**CARTERA BID MINSA**

**PLAN DE SALVAGUARDIAS DE GESTIÓN**

**SEGUIMIENTO AL 30 DE JUNIO DE 2017**

El plan de salvaguardias de gestión se suscribió con el Ministerio de Salud en 2013 en el marco del programa de inversión que el gobierno mantiene con el BID en materia de salud, y ha venido siendo actualizado año con año. El presente informe corresponde a la actualización del primer semestre de 2017.

El plan es un instrumento dinámico que se va adaptando a los desafíos que enfrenta el programa de inversión, máxime que éste se ha venido ampliando y haciéndose cada vez más complejo.

El plan de salvaguardias de gestión responde al objetivo general de “…propiciar las acciones aplicables al aspecto organizativo, de gestión y fiduciario de la ejecución de programas y superar debilidades identificadas para salvaguardia de los resultados de los programas, en especial los financiados por el BID…”. Sus ejes de trabajo son:

1. Mejoramiento de la organización para la Ejecución de los programas
2. Mejoramiento de los procesos operativos en la administración y ejecución de las adquisiciones de los programas
3. Mejoramiento de los procesos operativos en la administración de la ejecución financiera de los programas.

La dinámica de revisión del plan de salvaguardias se centra en dos acciones: i) verificar el cumplimiento de aquellos acuerdos que se deberían de cumplir al plazo de la evaluación del plan; y, ii) establecer nuevos elementos de salvaguardia que sean necesarios para asegurar los resultados del programa de inversión.

De diciembre de 2016 a junio de 2017 se ha dado un cumplimiento parcial de las salvaguardias de gestión, subyaciendo la idea en el MINSA de que la ejecución del programa con el BID opera sin mayor dificultad y que las acciones que realizan las diversas direcciones son suficientes y están bien encaminadas. Sin embargo, existen desafíos en la ejecución del Programa que podrían retrasar el avance y hasta comprometer los resultados intermedios esperados.

Este plan de salvaguardias se inserta en un proceso de fortalecimiento de la prestación de servicios de salud que ha venido dando sus frutos de manera sostenida, especialmente para aquellas familias que viven en las zonas rurales.

1. **Ejecución de las acciones establecidas en el plan de salvaguarda**

Los ejes principales del acuerdo suscrito se mantienen vigentes y por tanto requieren una revisión constante. De éstos los incumplimientos más significativos están asociados con el retraso para la contratación del asesor técnico, así como las dificultades de coordinación y comunicación del CTS (Comité Técnico de Seguimiento), de acuerdo a lo establecido en el Manual de funcionamiento del mismo (ver Manual de Funcionamiento del CTS-Anexo XXX del Reglamento Operativo de los Programas), ambos limitando la conducción estratégica del programa de inversión. Además de incumplimientos parciales en los compromisos en el área financiera que limitan el adecuado flujo de información, poniendo en riesgo no sólo la ejecución misma, sino también la calidad del dato que se genera internamente y que alimenta o debería de alimentar la toma de decisiones. El eje 2 asociado con la gestión de las adquisiciones muestra un nivel de cumplimiento elevado, con todos los compromisos en ejecución.

* 1. **Mejoramiento de la Organización para la Ejecución de los programas**

La ausencia del asesor técnico limita la gestión estratégica del programa, recayendo dicha gestión en la directora DCE, quien debe atender este Programa y los demás programas que avanza el MINSA y que son estratégicos, más allá del volumen de recursos involucrados.

Además, el no funcionamiento del Comité Técnico de Seguimiento reduce la visión estratégica del Programa en el quehacer del MINSA. La limitada visión estratégica es un elemento crítico en la gestión del Programa, dada la cantidad de productos, actividades y recursos involucrados, así como la cantidad de tomadores de decisión y ejecutores dentro del MINSA que deben actuar de forma coordinada y armónica – sin mencionar actores fuera de la institución que también es necesario involucrar (ej.: INIFOM para contactos con gobiernos municipales, entre otros). El Programa no sólo es significativo en términos de la cantidad de recursos financieros; sino además, en su gestión e implementación a nivel de terreno y el CTS es un elemento catalizador de su implementación en el tiempo.

