Aplicación PACI

Marco Legal

**Resumen para todas las condiciones**

# Condiciones de ejecutabilidad que enfrentan debilidades significativas

## Condición 1: El marco legal da al OE la competencia necesaria para que pueda ejecutar de forma eficiente el proyecto

## Condición 3: Las normas a las que está sujeta el OE establecen que su gestión se debe desarrollar bajo un ambiente de control que promueva la transparencia y seguimiento de buenas prácticas reconocidas internacionalmente

# Condiciones de ejecutabilidad con áreas de oportunidad

## Condición 2: El marco legal y regulatorio de los sistemas transversales de gestión pública le permiten al OE una ejecución eficaz, eficiente y transparente

# Condiciones de ejecutabilidad que presentan fortalezas

**No se identificó ninguna condición con fortalezas.**

**Resumen detallado por condición**

## Condición 1: El marco legal da al OE la competencia necesaria para que pueda ejecutar de forma eficiente el proyecto

### Debilidades

* ANA cuenta con un Manual de Organización y Funciones, y con un Manual de Procedimientos Aduaneros (a nivel regional). Sin embargo, éstos NO le otorgan la capacidad legal/normativa a las gerencias para que éstas puedan dirigir técnicamente el Proyecto.
  + La nueva administración contempla un área específica para funciones del proyecto pero no está en aplicación aún. Se prevé una unidad con propio equipo que va a coordinar, entre otras, la parte de obras. Esta unidad coordina con las demás unidades.

### Áreas de Oportunidad

* Los objetivos del Proyecto y los de sus componentes están comprendidos parcialmente por las finalidades, competencias y atribuciones legales de la ANA.
  + La ANA tiene una competencia clara en la zona aduanera primaria. El objetivo principal de la operación es la mejora de operaciones logísticas de Panamá, y el proyecto incluye 2 componentes fundamentales:
    - Componente s*oft*: sistemas, procesos, tecnología, regulaciones; es decir, la forma de ejecutar los controles en las fronteras,
    - Componente de infraestructura. En resumen, el objetivo de la ANA es hacer los procesos en la frontera más eficientes.
  + En esta operación, se debe incluir también el mejoramiento de las condiciones socio-económicas de las comunidades alrededor de las fronteras.
  + El paso fronterizo no puede ser independiente de lo que el resto de la institución necesita tener en sitio para que se pueda operar adecuadamente el proyecto. Todas las demás instituciones tienen que estar preparadas también para la agilidad con la que se va a dar este proceso.
  + La ANA se configura como una institución de seguridad pública (según la ley) porque maneja temas de seguridad y aporta al consejo de seguridad. La ANA trata con información que se debe compartir de manera fluida dentro del gobierno.
  + La función de la ANA es ser un socio fuerte en la facilitación de comercio. En este sentido, existen 3 umbrales: seguridad, fiscal (la ANA es el mayor recaudador de dinero y hay una evasión de 40%), y facilitación.
  + Actualmente la ANA no cuenta con un espacio físico adecuado. Se inició el alquiler de un local para reubicar el proceso de aduanas.
  + La ANA tiene potestades del control aduanero, la facilitación comercial, la recaudación, entre otras. Sin embargo, otros procesos relacionados con la frontera (seguridad, sanitario, etc.) son liderados por otras organizaciones. Por eso, la ANA no es la única institución con competencias para temas de aduanas. Debe complementar su operación con otras instituciones. Por ejemplo, existen una Secretaría de Logística (adscrita a la Presidencia) y un gabinete de logística.
  + En resumen, la ANA abarca parcialmente los objetivos del Proyecto. Los aspectos del proyecto que escapan de las atribuciones de la ANA son obras, la parte fitosanitaria, y seguridad (responsabilidad de SENAFRONT). Cada institución tiene muy claro su rol de facilitación y la coordinación interinstitucional funciona bien.

### Fortalezas

* La norma que dio pie a la creación de la ANA es: Rango de ley del poder legislativo.
  + La ANA fue creado por el Decreto Ley 1 del 2008 que tiene carácter de Ley.
  + Sin embargo, pese a que tiene fuerza de ley, para su perfeccionamiento y aprobación tiene que pasar por la asamblea.
    - Se ha iniciado la discusión para aprobar la ley y regularizar esta situación. Para eso, la ley debe pasar por el Gabinete y la asamblea al inicio del próximo año.
    - En ocasiones, la asamblea no discute la propuesta de ley, tal que se queda en un limbo jurídico.
  + La autonomía de la ANA es relativa. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) es regente de las finanzas públicas. Hay leyes que determinan aspectos de autonomía de la ANA pero mucho del trabajo de la ANA debe ser aprobado por el MEF. Esta es una debilidad del Estado. El concepto de autonomía no está claro. Se dice que hay autonomía pero se requieren firmas y aprobación de terceros.
  + Los anteproyectos se pueden conocer en línea.
* Las normas del país vigentes y aplicables al OE NO requieren aprobación del Poder Legislativo para ratificar el contrato de préstamo con el BID.
  + Hay montos que se aprueban en el Consejo de Gabinete. Posiblemente este proyecto no entra en esta categoría. La aprobación del crédito está facultado al ejecutivo. Hay un proceso de refrendación de contraloría del contrato de crédito.

### Aspectos de contexto

* La naturaleza jurídica (clasificación institucional) de la ANA es: Gobierno Central / Administración Nacional / Subnacional (Ministerio, Secretaría de Estado).
  + La ANA es una entidad autónoma que forma parte del Gobierno Central.

## Condición 2: El marco legal y regulatorio de los sistemas transversales de gestión pública le permiten al OE una ejecución eficaz, eficiente y transparente

### Áreas de Oportunidad

* Los cuatro sistemas de administración financiera de la ANA están regulados como sistemas independientes sujetos a autoridades rectoras por sistema bajo un esquema de coordinación.
  + Panamá no tiene una ley de sistemas de administración financiera integradas.
  + El sistema de administración financiera de la ANA (SIAFPA) es el mismo que utiliza el gobierno central, pero está en un proceso de ajustes.
  + Los sistemas no están integrados, sino cada institución tiene su sistema que es coordinado por el MEF, la contraloría, entre otros.

***Fortalezas***

* Existe un Sistema Nacional de Adquisiciones del sector público regulado por norma constitucional o legal.
  + El organismo rector es: Dirección General de Contrataciones Públicas del MEF (Ley 22 de 2006 regula el sistema de adquisiciones).
* La norma correspondiente que regula los sistemas de administración financiera es ley.
  + Se regulan los sistemas de administración financiera con base en la constitución (regulaciones presupuestarias) y las leyes del MEF (reglamentarias), de Tesorería, de Contraloría y otras leyes como las leyes anuales de presupuesto.
* Las compras y contrataciones que realiza la ANA se rigen por normas de toda la Administración Pública Nacional o Subnacional.
  + Son reguladas por la Ley 22 de 2006.

### Aspectos de contexto

* Existe un Sistema Nacional o Subnacional de Inversión Pública del sector público regulado por norma constitucional o legal.
  + El organismo rector es: SNIP. Dirección General de Inversiones Públicas del MEF.
  + El Decreto Ejecutivo 148 de 2001 creó el SNIP.
* Existe un Sistema Nacional o Subnacional de Servicio Civil y Carrera Administrativa regulado por norma constitucional o legal.
  + El organismo rector es: Dirección General de Carrera (DIGECA) Administrativa adscrita a Presidencia.
  + Ley 9 de 1994 creó el sistema.
  + Sin embargo, la aplicación está suspensa. El personal se recluta por contratación directa. Está suspendido el ingreso a la carrera.
* Los estatutos de carrera que están regulados en el Sistema de Servicio Civil son: Carrera Administrativa, Carrera Técnica Sectorial: Aduanera en reglamentación.
  + En el Decreto Ley 1 se habla además de una Carrera Aduanera que se está regulando en nuevas propuestas de ley.

