**Banco Interamericano de Desarrollo**

**NICARAGUA**

**Fortalecimiento de la Salud Comunitaria y Extensión de Servicios de Salud y Nutrición en las Comunidades del Corredor Seco**

**(NI-L1081)**

**Plan de Salvaguardias de Gestión, Organizativo y Fiduciario del MINSA**

Este documento fue preparado por: Emmanuelle Sánchez-Monin (SPH/CNI) y Domingo Orozco, Consultor, con el apoyo de Francys Reyes (SPH/CNI) y los insumos de Santiago Castillo y Juan Carlos Lazo (los dos, PMP/CNI).

**Contenidos**

[Introducción 2](#_Toc365028694)

[A. Antecedentes 2](#_Toc365028695)

[B. Enfoque para el análisis 5](#_Toc365028696)

[Objetivos del plan de salvaguardias de gestión organizativo y fiduciario. 6](#_Toc365028697)

[C. Objetivo No.1: Mejoramiento de la Organización para la Ejecución de los Programas 6](#_Toc365028698)

[Acción No.1.1: Definición de funciones y responsabilidades en el esquema de ejecución de los programas, y del equipo técnico-operativo mínimo para la cartera con financiamiento del BID. 8](#_Toc365028699)

[Acción No.1.2: Asignación del personal al equipo mínimo definido, por etapas. 8](#_Toc365028700)

[Acción No.1.3: Designación de un área a nivel staff para el seguimiento al MO 9](#_Toc365028701)

[Acción No.1.4: Actualización del Manual de Organización del MINSA con el esquema de ejecución de los programas 9](#_Toc365028702)

[Acción No.1.5: Divulgación del Manual de Organización del MINSA 9](#_Toc365028703)

[D. Objetivo No.2: Mejoramiento de los procesos operativos en la administración y ejecución de las adquisiciones de los programas. 9](#_Toc365028704)

[Acción No.2.1: Nombrar el personal conforme el Manual de funciones de adquisiciones 10](#_Toc365028705)

[Acción No.2.2: Definir perfiles diferenciados del personal de Adquisiciones. 10](#_Toc365028706)

[Acción No.2.3 Actualización del Manual de Funciones de la Unidad de Adquisiciones. 10](#_Toc365028707)

[Acción No.2.4: Elaboración o Actualización del Manual de Procedimientos para la Ejecución de las Adquisiciones. 10](#_Toc365028708)

[Acción No.2.5: Divulgación del Manual de Procedimientos para la Ejecución de las Adquisiciones 11](#_Toc365028709)

[Acción No.2.6: Capacitación Continua al personal involucrado en los procesos de adquisiciones. 11](#_Toc365028710)

[E. Objetivo No.3: Mejoramiento de los procesos operativos en la Administración de la ejecución Financiera de los programas. 11](#_Toc365028711)

[Acción No.3.1: Definir la Estructura Organizativa de la UCFE dentro de la DGAF. 12](#_Toc365028712)

[Acción No.3.2: Actualización de funciones y responsabilidades de la UCFE, e implicaciones de personal y espacio físico 12](#_Toc365028713)

[Acción No.3.3: Elaboración de metodología de trabajo y procedimientos para registrar el SIGFA. 12](#_Toc365028714)

[Acción No.3.4: Elaboración o Actualización del Manual de Procedimientos Administrativos Financieros para la ejecución de los programas que maneja la UCFE 13](#_Toc365028715)

[Acción No.3.5: Divulgación del Manual de Procedimientos Administrativo Financiero de la UCFE: 13](#_Toc365028716)

[Acción No.3.6: Capacitación Continua al personal involucrado en los procesos administrativos financieros para la ejecución de los programas: 13](#_Toc365028717)

**Introducción**

**Antecedentes**

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Gobierno de Nicaragua impulsaron en el año 2005 una evaluación de capacidad institucional del Ministerio de Salud (MINSA) con motivo de la preparación del Préstamo 1607/SF-NI, préstamo en función de resultados[[1]](#footnote-1), que concluyó que el MINSA contaba con una capacidad mínima requerida, siempre que fortaleciera en ciertas áreas clave dicha capacidad, para ejecutar ese tipo de programa mediante arreglos de implementación desde la institución. Ello implicaba prescindir de la estructura de una Unidad Coordinadora de Proyecto (o UCP), como se estilaba en los esquemas tradicionales de proyecto, asumiendo el MINSA la responsabilidad directa de la ejecución del proyecto con su estructura organizativa propia y el apoyo de consultores individuales incorporados en ésta estructura propia. Para acompañar ese cambio de una ejecución por UCP al arreglo institucional, se acordó un Plan de Fortalecimiento Institucional, mismo que sería objeto de evaluaciones periódicas respecto de su cumplimiento, y en caso de ya no encontrarse condiciones suficientes para seguir con la implementación del préstamo por resultados, el contrato preveía medidas desde la suspensión de desembolsos hasta la modificación del modelo de financiamiento regresando al tradicional de financiamiento por actividades, medidas que no fueron necesarias ya que a lo largo de la implementación de este préstamo las evaluaciones siempre concluyeron que el MINSA estaba cumpliendo con el Plan y presentaba condiciones adecuadas para continuar con la ejecución del proyecto por resultado.