Si bien desde la DCE se convocan diversas comisiones técnicas (aunque se aspire a tal, estas comisiones técnicas no reemplazan al CTS) a reunión (algunas veces por operación y otras por ejes técnicos) el análisis de las actas y minutas de las reuniones reflejan:

* Limitado enfoque en resultados,
* Asistencia inconsistente de miembros de una reunión a otra. Normalmente las reuniones son atendidas por personal delegado.
* Ausencia de materiales preparatorios para dichas reuniones,
* Convocatoria según la urgencia de los temas, sin una periodicidad aparente,
* Discontinuidad en la discusión de temas claves, los que son abordados en unas reuniones, pero luego no aparecen en reuniones subsiguientes.

Por lo anterior y el hecho de que en el MINSA y en general en la administración pública los directores de área y programas deben participar en diversidad de reuniones que absorben muchísimo de su tiempo y que en muchas ocasiones relegan el trabajo rutinario a horas fuera del horario de trabajo, provocando que algunas participaciones en reuniones claves se deleguen en subalternos, quienes no siempre están preparados para conocer, informar y tomar decisiones; se hace evidente la urgente necesidad de desarrollar reuniones técnicas de alto desempeño y resultado.

Aunque existe una constante comunicación entre la DCE y el personal de administración y financiero, y de adquisiciones, es preciso que la coordinación con las áreas fiduciarias de adquisiciones y financiero sea mejorada de manera sustantiva, particularmente para sincronizar sus planes y acciones, y permitir que los procesos sucedan en tiempo y que los recursos estén disponibles para ser ejecutados según fueron planeados. En particular es necesario:

* Que las herramientas de ejecución de las operaciones (PEP/POA, plan de adquisiciones, plan financiero, rendiciones de gastos) se lleve al día para anticipar lo que viene, así como los retrasos y las desviaciones.
* Que los planes de adquisiciones y financiero, tanto los que se relacionan con el Programa como los internos del MINSA estén alineados unos con otros, para reducir la necesidad de cambios o ajustes que generan demoras, falta de información o complejas negociaciones con otros actores.
* Es necesario elevar y estandarizar las capacidades de los SILAIS para la ejecución de recursos del Programa y para su diaria operación a efecto de que se conviertan en factor clave para el éxito. Para esto se puede utilizar un SILAIS de mayor desarrollo como ejemplo y medida del esfuerzo que deben hacer el resto de los SILAIS, ésta puede ser la alternativa más efectiva. Una vez identificadas las brechas y nudos críticos de gestión se debe actuar sobre éstos capacitando y dotando de más capacidad (mayores recursos).

El siguiente cuadro muestra el resumen de la ejecución del primer eje de trabajo.



|  |  |
| --- | --- |
| Las acciones propuestas a ser desarrolladas en el siguiente semestre son: | |
|  | * Contratar el Asesor Técnico del Programa. * Conformar/re-conformar y hacer funcionar el CTS y las otras comisiones requeridas para la buena gestión del Programa. Se propone apoyar al MINSA en la actualización de guías de funcionamiento del CTS y otros comités técnicos que faciliten su eficiencia y calidad (definición de agenda, objetivos, materiales de apoyo, participaciones, ayudas memorias y formas de seguimiento)[[1]](#footnote-1). * Capacitar al equipo de la DCE y otros involucrados en el uso y máximo aprovechamiento de las herramientas de ejecución del Programa y en especial en el PEP/POA en la plataforma de MSProject. * Se propone que se contrate un analista dentro de la DCE, para que se encargue de llevar los PEP/POA de todas las operaciones al día, el que será capacitado y apoyado en el inicio. * Realizar la revisión y propuesta de actualización del RO y MO a la luz de los acuerdos vigentes a junio de 2017 y de la aprobación y puesta en marcha de otras Operaciones. * Realizar la sistematización del funcionamiento del SILAIS modelo (se propone Matagalpa), la guía de análisis de los otros 9 SILAIS, los talleres de análisis participativos de los otros SILAIS y la generación de un documento con las brechas y nudos críticos de capacidad que deben ser atendidas y cerradas para el buen funcionamiento de los 10 SILAIS del Programa. |

* 1. **Eje 2: Mejoramiento de los procesos operativos en la administración y ejecución de las adquisiciones de los programas**

De acuerdo a la información suministrada por los diversos involucrados el nivel de desempeño del área de adquisiciones es bastante bueno y los procesos de adquisición se desarrollan con normalidad, no siendo factor para que el Programa sufra atrasos o contratiempos.