## Condición 3: Las normas a las que está sujeta el OE establecen que su gestión se debe desarrollar bajo un ambiente de control que promueva la transparencia y seguimiento de buenas prácticas reconocidas internacionalmente

### Debilidades

* Las normas a las que está sujeto la ANA ordenan practicar controles previos sobre sus actos administrativos por entidades externas.
  + Los actos contractuales y órdenes de pago requieren refrendación previa de la contraloría. En temas informáticos y compras tecnológicas también se requiere refrendación previa de la AIG (Agencia de Innovación Gubernamental).

### Áreas de Oportunidad

**No se encontraron debilidades para esta condición de ejecutabilidad.**

***Fortalezas***

* Las normas técnicas de control interno a las que está sujeto la ANA son emitidas por una entidad fiscalizadora superior con carácter obligatorio.
  + La Contraloría emite las normas técnicas de control interno (Ley de la Contraloría).
  + Además, el MEF establece una serie de manuales de control de la ANA.

Aplicación PACI

Gobernanza y Entorno institucional

**Resumen para todas las condiciones**

# Condiciones de ejecutabilidad que enfrentan debilidades significativas

## Condición 2: El modelo de dirección y gestión del OE no presenta obstáculos significativos para la ejecución del Proyecto

# Condiciones de ejecutabilidad con áreas de oportunidad

## Condición 1: La naturaleza de la inserción del OE en el Sector Público del País Prestatario no obstaculiza la ejecución del Proyecto

## Condición 3: Las relaciones desarrolladas por el OE con el contexto o entorno directo sectorial de su gestión, viabilizan la ejecución del Proyecto y la obtención de los resultados e impactos buscados

# Condiciones de ejecutabilidad que presentan Fortalezas

## Condición 4: El OE cuenta con mecanismos adecuados para prevenir, detectar y dar respuesta a las prácticas prohibidas

**Resumen detallado por condición**

## Condición 1. La naturaleza de la inserción del OE en el sector público del país prestatario no obstaculiza la ejecución del Proyecto (Área de Oportunidad)

### Debilidades

**No se encontraron debilidades para esta condición de ejecutabilidad.**

### Área de oportunidad

* El grado de independencia de la ANA respecto a la coyuntura fiscal y la restricción de tesorería del nivel de Gobierno Nacional, medida por el ratio entre sus recursos propios y el total de sus recursos presupuestales es bajo (menos del 20%).
  + La ANA no dispone de los ingresos propios que genera. Está previsto un fondo de auto-gestión; sin embargo, no se ejerce de manera autónoma. Estos fondos de auto gestión aun así son de un valor bajo respecto al presupuesto total. El Tesoro determina la mayoría de los fondos de la ANA.

### Fortalezas

**No se encontraron fortalezas para esta condición de ejecutabilidad.**

### Aspectos de contexto

* La ANA es un organismo sujeto a Rectoría Sectorial de Políticas Públicas en su sector de actividad.
  + Las políticas que ejecuta la ANA son de Control de Comercio Exterior, además de las políticas gubernamentales definidas por otros organismos rectores (MEF, entre otros).

## Condición 2: El modelo de dirección y gestión del OE no presenta obstáculos significativos para la ejecución del Proyecto

### Debilidades

* Los mecanismos para coordinar la gestión de las gerencias o direcciones de línea (áreas responsables de la operación) con el trabajo de las gerencias de estratégicas son ineficaces.
  + Las subdirecciones tienen reuniones, coordinan los planes de acción, etc., pero son medianamente eficaces. Las áreas de oportunidad están en el área de Planificación (la cual se debe fortalecer). A veces ocurre que en dos áreas independientes se están desarrollando procesos parecidos (aunque enfocados en temas distintos). Una planificación adecuada podría evitar esta duplicidad de esfuerzos.
  + La Oficina de Planificación, a raíz de la creación de la ANA no ha sido sólida (un reto que es resultado de la separación de la ANA del MEF). El Director General está consciente de la debilidad de esta oficina. Como resultado, no hay suficiente soporte o dirección clara sobre como las áreas de apoyo deben dar soporte las áreas operativas; todo lo cual afecta de manera negativa el desarrollo de la institución en general.

### Área de oportunidad

* El nivel de estabilidad de la máxima autoridad de la ANA (primera línea de mando/liderazgo) es moderado.
  + El Director se nombra por periodo electoral (por cada administración del gobierno). La ANA ha tenido directores que han durado el periodo completo de cinco años; sin embargo, en los dos últimos periodos han habido tres Directores por período.
* El nivel de estabilidad de la segunda línea de mando/liderazgo de la ANA es moderado.
  + En general, los subdirectores (o la segunda línea de mando) cambian cuando hay un cambio de Dirección General.
* Los mecanismos para coordinar la gestión de las gerencias o direcciones de línea (áreas responsables de la operación) con el trabajo de las gerencias de soporte y apoyo son medianamente eficaces.
* La ANA no realiza un Plan Estratégico Institucional.
  + Actualmente la ANA se alinea al Plan Estratégico Nacional. Por ahora, hay un borrador de un Plan Estratégico Institucional a nivel de la ANA, pero no está oficializado. Aún se está articulando.
* ANA no cuenta con Planes Operativos Anuales (POAs) que cumplan con las siguientes características: Programación física de actividades; Programación financiera; Programación de productos con metas; Programación de resultados con indicadores; Costos por actividades; y Costos por Producto.
* ANA cuenta con mecanismos de seguimiento y ajuste de la ejecución de planes estratégicos, POAs, programas y proyectos. Sin embargo, estos únicamente definen actividades, tiempos y responsables; pero no están plenamente documentados.
  + ANA define las actividades, tiempos, y responsables de los procesos de seguimiento de los proyectos, a través del Manual de Organizaciones y Funciones determina esto.
  + ***NB:*** Hubo una discusión acerca de esta pregunta. No quedó claro si la ANA entendió que la pregunta se refiere a actividades, tiempos y responsables de seguimiento y ajuste de la ejecución. Es posible que hayan respondido esta pregunta pensando en que las actividades, responsabilidades, y tiempos de cada persona de la organización está bien definido.

### Fortalezas

* La ANA cuenta con mecanismos para la mejora continua de sus procesos de trabajo, por ejemplo, una unidad de análisis y mejora de procesos.
  + La Oficina de Planificación obtuvo una certificación (alineada con temas aduaneros a nivel regional), y hay una implementación gradual de procesos de mejora. La mejora continua de los procesos la gestiona la Oficina de Planificación, y hay un equipo especial externo de unidades operativas, designados por el Director, para ver temas de ISO y certificaciones.

### Aspectos de contexto

* La modalidad de la estructura organizacional de la ANA se define por funciones.
  + A nivel central, es funcional. A nivel regional, es principalmente por procesos. Sin embargo, las administraciones regionales que llevan a cabo servicios específicos (procesos), dependen del apoyo y soporte de otras áreas. Esta organización se ve reflejada en el organigrama de la ANA, definido en su Manual de Organización y Funciones.
* La naturaleza de la máxima autoridad de la ANA (primera línea de mando/liderazgo) es la Dirección Individual por cargo de confianza.
  + El Director de la ANA y los subdirectores son nombrados por el Presidente. Esto está reglamentado por el Decreto Ley 1.

## Condición 3: Las relaciones desarrolladas por el OE con el contexto o entorno directo sectorial de su gestión, viabilizan la ejecución del Proyecto y la obtención de los resultados e impactos buscados

### Debilidades

**No se encontraron debilidades para esta condición de ejecutabilidad.**

### Área de oportunidad

* No existen encuestas de satisfacción, grupos focales u otros estudios independientes para medir la satisfacción promedio de los clientes o beneficiarios de las obras, bienes y servicios que la ANA brinda a la comunidad.
* La ANA no cuenta con mecanismos sistematizados para medir las necesidades insatisfechas en la comunidad sobre la que tiene competencia.
  + No se lleva un control de la demanda insatisfecha. Se sabe que hay necesidades insatisfechas, pero no hay herramientas formales para identificarlo o medirlo.
* La ANA involucra ocasionalmente organizaciones comunitarias para recibir retroalimentación sobre su gestión.
  + En la actual administración, el Director General ha buscado un acercamiento a través del Consejo Empresarial Logístico (sector privado), cámaras de comercio, usuarios de la zona libre Colón, carrera aduanera (universidad de Panamá), agentes corredores de aduanas (participación muy activa). También se ha buscado incluir a los transportistas, los cuales cuentan con carreras logísticas. Adicionalmente, se participa en foros, el Director organiza reuniones con terceros, y se hace un acercamiento con la Embajada de EEUU. Sin embargo, estas acciones no están formalizadas ni institucionalizadas y dependen del Director que esté a cargo.

