

EVALUACION FINAL

NIC/025

Apoyo integrado al Sector de la Salud

FICHA DE SÍNTESIS

País	Nicaragua
Título completo del Proyecto	Apoyo integrado al Sector de la Salud
Título abreviado del Proyecto	APISA
Código de LuxDev	NIC/025
Versión del informe de evaluación	Enero 2015

MEDICION DEL PROYECTO POR EL EQUIPO DE EVALUACION

Medición global (Eficacia)	3 En una escala de 1 (resultados excelentes, por encima de las expectativas) hasta 6 (el proyecto es infructuoso o la situación más bien ha empeorado)
Medición de los demás criterios de evaluación	Pertinencia: 3 Eficiencia: 3-4 Sostenibilidad: 3-4

RESUMEN EJECUTIVO

Durante la última década, la población nicaragüense ha visto mejorada su situación sanitaria y socioeconómica. El país ha realizado esfuerzos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el año 2015, con especial énfasis en la mejora de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 4 y 5, sobre la reducción de la mortalidad infantil y la mejora de la salud materna.

EL Gran Ducado de Luxemburgo y la Agencia Luxemburguesa para la Cooperación al Desarrollo (LuxDev), han participado activamente durante ese mismo periodo financiando diversos proyectos y programas en el sector de la salud.

El programa NIC/025, que ha contado con un presupuesto total de 10 000 000 EUR y una duración estimada¹ total de 34 meses, basó su estrategia en responsabilizar al Ministerio de Salud en la entrega de sus servicios, vía la modalidad de Acuerdos de Asociación Operativa, modalidad que fue establecida entre LuxDev y el Ministerio de Salud y dirigida a la mejora de las intervenciones a nivel de Sistema Local de Atención Integral de Salud de Jinotega y Matagalpa y de la Medicina Transfusional. Los Acuerdos de Asociación Operativa fueron desarrollados después de un completo proceso analítico, parte en los procedimientos de LuxDev y de la elaboración de una planificación operativa anual, validada entre las partes.

Conforme al mandato de formulación, no se estableció una unidad de gestión para el proyecto. LuxDev brindó asistencia técnica para apoyar al Ministerio de Salud y a los Sistemas Locales de Atención Integral de Salud en la ejecución de sus actividades y para fortalecer sus capacidades. A diferencia de las dos intervenciones mencionadas, el mecanismo de acuerdo para la participación al Fondo Nicaragüense para la Salud fue basado en un Memorándum de Entendimiento.

El objetivo global del Programa NIC/025, “Contribuir a reforzar la accesibilidad universal, la atención de calidad y la gestión en la red de servicios del Sistema Nacional de Salud de Nicaragua”, aparece perfectamente alineado con el Plan Plurianual de Salud 2011-2015 (2º objetivo estratégico del Ministerio de Salud) y en cuyo seguimiento se utilizó una selección de indicadores, repartidos entre los diferentes ejes. El Programa NIC/025, por su naturaleza, carece de objetivo específico. El Documento de Programa indica que su seguimiento se hará de acuerdo con cada eje de intervención.

El Programa NIC/025 incluyó tres ejes con objetivos, ámbitos y metas diferentes:

- Eje 1 - Participar en el Fondo Nicaragüense para la Salud, como herramienta de financiación y en sus mecanismos de gestión y transparencia. Su objetivo, Contribuir al cumplimiento de la Política Nacional de Salud a través del Plan Plurianual, se deriva del definido en el Memorándum de Entendimiento 2011-2015 del Fondo Nicaragüense para la Salud, con un presupuesto previsto de 2 180 000 EUR;
- Eje 2 - Apoyar la implementación del Plan Plurianual de Salud 2011-2015 en los departamentos de Jinotega y Matagalpa contribuyendo al acceso universal y gratuito a los servicios de salud y de calidad a través del fortalecimiento de su gestión institucional. Este eje, dispuso de un presupuesto de 3 958 000 EUR;
- Eje 3- Apoyar la implementación del Sistema Nacional de Medicina Transfusional integrado por los Bancos de Sangre de la Cruz Roja Nicaragüense y los Servicios de Medicina Transfusional de 28 hospitales del país. La intervención del Eje 3 se enfocó al segundo objetivo estratégico del Plan Plurianual y su ámbito es nacional, con un presupuesto previsto de 1 335 000 EUR;