En la ejecución de las operaciones siguientes como el préstamo de inversión 1897/BL-NI – Redes Integradas de Salud 1 – y 2527/BL-NI (Mejoramiento de la Salud Familiar y Comunitaria), desde mayo de 2010, se mantuvo la apuesta al esquema institucional y se han venido realizando evaluaciones de la capacidad en adquisiciones con la metodología del SECI (actualizadas en diciembre 2010 y marzo 2011), donde se ha determinado un nivel de riesgo medio; y en la actualización de los cuestionarios y matriz de acuerdos fiduciarios de esta metodología, realizada en enero 2013, se determinó un nivel de riesgo bajo.

Sin embargo en las revisiones ex post que ha realizado el BID en los últimos dos años a los procesos de adquisiciones, se han encontrado debilidades de operatividad que han afectado el ritmo de ejecución financiera. De igual manera en los Informes de Estados Financieros Auditados de los Programas, los auditores externos si bien han expresado una opinión limpia sobre la revisión de los procesos de adquisiciones y los desembolsos, han determinado que el MINSA no implementa las recomendaciones en los hallazgos de control interno. Finalmente, en la supervisión regular de los programas y en ocación, en particular, de las revisiones de cartera, el Banco viene señalando desde el 2011 indicios de desmejora en la operatividad como son, el incumplimiento en las fechas programadas o inclusive contractuales de cumplimiento de condiciones, para la presentación de solicitudes de desembolso, y en las actividades operativas mismas: desfases en los procesos de adquisiciones y ejecución financiera y física más lentas de lo planificado. En esas oportunidades se han identificado acciones específicas y aisladas, sin llegar hasta ahora a consolidar de forma sistemática el seguimiento a la gestión. La identificación de indicios de desmejora es crítica ya que actualmente el MINSA está ejecutando tres operaciones bajo los Contratos de préstamo (i) 2527/BL-NI (operación preparada bajo el número NI-L1054) del Programa de Mejoramiento de Salud Familiar y Comunitaria en Municipios Alta Vulnerabilidad Social, (ii) 1897/BL-NI Desarrollo de Redes Integradas de Salud 1 (NI-L1014) y (iii) 2789/BL-NI (NI-L1068): Redes Integradas de Salud II; y además ejecuta fondos del Convenio de Donación de Inversión GRT/HE-13118-NI (NI-G1001): Primera Operación de la Iniciativa Salud Mesoamérica 2015 en Nicaragua y es co-ejecutor en el contrato de préstamo 2725/BL-NI (NI-L1059): Programa de acompañamiento a la implementación de la política nacional de Primera Infancia. También el MINSA fue responsable de impulsar reformas, junto con el MIFAN, bajo la serie de préstamos de reformas de políticas (PBL) 2603/BL-NI (NI-L1051) y 2795/BL-NI (NI-L1064): Programa de Mejoramiento del Gasto y Gestión en Salud y Protección Social I y II, entre las cuales se detacaron reformas relacionadas con la planificación y presupuestación por un lado, y con la organización de las funciones de control interno y adquisiciones del Ministerio.

Adicionalmente a esta cartera en ejecución, actualmente se está preparando la operación NI-L1081, Fortalecimiento de la Salud Comunitaria y Extensión de Servicios de Salud y Nutrición en las Comunidades del Corredor Seco, que vendría a sumar 6 operaciones que el MINSA está ejecutando (sin contar el sostenimiento de las reformas de la serie PBL); y está previsto seguir programando operaciones en los años venideros, al reconocer la prioridad alta del sector salud dentro del Plan Nacional de Desarrollo Humano, y en específico en la estrategia de apoyo acordada entre el Gobierno y el BID. Todas esas operaciones descansan en el esquema de ejecución institucional.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Tabla 1.:Cartera de Operaciones en Ejecución al 31 de Agosto de 2013** | | | | |
| Título del Programa | No. de Operación | No. de Préstamo / Donación | Monto Total | Saldo por Desembolsar al 31 de Agosto 2013 |
| TOTAL Ejecución directa | | | 99.667.000 |  |
| Desarrollo de Redes Integradas de Salud 1 | NI-L1014 | 1897/BL-NI | 20.000.000 | 900.000 |
| Mejoramiento de la Salud Familiar y Comunitaria | NI-L1054 | 2527/BL-NI | 20.000.000 |  |
| Salud Mesoamérica 2015 – Primera Operación | NI-G1001 | GRT/HE-13118-NI | 3.467.000 |  |
| Redes Integradas de Salud 2 | NI-L1068 | 2789/BL-NI | 56.200.000 |  |
| Co-ejecución | | |  |  |
| Acompañamiento a la Implementación de la Política de Primera Infancia | NI-L1059 | 2725/BL-NI | \* 20.000.000 |  |
| Inventario | | |  | Año de aprobación prevista: |
| Fortalecimiento de la Salud Comunitaria y Extensión de Servicios de Salud y Nutrición en las Comunidades del Corredor Seco de Nicaragua | NI-L1081 |  | 35.000.000 | 2013 |
| Mejoramiento de Hospitales Departamentales | NI-L1082 |  |  | 2014 |