### Fortalezas

* Los proyectos de la ANA tienen mecanismos de comunicación, interna y externa, que permiten conocer y prevenir posibles conflictos surgidos como consecuencia de la ejecución de los proyectos; informan sobre el progreso del proyecto; e informan sobre los resultados del proyecto. Sin embargo, es necesario documentar y formaliza dichos mecanismos.
  + Dependiendo de las necesidades que tenga cada unidad, enfoca sus esfuerzos de comunicación. Por lo tanto, algunos tienen mecanismos de comunicación externa e interna, y otros no (dependiendo de su relevancia).
    - Para definir ciertas acciones, por ejemplo una nueva normativa, se realizan consultas con el sector privado para obtener retroalimentación antes de definirlas. También hay consulta pública en línea.
    - A nivel de resultados de proyecto, la comunicación es principalmente interna.
  + En general, se documenta lo que se hace, pero no está documentado/normado/oficializado el mecanismo de comunicación interna y externa. Se considera que existe una cultura de hacer una comunicación externa e interna pero no está institucionalizado.
  + La experiencia que hay es principalmente sobre el proyecto de scanners.
* La ANA no enfrenta presiones o intereses externos significativos que limiten su capacidad para alcanzar sus propios objetivos.
  + Existen muchas presiones del sector privado (transportistas, importadores/exportadores, etc.), pero la ANA marca el paso de tal manera que éstas no limitan su capacidad de cumplir con sus objetivos.
  + La política del Director no es de imposición, sino de obtener un consenso. Si hay un proyecto que demuestra mucha resistencia por parte de los externos, se les convoca y se determina si hay algo que se puede flexibilizar para facilitar el comercio.
  + Este proyecto en específico, sufrirá de muchas presiones (pasos fronterizos). Actualmente la situación de informalidad tiene actores que se benefician y que presionarán para no perder sus beneficios. Las presiones se arbitran de manera adecuada para que las presiones no limiten la capacidad de cumplir los objetivos de la ANA.

## Condición 4: El OE cuenta con mecanismos adecuados para prevenir, detectar y dar respuesta a las prácticas prohibidas

### Debilidades

**No se encontraron debilidades para esta condición de ejecutabilidad.**

### Área de oportunidad

**No se encontraron áreas de oportunidad para esta condición de ejecutabilidad.**

### Fortalezas

* La ANA cuenta con el Código de Ética y Conducta de ANA, el cual reglamenta el comportamiento esperado del personal y que incluye, entre otros aspectos, la recepción de regalos y hospitalidad.
  + Además, hay un Código de Ética a nivel nacional (para los funcionarios públicos) que regula las prácticas prohibidas.
* La ANA cuenta con procesos disciplinarios para la penalización por incumplimiento del código de conducta y/o ética.
  + Hay un Reglamento Interno Disciplinario de la ANA. El Decreto Ley 1 del 2008 también tiene una cláusula que determina los aspectos de acciones ilícitas.

### Aspectos de contexto

* En relación con las políticas gubernamentales, el rol de la ANA en su sector de actividad es: La ANA es un organismo sujeto a Rectoría Sectorial de Políticas Públicas en su sector de actividad
  + Las políticas que ejecuta la ANA son de Control de Comercio Exterior, y políticas gubernamentales definidas por otros organismos rectores (MEF, entre otros).

Aplicación PACI

Entorno General

**Resumen para todas las condiciones**

# Condiciones de ejecutabilidad que enfrentan debilidades significativas

## Condición 1: El OE tiene identificados los principales riesgos externos que pueden afectar su entorno y sus respectivos impactos

## Condición 2: El OE cuenta con políticas e instrumentos adecuados de prevención y mitigación de los riesgos provenientes del entorno general

# Condiciones de ejecutabilidad con áreas de oportunidad

**No se identificó ninguna condición con áreas de oportunidad.**

# Condiciones de ejecutabilidad que presentan Fortalezas

**No se identificó ninguna condición con fortalezas.**

**Resumen detallado por condición**

## Condición 1: El OE tiene identificados los principales riesgos externos que pueden afectar su entorno y sus respectivos impactos

### Debilidades

* Si hay un desequilibrio macroeconómico y/o fiscal, la probabilidad de que afecte la disponibilidad de recursos presupuestarios de la ANA es alta.
  + Esto se debe a que la ANA tiene una alta dependencia de recursos externos.
* El impacto de dicho desequilibrio para la operación de la ANA es alto.
  + Para el proyecto del BID, aunque los recursos para ese proyecto son externos, también se ven afectados. Es la primera vez que se ejecuta directamente un proyecto con financiamiento externo en la ANA.

### Área de oportunidad

* La probabilidad de que la inseguridad pública en el país afecte la gestión de la ANA es mediana; y el impacto de dicha inseguridad, de llegar a ocurrir, sería bajo.

### Fortalezas

* La probabilidad de ocurrencia de que las evaluaciones anuales de los resultados de la operación hagan que la autoridad presupuestaria del país tenga una percepción negativa sobre la ANA es baja.
  + Sin embargo, el país tiene otras prioridades que promueven que la atención del MEF se concentre más en otros ministerios (salud, educación, etc.).
* De ocurrir, el impacto de esta percepción negativa sobre la ANA sería bajo, dado que su contribución a la recaudación de ingresos del gobierno es importante.
* La probabilidad de ocurrencia de hechos de inestabilidad política en el país que afecten la gobernanza de la ANA es baja, dado que históricamente ha sido muy estable. De ocurrir, el impacto de dicha inestabilidad sobre la ANA sería bajo.
  + En situaciones anteriores de inestabilidad política, la ANA no ha interrumpido operaciones, por lo que se considera que de presentarse, seguiría funcionando y no se vería afectada.

## Condición 2: El OE cuenta con políticas e instrumentos adecuados de prevención y mitigación de los riesgos provenientes del entorno general

### Debilidades

* La ANA no ha previsto políticas y acciones contingentes para mitigar el posible impacto en sus finanzas de los desequilibrios macroeconómicos y fiscales.
  + La ANA no tiene control sobre los ingresos que recaudan, por lo que dependen de la designación presupuestaria del gobierno central. Sin embargo, existe la oportunidad de crear un mecanismo de mitigación donde la ANA pudiera mantener un porcentaje de los recursos propios recaudados.

### Área de oportunidad

**No se encontraron áreas de oportunidad para esta condición de ejecutabilidad.**

### Fortalezas

* La ANA cuenta con políticas e instrumentos adecuados de prevención de la violencia y el delito contra su capital humano y patrimonio, particularmente el que estará comprometido con las actividades del Proyecto.
  + El SENAFRONT, en el caso de las fronteras, sí protege la ANA y previene que haya violencia y delito. Aspectos de seguridad de la información (capital intelectual e intangible) también están protegidos a través de seguridad tercerizada.

