de carácter prioritario que deben implementarse a la brevedad posible, deseable en plazos determinados. Su adopción implica mejoramiento sustancial de la capacidad y es deseable que se implementen antes de iniciar la ejecución de la operación o en una fase temprana de dicho período.

El equipo de la CGPP, está integrado por diecinueve (19) personas, nueve (9) de ellos contratados como consultores financiados por el BID y diez (10) están en nómina fiscal. Con relación a la distribución interna de los cargos del personal se determinó lo siguiente : un 26% corresponde a 5 cargos de dirección (1 coordinador general y 4 coordinadores de área), un 37% se relaciona con 7 cargos técnicos (1 especialista contable, 1 especialista financiero, 2 especialistas en adquisiciones, 1 asistente técnico, 1 soporte técnico y 1 apoyo a la coordinación de proyectos); y un 37% se refiere a 7 cargos del personal de apoyo (1 asistente administrativo, 1 responsable administrativo, 1 recepcionista, 2 conductores, 1 archivista y 1 conserje).

En la CGPP se carece de un manual de procedimientos para la administración de recursos humanos, siendo la coordinación administrativa quien ejerce las funciones y atribuciones de administrar los recursos humanos. No obstante, la división de recursos humanos del MHCP apoya a dicha instancia en la administración del personal de la nómina fiscal de la CGPP. En el caso de los consultores financiados por el BID, se aplica lo indicado en contratos de servicios profesionales suscritos, con la no objeción del Banco.

Las políticas y procedimientos sobre administración de personal de la unidad evaluada se aplican en dependencia de la fuente de financiamiento del cargo. Al personal de nómina

fiscal le aplican las existentes en la entidad; toman en cuenta aspectos como la selección y contratación, capacitación, clasificación de cargos y niveles de remuneración, seguridad social y demás obligaciones tributarias. Al personal contratado bajo la modalidad de consultor, le aplican las normas y políticas de contratación del Banco.

No se cuenta con un manual de evaluación de desempeño para el personal de CGPP, sin embargo, se efectúa la evaluación del desempeño del personal según la metodología del MHCP. En enero de 2015, se realizó la evaluación al desempeño de los cargos claves de la CGPP, contando con la revisión y aprobación del evaluado.

En la unidad evaluada existen dos procedimientos para el control de asistencia del personal, el reloj biométrico digital para el personal de nómina y una lista de asistencia manual para los consultores. Solamente el personal de nómina dispone de un programa de vacaciones debidamente aprobado por el supervisor inmediato y consensuado con el empleado. No se ha previsto un plan para el reemplazo del personal clave en caso de ausencias temporales, solamente se giran las instrucciones al personal para delegar funciones.

Debido a la etapa actual de la operación, el Programa no ha iniciado operaciones y por tanto no se han elaborado términos de referencia con los perfiles y requisitos del personal clave y está pendiente la selección y contratación del personal clave para la nueva operación.

Es recomendable que la CGPP cuente con una normativa de procedimientos de recursos humanos para todo el personal, un plan anual de reemplazo del personal clave de la CGPP en caso de ausencias temporales y todo ello cuente con la aprobación de la máxima autoridad del MHCP.

Adicionalmente, se recomienda la contratación del personal requerido para el Programa, que reúna las calificaciones y requisitos profesionales y técnicos requeridos, incluyendo una amplia experiencia exitosa comprobada en proyectos similares. [Anexo 7.](#)

### **5.2.2. Sistema de administración financiera:**

El sistema de administración financiera está constituido por las normas y procedimientos relacionados con la administración de los recursos financieros provenientes del financiamiento y/o de la contribución y de la contrapartida local.

En la evaluación del SECI del sistema de administración financiera se obtuvo una calificación del **86.8%**, estableciendo una categoría de **riesgo medio**, indicando un nivel de **desarrollo mediano**. Se requiere de la implementación de medidas de carácter prioritario, cuya adopción implica mejoramiento sustancial de la capacidad institucional. Es recomendable que estas medidas sean emprendidas durante la ejecución de la nueva operación.



En personal de la unidad evaluada a cargo de la administración financiera está familiarizado con los procedimientos del Banco para la gestión de proyectos financiados por el Banco.

Conocen los mecanismos para la preparación y presentación de informes sobre los anticipos de fondos y los procedimientos para la presentación oportuna de los estados financieros auditados, según lo normado por las políticas del Banco. Además, aplican las normas de ejecución presupuestaria del MHCP, la cual contiene procedimientos aprobados para formular, ejecutar y controlar el presupuesto.

Se dispone de un manual de procedimientos financieros, aprobado desde 2011 por la dirección superior del MHCP. Las cuentas del Proyecto se manejan según las normas y procedimientos que regula la Tesorería General de la República (TGR) y lo establecido en el documento antes citado.