\*MINSA co-ejecutor. La meta de servicios que ejecutaría MINSA es equivalente a US$2 millones (*verificar con MINSA y MIFAN*)

Porqué un plan de salvaguardias, y no de fortalecimiento, como se acordó en la operación por resultados citada y de la cual han surgido tantos elementos (sustantivos, de gestión, etc.) retomados en las operaciones de la presente cartera? El concepto que se pretende promover con la propuesta de un plan de salvaguardias es que, existiendo o no debilidades en un momento dado (que son las que llevan a formular un plan de “fortalecimiento”), las condiciones y capacidades de gestión de una cartera tan compleja y estratégica como la que el MINSA desarrolla deben ser materia de un acuerdo explícito y de un seguimiento sistemático[[2]](#footnote-2). El presente Plan de Salvaguardias va orientado a explicitar esas condiciones mínimas para la buena gestión de la cartera bajo la responsabilidad del MINSA y asegurar que se mantengan mediante su seguimiento sistemático, a la vez corrigiendo ciertas debilidades identificadas y que hasta el momento han constituido indicios de desmejora que todas las partes acuerdan deben revertirse para mantener y aún mejorar la buena operatividad que el MINSA había venido demostrando en la ejecución de los programas.

**Enfoque para el análisis**

Para determinar las acciones de salvaguardia en los planos organizativo, operativo y fiduciario se partió del análisis del mecanismo de ejecución institucionalizado y estableciendo como premisa que *de las normas institucionales*, en particular las de control interno, deberían derivar las prácticas y procedimientos aplicables para la ejecución de operaciones bajo ese mecanismo institucionalizado. Es decir que el análisis parte de la estructura organizativa del MINSA y su Manual de Organización (MO) –documento institucional— que debe amparar e incluir los rolles y responsabilidades de las áreas institucionales para la ejecución de los programas. Aúnque esos rolles y responsabilidades están bien definidos en el Reglamento Operativo (RO), el RO es un instrumento ad hoc, derivado como condición contractual de las distintas operaciones, que condiciona el BID, típicamente para la elegibilidad de los programas y que enmarca aspectos clave de su supervisión y auditoría *externas*. Pero se podría (mal) interpretar que el RO es de interés solamente para el personal técnico y administrativo contratado por los programas, especialmente si presentara inconsistencias con el MO institucional o si ése no incluyera ninguna mención de mecanismos para responder desde la institución a la ejecución de programas derivados de los contratos de cooperación. Así, para lograr un esquema verdaderamente institucionalizado, ése debe ser amparado en MO del MINSA[[3]](#footnote-3).

En segundo lugar, se estableció que el análisis y el Plan partieran del aspecto organizativo, o sea, la estructura institucional, su funcionalidad tal como amparada en el MO. Bajo esa lógica, después del aspecto organizativo general también se analizó aspectos organizativos específicos en las áreas de adquisiciones y administración financiera. Luego del aspecto organizatico se analiza si el personal que da vida a esa estructura está en condiciones para aplicar el MO, antes de aterrizar a los aspectos específicos de gestión de la ejecución de programas: en especial si los procedimientos que organizan el ciclo de planificación/presupuestación-ejecución-reporte-supervisión, y los aspectos llamados fiduciarios, o sea de administración presupuestaria, contable y financiera y de adquisiciones, están adecuadamente definidos, apropiados y con capacidad para aplicarlos. De estos enfoques y análisis han surgido los objetivos y acciones del presente Plan de Salvaguardias.

**Objetivos del plan de salvaguardias de gestión organizativo y fiduciario.**

El Objetivo General es propiciar las acciones aplicables al aspecto organizativo, de gestión y fiduciario de la ejecución de los programas y superar debilidades identificadas para salvaguardia de los resultados de los programas, en especial financiados por el BID. De este objetivo general se desprenden los objetivos específicos en cuanto a la consolidación de la organización del esquema de ejecución de programas, mejoramiento de los procesos operativos de adquisiciones y mejoramiento de los procesos operativos administrativos financieros.

**Objetivo No.1: Mejoramiento de la Organización para la Ejecución de los Programas.**

El Reglamento Operativo (RO) acordado[[4]](#footnote-4) –consistente con los contratos y convenios suscritos con el BID— establece que los programas se ejecutan mediante un “esquema institucionalizado” con “una Coordinación General de los programas que está a cargo de la Dirección de Cooperación Externa” (o sea, el coordinador general es, ex oficio, la(el) directora(director) de esa área, “con el apoyo de un/a Asesor Técnico/a o de un equipo de coordinadores específicos– que facilitan la articulación e integración de las Direcciones y Divisiones Generales del MINSA” que son las instancias responsables de la ejecución técnica, financiera y de las adquisiciones de los programas. Los SILAIS y las unidades prestadoras de servicios son responsables de la ejecución de gran parte de las actividades financiadas, especialmente las referidas a la extensión de cobertura, con el apoyo de la Dirección General de Planificación y Desarrollo (DGPD), Dirección General Administrativa Financiera (DGAF), Dirección General de Insumos Médicos (DGIM), Dirección General de Recursos Físicos par la Salud (DGRFS) y de la Dirección General de Adquisiciones (DGA). “Cada área del nivel central del MINSA designa un responsable técnico específico y suplente (personas específicas, sin posibilidad de delegar) según cada estrategia o línea de intervención de los POA”.