Aplicación PACI

RR.HH. y capacidades gerenciales y técnicas

**Resumen para todas las condiciones**

# Condiciones de ejecutabilidad que enfrentan debilidades significativas

## Condición 1: El OE cuenta con una dotación y distribución de sus RR.HH. que facilita la implementación y sostenibilidad del Proyecto

# Condiciones de ejecutabilidad con áreas de oportunidad

## Condición 2: Los subsistemas funcionales de la Gerencia de Recursos Humanos del OE muestran el grado de desarrollo y madurez necesarios para la gestión, desarrollo y sostenibilidad del Proyecto

## Condición 3: El OE cuenta con personal disponible y con las competencias gerenciales y técnicas necesarias para ejercer la Dirección General y la Coordinación Técnica del Proyecto de tal manera que se alcancen los objetivos del Proyecto y de cada uno de sus componentes

# Condiciones de ejecutabilidad que presentan Fortalezas

**No se identificó ninguna condición con fortalezas.**

**Resumen detallado por condición**

## Condición 1: El OE cuenta con una dotación y distribución de sus RR.HH. que facilita la implementación y sostenibilidad del Proyecto

### Debilidades

* Teniendo en cuenta la naturaleza de las funciones de la ANA, la demanda de sus servicios, su ámbito de acción y el alcance de sus actividades, la distribución de sus RRHH se consideran inadecuadas.
  + En la opinión de la ANA, falta personal en Zona Colón, en la Zona Aeroportuaria (expansión de la zona), y en la Zona Fronteriza. Se calcula que deben faltar más de 200 personas para cubrir las necesidades de esas zonas. La necesidad de personal no es únicamente por el proyecto, sino que ya se requiere más personal en la ANA a nivel nacional, no sólo en fronteras.
  + La Unidad de Inspección de Contenedores debe tener más capacidad de la que tiene, principalmente en capacidades técnicas, ya que solamente se cuenta con un químico y dos asistentes, no es suficiente para el manejo técnico en aduanas. También se requiere fortalecimiento en Análisis de Riesgo donde sólo se cuenta con 17 personas en total para los temas de aduanas en todo el país.
* Teniendo en cuenta los requerimientos para la sostenibilidad y mantenimiento de los resultados del Proyecto, se considera que las características de la dotación del personal presentan debilidades significativas para la ejecución del Proyecto.
  + De acuerdo con la ANA, para la ejecución del proyecto del Banco se requiere contratar personal específico. Se sugiere crear una figura específica de mantenimiento y sostenibilidad para asegurarse que una vez implementado el proyecto, se pueda mantener. Actualmente se tiene una figura parecida que se creó a través de un consejo interinstitucional. Cada organización que forma parte de este consejo en Puertos, aporta a un fondo y eso permite mantener las instalaciones.

### Áreas de oportunidad

* Ante un eventual aumento temporal de la carga de trabajo, no existe flexibilidad para incrementar la plantilla de personal de forma no permanente. Lo anterior se debe a que al crear posiciones temporales (transitorias) se requiere aprobación del MEF. La ANA cuenta con 259 posiciones transitorias y 1,423 permanentes.

### Aspectos positivos de la condición

**No se identificaron fortalezas para esta condición de ejecutabilidad.**

### Aspectos de contexto

**Dotación de Personal de las áreas de la ANA**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **GERENCIA** | **TIPO DE PERSONAL** | **PERSONAL** | **PERSONAL PERMANENTE** | | **PERSONAL CONTRATADO** | |
|
| Directivo | - | 38 | - | - | - | - |
| Técnico | - | 411 | - | - | - | - |
| Operativo | - | 1182 | - | - | - | - |
|  | **Total** | **1634** | **1398** | **85.5%** | **289** | **17.6%** |

NB: Estos números están con base en la Memoria Anual de la ANA, sin embargo la suma no cuadra.

## Condición 2: Las políticas, procedimientos y prácticas del OE en el área de recursos humanos garantizan la provisión de capital humano adecuado para la ejecución del Proyecto

### Debilidades

**No se identificaron debilidades para esta condición de ejecutabilidad.**

### Áreas de oportunidad

* El Manual de Organizaciones y Funciones (Resolución 130 de 3 de mayo de 2014) delimita las responsabilidades, define la estructura de recursos humanos, sus departamentos y sus funciones. Sin embargo, este no describe los siguientes aspectos:
  + Procesos a seguir para planificar, organizar y gestionar la Gestión de Recursos Humanos.
  + Procesos a seguir para la contratación o despido del personal.
  + Procesos a seguir para el desarrollo de los recursos humanos de la ANA.

### Aspectos positivos de la condición

* El país cuenta con un diagnóstico del Sistema de Servicio Civil (SC) basado en el "Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil” (2004/2012).
* En opinión de la ANA, el personal del área de recursos humanos de cada gerencia/unidad tienen la formación para desempeñar sus funciones como gestores de los RRHH a su cargo.
  + Hay un perfil documentado a nivel de gobierno pero en la práctica, la persona que asume una posición no necesariamente cumple con el perfil determinado. En el área de RRHH de la ANA se acaba de contratar a una directora especializada en RRHH.

### Aspectos de contexto

* Índices que se encuentran por debajo de 30 en el diagnóstico del Sistema de Servicio Civil:
  + (M) Mérito
  + (CF) Capacidad Funcional
  + Gestión del Empleo
  + Gestión del Rendimiento
  + Gestión de la Compensación
* Índices que se encuentran entre 30 y 60 en el diagnóstico del Sistema de Servicio Civil:
  + (E) Eficiencia
  + (CE) Consistencia Estructural
  + (CI) Capacidad Integradora
  + Planificación
  + Organización del Trabajo
  + Gestión del Desarrollo
  + Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales
  + Organización de la Función de Recursos Humanos
* Existe una gerencia/unidad que gestiona de forma centralizada la planificación, organización, contratación, rendimiento, compensación y desarrollo de los recursos humanos de la ANA.
  + La Unidad es la Oficina Institucional de Recursos Humanos y depende directamente del Director General.

## Condición 3: El OE cuenta con personal disponible y con las competencias gerenciales y técnicas necesarias para ejercer la Dirección General y la Coordinación Técnica del Proyecto de tal manera que se alcancen los objetivos del Proyecto y de cada uno de sus componentes.

### Debilidades

**No se identificaron debilidades para esta condición de ejecutabilidad.**

### Áreas de oportunidad

* La carga de trabajo adicional que supone el ejercicio de la gerencia general del Proyecto hace necesaria la contratación de un recurso humano complementario.
  + La ANA no tiene un equipo de ingeniería y arquitectura para atender este proyecto, adicionalmente a los proyectos internos. Tener un equipo que pueda dedicarse al proyecto es lo ideal. Se requiere fortalecimiento técnico, principalmente en el área de infraestructura (física y tecnológica) y también en temas legales.
* Ese recurso humano complementario de dedicación exclusiva y con atribuciones gerenciales en el Proyecto, NO podría ser cubierto por otro funcionario de la ANA que satisfaga similares requisitos de competencias y capacidades.
  + Sería necesario contratar afuera de la ANA para no extraer a los funcionarios de su trabajo del día a día para dedicarse al proyecto específico.

### Aspectos con fortalezas

* Sí existe una gerencia o dirección de línea que pueda absorber la responsabilidad total sobre la dirección del Proyecto, pero en coordinación con otras unidades y otras instituciones del gobierno. Por ejemplo, la contraloría hace supervisión de obras, el MEF tiene un programa de inversiones del estado y reúne a las diferentes instituciones que se deben involucrar para realizar proyectos/préstamos.
* Sería aceptable para la ANA la selección y contratación con recursos del financiamiento del BID de:
  + Asesor Técnico Principal dependiente de la Dirección o Gerencia de línea a cargo del Proyecto.
  + Coordinador Técnico General dependiente de la autoridad superior de la ANA.

**Evaluación de las características de los subsistemas de RR.HH. del Ministerio**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **SUBSISTEMA** | **SATISFACTORIO** | **MEDIANAMENTE SATISFACTORIO** | **POCO SATISFACTORIO** | **Comentarios** |
| Planificación |  | X |  | De acuerdo con la ANA, no se tiene una planificación adecuada todavía. Lo anterior debido a que para entrar a puestos técnicos se debe pasar por una capacitación de 12 semanas si tienen formación universitaria. Si no tiene formación universitaria, la capacitación dura 1 año. Hay conocimiento acerca de la falta de personal (en números y capacidad), y se están tomando medidas para arreglarlo. |
| Organización del trabajo |  | X |  | Se categoriza como medianamente satisfactorio porque la organización del trabajo se basa en el Manual de Puestos Gobierno y no hay algo específico para la ANA. |
| Gestión del empleo |  |  | X | En la ANA esto es un tema que debe mejorar porque ahora hay requerimientos de capacitación para la carrera administrativa de aduanas, sin embargo actualmente no se selecciona según concurso. |
| Gestión del rendimiento |  |  | X | Se considera poco satisfactorio ya que no hay mecanismos adecuados y oficiales de evaluaciones de desempeño, ni premios/castigos como respuesta. Asimismo, se ha identificado alto nivel de sesgo en las evaluaciones. |
| Gestión de la compensación |  |  | X | Se considera inadecuada porque se determinan mínimos de sueldo pero no se considera de dónde van a venir esos fondos. DE acuerdo con la ANA, no existe una gestión de compensaciones con base en un sistema de evaluación de desempeño adecuado. |
| Gestión del Desarrollo |  | X |  | Hay mucha capacitación y procesos de mejoramiento continuo. Sin embargo, a veces las capacitaciones no son adecuadas para las posiciones y funciones que cumplen. |
| Otro: Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales |  |  | X | Se considera débil principalmente por la baja remuneración económica. |

Aplicación PACI

Administración de Proyectos

**Resumen para todas las condiciones**

# Condiciones de ejecutabilidad que enfrentan Debilidades significativas

## Condición 3: Los procedimientos, herramientas y prácticas de administración de proyectos del OE promueven una adecuada ejecución y control del Proyecto

# Condiciones de ejecutabilidad con áreas de oportunidad

## Condición 1: Los sistemas que regulan los programas de inversión pública del país facilitan una rápida puesta en marcha y ejecución de los proyectos.

