

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	PARAGUAY
▪ Nombre de la CT:	Apoyo a la expansión de la mejora continua de la calidad en salud materna y neonatal en Paraguay.
▪ Número de CT:	PR-T1330
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Ochoa, Francisco Jose (SCL/SPH) Líder del Equipo; Acosta Beneri, Rocio Adriana (CSC/CPR); Casco, Mario A. (ITE/IPS); Curran, Vanessa Alexandra (SCL/SPH); Dinarte Mendoza, Mauricio Jose (SCL/SPH); Mac Arthur, Ian William (SCL/SPH); Silveira, Sheyla (SCL/SPH); Verissimo Da Silva, Carolina (LEG/SGO)
▪ Taxonomía:	Apoyo Operativo
▪ Operación a la que la CT apoyará:	PR-L11674872/OC-PR Programa de Fortalecimiento de las Redes Integradas e Integrales de Servicios de Salud basadas en la Atención Primaria de la Salud.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	14 Feb 2022
▪ Beneficiario:	República del Paraguay, por medio del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	OC SDP Ventanilla 2 - Desarrollo Social(W2E)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$200,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	
▪ Tipos de consultores:	Individuales; Firmas
▪ Unidad de Preparación:	SCL/SPH-Proteccion Social y Salud
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CSC/CPR-Representación Paraguay
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Sí
▪ CT incluida en CPD (s/n):	Sí
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Capacidad institucional y estado de derecho; Igualdad de género

II. Descripción del Préstamo Asociado

- 2.1 El Programa de Fortalecimiento de las Redes Integradas e Integrales de Servicios de Salud basadas en la Atención Primaria de Salud (4872/OC-PR) fue aprobado por el Directorio del BID en septiembre de 2019 y se encuentra aguardando ratificación del Congreso de Paraguay para iniciar su ejecución. El objetivo de este Programa es contribuir a la mejora de las condiciones de salud de la población más vulnerable de Paraguay, a través del fortalecimiento de las Redes Integradas e Integrales de Servicios de Salud (RIISS) basadas en Atención Primaria de Salud (APS). Los objetivos específicos son: (i) la expansión y fortalecimiento de la red asistencial; y (ii) la mejora de la calidad de la atención en líneas de cuidado priorizadas, entre ellas la de salud materno infantil, la de Enfermedades Crónicas No Transmisibles (ECNT), en particular diabetes e hipertensión y cáncer, y la de VIH-SIDA y tuberculosis. Esta

operación, por valor de US\$45 millones, será ejecutada por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) de Paraguay.

- 2.2 Este programa permitirá dar continuidad al apoyo que el BID viene dando al MSPBS por medio del Programa de Apoyo al Desarrollo Infantil Temprano -DIT (2667/OC-PR), el cual está financiando la integración de los servicios de la línea de cuidado DIT en la cartera de la RIISS, así como la expansión de la red de APS. Bajo el enfoque de RIISS, los servicios son administrados y ofrecidos para que las personas reciban un proceso continuo de promoción de la salud, prevención de enfermedades, diagnóstico, tratamiento, manejo de enfermedades, rehabilitación y cuidados paliativos, de acuerdo con sus necesidades a lo largo de su ciclo de vida (OMS, 2015). Más allá de profundizar el modelo de redes, el 4872/OC-PR también se propone avanzar con innovaciones destinadas a mejorar los resultados sanitarios, como la implementación de la Política Nacional de Calidad en Salud (2017-2030) y la transformación digital.