Para que este esquema institucionalizado sea funcional, se requiere que lo que el RO define sea consistente con la estructura, prácticas y personal del MINSA, y que la estructura, prácticas y personal sean adecuados para poner en práctica lo definido. Eso es, que los procedimientos del RO deben ser conforme a las normas de control interno, o ésas actualizarse. En este sentido el MO del MINSA tendría que ser actualizado con los rolles y funciones definidas, a nivel todavía general en el RO, de las Direcciones y Divisiones Generales, lo cual permitirá amparar el esquema institucionalizado de la ejecución de programas[[5]](#footnote-5). Para lograr la funcionalidad además del carácter institucional, un paso adicional es la divulgación tanto el MO como el RO en todos los niveles: para que las medidas sean conocidas y de ahí puedan ser puestas en práctica. Finalmente, sería necesario establecer los procedimientos de actualización periódica del MO, responsabilidad que debería ser asignada a un área institucional, sugiriendo que dicha área responsable esté a nivel staff en la Dirección Superior del MINSA.

En segundo lugar las acciones para el cumplimiento de éste objetivo están orientadas a lograr definir con mayor especificidad la funcionalidad de la propuesta organizativa descrita en el RO (en especial, el manual de funcionamiento del Consejo Técnico y el del Comité Técnico de Seguimiento, definidos respectivamente en el párrafo 42 y 57 del RO, así como los procedimientos específicos derivados de los acápites de gestión del RO (Capítulos III y IV)). Asimismo, el RO indica refiriéndose al Asesor Técnico y grupo de coordinadores específicos en DCE que ese “equipo que será responsable de los aspectos de coordinación y control de calidad, facilitando la articulación e integración de las Direcciones y Divisiones Generales del MINSA”, pero en la actualidad los involucrados reconocen de forma cada vez más general la falta de articulación interna como una de las debilidades para lograr hacer funcionar el esquema organizativo. En este sentido, al actualizar en el MO la definición de rolles y funciones de cara a la implementación de los programas, se recomienda contemplar medidas adicionales o modificaciones a lo previsto en el RO, que permitan mejorar la articulación e integración de las Direcciones y Divisiones Generales co-responsables de la implementación de los programas. Una de esas medidas es la de revisar la definición del asesor técnico y transformarlo en un Gerente General de Programas. El Gerente General estaría siempre subordinado a la DCE y le permitiría desempeñar mejor su función de Coordinación General de la cooperación, sin distorsionar el liderazgo funcional sobre las áreas involucradas en la ejecución de los programas. El establecer el cargo como gerente, no solamente asesor, implica que tenga que y pueda *definir y negociar con los Directores de línea los planes de trabajo de los especialistas ubicados en las Direcciones y Divisiones Generales del MINSA y designados como responsables de las actividades de los POA (ver cita del POA en el párrafo 9), máxime cuando esos recursos sean contratados con financiamiento de los programas*. Ese cargo podría ser llevado por un recurso adicional o bien asignado a un/a funcionario, pero en este último caso, debería quedar establecida su dedicación de tiempo mínima para las funciones de la gerencia general de la cartera (vs. otras posibles responsabilidades en la institución).

En tercer lugar, la funcionalidad del esquema requiere confirmar que la asignación de personal es suficiente para llevar a cabo las funciones definidas y por tanto es necesario especificar la composición de un equipo mínimo requerido en la coordinación y las Divisiones Generales Administrativa Financiera y de Adquisiciones para implementar esa funcionalidad mínima, proyectando gradualmente la definición de ese equipo mínimo en las estructuras territoriales (SILAIS y municipios protagonistas) y en las áreas sustantivas del Nivel Central (Direcciones Generales y DGPD en especial). La conformación del equipo se refiere tanto a la designación o asignación de personal existente, como a la contratación de personal de proyecto si el personal actual resultara insuficiente.

Finalmente se identifica como acción quererida la designación de un área del MINSA a nivel staff de la Dirección Superior del MINSA, que esté a cargo del seguimiento al MO, actualización y acciones de divulgación en todos los niveles. La División de Normas y Procedimientos que actualmente está en la estructura de la DGAF, podría ser esa unidad, o proveer parte de los recursos humanos para crearla, por lo que sólo sería llevarla a nivel Staff de la Dirección Superior del MINSA. También en la actualidad recursos de la División de Planificación en DGPD y de la DG de Recursos Humanos llevan a cabo funciones relacionadas con el MO.