## Condición 2: El OE cuenta con conocimientos y experiencia previa en la administración de proyectos como para apoyar a la gerencia y coordinación técnica del Proyecto

## Condición 4: El OE tiene lineamientos documentados y prácticas adecuadas para la evaluación de resultados e impactos de sus proyectos

# Condiciones de ejecutabilidad que presentan Fortalezas

**No se identificó ninguna condición con áreas de oportunidad.**

**Resumen detallado por condición**

## Condición 1: Los sistemas que regulan los programas de inversión pública del país facilitan una rápida puesta en marcha y ejecución de los proyectos.

### Debilidades

**No se identificaron debilidades para esta condición de ejecutabilidad.**

### Áreas de oportunidad

* Los siguientes temas requieren trámites o aprobaciones/permisos previos por organismos externos al OE:
  + Estudios de viabilidad: conseguir el permiso o aprobación por el SINIP tarda más de tres meses.
  + Estudios de factibilidad: conseguir el permiso o aprobación tarda más de tres meses. El tiempo depende del interés político en el proyecto.
  + Alta en registro SNIP: conseguir el permiso o aprobación tarda más de tres meses.
  + Estudio de impacto ambiental: conseguir el permiso o aprobación por el Ministerio de Impacto Ambiental, tarda alrededor de seis meses.
  + Obras: conseguir el permiso o aprobación tarda más de un mes y menos de tres meses. Principalmente son permisos municipales.

### Aspectos positivos de la condición

**No se identificaron fortalezas para esta condición de ejecutabilidad.**

## Condición 2: El OE cuenta con conocimientos y experiencia previa en la administración de proyectos como para apoyar a la gerencia y coordinación técnica del Proyecto

### Debilidades

**No se identificaron debilidades para esta condición de ejecutabilidad.**

### Áreas de oportunidad

* Tomando el promedio de los tres últimos años, el OE ha dedicado menos del 10% de los recursos anuales al presupuesto de inversión con respecto al presupuesto total del año.
  + Hubo una excepción. En el 2010, se gastaron 50 millones, y hubieron 28 millones de inversión. Debido a que en ese año, se compraron scanners en una sola licitación y la inversión fue alta.
* Un coordinador/director de proyectos de la Autoridad Nacional de Aduanas gestiona entre dos y cuatro programas a la vez.
  + La Dirección supervisa y define si por la naturaleza del proyecto se debe contratar afuera o no, y el coordinador del proyecto, que ve más que dos proyectos en general, se encarga de informar el supervisor acerca del proyecto.
* En la ANA hay tres o cuatro personas que se encuentran capacitadas en PMI (Project Management Institute) pero no cuenta con personal capacitado en PM4R.

### Aspectos positivos de la condición

* El personal del ANA tiene experiencia en la gerencia de proyectos y en la coordinación técnica de proyectos.

## Condición 3: Los procedimientos, herramientas y prácticas de administración de proyectos del OE promueven una adecuada ejecución y control del Proyecto

### Debilidades

* El OE no identifica los riesgos de manera preventiva y reacciona luego de que surgen los problemas.
  + La ANA no cuenta con un patrón o un análisis sistematizado para evaluar el nivel de riesgo en el proyecto. Para procesos de adjudicación, se utilizan bandas de precios referenciales para evaluar el riesgo de adjudicar una licitación a uno u otro ejecutor.
* La ANA no define indicadores y establece metas con el fin de identificar de manera oportuna las medidas correctivas que deben implementarse para mejorar la ejecución de sus proyectos en caso de detectarse desvíos en la ejecución planeada y la real

### Áreas de oportunidad

* La Autoridad Nacional de Aduanas no utiliza un sistema informático/software especializado para la planificación y administración de sus proyectos.
  + No tienen licencia de Microsoft Project, y no hay un sistema informático para planificar y administrar proyectos.
* Para el caso de los proyectos con un componente de infraestructura las visitas de supervisión no tienen una normativa al respecto. Depende del tamaño del proyecto pero no hay un parámetro o una frecuencia establecida.
* La ANA cuenta con un sistema de archivo y registro de la documentación soporte de los proyectos que no es compatible con las políticas del Banco, pero:
  + Sirve como fuente de información y de soporte a decisiones tomadas.
  + Permite dar cuentas de todas las actividades/productos desarrollados durante los proyectos.

### Aspectos positivos de la condición

* La Autoridad Nacional de Aduanas cuenta con un proceso descentralizado de toma de decisiones, en donde cada gerencia (unidad ejecutora) de proyecto o grupos de proyectos toma las decisiones sobre la administración de las operaciones.
  + Hay supervisión de una instancia superior, sin embargo las decisiones de la operación de un proyecto se toman a nivel de la gerencia de proyectos. Es descentralizado por delegación de la instancia superior. Hay operaciones que son centralizadas por una decisión estratégica de tener mayor control.
* La ANA cuenta con procesos de verificación de entregables y control de calidad de productos o servicios de terceros (proveedores, contratistas, consultores, etc.) para:
  + Obras, bienes, servicios y consultorías.
  + Esto lo establece la Contraloría y en los términos de referencia de cada proyecto se determina qué área y quién debe aprobar la recepción de bienes/servicios, calidad (que cumpla con especificaciones técnicas), etc. Internamente, en la ANA, también hay una inspección previa.
* La ANA cuenta con mecanismos de supervisión/fiscalización para la ejecución de los contratos de obras, servicios y consultorías para:
  + Obras, bienes, servicios y consultorías.

### Aspectos de contexto

* La Autoridad Nacional de Aduanas está organizada por un modelo mixto, es decir, no tiene una unidad central, sino que cada gerencia (unidad ejecutora) de proyecto/s dispone de personal propio que presta servicios de soporte a la administración de proyectos, excepto en temas de adquisiciones y gestión financiera, los cuales se canalizan a través de unidades institucionales.
  + Los proyectos que son administrados dentro de la Dirección de Logística, esa misma dirección centraliza todos los aspectos de administración, finanzas y adquisiciones y se asesora externamente en temas técnicos específicos. Pero para proyectos ejecutados y administrados por otra dirección (por ejemplo Dirección Técnica), esa dirección depende de la Dirección de Logística para temas de soporte del proyecto.
* Tomando como referencia los últimos tres años, ninguno de los proyectos nuevos han requerido la creación de una unidad ejecutora ad-hoc.
  + Todos los proyectos ejecutados anteriormente han sido absorbidos por las direcciones de línea.

## Condición 4: El OE tiene lineamientos documentados y prácticas adecuadas para la evaluación de resultados e impactos de sus proyectos

### Debilidades

**No se identificaron debilidades para esta condición de ejecutabilidad.**

### Áreas de oportunidad

* La Autoridad Nacional de Aduanas cuenta con una metodología parcialmente adecuada para evaluar los resultados de desarrollo de los proyectos ejecutados.
  + El Manual de Organizaciones no establece mecanismos definidos y formales para evaluar. Algunas oficinas tienen indicadores y formas de evaluar, sin embargo no todas las oficinas.

