

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	ARGENTINA
▪ Nombre de la CT:	Apoyo al Programa de Fortalecimiento e Integración de Redes de Salud de la Provincia de Buenos Aires
▪ Número de CT:	AR-T1238
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Tristao, Iñez M. (SCL/SPH) Líder del Equipo; Sanchez, Mario Alberto (SCL/SPH) Jefe Alterno del Equipo de Proyecto; Delfs Ilieva, Isabel (SCL/SPH); Mendoza Benavente, Horacio (LEG/SGO); Mosteirín, Milagros (CSC/CAR); Perez Maillard, Michelle Margarita (SCL/SPH); Silveira, Sheyla (SCL/SPH); Vazquez, Claudia (SCL/LMK)
▪ Taxonomía:	Apoyo Operativo
▪ Operación a la que la CT apoyará:	AR-L1312.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	10 Jun 2019.
▪ Beneficiario:	Gobierno de la Provincia de Buenos Aires
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo Social(SOC)
▪ 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:	15 de octubre, 2019
▪ Tipos de consultores:	Individuos y firmas
▪ Unidad de Preparación:	SCL/SPH-Social Protection & Health
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CSC/CAR-Representación Argentina
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Sí
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Inclusión social e igualdad; Sostenibilidad ambiental; Igualdad de género; Diversidad

II. Descripción del Préstamo/Garantía Asociado

2.1 Esta Cooperación Técnica (CT) se encuentra asociada a la operación de crédito AR-L1312, 4821/OC-AR (US\$150.000.000), que tiene como objetivo mejorar el acceso y la cobertura efectiva de los servicios de salud pública para la población de la Provincia de Buenos Aires (PBA). Sus objetivos específicos son: (i) mejorar la accesibilidad y resolutiveidad de la atención primaria en un conjunto de municipios en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA); (ii) incrementar la capacidad de respuesta de los servicios de emergencia en toda la PBA; y (iii) mejorar la oportunidad de la dispensa de medicamentos oncológicos y paliativos en toda la PBA. La operación de crédito tiene tres componentes: (i) expansión y mejora del Primer Nivel de Atención (PNA) en el AMBA; (ii) expansión y mejora de la red de servicios de emergencia y guardias de la PBA; y (iii) expansión y mejora de la cobertura de tratamientos oncológicos.

III. Objetivos y Justificación de la CT

3.1 El objetivo de esta TC es apoyar la operación AR-L1312, a través del fortalecimiento de la capacidad de gestión basada en resultados del Ministerio de Salud de la PBA,

y la agenda de evaluación del Programa para el fortalecimiento e integración de Redes de Salud de la PBA. En particular, esta TC ofrecerá apoyo operativo para establecer los mecanismos de seguimiento y supervisión de las actividades previstas en la operación de crédito, y para dar cumplimiento con el plan de acción ambiental. Por otro lado, también financiará apoyo técnico para llevar a cabo las evaluaciones de impacto planteadas en el plan de monitoreo y evaluación del préstamo, a fin de determinar la efectividad de las intervenciones.

- 3.2 Alrededor de un tercio de la población argentina tiene en los servicios públicos de salud su única opción de cobertura médica¹. En el contexto de un país federal, la gestión y el financiamiento de estos servicios recaen principalmente en los gobiernos provinciales y en el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). La variación en el gasto público per cápita entre estas jurisdicciones es alta, generando importantes inequidades geográficas en acceso y calidad de los servicios. Asimismo, son escasas las instancias de coordinación prestacional entre jurisdicciones, lo cual deviene en dificultades en el acceso oportuno, integral y continuo a los servicios de salud por parte de la población que transita entre ellas.
- 3.3 La distribución poblacional y la organización política de la PBA magnifica la problemática de fragmentación que caracteriza al sistema público de salud argentino. En la PBA habita 40% de la población argentina (17 millones de personas), distribuida en 135 municipios políticamente independientes. Dos tercios de la población vive en los 34 municipios adyacentes a la CABA, región que, junto con la Ciudad, conforma la llamada Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). El financiamiento y la gestión hospitalaria está dividida entre el gobierno provincial y los municipios, mientras que los Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS) están casi exclusivamente a cargo de estos últimos. No existen instancias formales de planificación y articulación entre municipios ni con el nivel provincial.
- 3.4 En un análisis realizado en 2017 en 26 municipios del AMBA, el Ministerio de Salud de la PBA encontró importantes brechas de capacidad prestacional, además de una alta heterogeneidad entre regiones sanitarias², especialmente en los servicios del PNA, en los servicios de emergencia pre-hospitalario, y hospitalarios de urgencia, y en la dispensa de medicamentos oncológicos y paliativos.
- 3.5 El PNA brinda servicios de baja complejidad médica, tiene un amplio despliegue territorial a través de los CAPS, y está concebido para ser la puerta de entrada del sistema de salud. Sin embargo, debido a la desinversión en este nivel, existen déficits importantes en infraestructura, equipamiento y recursos humanos, generando inequidades territoriales significativas en la capacidad prestacional del PNA. Los déficits de disponibilidad y calidad de atención en los CAPS generan una demanda de atención ambulatoria de baja complejidad a las guardias, sobreocupado estos servicios.
- 3.6 Además, el incremento en la esperanza de vida de la población argentina y el aumento de otros factores de riesgo, han derivado en que las patologías oncológicas incrementen su importancia relativa en la distribución de la carga de enfermedad del país. El porcentaje de mortalidad atribuible a causas neoplásicas en 2017 fue 22,3% a nivel nacional, principalmente de pulmón, colorrectal y de próstata para los varones,