Los desafíos más grandes que enfrenta el área son:

* Los cambios que se realizan en el PEP/POA desde las áreas técnicas o DCE no siempre son dadas a conocer a adquisiciones, y por tanto les llegan los cambios por sorpresa.
* Los procesos de adquisición involucran tanto a las áreas requirentes (técnicas) como a los especialistas de adquisiciones y algunas veces el proceso sufre atrasos que no son responsabilidad de adquisiciones (como la elaboración final de términos de referencia o especificaciones técnicas, análisis y aprobación de ofertas por parte de las comisiones técnicas), sin embargo, no se considera así en otros departamentos o áreas técnicas.
* Los sondeos de mercado, tanto de la disponibilidad de los bienes como de los precios son realizados por las áreas técnicas[[2]](#footnote-2) sin un adecuado control por parte de adquisiciones, por lo que no hay certeza de que no se presentarán problemas durante el proceso de adquisición (como procesos que sean declarados desierto por falta de oferentes).
* Enfrentan problemas de planificación de las adquisiciones como tal. Carecen de herramientas especializadas para la administración de un plan de adquisiciones con tantos procesos (En un año pueden llegar a ser más de 2,000 procesos de adquisición). A su vez se hacen pocos esfuerzos por hacer más eficiente y sincronizado el plan de adquisiciones de la institución.
* La gestión de los contratos y garantías es incipiente y no se tiene suficiente personal para llevarlo a cabo como debería de ser. No hay manuales o guías para hacer esto.
* La coordinación efectiva con la DCE para conocer con anticipación los cambios en el plan de adquisiciones que les permita prepararse a tiempo, especialmente cuando desde las Operaciones del Programa se presentan cambios y estos impactan en el plan de adquisiciones,
* Las capacidades que tienen los SILAIS para hacer procesos de adquisición a nivel local, los que si bien son simples y de baja cuantía deben hacerse en tiempo y forma como se espera. No siempre la Dirección de adquisiciones está en capacidad de brindar el entrenamiento y seguimiento que requieren los SILAIS.
* Algunos procesos requieren detallados términos de referencia, sondeos de mercado y delicada gestión del cartel de licitación, para lo cual el área de adquisiciones debe mantener una constante comunicación con los responsables para su efectivo cumplimiento. Las capacidades técnicas de éstos funcionarios serán abordadas cuando se analice el parea de infraestructura y tecnología.

El siguiente cuadro muestra el resumen de la ejecución del segundo eje de trabajo.



|  |  |
| --- | --- |
| Las acciones propuestas a ser desarrolladas en el siguiente semestre son: | |
|  | * Completar el equipo mínimo del área de adquisiciones y velar porque se mantenga así a lo largo de tiempo. * Designar el enlace de adquisiciones del Programa con la DCE * Verificar las necesidades de formación en adquisiciones de los SILAIS y apoyar en la elaboración de un plan de educación continua que reduzca las brechas (esto formaría parte del plan de desarrollo de los SILAIS). * Asegurar la coordinación entre el área de adquisiciones, la DCE y las áreas requirentes para mejorar el desempeño del plan de adquisiciones. * Dotar al área de adquisiciones de modelos y herramientas informáticas para la gestión del plan de adquisiciones. * Resolver el desafío en torno a los sondeos de mercado (bases de datos de oferentes y precios, apoyo a las áreas adquirentes, modelo de valoración de las firmas y personas que han brindado bienes y servicios al MINSA, capacitación al personal involucrado). |

* 1. **Mejoramiento de los procesos operativos en la administración de la ejecución financiera de los programas**

El área financiera (nos referimos exclusivamente a la Unidad de Coordinación de Fondos Externos UCFE) enfrenta importantes dificultades para mantener el ritmo de ejecución del Programa principalmente porque la planificación financiera no es acorde con la que efectivamente tienen las Operaciones y porque la información no fluye de manera oportuna, especialmente cuando se han realizado cambios en las Operaciones. Además una parte de la responsabilidad de la ejecución financiera esta en los SILAIS; pero como hemos indicado, no todos los 10 SILAIS están preparados para realizar una ejecución financiera oportuna y efectiva.