### Aspectos positivos de la condición

* La Autoridad Nacional de Aduanas está sujeta a la evaluación de impacto por parte de alguna instancia del sector público o de la sociedad civil.
  + Existe un Comité Regional de Gestión de Riesgos. La ANA forma parte de este comité y debe presentar información y datos sobre su gestión. También está sujeta a los procesos y normas de la OMA. Se hacen este tipo de evaluaciones orientadas a procesos.

Aplicación PACI

Gestión de Adquisiciones

**Resumen para todas las condiciones**

# Condiciones de ejecutabilidad que enfrentan debilidades significativas

## Condición 2: El marco legal y regulatorio sobre las compras y contrataciones del OE le otorga las competencias para que lleve a cabo las adquisiciones en forma eficaz, eficiente y transparente

## Condición 3: Las etapas de convocatoria, evaluación, selección y adjudicación del ciclo de adquisiciones del OE se practican en forma eficaz y eficiente y dentro de plazos razonables

## Condición 4: La administración de contratos del OE se realiza en forma eficaz y transparente asegurando el cumplimiento del cronograma contractual y la calidad de las obras, bienes y servicios recibidos

## Condición 5: Los sistemas de registro de información para el seguimiento de las etapas del ciclo de adquisiciones permiten una adecuada supervisión, rendición de cuentas y estadísticas de gestión

# Condiciones de ejecutabilidad con áreas de oportunidad

## Condición 1: El sistema nacional de adquisiciones y contrataciones que utiliza el OE se encuentra aceptado por el BID para el uso en las operaciones del Banco

# Condiciones de ejecutabilidad que presentan Fortalezas

**No se identificó ninguna condición con fortalezas.**

**Resumen detallado por condición**

## Condición 1: El sistema nacional de adquisiciones y contrataciones que utiliza el OE se encuentra aceptado por el BID para el uso en las operaciones del Banco

### Debilidades

**No se encontraron debilidades para esta condición de ejecutabilidad.**

### Áreas de oportunidad

* El sistema nacional de adquisiciones y contrataciones a nivel nacional se encuentra en un nivel parcial de validación por el BID.

### Fortalezas

* Las condiciones en las que fue validado el sistema nacional de adquisiciones se encuentran vigentes actualmente.
  + La Ley 22 de contrataciones públicas todavía sigue vigente.

### Aspectos de contexto

* La aceptación y uso parcial del sistema nacional de adquisiciones se aplica a: Bienes-servicios.
  + Según el documento de sistemas nacionales aprobados por el BID (GN 2538-1).
* La aceptación y uso avanzado del sistema nacional de adquisiciones utiliza los siguientes métodos:
  + Concurso de Precios (CP, con un umbral de hasta USD 250,000), Convenio Marco (con un umbral de hasta USD 50,000).

### Aspectos que se seleccionaron con “No aplica”:

* 1.2. ¿Se han implementado las recomendaciones para el uso del sistema nacional de adquisiciones en el OE?
  + No aplica por: La ANA no ha tenido aún actividades con el Banco por lo tanto no han habido recomendaciones.

## Condición 2: El marco legal y regulatorio sobre las compras y contrataciones del OE le otorga las competencias para que lleve a cabo las adquisiciones en forma eficaz, eficiente y transparente

### Debilidades

* El marco legal al que está sujeto la ANA no regula los temas relacionados con prácticas prohibidas (fraude y corrupción) y las sanciones aplicables.
  + La Ley 22 de Contrataciones determina multas para incumplimiento contractual, pero no determina sanciones de prácticas prohibidas como fraude y corrupción. (Consultar la Ley 22).

### Áreas de oportunidad

* Las regulaciones y sanciones relacionadas con fraude y corrupción no son incluidas en los documentos de licitaciones o procesos de contrataciones que realiza la ANA.

### Fortalezas

* Se aplican principalmente las políticas del Banco y de manera supletoria el marco legal de compras y contrataciones de la ANA.
  + El Artículo 6 de la Ley 22 determina esto.
* El marco legal de compras y contrataciones al que está sujeto la ANA obliga a dar publicidad a los procesos de contratación para Obras, Bienes y servicios, y Servicios de consultoría.
  + A través de la Ley 22 de Contrataciones se establece que todo tipo de adquisición requiere de publicación.
* Existe un portal de adquisiciones de uso obligatorio para las publicaciones de anuncios de contrataciones de la ANA.
  + “Panamá Compras” es el sistema obligatorio de uso.

### Aspectos que se seleccionaron con “No aplica”:

* 2.4. ¿El sistema de adquisiciones permite realizar compras aun cuando éstas no están incluidas en el plan anual de adquisiciones y contrataciones?
  + No aplica por: El sistema nacional de compras públicas no exige la implementación de un plan de adquisiciones.

## Condición 3: Las etapas de convocatoria, evaluación, selección y adjudicación del ciclo de adquisiciones del OE se practican en forma eficaz y eficiente y dentro de plazos razonables

### Debilidades

* La planificación de adquisiciones de obras, bienes y consultorías:
  + No es consistente con los planes estratégicos y anuales
  + No establece cronogramas para la ejecución de las adquisiciones
  + No se basa en un estudio de mercado utilizado para definir los costos de los contratos que se realizan
    - En general, no existe planificación de las adquisiciones. Sin embargo, cada año se presenta un presupuesto anual definido por cada departamento que determinan las actividades que se van a llevar a cabo cada año. No hay un plan de ejecución de compras (lo equivalente a un plan de adquisiciones) propiamente dicho.

### Áreas de oportunidad

* Existen reglamentos o manuales que documenten las responsabilidades y la organización del área de adquisiciones de la ANA. Sin embargo, estos no definen:
  + Publicidad y/o anuncio de licitaciones
  + Criterios de adjudicación que evidencien las capacidades legales, técnicas y financieras de los oferentes/proponentes
* El personal de adquisiciones de la ANA no tiene experiencia en la utilización de las políticas y procedimientos de las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs).
* La ANA no cuenta con estándares mínimos de calificaciones para que el personal de adquisiciones pueda desempeñar sus funciones, de acuerdo a perfiles y funciones definidos en su normativa.
  + Para el área de adquisiciones no existe un manual que determina perfiles del área. No obstante, el Manual de Cargos de la ANA establece definiciones generales sobre el personal profesional; sin embargo, éste no está normado y no está enfocado propiamente al área de adquisiciones.

### Fortalezas

* Existen reglamentos o manuales que documenten las responsabilidades y la organización del área de adquisiciones de la ANA.
  + Existe un Manual de Procedimientos de Compras que determina las responsabilidades y las funciones de cada persona en el área de adquisiciones (tiene base en la Ley 22)
* Para iniciar el llamado existe obligación legal de tener asignación presupuestal.
  + La obligatoriedad surge de la Ley Anual de Presupuesto.
* La ANA tiene un reglamento de operaciones que incluye las funciones, atribuciones y restricciones para la administración de bienes y servicios de la entidad.
  + La Dirección de Bienes Patrimoniales del MEF regula todo lo relacionado a la administración de bienes y servicios. La ANA también tiene una unidad de Bienes Patrimoniales.
* Existen programas permanentes de capacitación en adquisiciones para el personal.
  + La Dirección de Contrataciones Públicas organiza e implementa estas capacitaciones.
* La autoridad superior de la cual depende la ANA ha delegado en el área de adquisiciones, facultades de gestión y adjudicación de contratos.
  + El límite establecido para adjudicación de contratos es:
    - USD 50,000: para el jefe de compras.
    - USD 50,001 hasta 100,000: la facultad solo se le da al Jefe de Suministro.
    - Para montos por encima de USD100,000: el Director General firma la adjudicación.
* Respecto a la delegación de funciones que realiza la ANA:
  + Existe claridad sobre cómo se delegan las funciones dentro del área de adquisiciones de la ANA.
  + Existen todos los niveles necesarios de aprobaciones o procedimientos dentro del área de adquisiciones de la ANA
    - Las funciones del personal del área de adquisiciones están documentadas en el Manual de Procedimientos de Compras del área de adquisiciones de la ANA (norma ISO).
  + La ANA cuenta con un flujograma de los procesos de adquisiciones, el cual se define en el Manual de Procedimientos de Compras (ISO).
* El flujograma de los procesos de adquisiciones incluye atributos tales como:
  + Desglosa los procesos por tipo de adquisición (obras, bienes, consultorías, etc.); y
  + Separa las funciones del personal interviniente, Roles y responsabilidades del personal interviniente, Instancias de aprobación y controles.
  + Sin embargo, dicho flujograma carece de definición de:
    - Roles y responsabilidades del personal interviniente
    - Instancias de aprobación y controles
    - Tiempos mínimos establecidos para cada actividad/etapa (los tiempos mínimos establecidos está regido en la Ley 22 de contrataciones).
* Teniendo como referencia el Cuadro 1.1, de modo general, la ANA cumple con los tiempos establecidos para la realización de los procesos de adquisiciones y contrataciones de bienes, obras y servicios de consultoría según la normativa vigente.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Tipo de adquisición** | **Método de adquisición** | **Tiempo estimado (días)** | **Tiempo real (días)** | **Fecha de inicio prevista** | **Fecha de inicio real** |
| Bienes | LPI |  |  |  |  |
| LPN |  |  |  |  |
| Concurso de Precios |  |  |  |  |
| Firmas | SP |  |  |  |  |
| Consultoría Individual | Terna |  |  |  |  |