III. Objetivos y Justificación de la CT

- 3.1 El objetivo general de esta Cooperación Técnica (CT) es apoyar la ejecución del “Programa de Fortalecimiento de las Redes Integradas e Integrales de Servicios de Salud basadas en la Atención Primaria de la Salud” (4872/OC-PR)¹ mediante la consolidación de la gestión de la calidad de procesos de atención materno infantil con foco en la mejora de la atención clínica y el fortalecimiento de la capacidad de monitoreo de la calidad para contribuir a la reducción de la mortalidad materna y neonatal en Paraguay. Los objetivos específicos son: (i) implementar la gestión institucional de la calidad por medio del fortalecimiento de la capacidad de conducción de la Dirección de Calidad del MSPBS y el empoderamiento de otras dependencias del MSPBS que tienen responsabilidad en la gestión de la provisión de servicios de salud; (ii) implementar la gestión de la calidad a nivel de las unidades de salud y de las redes de referencia mediante el fortalecimiento de los equipos de calidad en su capacidad para el análisis de datos y la toma de decisiones oportunas para la reducción de la mortalidad materna y neonatal; y (iii) promover la digitalización de la gestión de la calidad mediante el registro de datos y la visualización de los resultados de la atención para la toma de decisiones estratégicas.
- 3.2 En las últimas dos décadas, los principales indicadores sanitarios de Paraguay han mostrado importantes mejoras a medida que se ha incrementado la inversión en salud pública y se ha expandido la oferta de servicios de salud. Estos avances, sin embargo, no fueron parejos y en algunos casos los indicadores presentan un desempeño errático. Por ejemplo, aunque ha mostrado un descenso sostenido, la razón de mortalidad materna alcanza actualmente los 67,6 por 100.000 nacidos vivos y la tasa de mortalidad neonatal alcanza un 8,4 por 1.000 nacidos vivos, valores todavía muy elevados. La persistencia de estos índices está vinculada a las limitaciones de cobertura de la APS, baja resolutiveidad del primer nivel de atención y problemas de calidad de los servicios.
- 3.3 Una de las dimensiones de mayor importancia para la mejora de los indicadores de salud es la calidad de la atención, es decir, garantizar una atención efectiva basada en evidencia, como lo recomienda la Comisión Lancet sobre salud global. Paraguay cuenta con una Política Nacional de Calidad en Salud que define ejes estratégicos para “impulsar y contribuir a una atención sanitaria de excelencia centrada en las personas y sus necesidades”. El Banco apoya desde 2019 a la Dirección de Calidad

¹ Esta operación se encuentra aguardando ratificación del Congreso Nacional de Paraguay.

del MSPBS en la consolidación y expansión de la calidad por medio de asistencia técnica permanente y de la implementación de la estrategia de Mejora Continua de la Calidad (MCC) por medio del desarrollo de competencias de los equipos de calidad del nivel central y de las regiones, y ha revisado y fortalecido instrumentos normativos, protocolos y guías. Además, en 2021 inició la implementación en tres hospitales de una experiencia demostrativa de mejora de la atención al parto y sus complicaciones y de la atención al recién nacido y de la anticoncepción post evento obstétrico como mecanismo para reducir la mortalidad materna y neonatal. El objetivo de esta experiencia es generar lecciones y buenas prácticas que luego puedan ser escaladas a la MCC en otras líneas de cuidado en el marco de la ejecución del 4872/OC-PR.