Como consecuencia de la evaluación intermedia del Programa Indicativo de Cooperación III y del reducido tiempo de implementación de los ejes 2 y 3 del programa NIC/025, LuxDev decidió no realizar su evaluación intermedia. La oficina de LuxDev en Nicaragua llevó a cabo una valoración de la situación del Sistema Nacional de Medicina Transfusional en febrero de 2014, cuyos productos fueron tomados en cuenta para la presente evaluación.

El equipo de evaluación, al servicio de la consultora internacional de salud “Management 4Health”, - fue constituido por dos consultores independientes, con experiencia en evaluaciones externas según

¹ 1ª fase Junio 2012 - Diciembre 2014 + 1ª extensión Enero - Marzo 2015.

criterios Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, concedores del sistema de salud y del Sistema Nacional de Medicina Transfusional Nicaragüenses y con los perfiles siguientes:

- Consultor nº 1, Jefe de Misión: Dr. Javier Gabaldón, licenciado en medicina y cirugía con maestría en salud internacional y formaciones específicas en salud pública, epidemiología, medicina tropical y control de enfermedades transmisibles. Con más de 25 años de experiencia en cooperación y desarrollo y salud pública, como profesional en el campo de la salud internacional, la cooperación sanitaria y de la acción humanitaria, ha trabajado ofreciendo asistencia técnica en más de 30 países de África, América y Asia. Ocupando puestos como asesor técnico, evaluador, director de operaciones o coordinador general y medico;
- Consultor nº 2, Experto en Medicina Transfusional: Dr. José Ramiro Cruz, virólogo/inmunólogo, con maestría en salud pública tropical y doctorado en virología e inmunología, con 35 años de experiencia en salud pública, salud internacional, gerencia y evaluación de proyectos de investigación, de cooperación técnica y de desarrollo de competencias profesionales e institucionales. Trabajo como asesor regional de servicios de sangre y asesor de tecnologías de salud de la Organización Panamericana de la Salud de 1994 a 2011.

Los objetivos de la evaluación de programa NIC/025 fueron los siguientes:

- Analizar los resultados y los objetivos específicos alcanzados en el momento de la evaluación;
- Analizar específicamente los resultados alcanzados en términos de desarrollo de capacidades;
- Analizar la gestión y el seguimiento del proyecto en términos de apropiación, armonización y alineación, gestión por resultados y rendición de cuentas; de monitoreo de los medios, tareas y actividades, resultados, objetivo específico) impacto sobre el medioambiente para/por los equipos del proyecto (ejemplaridad y coherencia interna LuxDev);
- Analizar el proyecto en función de los criterios de pertinencia; eficacia; eficiencia; sostenibilidad y de temas transversales como la gobernanza para el desarrollo; igualdad de género; medioambiente y cambio climático;
- Analizar las cuestiones específicas como la pertinencia de mantener los tres ejes del programa (I) contribución a un fondo sectorial, con o sin la participación de otros donantes; (II) apoyo a los Sistemas Locales de Atención Integral de Salud de Jinotega y Matagalpa; (III) apoyo a la Comisión Nacional de Sangre, las modalidades de ejecución en términos de pertinencia y desempeño e indicar las lecciones aprendidas y proponer recomendaciones para futuras intervenciones en el mismo sector.