La coordinación financiera efectúa el registro de sus operaciones en el Sistema Integrado de Gestión de Proyectos de Nicaragua (SIGFAPRO). Es un sistema que contempla distintos niveles de autorización, genera los estados financieros del proyecto, aunque no emite los reportes requeridos por las firmas auditoras independientes.

El respaldo periódico requerido para asegurar la recuperación de la información financiera y contable de los proyectos se realiza por medio del SIGFAPRO, dicho sistema cuenta con un plan de contingencia, está respaldado por los servidores de la dirección general de tecnología (DGTEC) del MHCP, posee claves de acceso, niveles de autorización para restringir el acceso no autorizado a la base de datos; todo ello de conformidad a políticas y procedimientos definidos sobre los aspectos de seguridad informática de la DGTEC del MHCP.

El área de soporte técnico posee un espacio privado y el acceso es restringido. Se cuenta con un técnico en la CGPP, quien actúa como enlace entre la CGPP y la DGTEC – MHCP.

Durante los años 2013 y 2014, la coordinación general de programas y proyectos del MHCP, ha presentado en las fechas indicadas, los estados financieros auditados (EFAS) de las siguientes operaciones: Préstamo No. 1545/SF-NI y las cooperaciones técnicas No. ATN/OC-13340-NI, ATN/SF-11416-NI; ATN/OC-14201-NI; ATN/SF-12502-NI; ATN/OC-13856-NI, ATN/OC-13517-NI; ATN/SF-11815-NI; ATN/OC-14014-NI y ATN/EX14260-NI.

En general, la coordinación financiera posee experiencia previa en la administración financiera de proyectos financiados por el BID, sin embargo, requieren capacitaciones para el nuevo personal que se contratará.

Se ha previsto la preparación de un reglamento operativo, para el manejo de los recursos provenientes del financiamiento de la nueva operación y de la contrapartida local, en el cual se detallen: funciones, atribuciones y restricciones, en armonía con lo establecido en el convenio y en la legislación nacional.

Con el propósito de desarrollar y complementar las normas y procedimientos generales y específicos que regirán en el convenio de préstamo de la operación NI-L1083, se recomienda la preparación de un reglamento operativo para la nueva operación, constituyendo un instrumento que apoye en forma integral y coordinada la relación de las distintas dependencias dentro del MHCP, las entidades beneficiarias, el Banco y demás actores e instancias involucradas.

### 5.3. Capacidad de control

Se basa en la existencia de sistemas de control tanto interno como externo. En el primer caso, se plantea dentro del contexto de la organización de sus actividades un sistema de control interno; y, en el segundo el cumplimiento de exigencias de la propia ley a la cual se deba la institución o las provenientes de un contrato de préstamo o convenio de cooperación técnica de someter sus estados financieros al examen de auditoría realizado por una firma independiente de auditoría como un sistema de control externo.

#### 5.3.1. Sistema de control interno

El sistema de control interno es un proceso ejecutado por las más altas autoridades del organismo ejecutor para proporcionar una seguridad razonable en la obtención de objetivos en la eficacia y eficiencia de las operaciones, confiabilidad de la información financiera y operacional y el cumplimiento de leyes y regulaciones aplicables.

Como resultado de la evaluación del SECI se obtuvo una calificación del **83.3%**, reflejando un nivel de **desarrollo mediano** y de **riesgo medio**. Requiere de medidas de carácter prioritario, cuya adopción implica mejoramiento sustancial de la capacidad institucional. Es recomendable que estas medidas sean implementadas durante la ejecución de la nueva operación.

La unidad de auditoría interna del MHCP tiene a su cargo la evaluación del control interno, instancia ubicada a nivel de staff, depende de la dirección superior y desarrolla sus funciones bajo la dependencia técnica y funcional de la Contraloría General de la República (CGR). En este sentido, ha preparado informes de auditoría especial a los fondos asignados a proyectos a cargo de la CGPP y de la división general administrativa financiera del MHCP, habiéndose tenido a la vista el informe practicado al Proyecto ATN/SF-NI-11416-NI en 2012 y las conclusiones reflejan opinión limpia.

Se dispone de un código de conducta ética de las y los servidores públicos del MHCP, aprobado por la dirección superior del ministerio, desde agosto 2012. El personal directivo es responsable de la gestión y desarrollo del personal bajo su cargo, para promover, ejercer el seguimiento y evaluación del cumplimiento de los principios éticos establecidos acorde a la metodología e instrumentos del Sistema de Gestión del Desempeño, definido por la dirección general de función pública del MHCP, siendo su aplicación de carácter obligatoria para todos los funcionarios y empleados públicos, permanentes o temporales de la entidad.

La inducción al código de conducta se efectúa mediante seminarios y talleres de capacitación que desarrolla la división de recursos humanos y la división de profesionalización y desarrollo del MHCP. Sin embargo, no se dispone de constancias formales del personal sobre el conocimiento de dicho documento y no cuentan con constancias formales de que el personal con responsabilidad en los procesos, conoce y entiende sobre las actividades de control.