- 3.4 Existe evidencia sobre los impactos positivos en la reducción de complicaciones obstétricas y neonatales de la implementación de la MCC. Por ejemplo, la Iniciativa Salud Mesoamérica (ISM) ha utilizado esta metodología en hospitales y en unidades de salud de menor resolución de Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Estado de Chiapas en México, quienes en conjunto lograron mejorar en 10 puntos porcentuales la calidad del manejo de estos eventos [$p=0.04$, $N=3599$; $C=84$]. En los casos de Chiapas y Honduras la mejora fue de 20 y 21 puntos porcentuales, respectivamente. En esta CT en particular, se propone combinar la metodología de mejora continua de la calidad con una asistencia técnica tipo *coaching* intensivo en servicio a los equipos de los hospitales seleccionados, en aras de emular el resultado alcanzado por la ISM.
- 3.5 **Alineación estratégica.** Esta CT es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional. Soluciones de Desarrollo que Aceleran el Crecimiento y Mejoran Vidas (AB-3190-2) y con el Marco de Resultados Corporativos (GN-2727-12) ya que se alinea estratégicamente con el desafío de Capacidad Institucional y Estado de Derecho por medio del indicador de instituciones con capacidades gerenciales y de tecnología digital reforzadas. El proyecto también se alinea el área transversal de Igualdad de Género, a través de la reducción de la mortalidad materna y neonatal. También se alinea con el Marco Sectorial de Salud (GN-2735-12) del Banco, con el objetivo estratégico de “mejorar la cobertura y calidad de los servicios sociales” de la Estrategia de País del Grupo BID con Paraguay 2019-2023 (GN-2958) y se encuentra incluida en el Documento de Programación de País 2022 con Paraguay (PR-O0009). Además, se alinea con el objetivo del Programa Estratégico para el Desarrollo Social Financiado con Capital Ordinario (GN-2819-1) de promover la igualdad de género, por medio de la mejora de la atención y la calidad de los servicios materno-infantiles. Finalmente, la CT está alineada con el área prioritaria de desarrollo social inclusivo del fondo OC-SDP Ventanilla 2, establecido en la GN-2819-14, así como con la Visión 2025 (AB-3266).

IV. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 4.1 **Componente 1: Fortalecimiento de la Gobernanza y Rectoría en Gestión de Calidad.** El objetivo de este componente es fortalecer la capacidad de conducción y empoderamiento del MSPBS para la gestión institucional de la calidad. Con este fin, el proyecto financiará consultorías para: (i) diseñar e implementar un programa de formación en gestión de la calidad en las direcciones del MSPBS con foco en la gestión por procesos, la definición de estándares y el desarrollo de indicadores; (ii) desarrollar dos manuales de procesos y procedimientos para la gestión de la calidad en los tres niveles del MSPBS (central, regional y local); y (iii) brindar asesoría estratégica a la Dirección de Calidad del MSPBS en la expansión de la MCC a nuevos hospitales y líneas de cuidado.
- 4.2 **Componente 2: Apoyo a la implementación de la estrategia de mejora continua de la calidad en servicios de salud y al monitoreo de resultados.** El objetivo de

este componente es implementar la gestión de la calidad a nivel de los servicios y regiones prioritarias y promover la digitalización y análisis de datos para la toma de decisiones mediante: (i) el desarrollo de competencias en servicios de salud materna y neonatal de hospitales prioritarios; (ii) la adaptación de instrumentos digitales para el registro del cumplimiento de los estándares de calidad y para el análisis de resultados clínicos; y (iii) el uso de licencias de softwares para el registro del desempeño clínico y la visualización de resultados en salud materna y neonatal de hospitales prioritarios.

- 4.3 Como resultado de la ejecución de ambos componentes se espera fortalecer la capacidad de gestión y de uso de tecnología digital del MSPBS.
- 4.4 **Presupuesto.** El costo total de la CT es de US\$200.000, que será financiado con fondos del OC-SDP Ventanilla 2 - Desarrollo Social (W2E).

Presupuesto Indicativo

Actividad / Componente	Descripción	BID/OC-SPD
Componente 1		
Consultor para el desarrollo del currículo del Plan de Formación	Elaboración de un plan para el desarrollo de competencias en gestión de calidad para el nivel central del MSPBS.	15.000
Firma consultora para la formación en calidad de las direcciones del MSPBS	Implementación del plan desarrollado y validado con la Dirección de Calidad.	37.000
Consultor para la conceptualización y preparación de dos manuales de funciones y procedimientos	Revisión de funciones y procesos clave de atención en líneas de cuidado prioritarias y desarrollo de dos manuales.	18.000
Consultor de asesoría estratégica a la Dirección de Calidad del MSPBS	Apoyo a la Dirección de Calidad en la toma de decisiones estratégicas y en la implementación de la gestión de calidad en salud.	45.000
Subtotal		115.000
Componente 2		
Firma consultora para el desarrollo de competencias de profesionales de hospitales prioritarios	Implementación del plan de desarrollo de competencias en las regiones sanitarias y en hospitales prioritarios.	50.000
Consultoría para la adaptación de instrumentos digitales	Adaptación de instrumentos para la medición de calidad en las unidades hospitalarias.	15.000
Adquisición de solución digital (licencias de software)	Licencias de softwares para el monitoreo de la mejora continua de la calidad en unidades hospitalarias.	20.000
Subtotal		85.000
Total		US\$200.000

V. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 5.1 Por solicitud del Gobierno de Paraguay, el Organismo Ejecutor será el Banco Interamericano de Desarrollo, a través de la División de Protección Social y Salud (SCL/SPH), en la Representación del Banco en Paraguay.

- 5.2 En conformidad a lo establecido en el Anexo II del documento de Procedimientos para la Tramitación de Operaciones de Cooperación Técnica y Asuntos Relacionados (OP-619-4), se justifica que el Banco sea el ejecutor ya que la entidad solicitante presenta limitaciones de capacidad operacional e institucional que pueden comprometer la ejecución de actividades previstas en tiempo y forma. SCL/SPH cuenta con un equipo de expertos en temas de gestión de la calidad en salud y además tiene un equipo sectorial y fiduciario basado en Asunción que puede garantizar una ejecución efectiva en el plazo previsto. La ejecución directa por parte del Banco está en conformidad con lo previsto en el inciso 4.5 del Anexo I de la Propuesta para una Nueva Política de Cooperación Técnica del Banco (GN-2470-2), que establece este tipo de ejecución cuando: (i) el país o grupo de países beneficiario estén de acuerdo; y (ii) las actividades propuestas sean congruentes con la estrategia y programa de país o regional del Banco.
- 5.3 Para asegurar que las acciones financiadas con los recursos de esta CT estén alineadas correctamente con los objetivos y procesos críticos del MSPBS, los términos de referencia, la supervisión y revisión de productos contratados se harán en diálogo con el MSPBS. Asimismo, se presentarán semestralmente los avances de este proyecto al MSPBS, para destacar el valor agregado de la CT a los avances en la implementación de la gestión de calidad en salud y para introducir los ajustes que sean necesarios para atender a las prioridades de la agenda estratégica del Ministerio.
- 5.4 Adquisiciones. Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (b) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4) y (c) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política GN-2303-28. Se contempla la adquisición de bienes, en particular de licencias de uso de software para la gestión de calidad en salud durante la vigencia del proyecto. En principio, se anticipa que se realizará la contratación directa del consultor individual para la adaptación de instrumentos digitales dada su experiencia con soluciones para la medición de calidad en la implementación de la ISM. Además, se realizará la contratación directa del uso de las licencias de software para garantizar la continuidad de servicios actuales.

V. Riesgos importantes

- 5.1 Los riesgos de esta CT están vinculados a la multiplicidad de actores que deben ser parte activa de la implantación de la gestión de calidad en salud. Esto incluye a la propia Dirección de Calidad del MSPBS, la Dirección de Servicios de Salud, las Regiones Sanitarias y los equipos médicos de los hospitales, entre otros. Se busca mitigar este riesgo incorporando a la CT actividades de fortalecimiento de la capacidad institucional de cada uno de estos actores. La situación de la pandemia y del cambio de Gobierno previsto para 2023 suman un cierto grado de incertidumbre a la ejecución de la CT. El equipo del Banco mitigará este riesgo con apoyo técnico constante al MSPBS.

VI. Salvaguardias Ambientales

- 6.1 Esta CT no financiará estudios de factibilidad o prefactibilidad de proyectos de inversión con estudios ambientales y sociales asociados; por lo tanto, está excluida del alcance del Marco de Política Ambiental y Social (MPAS) del Banco.

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente - PR-T1330](#)

[Matriz de Resultados - PR-T1330](#)

[Términos de Referencia - PR-T1330](#)

[Plan de Adquisiciones - PR-T1330](#)