La misión de evaluación se desarrolló de forma concertada y participativa con el Equipo Técnico en Managua y Sistema Local de Atención Integral de Salud de Jinotega y Matagalpa y la Oficina Regional de LuxDev en Managua e incluyo a las diferentes partes implicadas en el programa, desde los niveles más periféricos (población general y beneficiaria de los Sistemas Locales de Atención Integral de Salud, hasta el nivel central técnico y político - Direcciones estratégicas del Ministerio de Salud y cooperación externa, además de otros actores de la cooperación en salud La metodología utilizada fue de carácter mixto e incluyó elementos de análisis cuantitativo y cualitativo, tales como revisión documental, observación directa sobre el terreno y entrevistas personales en las que los útiles de recogida de información fueron adaptados al perfil de las personas entrevistadas. Se asistió a reuniones de trabajo y presentaciones del personal del programa. En el diseño y desarrollo de la evaluación se utilizaron métodos ya probados en ejercicios de evaluación previos y herramientas adaptadas al contexto, a la tipología del programa y a los diferentes actores y contrapartes implicados en este proceso.

Este ejercicio de evaluación final ha permitido una valoración global del programa, de su diseño, sus procesos, los recursos utilizados y los resultados obtenidos, así como de los factores que influyeron positiva o negativamente en su ejecución. El análisis sistemático de la evidencias y de los hallazgos obtenidos durante el ejercicio permitió la formulación de lecciones aprendidas generales, específicas y de recomendaciones precisas. La ausencia de objetivos específicos del programa NIC/025, obligó a valorar el Objetivo General vía los ejes apoyados y tres series de Indicadores Objetivamente Verificables. La predominancia de indicadores en gran parte de proceso dificultó la valoración del impacto de las intervenciones evaluadas.

En general aparece como destacable el alto alineamiento y armonización del Eje 1º (Fondo Nicaragüense para la Salud) y la alta pertinencia del Eje 2º (Sistema Local de Atención Integral de

Salud -Jinotega/Matagalpa), su carácter continuista y basado en las experiencias en los Sistemas Locales de Atención Integral de Salud de Masaya, Carazo y Rivas (NIC/020) y a nivel nacional en el Sistema Nacional de Medicina Transfusional (NIC/016), hacen de NIC/025 un programa oportuno y bien valorado.

La utilización de la modalidad de Acuerdos de Asociación Operativa y sus procedimientos en términos de planificación, programación y seguimientos en la implementación del Programa NIC/025, así como los esfuerzos llevados a cabo por LuxDev en la consecución de una mayor apropiación de los mismos por parte del Ministerio de Salud, fue valorada positivamente.

En particular y en cuanto a los logros y en relación a la participación al Fondo Nicaragüense para la Salud - Eje 1, esta fue muy apreciada por Ministerio de Salud, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Secretaria de la Presidencia, permitió una mayor previsibilidad de los desembolsos de las partidas financieras de los socios de cooperación (Socio Para el Desarrollo) y donantes e incidió positivamente en la capacidad gestora, planificadora, presupuestaria y de ejecución del Ministerio de Salud. El enfoque sectorial y los espacios de diálogo, contrariamente a etapas anteriores², durante el periodo evaluado se caracterizó por un avance discreto, salvo excepciones, de sus indicadores de impacto y por un deterioro progresivo de los espacios de diálogo propios de ese mecanismo y de reducción de la participación de los Socio Para el Desarrollo), lo que representa una amenaza seria para su continuidad.

Cuadro I - Valoración indicadores de impacto Eje 1 Fondo Nicaragüense para la Salud *

Item/valoración	Resultados 2012	Resultados 2013	Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015
Razón de Mortalidad Materna	49,7	51,3	40
Fecundidad en adolescentes	108	106	94
Desnutrición crónica 5 años	13	DND	13
Mortalidad neonatal	38	47	23

(*) Fuente: Informes de Gestión 2012-2013 Ministerio de Salud.