**Acción No.1.1: Definición de funciones y responsabilidades en el esquema de ejecución de los programas, y del equipo técnico-operativo mínimo para la cartera con financiamiento del BID.**

Mediante esta acción se pretende definir un esquema de ejecución, partiendo de un equipo técnico-operativo mínimo, procediendo de manera gradual para la definición de este equipo: se fijaría primero los recursos asignados a la DCE, DGAF y DGA, proponiéndose complementar el equipo actualmente definido y asignado a DCE con el gerente general (en lugar de la figura de asesor, y adicional a coordinadores específicos y facilitadores), a la DGAF, agregando dos analistas a los dos especialistas actuales y analista y en DGA agregando un analista a los tres analistas y dos especialistas actuales; en un segundo momento definiendo/ratificando los recursos mínimos para DGPD, DGECA, DGDI y los SILAIS protagonistas, y en un tercer momento definiendo y/o ratificando los recursos requeridos a nivel de dirección municipal. Esta definición de funciones se puede realizar en un mes y no requiere costo adicional, ya que se puede realizar a través del Comité Técnico con el apoyo de un consultor del BID.

**Acción No.1.2: Asignación del personal al equipo mínimo definido, por etapas.**

Esta acción contempla la puesta en marcha de la acción anterior y requiere de más tiempo, de ahí la propuesta de gradualidad. Como condición de elegilidad, atender en primer lugar la asignación del equipo minimo para las áreas de DCE, DGA y DGAF. Lo anterior puede representar el costo adicional, elegible bajo las operaciones actuales y NI-L1081, para aquellos cargos adicionales que no se puedan llenar por traslado de personal actual de la institución. El costo reflejado en la matriz supone que ése es el caso de los tres analistas adicionales (DGAF y DGA), ya que el Gerente podría ser designado de entre la asesora técnica y los coordinadores específicos actuales.

**Acción No.1.3: Designación de una área a nivel staff para el seguimiento al MO**

Esta acción tiene que ver con la decisión de la Dirección Superior del MINSA de nombrar o designar ésta área que le dé seguimiento y mantenimiento al MO con todos sus aspectos relativos a procedimientos y normativas de control interno. Esta acción no tiene costo, pero es de vital importancia ya que tiene relación directa con las dos acciones siguientes siendo lo ideal tener designada a ésta área para el seguimiento y cumplimiento de estas acciones.

**Acción No.1.4: Actualización del Manual de Organización del MINSA con el esquema de ejecución de los programas**

Para la actualización del MO se va a requerir los servicios de una Consultoría Individual que efectúe la revisión del MO existente actualmente, la revisión de la estructura organizativa que incluya el esquema de ejecución de los programas y las funciones del personal idóneo. Esta actualización se puede realizar en tres meses consultor y el financiamiento podría es elegible en los componentes de gestión y administración de los programas existentes, [ó el BID podría proveerlo con recursos propios adicionales].

**Acción No.1.5: Divulgación del Manual de Organización del MINSA**

Para la divulgación del MO actualizado, se requiere reproducir documentos y realizar eventos a todos los niveles, por lo que tiene costo relacionados a ellos que son elegibles enconcepto de supervisión en los componentes de gestión y administración de los programas existentes.

**Objetivo No.2: Mejoramiento de los procesos operativos en la administración y ejecución de las adquisiciones de los programas.**

Las debilidades de articulación entre las áreas involucradas en la ejecución de los programas afecta el desarrollo normal de las funciones y procedimientos de adquisiciones que ocasiona atraso o incumplimientos de normas y procedimientos establecidos. Existe un Manual de Funciones actualizado conforme a la ley 737 “Ley de Contrataciones Administrativa del Sector Público”[[6]](#footnote-6), pero en la práctica no está puesto en marca porque no tiene asignación de funciones al personal de la DGA; la estructura aplicada en la práctica actual consiste en el Director General de la Unidad de Adquisiciones y todo el personal de la DG como especialista de adquisiciones sin mandos intermedios u oficinas a como lo define el Manual. Esta práctica está relacionada con que si bien la DGA cuenta con personal asignado, ése no está nombrado según los cargos definidos en el Manual de Funciones de Adquisiciones. Además se identifican situaciones relacionadas a salarios/honorarios inconsistentes con la estructura reflejada en el Manual, ya que el nivel actual de remuneración no es siempre suficiente para responder a las expectativas de los cargos definidos como especialistas de adquisiciones (y sustentados en la experiencia y capacidad para conducir los procesos de adquisiciones que la definición de ese cargo implica).

Adicionalmente, se identifica que no están disponibles de forma sistemática documentos de referencia de procedimientos ni guías paso a paso y modelos y formatos, eso, ni para la aplicación de la Ley 737, ni para de las políticas de adquisiciones de los principales financiadores (en particular el BID). Bajo un esquema de ejecución institucional, esa documentación de referencia tendría que proveerla el manual de procedimientos de la división general (no manuales ad hoc para cada fuente).

**Acción No.2.1: Definir perfiles diferenciados del personal de Adquisiciones.**

Con esta acción se pretende superar la debilidad identificada en relación a la remuneración: recomendando definir perfiles de al menos tres niveles de especialistas y analista de adquisiciones. Esta acción no requiere costo ya que puede realizarse con el apoyo del Consultor contratado por el BID.