El área financiera atiende los siguientes procesos:

* Presupuesto
* Ejecución financiera
* Contabilidad de costos
* Contabilidad patrimonial
* Apoyo procesos de auditoría
* Archivo y respaldos
* Reportes financieros e informes específicos

El objetivo principal del área es la ejecución financiera según el POA, realizado de acuerdo a las reglas y procedimientos, según los tiempos previstos y cuidando que todo lo ejecutado sea elegible[[3]](#footnote-3).

La UCFE evidencia una saturación de trabajo, sea porque efectivamente se demanda de su personal más trabajo del que puede realizar, porque la definición de los roles y responsabilidades de los funcionarios no permiten la agilización de las tareas, porque hacen falta herramientas operativas, o porque deben asumir tareas que son de otras direcciones. Esto provoca que los funcionarios estén siempre rebasados y que las tareas, reportes, análisis e informes siempre sean generados de manera demorada o extemporánea.

La principal dificultad que enfrenta la UCFE responden a:

* Las reglas y procedimientos en los que se soporta la ejecución financiera, no siempre son conocidos por las áreas requirentes y esto hace que la UCFE se vea en problemas para cumplir con sus expectativas. Algunos de los problemas que se presentan son de fácil solución (como el pagar en tiempos más cortos una factura o un taller de capacitación), pero otros requieren procesos tardados (como ejecutar un pago para el cual no hay contenido presupuestario, o cuya partida contable autorizada es diferente a la requerida) y la decisión está en manos de otros actores
* El presupuesto debe ser elaborado en el mes de agosto- octubre pero como las áreas no están listas, se procede a hacer en función de los saldos de los PEP y el historial del año, pero normalmente no coincide con la verdadera necesidad y esto lleva como consecuencia que haya que hacer múltiples modificaciones.
* Además una vez en ejecución, los presupuestos sufren diversidad de cambios, que hacen el proceso financiero lento y complejo (sin la aprobación de dichos cambios no es posible ejecutar los pagos)[[4]](#footnote-4), y esto no siempre es comprendido por parte de las áreas adquirentes.
* El sistema de digitalización está fragmentado (SIGFA y SIGFAPRO) lo que obliga a digitar todo dos veces y a llevar auxiliares en Excel para saber cuánto realmente se lleva ejecutado.
* Por los tres puntos anteriores el personal nunca está al día y siempre tiene dificultades para rendir los informes en tiempo y forma.
* Los SILAIS de igual forma reciben fondos para ser aplicados/transferidos al nivel local, pero no siempre lo realizan según las normas (se atrasan, no ejecutan todo, no rinden a tiempo y tiene problemas con los soportes). Si bien los equipos administrativos del SILAIS realizan revisión de todos los programas con diferentes fondos (OPS, UNICEF, Luxemburgo, BM, BID, etc.) no siempre están en capacidad de atender un problema puntual y resolverlo de manera oportuna.
* El registro de los activos para la contabilidad patrimonial requiere del código del artículo, pero este lo colocan directamente en el área de salud por lo que el área financiera enfrenta grandes dificultades para conseguirlo y remitirlo a contabilidad. Este es un requisito esencial en los contratos de préstamo/crédito o donación.