En la valoración formal de los cinco principales Indicadores Objetivamente Verificables del eje 1 con relación a sus metas, solo 2 sobre 5 fueron cumplidos, evaluándose el a un 50%, 30% y 0% el resultado de los 3 Indicadores Objetivamente Verificables restantes (Ver cuadro V y Apartado 4.2 Eficacia).

En relación al Eje 2 (Apoyo a Sistema Local de Atención Integral de Salud Jinotega y Matagalpa) los logros consistieron en una muy importante mejora de las infraestructuras de salud de primer nivel en los Sistemas Locales de Atención Integral de Salud de Jinotega y Matagalpa, con la construcción y rehabilitación programada de 77 de Centros de Salud, puestos de salud y casas maternas, a lo que se añadió el equipamiento, según los estándares de Ministerio de Salud, con adquisición y distribución de equipos gineco-obstétricos y de comunicación (radios). Además de la adquisición y equipamiento de 12 ambulancias, 11 camionetas, dos autobuses y seis motores para transporte fluvial.

Con respecto a la mejora de las competencias del personal de salud en materia gerencial liderado por el Ministerio de Salud, en los Sistemas Locales de Atención Integral de Salud de Jinotega y Matagalpa fueron formadas 320 personas. Un esfuerzo en el que LuxDev participo así como al establecimiento de una mejor coordinación entre el Ministerio de Salud y los Socio Para el Desarrollo (Organización Panamericana de la Salud / *United Nations Population Fund* y *United Nations of International Children's Emergency Fund*), promoviendo el trabajo comunitario en zonas remotas, como Alto Wangky y Bosawas.

² Iniciado en 2005 el Fondo Nicaragüense para la Salud propiciará la elaboración de la primera Política Nacional de Salud 2004-2015, el primer Plan Quinquenal 2005-2009, Plan Quinquenal 2010-2015, el Modelo de Salud – MAIS así como las bases legales para la cooperación – Memorando de Entendimiento y Código de Conducta

La valoración formal de los 23 Indicadores Objetivamente Verificables principales del Eje 2º aunque mas positiva que en el Eje 1, presenta un margen relativo de mejora, apreciándose en ocho de los 23 Indicadores Objetivamente Verificables un alcance superior al 75%, seguido de 10 de sus Indicadores Objetivamente Verificables con un resultado entre 50 y 75% y finalmente en cinco Indicadores Objetivamente Verificables por debajo del 50% de las metas previstas.

En relación al Eje 3 (Medicina Transfusional), los logros consistieron en la conformación del equipo técnico de la Secretaría Ejecutiva (SE) de la Comisión Nacional de Sangre; la Celebración del Día Mundial del Donante de Sangre en 2013 y 2014; la capacitación de personal médico a través del Diplomado en Medicina Transfusional y de personal de siete Sistemas Locales de Atención Integral de Salud en aspectos relacionados con Donación Voluntaria Altruista de sangre; la aprobación y publicación de la Normativa 125, Guía de Práctica Clínica Transfusional de la Sangre y sus Componentes; la mejora de la infraestructura de cinco Servicios de Medicina Transfusional hospitalarios y el equipamiento básico de cinco Servicios de Medicina Transfusional hospitalarios, logros que fueron el resultado de la ejecución presupuestaria de 1 115,040 EUR (83.52%) de 1 335,00 EUR asignados al Eje 3.

En relación a la valoración formal de los nueve Indicadores Objetivamente Verificables del eje 3 sobre sus metas alcanzadas, cuatro sobre nueve sobrepasaron el 75%, uno alcanzo el 50% y tres se situaron por debajo de un 20%. Por razones técnicas, el noveno Indicadores Objetivamente Verificables no se evaluó (Servicios de hemovigilancia en los Servicios de Medicina Transfusional).