Con base a lo antes expuesto, se recomienda elaborar una normativa acerca del uso de salvaguardas por parte del personal de la CGPP sobre el código de conducta y en el caso de los cargos con responsabilidad en los procesos, certifiquen que conocen y entienden las actividades de control.

### **5.3.2. Sistema de control externo**

Está conformado por las actividades relacionadas con la selección, contratación, ejecución y asimilación de los resultados de los servicios de auditoría externa, en cumplimiento de disposiciones legales a las que debe sujetarse la entidad o como consecuencia del cumplimiento de normas del contrato de préstamo, o convenio de cooperación técnica, para lo cual la entidad debe contratar a una firma de auditoría independiente o la realización de esta auditoría por la Contraloría General de la República (CGR).

La calificación del SECI, fue del **80.0%**, reflejando un nivel de **desarrollo mediano** y un nivel de **riesgo medio**, por lo cual requiere de medidas de carácter prioritario, cuya adopción implica mejoramiento sustancial de la capacidad institucional. Es recomendable que estas medidas sean implementadas durante la ejecución de la nueva operación.

La CGPP está sujeta a la realización de auditorías externas y la coordinación financiera tiene asignadas las funciones y responsabilidades de administrar los servicios de auditoría, las cuales se han cumplido según la periodicidad establecida en los convenios de préstamo y de cooperación técnica, anual y al cierre del proyecto, según corresponda.

Debido a la fase actual de la nueva operación, será necesaria la firma de un contrato con una firma auditora independiente, para la realización de la auditoría externa al Programa cumpliendo con las normas y procedimientos establecidos por el Banco.

## **6. RESUMEN DE RESULTADOS**

En base a los cuestionarios evaluación analizados, se describen los resultados finales obtenidos en la matriz de resultados y de riesgos, de cada una de las áreas de gestión analizadas y las recomendaciones aplicables para minimizar los riesgos durante la ejecución del Programa.

Se concluye que la CGPP presenta un nivel de desarrollo mediano en cuanto a capacidad institucional, técnica y profesional para organizar, ejecutar y controlar con un nivel de riesgo medio. Por tanto, la CGPP deberá emprender acciones correctivas aplicables que fortalezcan los sistemas de organización de actividades, administración de personal,

programación de actividades y control interno y externo, para que pueda alcanzar en un futuro la modalidad de revisión *ex-post* de desembolsos en la operación NI-L1083. La matriz de mejoras para el fortalecimiento institucional de la capacidad fiduciaria de CGPP se inserta en [Anexo 5](#).

Seguidamente se presenta un resumen con los resultados obtenidos en la evaluación de la capacidad en gestión financiera, derivado de las calificaciones obtenidas en cada uno de los seis (6) sistemas evaluados, que corresponden a los cuestionarios sobre gestión financiera adjuntos en [Anexo 8](#). Los cuestionarios sobre la evaluación de la capacidad en gestión de adquisiciones se insertan en [Anexo 9](#).

### **MATRIZ DE RESULTADOS**

Consolidación Capacidades	Resultados	Cuantificación Calificación	Desarrollo	Nivel de Riesgo
CAPACIDAD DE PLANIFICACIÓN Y ORGANIZACIÓN		67.0%	ID	RA
CAPACIDAD DE EJECUCIÓN		77.8%	MD	RM
CAPACIDAD DE CONTROL		82.0%	MD	RM
<b>Total</b>		<b>78.9%</b>	<b>MD</b>	<b>RM</b>
<u>Calificación</u>	<u>Desarrollo</u>		<u>Riesgo</u>	
0 - 50	No Existe	ND	Sustancial	RS
51 - 75	Incipiente	ID	Alto	RA
76 - 90	Mediano	MD	Medio	RM
91 - 100	Satisfactorio	SD	Bajo	RB

## **7. ANEXOS**

<a href="#">Anexo 1</a>	Matriz de resultados evaluación capacidad institucional en gestión financiera.
<a href="#">Anexo 2</a>	Informe de evaluación de capacidad institucional en adquisiciones.
<a href="#">Anexo 3</a>	Estructura orgánica por dependencias del MHCP -2015, julio 2014.
<a href="#">Anexo 3.1.</a>	Estructura organizativa de CGPP -2015, julio 2014.
<a href="#">Anexo 4</a>	Marco legal de instituciones en el Programa.
<a href="#">Anexo 5</a>	Matriz de fortalecimiento de capacidad institucional fiduciaria.
<a href="#">Anexo 6</a>	Resumen de recomendaciones a la CGPP.
<a href="#">Anexo 6.1.</a>	Propuesta de mecanismos de ejecución y coordinación operativa
<a href="#">Anexo 7</a>	Propuesta de cargos estructura organizativa para el Programa
<a href="#">Anexo 8</a>	Cuestionarios de evaluación de capacidad institucional en gestión financiera.
<a href="#">Anexo 9</a>	Cuestionarios de evaluación capacidad institucional en gestión adquisiciones.