* Los procedimientos para la apertura de ofertas tienen las siguientes características:
  + Son públicos
  + Se mantienen en registros
  + Están disponibles para revisión
    - Estos procedimientos están normados por la Ley 22
* Se anuncian públicamente los procesos competitivos de adquisiciones.
* Respecto a la evaluación de procesos competitivos de adquisiciones:
  + Los criterios para la evaluación y la calificación utilizados están detallados claramente en los documentos de licitación.
    - La Ley 22 de Contrataciones exige los criterios de evaluación. Esos dependen del tipo de adquisición.
  + Los documentos de licitación incluyen procedimientos para interponer protestas o reclamos.
  + Se constituyen Comités de Evaluación para los procesos de contratación de la ANA, y es obligatorio por norma (Ley 22).
  + Los mecanismos de trabajo de los Comités de Evaluación y las calificaciones apropiadas según la naturaleza de la contratación están definidos en una norma o reglamento.
    - La Ley 22 exige que los miembros del comité sean personas con el conocimiento adecuado. Hay también una circulación de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP). Sin embargo, estas normas no determinan el mecanismo de trabajo del comité.
  + Se cumplen los tiempos de evaluación establecidos en la norma, reglamento o manual.
    - Ocurren las prórrogas de vez en cuando, pero los tiempos se cumplen de acuerdo a la normatividad.
  + Los informes de evaluación de las licitaciones contienen (La Ley 22 establece el alcance de la evaluación):
    - Evaluación técnica
    - Evaluación legal
    - Evaluación financiera/económica

### Aspectos de contexto

* La rotación promedio de funcionarios claves de adquisiciones es: 5 años.
  + Han habido casos de especialistas de compra que han durado más que un periodo. Sin embargo, el promedio es de un solo periodo de gobierno.
* Los flujos de los procesos de adquisiciones están determinados por: Leyes, Manuales.

## Condición 4: La administración de contratos del OE se realiza en forma eficaz y transparente asegurando el cumplimiento del cronograma contractual y la calidad de las obras, bienes y servicios recibidos

### Debilidades

* En términos generales, no se cumplen los plazos de ejecución conforme a las estipulaciones del contrato suscrito entre la ANA y el proveedor/contratista.
  + En general, para los bienes y consultorías, sí. Sin embargo, para obras, hay retrasos ocasionales.
  + Algunos de los cuellos de botella ocasionando los retrasos en obras, son:
    - Fiscalización (área de oportunidad)
    - Incumplimiento de los contratistas.
    - Lluvia, etc.
  + Los plazos establecidos en el contrato suelen no considerar los tiempos normales de la burocracia (área de oportunidad).

### Áreas de oportunidad

* Transcurren entre 31 y 60 días entre la aprobación de una factura y su pago.
  + Los controles varían dependiendo del monto de la factura. Uno de los cuellos de botella son los controles previos de la contraloría.
* Aproximadamente, la proporción en que se incrementa el tiempo de ejecución de los contratos respecto al tiempo inicialmente provisto, es entre un 26% y un 50%.
  + Actualmente, en la ANA, no existe un departamento o una unidad con capacidad y conocimiento para gestionar un contrato de infraestructura por 25 millones de dólares.

### Fortalezas

**No se encontraron fortalezas para esta condición de ejecutabilidad**

### Aspectos de contexto

* Las principales razones para los retrasos de ejecución de contratos con respecto al tiempo inicialmente previsto son:
  + El proceso de aprobación de documentos y procesos interno al OE se retrasa; el cronograma del proyecto no es realista (no responde a los tiempos de la ANA); en el caso de obras, cambios al diseño retrasan el inicio de la ejecución; y el contratista no cumple con los tiempos del contrato

## Condición 5: Los sistemas de registro de información para el seguimiento de las etapas del ciclo de adquisiciones permiten una adecuada supervisión, rendición de cuentas y estadísticas de gestión

### Debilidades

* La ANA no cuenta con un sistema de información para la gestión de adquisiciones que genere reportes confiables, oportunos y fidedignos para:
  + Los procesos de contrataciones
  + Las ejecuciones de los contratos
    - Notas: Se lleva la gestión en un Excel.

### Áreas de oportunidad

**No se encontraron áreas de oportunidad para esta condición de ejecutabilidad**

### Fortalezas

* La ANA cuenta con un sistema de archivo y registro de la documentación soporte de las adquisiciones y contrataciones de obras, bienes y servicios de consultoría que:
  + Permite referenciar e identificar en forma directa los procedimientos seguidos durante la apertura de las ofertas
  + Permita referenciar e identificar en forma directa las transacciones efectuadas
  + Permite el control de las compras recibidas y su reflejo en el sistema de inventario
  + Está disponible para revisión
    - Notas: El control patrimonial depende de otra unidad.
* La ANA dispone de sistemas de información de acceso libre y gratuito para la publicación de las adjudicaciones de contratos en forma oportuna.
  + El sistema es “Panamá Compras”.

Aplicación PACI

Gestión Financiera

**Resumen para todas las condiciones**

# Condiciones de ejecutabilidad que enfrentan debilidades significativas

## Condición 1: El sistema nacional/subnacional de administración financiera que utiliza el OE se encuentra aceptado por el BID para el uso en las operaciones con el Banco

## Condición 3: El OE cuenta con un sistema de tesorería que considere un mecanismo para el flujo de fondos del Proyecto (identificación de las necesidades de fondos, programación y ejecución de pagos)

## Condición 4: Existen mecanismos de registro contable, rendición de cuentas y de reportes financieros

## Condición 5: Existen mecanismos de control interno satisfactorio para la gestión financiera de recursos del OE

# Condiciones de ejecutabilidad con áreas de oportunidad

## Condición 2: El OE cuenta con procedimientos documentados para formular, ejecutar y controlar planes y presupuestos con plazos claramente definidos

## Condición 6: Existen mecanismos de control externo y de auditoría independiente

# Condiciones de ejecutabilidad que presentan Fortalezas

**No se identificó ninguna condición con fortalezas.**

**Resumen detallado por condición**

## Condición 1: El sistema nacional/subnacional de administración financiera que utiliza el OE se encuentra aceptado por el BID para el uso en las operaciones con el Banco

### Debilidades

### El Banco no ha aceptado el Sistema de Administración Financiera utilizado por la ANA. Las categorías de inversión, los requerimientos de auditoria, entre otros aspectos, no permitieron la aceptación del mismo

### Áreas de Oportunidad

**No se identificaron áreas de oportunidad para esta condición de ejecutabilidad.**

### Aspectos positivos de la condición

**No se identificaron fortalezas para esta condición de ejecutabilidad.**

## Condición 2: El OE cuenta con procedimientos documentados para formular, ejecutar y controlar planes y presupuestos con plazos claramente definidos

### Debilidades

**No se identificaron debilidades para esta condición de ejecutabilidad.**

### Áreas de oportunidad

* El ejercicio de planificación y presupuesto que realiza la ANA permite vincular la planificación y el presupuesto anual y por actividad y se realiza en planes y presupuestos anuales. Sin embargo, la ANA no realiza planes multianuales, la planificación de limita a un plan operativo anual.
* Respecto a la gestión financiera el personal de la ANA tiene experiencia en planificar, presupuestar y ejecutar. Pero no tiene experiencia en monitorear y en evaluar.
  + El Departamento de Presupuesto que se encuentra dentro de la Dirección de Finanzas de la Subdirección de Logística cuenta con cuatro personas y un director.
  + El Sistema de Monitoreo Presupuestal utilizado es del MEF (ISTMO).
  + Hay informes emitidos mensualmente (firmados por el Director General) a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional.
  + No hay una evaluación además de la Memoria Anual (rendición de cuentas).