El siguiente cuadro muestra el resumen de la ejecución del tercer eje de trabajo.



|  |  |
| --- | --- |
| Las acciones propuestas a ser desarrolladas en el siguiente semestre son: | |
|  | * Completar el equipo mínimo de la UCFE y velar porque se mantenga así a lo largo de tiempo. * Designar el enlace financiero del Programa con la DCE. * Diseñar un manual de procesos y procedimientos (presupuesto, ejecución financiera, contabilidad de costos, contabilidad patrimonial, reportes, apoyo a auditoria interna y externa, archivo y respaldos) que permita ordenar el trabajo de la UCFE, realizándose (de ser necesario cambios en la definición de funciones y responsabilidades del personal) * Verificar las necesidades de formación administrativo financiero de los SILAIS y apoyar en la elaboración de un plan de educación continua que reduzca las brechas (esto forma parte del plan de desarrollo de los SILAIS). * Asegurar la coordinación entre la UCFE, la DCE y las áreas requirentes para mejorar el desempeño del plan de adquisiciones. * Asegurarse que la nueva plataforma de digitación de las transacciones (que reemplaza el SIGFA y SIGFA pro) resuelve los problemas actualmente enfrentados y que el personal de la UCFE ha sido debidamente capacitado. |

1. **Análisis de otras áreas involucradas**

El análisis de las áreas involucradas se realizó haciendo entrevistas directas con los profesionales de dichas áreas, enfatizando en: las capacidades actuales, las demandas de desempeño en función de la cartera del BID y el resto de las actividades y en función de las debilidades u oportunidades de mejora que previamente se habían identificado. Se analizaron las siguientes áreas técnicas o direcciones:

* Dirección de Infraestructura
* Dirección de recursos humanos
* CEMED
  1. **Dirección de infraestructura**

Una buena parte de los recursos financieros del Programa tienen que ver con infraestructura, tanto compleja como son los hospitales regionales o de especialidad, como dispersa como son las unidades de salud y hospitales primarios. La capacidad de elaboración de estudios, diseño[[5]](#footnote-5), formulación y supervisión será determinante tanto de la velocidad con la cual se avance como de los resultados finales alcanzados.

El desafío más importante del área se centra en:

* Actualmente están ejecutando 15 obras y este número deberá subir a 30 o 35 obras al año (ya tienen 35 en pre-inversión). Adicional a lo que se planifica cada año y que forma parte del plan de inversión del Gobierno, surgen obras menores que deben ser construidas y donde ellos juegan un papel clave.
* La supervisión de las obras es compleja y requiere la presencia casi permanente de personal en campo, por lo que este no puede dividirse en varios proyectos aunque en la práctica lo está haciendo para resolver otras prioridades. Esto provoca que la supervisión no sea de calidad y que la solución de problemas se demore en espera que alguien que lo resuelva lo que atrasa las obras.
* Deben realizar el levantamiento del estado de la infraestructura para conocer con mayor claridad los desafíos a los que se enfrentarán en los próximos años.
* No existe una política clara de mantenimiento de las obras, no hay manuales de mantenimiento integrales. No hay estándares de calidad, ni responsables directos. El mantenimiento esta domiciliado en lo local, pero sin supervisión. Aunque es parte de sus tareas, no hacen planes de mantenimiento de las obras ni acompañan el mantenimiento que se realiza desde los hospitales y SILAIS.
* El personal es insuficiente (requieren al menos un especialista en suelos, un calculista y un hidrosanitario y un estructural). Además de herramientas para evaluar obras construidas (calidad y resistencia), así como herramientas informáticas especializadas como el OPUS para costeo; así una impresora de 3 D para maquetas y otros diseños complejos.

|  |  |
| --- | --- |
| Las acciones propuestas a ser desarrolladas en el área de infraestructura son: | |
|  | * Completar el equipo de profesionales que requiere la Unidad para su normal operación dada la mayor carga de trabajo actual. * Dotar a la Unidad de herramientas informáticas que le permitan elaborar los diseños, estudios y supervisión con más precisión, eficiencia y menor tiempo. Estas herramientas y equipos no demandan más de US $20,000 (según estimación del director de la unidad * una mejor elaboración de los trabajos * Actualizar el manual de funciones y responsabilidad para asegurar el diseño y acompañamiento en implementación de un plan de mantenimiento y estado de la infraestructura. Apoyar en la elaboración del primer plan maestro de infraestructura. |

* 1. **Recursos humanos**

Los temas tratados con recursos humanos tenían que ver con el personal incremental y el cumplimiento del código laboral. Se resolvió que el personal sea contratado como personal de proyecto, con lo cual tienen derecho a lo dice el código laboral, pero no adquieren otros derechos como personal permanente. Esta decisión facilita su proceso de contratación y recontratación pudiendo ser contratados por la vida de la Operación y no por año como se ha venido haciendo.