**Acción No.2.2 Actualización del Manual de Funciones de la Unidad de Adquisiciones.**

Esta acción no requiere costo ya que puede realizarse con el apoyo del Consultor contratado por el BID. Tiene que ver con la actualización del Manual vigente con las modificaciones que resulten después del nombramiento del personal para completar la estructura de la DGA y la definición de perfiles de especialistas de adquisiciones.

**Acción No.2.3: Elaboración o Actualización del Manual de Procedimientos para la Ejecución de las Adquisiciones.**

Esta acción no requiere de costos y se realizará con el apoyo del Consultor contratado por el BID. Inicialmente se haría un inventario de procedimientos existentes para determinar los que ya existen para actualizarlos y elaborar los que aun no existen. Para el mantenimiento actualizado de estos procedimientos, se sugiere que a lo interno de la DGA se asigne ésta función a uno de los especialistas.

**Acción No.2.4: Divulgación del Manual de Procedimientos para la Ejecución de las Adquisiciones**

Para la divulgación de los procedimientos se requiere reproducir documentos y realizar eventos a todos los niveles, por lo que tiene costo relacionados a ellos, todos elegibles en concepto de supervisión en las operaciones en ejecución.

**Acción No.2.5: Capacitación Continua al personal involucrado en los procesos de adquisiciones.**

Se debe de hacer una programación de capacitaciones al menos cada tres meses y de manera continua para afianzar el dominio de los procedimientos al personal involucrado. En este plan solamente se incluirá la primera capacitación.

**Acción No.2.6: Nombrar el personal conforme el Manual de funciones de adquisiciones**

Para ésta acción no se requiere costo, pero si requiere de la gestión del Director General de Adquisiciones para que se formalicen estos nombramientos en nómina del MINSA. De no lograrse, al menos se debe realizar asignación de funciones al personal conforme la estructura definida en el Manual de Funciones de la DGA.

**Objetivo No.3: Mejoramiento de los procesos operativos en la Administración de la ejecución Financiera de los programas.**

Para los procesos de operatividad financiera fue creada en el año 2006 la Unidad Coordinadora de Fondos Externos (UCFE) como una dependencia de la División Financiera de la DGAF contemplada en la estructura organizativa actual de la DGAF, con el objetivo de garantizar el cumplimiento de las normativas y procedimientos del BID (entre otros financiadores) en materia de ejecución financiera de los programas y la aplicación de los sistemas nacionales de contabilidad y ejecución presupuestaria. Sin embargo, en la práctica funciona como una dependencia directa del Director General Administrativo Financiero del MINSA, sin integración con las divisiones adicionales de la DG, existiendo una debilidad estructural en que la UCFE no tiene el soporte institucional directo de la División Financiera y funciona como una División más de la DGAF;

La operatividad de la UCFE implica una articulación y coordinación efectiva con la DGA y la DCE durante la ejecución de las actividades de los POAs, pero en la práctica se ha constatado poco conocimiento o dominio de las actividades de los POAs y de los procesos de adquisiciones. En la etapa de diseño y de planificación, las áreas operativas (Adquisiciones-UCFE) no se involucran suficientemente, y el desconocimiento de muchos detalles del diseño y planificación produce atrasos posteriores en la ejecución. Esa situación ha sido señalada como alerta de riesgo medio en las revisiones ex post del Banco, ya que la UCFE solamente cumple con lo “importante” o “urgente” para la aplicación de los Sistemas Nacionales de la DGAF que es “registrar la ejecución” aunque se salten procedimientos y normas de control tanto en los sistemas nacionales como en los procedimientos propio del Banco en materia fiduciaria, ocasionando los atrasos en las rendiciones de fondos y flujo de desembolsos (SIGFAPRO), y en la información contable financiera que requieren los Auditores Externos para cumplir con su cronograma de trabajo, sin mencionar los atrasos propios de los procesos al no tener claridad de todas las partes sobre su lógica dentro del POA respectivo.

Para superar estas debilidades identificadas, donde el aspecto organizativo de la UCFE no responde a las exigencias de la operatividad de los programas, se requiere: Definir la Estructura Organizativa de la UCFE dentro de la DGAF, Actualizar las funciones de la UCFE mediante la elaboración de un manual de procedimientos de las operaciones financieras de los programas, elaboración de metodología para los registros de SIGFA-PRO como una actividad única de la UCFE o como una actividad compartida con la DGA, y la capacitación continua a las áreas involucradas en los proyectos sobre los procedimientos de las operaciones financieras.

**Acción No.3.1: Definir la Estructura Organizativa de la UCFE dentro de la DGAF.**

Esta acción refiere a la ubicación de la UCFE dentro de la estructura de la DGAF, ya sea la confirmación de que es una dependencia de la Dirección General Administrativa Financiera tal como funciona actualmente; o la confirmación de que es una dependencia de la División de Finanzas tal como está en la estructura organizativa de la UCFE.