### Aspectos positivos de la condición

* Todos los recursos y gastos de la Autoridad Nacional de Aduanas están previstos en el Presupuesto Público, aun cuando la Ana necesita acceder a un fondo financiero, éste se debe incorporar en el presupuesto público.
* El SIAFPA es el sistema utilizado por la ANA para los procesos de Gestión Financiera. Todos los procedimientos de registro se hacen a través de éste. Sin embargo, la firma del cheque es manual y hay que registrar el proceso presupuestal en el ISTMO (sistema del MEF), lo que implica cargar la parte presupuestal dos veces. El SIAFPA presenta las siguientes características:
  + Es automatizado
  + Permite planificar y presupuestar los recursos financieros de la ANA
  + Permite hacer seguimiento a la ejecución de los recursos financieros de la ANA
  + Permiten monitorear y evaluar la gestión financiera de la ANA
  + Otro: también permite reformar el presupuesto aprobado.
* La ANA cuenta con un mecanismo de conciliación y análisis de las diferencias entre el presupuesto planificado versus el efectivamente ejecutado.
  + El ISTMO saca reportes que comparan la planificación con la ejecución efectiva. Se pueden emitir informes automáticos cada semana o cada 15 días.
* Dependiendo del monto, existen diferentes niveles de autorización para las modificaciones o variaciones en los presupuestos.

### Aspectos de contexto

### El medio de aprobación del Presupuesto de la ANA es por medio de la Ley Anual de Presupuesto (Presupuesto General del Estado).

## Condición 3: El OE cuenta con un sistema de tesorería que considere un mecanismo para el flujo de fondos del Proyecto (identificación de las necesidades de fondos, programación y ejecución de pagos)

### Debilidades

* Las normas nacionales obligan a que las órdenes de pago libradas por la Autoridad Nacional de Aduanas requieran de refrendación previa de la Contraloría General de la República.

### Áreas de Oportunidad

* Existen procedimientos de tesorería consistentes con la normativa nacional que consideran:
  + El manejo de cuentas bancarias institucionales en bancos públicos.
    - Todas las cuentas públicas están en el Banco Nacional de Panamá.
  + Flujo de fondos desde su solicitud hasta su depósito en cuentas designadas y de ahí hacia los beneficiarios finales.
    - Hay un Manual de la Contraloría que determina los procesos de flujos de fondo (en coordinación con el MEF).
  + Normas para la conciliación bancaria de tal manera que sean periódicas, oportunas y adecuadamente revisadas y autorizadas
    - Contabilidad hace la conciliación bancaria y el Banco Nacional tiene procedimientos de conciliación de cuentas.
* El personal de la unidad de gestión financiera no tiene experiencia con los procedimientos del Banco. No han habido proyectos financiados por IFIs anteriormente

### Aspectos positivos de la condición

* Los pagos sólo son efectuados contra documentación de respaldo, como Órdenes de compra, Facturas, y Documentos de recepción debidamente verificados en cuanto a montos y cantidades y son claramente identificados como procesados.

## Condición 4: Existen mecanismos de registro contable, rendición de cuentas y de reportes financieros

### Debilidades

* El sistema contable que utiliza el ANA (SIAFPA) aunque es automatizado NO cumple con las siguientes características:
  + Está integrado a otros sistemas usados por la ANA
  + Permite identificar las transacciones a cargo del Proyecto por fuente de financiamiento
  + Permite identificar las transacciones a cargo del Proyecto por categorías de inversión
  + Permite identificar las transacciones a cargo del Proyecto de forma independiente de otras actividades de la entidad

### Aspectos con áreas de oportunidad

* La ANA genera información financiera oportuna y confiable mediante procedimientos y/o políticas internas y mediante normas contables, pero no utiliza catálogos de cuentas.
  + La rendición de cuentas y los estados financieros son producidos por el SIAFPA y enviados al MEF. Este proceso se rige por normas contables emitidas por la Contraloría.
* La Autoridad Nacional de Aduanas dispone de un sistema de archivo físico que da soporte a las transacciones financieras y no financieras. Sin embargo, este sistema no permite referenciar e identificar en forma directa.
  + El sistema de archivo y registro es manual (no automatizado). Cada dependencia lleva un registro de qué envió a archivo. Contabilidad lleva el soporte de los pagos por un tiempo y luego lo envía al archivo, donde se guarda de manera manual.

### Aspectos positivos de la condición

* La Autoridad Nacional de Aduanas se ajusta a la nomenclatura presupuestaria del país, con base en el Presupuesto General del Estado y sus normas.
* La Autoridad Nacional de Aduanas cuenta con políticas y/o procedimientos claramente definidos para los siguientes procesos de gestión financiera:
  + Definición y cumplimiento de plazos para la preparación de los estados e informes financieros
    - Se determina por las regulaciones del MEF y de la Contraloría
  + Formulación del presupuesto
    - Se determina por las regulaciones del MEF y de la Contraloría
  + Ejecución del presupuesto
    - Se norma por la Ley Anual de Presupuesto y la Ley de Responsabilidad Social Fiscal - 34/2008
  + Mecanismos para hacer control a presupuesto
    - Se norma por la Ley Anual de Presupuesto y la Ley de Responsabilidad Social Fiscal - 34/2008
  + Rendición de cuentas del presupuesto
    - Se determina por las regulaciones del MEF y de la Contraloría
  + Inventario físico de los activos fijos
    - Está regulado por la Dirección General de Bienes Patrimoniales del Estado
  + Controles para evitar duplicación de pagos aunque hay casos donde hay duplicación de pagos
* El área financiera cuenta con procedimientos de inventarios físicos de los activos fijos claramente definidos.
  + Los procedimientos que definen el proceso son a nivel nacional (Dirección General de Bienes Patrimoniales). La ANA no tiene sus propios procedimientos establecidos.

## Condición 5: Existen mecanismos de control interno satisfactorio para la gestión financiera de recursos del OE

### Debilidades

* La Autoridad Nacional de Aduanas no cuenta con procedimientos a seguir en caso de presentarse un incidente de malversación de fondos. Todo se rige según el Decreto de Ley 1. Si hay sospecha de malversación de fondos se eleva el tema a la Auditoría Interna.

### Aspectos con áreas de oportunidad

* La ANA no cuenta con flujogramas de los procesos contables, financieros y administrativos que indiquen claramente la asignación diferenciada de funciones, la asignación de roles y tiempos de cumplimiento. Sin embargo, se manifestó la necesidad de un flujograma de los procesos financieros.

### Aspectos positivos de la condición

* De acuerdo al Decreto Ley 1/2008, se ha establecido una unidad de auditoría interna que depende de la máxima autoridad de la ANA.

## Condición 6: Existen mecanismos de control externo y de auditoría independiente

### Debilidades

**No se identificaron debilidades para esta condición de ejecutabilidad.**

### Aspectos con áreas de oportunidad

### La ANA no está sujeta a auditorías externas. La Contraloría está facultada para hacer auditorias, sin embargo no la ejerce regularmente, sólo cuando hay denuncias.

* La ANA NO está obligado a publicar los Estados Financieros Auditados (EFAs) de los proyectos en la página de internet de la entidad.

### Aspectos positivos de la condición

**No se identificaron debilidades para esta condición de ejecutabilidad.**