El Lic. Murillo, DGRH, presentará una propuesta de contrato, donde se llamarían personal de proyecto homologable al término que utiliza el Banco de personal incremental. Una vez que al profesional se le venza el contrato actual se procedería a suscribir el nuevo contrato.

* 1. **CEMED**

El CEMED es una unidad crítica para el buen funcionamiento del sistema de salud, tanto porque es la encargada de establecer las especificaciones técnicas de los equipos a comprar como porque es la responsable de realizar u orientar el mantenimiento de dichos equipos, incluyendo el mantenimiento en el tiempo de garantía de los mismos que ejecutan las empresas proveedoras.

El ritmo de crecimiento y modernización de la infraestructura hospitalaria marca los desafíos del CEMED, destacándose:

* Fortalecer la oficina de investigación de tecnologías, que permita conocer lo nuevo y estar preparados para instalarlo en los hospitales. Es especialmente determinante las tecnologías que ahorran insumos y reactivos o que dan el diagnóstico de manea más expedita.
* Es preciso que la unidad no solo analice las ofertas por los costos relativos sino por la rentabilidad en la vida útil del equipo dado que algunas veces el equipo es barato pero los reactivos, mantenimientos, repuestos y vida útil lo convierten en altamente onerosos. Para esto requieren personal especializado.
* Se precisa establecer acuerdos para homogenizar ciertos equipos, lo que lleva a plantear condiciones de excepción en algunas licitaciones con el BID (como por ejemplo las autoclaves o microscopios de patologías).

|  |  |
| --- | --- |
| Las acciones propuestas a ser desarrolladas en el área de infraestructura son: | |
|  | * Contratar dos personas para los procesos de adquisición más especializados (para introducir la rentabilidad como criterio) * Formar técnicos en electromecánica, porque en Nicaragua esa especialidad no la dan y no es fácil encontrar personas que cuenten con dicha capacidad. * Adquirir máquina herramienta para los procesos de mantenimiento de equipos. * Medio de transporte pesado para instalación y/o extraer de equipo de grandes dimensiones. * Actualizar los manuales y procesos relacionados con el mantenimiento, gestión de garantías, aseguramiento de la calidad de los equipos y otros similares que son fundamentales en el desarrollo del MINSA. |

1. Si bien el manual de funciones del CTS ya contempla buena parte de estos temas, la intención es convertirlos en guías de trabajo que efectivamente se apliquen en sus reuniones. [↑](#footnote-ref-1)
2. No siempre o casi nunca las áreas técnicas están preparadas para hacer buenos sondeos de mercado. Por lo anterior, podría ser necesario analizar la posibilidad de formarlos en este tipo de acción. [↑](#footnote-ref-2)
3. La elegibilidad de gastos del Programa desde las reglas del BID tiene varios elementos, como que los procesos de adquisición hayan sido ejecutados según las reglas del Banco, que se hayan seleccionado proveedores de países elegibles, o que las especificaciones técnicas o términos de referencia correspondan a lo acordado previamente. Además los bienes y servicios se utilicen en el ámbito de geográfico de las Operaciones. Sin embargo, aquí nos referimos exclusivamente a que el proceso financiero se haya realizado según las reglas del Banco, y que el gasto esté vinculado con una actividad incluida en el POA vigente. [↑](#footnote-ref-3)
4. Existen las reglas del Banco que hablan sobre la elegibilidad del gasto, pero a su vez están las reglas nacionales que establecen que dichos gastos deben formar parte del presupuesto nacional, y además ajustarse a la contabilidad del estado, tanto la de gasto como la patrimonial. [↑](#footnote-ref-4)
5. Existe un diseño único de construcción que guía los procesos de diseño, adaptándose al medio, las condiciones y los elementos que lleva cada unidad a ser construida. Desde este diseño es posible que el MINSA delegue el diseño de determinadas obras en arquitectos e ingenieros externos, acelerando la capacidad de ejecutar obras. [↑](#footnote-ref-5)