**Acción No.3.2: Actualización de funciones y responsabilidades de la UCFE, e implicaciones de personal y espacio físico**

Esta acción tiene que ver con la revisión del personal actual y la asignación de funciones y responsabilidades a fin de poder contar con el personal necesario para la operatividad que demanda la ejecución de los programas ejecutados por el MINSA, y está ligada, pero más detallada, a las acciones 1 y 2 bajo el primer objetivo del presente plan. Se recomienda tomar en cuenta en esta actividad los requerimientos del espacio físico en el que funciona la UCFE, máxime si se determina que su asignación de personal debe crecer. Los costos implicados podríans ser acordados como elegibles con los recursos del préstamo de Redes Integradas 2, ya elegible.

**Acción No.3.3: Elaboración de metodología de trabajo y procedimientos para registrar el SIGFA.**

Con esta acción se pretende superar la debilidad de los atrasos en los registros del SIGFAPRO y lograr que el mismo se realice simultáneamente con el registro en el SIGFA, con la finalidad de llevar los registros contables y de ejecución para trámites de rendición y solicitud de fondos, debidamente actualizados y coincidentes. Esta acción no requiere costo y se puede realizar con el apoyo del Consultor contratado por el BID.

**Acción No.3.4: Elaboración o Actualización del Manual de Procedimientos Administrativos Financieros para la ejecución de los programas que maneja la UCFE**

Esta acción no requiere de costos y se realizará con el apoyo del Consultor contratado por el BID. Se pretende que la UCFE cuente con los procedimientos adecuados para la ejecución de los programas.

**Acción No.3.5: Divulgación del Manual de Procedimientos Administrativo Financiero de la UCFE:**

Para la divulgación de los procedimientos se requiere reproducir documentos y realizar eventos a todos los niveles, por lo que tiene costo relacionados a ellos.

**Acción No.3.6: Capacitación Continua al personal involucrado en los procesos administrativos financieros para la ejecución de los programas:**

Se debe de hacer una programación de capacitaciones al menos cada tres meses y de manera continua para afianzar el dominio de los procedimientos al personal involucrado.