Insistimos que no es fácil dar una valoración global de NIC/025 dada su estructura basada en tres proyectos o ejes diferentes, no siembre articulados entre si y con estrategias de implementación diferentes (Eje 1 vía un Memorándum de Entendimiento. y Ejes 2 y 3 a través de los Acuerdos de Asociación Operativa). Aunque podemos concluir que a la vista del corto periodo de implementación operativo y de la necesidad de un periodo preparatorio propio de los Acuerdos de Asociación Operativa, NIC/025 aparece como un programa demasiado ambicioso en relación a su objetivo general y a las metas definidas originalmente en el Documento de Programa. Situación que obligó a los Comités Técnico y de Pilotaje, en un ejercicio de realismo, a una revisión a la baja de las metas esperadas en relación al eje 2 (Sistema Local de Atención Integral de Salud) y en mayor medida, al eje 3 (Medicina Transfusional) y al cambio de la matriz de planificación.

Aunque en el momento de la evaluación aparezca como un programa inacabado, NIC/25 ha sido y seguirá siendo durante los próximos meses de extensión una excelente oportunidad para apoyar técnica y financiera la consecución de los objetivos consignados en el producto interior bruto per cápita en materia de salud "Garantizar el acceso universal y gratuito a los servicios de salud de calidad" y de los lineamientos estratégicos del Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional en materia de acceso universal. Si existe un termino que sirve par calificar a NIC/025 ese es el de su perfecto alineamiento con la política sanitaria del Ministerio de Salud y los postulados de la Declaración de Paris (2005), apareciendo también como uno de sus puntos mas positivos de la pertinencia.

Por el contrario y en términos de eficacia o del grado de consecución de metas y objetivos con relación a su planificación inicial, esta ha ido variando a lo largo de su periodo de ejecución. En ese contexto y con relación a sus diferentes ejes, aunque se hayan alcanzado una parte considerable de sus metas ello no es excluye una necesidad importante de mejora. Una valoración que en términos de eficiencia aparecerá aun menos positiva en general y en especial en relación al Eje 3. Tercer Eje (Medicina Transfusional) cuya sostenibilidad, a pesar de la gran inversión técnica y financiera del Gran Ducado de Luxemburgo, podría verse amenazada.

Aunque en teoría la participación en el Fondo Nicaragüense para la Salud debía contribuir a la apertura de nuevos espacios de diálogo entre el Ministerio de Salud, LuxDev y otros Socio Para el Desarrollo) y promover así un mayor consenso operativo y mayor eficiencia de los diferentes proyectos y programas, la realidad ha sido diferente. El contexto internacional de crisis económica, la reducción de los espacios de diálogo y la mejorable rendición de cuentas, por parte del Ministerio de Salud, han propiciado una retirada progresiva de los socios del Fondo Nicaragüense para la Salud y una disminución significativa de su presupuesto. En esa situación creemos que LuxDev podría proponer vías de financiación que permitan establecer y documentar una relación de causa-efecto más directa y permitirá financiar únicamente aquellas intervenciones con un impacto demostrado. Por ello, y en plena regresión del Fondo Nicaragüense para la Salud, no nos parece recomendable la participación futura de LuxDev en ese mecanismo.

Por el contrario será bienvenida una extensión inicial de seis meses prevista para el final del programa (Dic. 2014) así como un periodo de dos años (2015-2017) como fase puente, serán necesarias para consolidar los logros y las inversiones del periodo inicial sobre todo en los Ejes 2 y 3. Extensión que representara una oportunidad para replicar a mayor escala, las experiencias exitosas del Eje 2º (Sistema Local de Atención Integral de Salud - Jinotega y Matagalpa) además de aumentar la eficiencia y la estabilidad del Eje 3º (Medicina transfusional). También y en relación al Eje 3 será necesaria una mejor comunicación a nivel técnico y político entre el Ministerio de Salud, LuxDev y la Cruz Roja Nicaragüense, diálogo y negociación que podrán minimizar aquellos obstáculos identificados durante esta evaluación y limitantes en el alcance de algunas metas del programa.