| **OBJETIVOS** | **ACCIONES ESPECIFICAS** | **AREA RESPONSABLE** | **MEDIO DE VERIFICACIÓN** | **FECHA DE IMPLEMENTACIÓN** | **REQUERIMIENTO** | **COSTOS (USD)** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Objetivo No.1: Mejoramiento de la Organización del Esquema de Ejecución de los Programas | Acción No.1: Definición de funciones y responsabilidades en el esquema de ejecución de los programas, incluida la definición del manual de funciones del Consejo Técnico y del Comité de Seguimiento, y del equipo mínimo técnico-operativo; | Dirección de Cooperación Externa | Propuesta de Modificación del RO acordada con el Banco. | 31 de octubre de 2013 | Tiempo del personal existente y del consultor contratado por el Banco | Sin costo adicional |
| Acción No.2: Ratificar y/o asignar los recursos correspondientes al equipo mínimo  para la DCE, consistente en: un gerente general, dos coordinadores específicos y dos facilitadores operativos,  la DGA: dos especialistas y cuatro analistas y  la DGAF: dos especialistas y tres analistas; | Dirección Superior | Notificación al Banco de la designación del equipo; en el caso de personal de proyecto, solicitud de no objeción a los contratos. | Condición previa a primer desembolso. *Fecha límite estimada: 15 de enero de 2014.* | Combinación de reorganización del personal de planta o contratación de personal de proyecto;  *Supuesto: podría generarse necesidad de contratación de 3 analistas adicionales.* | USD1,000  x3  x12  =USD36.000  Anuales |
|  | Acción 2, segunda etapa– según se acuerde bajo la Acción 1:  Gestores del MOSAFC, Responsables administrativo-financieros y facilitadores a nivel de SILAIS  Especialistas y analistas en las áreas de planificación y evaluación; Extensión y Calidad de la Atención, Docencia e investigación, Vigilancia (incl. Gestión Ambiental) . | Dirección Superior | Notificación al Banco de la designación del equipo; en el caso de personal de proyecto, solicitud de no objeción a los contratos. | 30 de junio de 2014 | Combinación de reorganización del personal de planta o contratación de personal de proyecto;  *Por definir en la acción 1.* | Por definir |
| Acción 2, tercera etapa– según se acuerde bajo la Acción 1:  Facilitadores, educadores, analistas administrativo-financieros y/o de información para apoyar las direcciones municipales; | Dirección Superior | Notificación al Banco de la designación del equipo; en el caso de personal de proyecto, solicitud de no objeción a los contratos. | 31 de diciembre de 2014 | Combinación de reorganización del personal de planta o contratación de personal de proyecto;  *Por definir en la acción 1.* | Por definir |
| Acción No.3: Designación de un área a nivel staff para el seguimiento al MO. | Dirección Superior | Comunicación escrita de la designación del Área Staff | 30 Noviembre de 2013 | Personal Institucional | 0.00 |
| Acción No.4: Actualización del Manual de Organización del MINSA con el esquema de ejecución de los programas | Área Staff | Edición del MO Actualizado | 28 de febrero de 2014 | Consultor Individual  *Fuente: \_\_\_* | 12.000 |
| Acción No.5: Divulgación e inducción en la aplicación del Manual de Organización del MINSA | Área Staff | Ayuda memoria de los eventos realizados | 30 de junio de 2014 | Materiales impresos y evento  *Fuente: componente 3 de los préstamos en ejecución.* | 3.000 |
| Objetivo No.2: Mejoramiento de los procesos operativos en la administración y ejecución de las adquisiciones de los programas | Acción No.1: Definir perfiles de Especialistas de Adquisiciones, consistente con la acción 1 del objetivo 1 | DGA | Perfiles con la no objeción del BID | 31 de octubre 2013 | Ajuste organizativo sin implicación de recursos | Sin costo adicional |
| Acción No.2: Actualización del Manual de Funciones de la Unidad de Adquisiciones. | DGA | Edición del Manual de Funciones Actualizado | 31 de diciembre 2013 | Apoyo del Consultor contratado por el BID | Sin costo adicional |
| Acción No.3: Elaboración o Actualización del Manual de Procedimientos para la Ejecución de las Adquisiciones | DGA | Edición de Manual de Procedimientos Actualizado | 31 de diciembre de2013 | Apoyo del Consultor contratado por el BID | Sin costo adicional |
| Acción No.4: Divulgación e inducción en el Manual de Procedimientos para la Ejecución de las Adquisiciones | DGA | Ayuda memoria de los eventos realizados | 31 de marzo de 2014 | Materiales impresos y evento  *Fuente: componente 3 de los préstamos en ejecución.* | Sin costo adicional |
| Acción No.5 Capacitación Continua al personal involucrado en los procesos de adquisiciones | DGA | Ayuda memoria de las capacitaciones realizadas | Verificar cumplimiento semestralemente | Materiales impresos y evento | 1,000  semestralmente |
| Acción No.6: Oficializar la organización interna de la DGA conforme el Manual de funciones de adquisiciones. | DCE/ DGPD/ DGA | Comunicación interna de oficialización | 30 de Junio de 2014 | Personal Institucional | Sin costo adicional |
| Objetivo No.3: Mejoramiento de los procesos operativos en la Administración de la ejecución Financiera de los programas | Acción No.1: Ajustar la Estructura Organizativa de la UCFE dentro de la DGAF | DGAF | Comunicación escrita de Ajuste a la Estructura | 31 de octubre 2013 | Apoyo del Consultor contratado por el BID | Sin costo adicional, |
| Acción No.2: Actualización de funciones y responsabilidades de la UCFE | DGAF | Comunicación escrita de la Actualización de funciones | 31 de octubre de 2013 | Apoyo del Consultor contratado por el BID  *Fuente: Componente 3 de las operaciones* | Sin costo adicional,  Salvo mejorías en el espacio físico en particular para archivo, por determinar |
| Acción No.3: Elaboración de guía de procedimiento específica para la DGAF- MINSA para registrar el SIGFA / SIGFAPRO) | DGAF | Documento de la metodología | 30 de noviembre 2013 | Apoyo del Consultor contratado por el BID | Sin costo adicional |
| Acción No.4: Actualización de la sección pertinente a la UCFE del Manual de Procedimientos Administrativos Financieros. | DGAF | Edición del Manual de Procedimientos Administrativo Financiero | 30 de noviembre de 2013 | Apoyo del Consultor contratado por el BID | Sin costo adicional |
| Acción No.5: Divulgación e inducción en el el Manual de Procedimientos Administrativo Financiero de la UCFE | DGAF | Ayuda memoria de los eventos realizados | 28 de febrero de 2014 | Materiales impresos y evento | 3,000.00 |
| Acción No.6: Capacitación Continua al personal involucrado en los procesos administrativos financieros para la ejecución de los programas | DGAF | Ayuda memoria de las capacitaciones realizadas | Verificar cumplimiento semestralemente | Materiales impresos y evento | 1.000  Semestralmente |
| **OBJETIVOS** | **ACCIONES ESPECIFICAS** | **AREA RESPONSABLE** | **MEDIO DE VERIFICACIÓN** | **FECHA DE IMPLEMENTACIÓN** | **REQUERIMIENTO** | **COSTOS (USD)** |

1. Ése fue el primer préstamo por resultados otorgado por el BID. [↑](#footnote-ref-1)
2. La formulación explícita de condiciones mínimas y que den estructura a un seguimiento sistemático definen “salvaguardias” en otros campos como el ambiental. [↑](#footnote-ref-2)
3. …al menos de manera general, aúnque lo estipulado en el MO para ejecución de operaciones de cooperación pueda ser complementado de manera más específica en un RO y sus anexos. [↑](#footnote-ref-3)
4. Las citas son del RO vigente, ver párrafos 42 y 43. [↑](#footnote-ref-4)
5. que bien está definido y aprobado por el MINSA y BID en el RO, pero no así en el MO [↑](#footnote-ref-5)
6. Desarrollado en 2011 y 2012 en el marco de los compromisos de los PBL, operación NI-L1051 (contrato 2603/BL-NI) y NI-L1064 (2795/BL-NI). [↑](#footnote-ref-6)