¹ La población de menores ingresos, cerca de 15 millones de personas.

² Cetrángolo, O. 2014. "Financiamiento fragmentado, cobertura desigual y falta de equidad en el sistema de salud argentino".

y de mama, pulmón y colorrectal para las mujeres³. Sin embargo, la falta de articulación entre jurisdicciones, el bajo número de banco de drogas de distribución de medicamentos, y el subregistro de pacientes por la falta de un registro unificado, están entre las principales causas del bajo acceso oportuno a tratamientos oncológicos, incluyendo también cuidados paliativos oportunos⁴.

3.7 Para reducir las brechas en capacidad prestacional y mejorar la resolutivez de los servicios, la PBA ha diseñado la Red AMBA, una estrategia de red integrada de servicios de salud con cuidados progresivos, con un modelo asistencial basado en atributos reconocidos como necesarios para una atención sanitaria efectiva y eficiente. Esta estrategia se llevará a cabo en fases; y la primera etapa será apoyada por el préstamo AR-L1312, enfocándose en: (i) mejorar la accesibilidad y resolutivez del PNA en 16 municipios que cuentan con un convenio de colaboración y adhesión firmado con el gobierno de la Provincia, que incluye una estructura de cofinanciamiento entre los municipios y la PBA⁵; (ii) incrementar la capacidad de respuesta de los servicios de emergencia de toda la provincia, a través de un Sistema de Atención Médica de Emergencia (SAME) y la refuncionalización de las guardias hospitalarias; y, (iii) mejorar la oportunidad de la dispensa de medicamentos oncológicos y paliativos en toda la provincia⁶. Como eje transversal, se implementará un historial clínico electrónico (HCE), que permitirá la consulta integrada de información clínica por parte de los efectores del sistema.

3.8 **Alineación Estratégica:** Esta CT es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008) y se alinea con el desafío de desarrollo de Inclusión Social e Igualdad, a través de la promoción y seguimiento del acceso a servicios de salud para todos los segmentos de la población. La CT también se alinea con las tres áreas transversales, a saber: (i) Igualdad de Género y Diversidad al supervisar el acceso a servicios públicos de calidad mediante las mejoras promovidas por la Red AMBA que incluyen actividades para cerrar brechas de género en el uso de servicios preventivos⁷, en la prevalencia de cánceres⁸ y mejoras en los servicios de urgencias y emergencia, y estándares edilicios de accesibilidad para población con limitada movilidad; (ii) Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental, al financiar las acciones planteadas en el Plan de Acción Ambiental y Social, y acompañar las estrategias que

³ ídem

⁴ Existe evidencia que, integrados a la atención ordinaria del cáncer, 90% de los pacientes presentan una disminución significativa del dolor con los cuidados paliativos. Carlson, C. 2016. "Effectiveness of the World Health Organization Cancer Pain Relief Guidelines: An Integrative Review", Journal of Pain Research.

⁵ Debido a su extensión y heterogeneidad socioeconómica, en la PBA pueden identificarse diferentes regiones. La zona urbana común que conforman 40 de los municipios de PBA con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) recibe el nombre de AMBA.⁵ Los municipios del AMBA representan la parte más densamente poblada y con mayores niveles de pobreza de la PBA. Según el censo de 2010, en el AMBA residen 14,8 millones de personas, que representan 37% de los habitantes de la Argentina. De estos 40 municipios, las actividades de la Red AMBA tendrán lugar en 16 que ya cuentan con convenio de colaboración firmado con el gobierno de la PBA.

⁶ Las actividades (ii) y (iii) de AR-L1232 se llevarán a cabo en toda la PBA, la cual se compone por 135 municipios, con más de 15 millones de habitantes, y conforman 12 regiones sanitarias.

⁷ El fortalecimiento del primer nivel de atención está asociado con: (i) mejoras en indicadores de la salud de mujeres; (ii) reducciones en tasas de mortalidad materna, necesidades insatisfechas de planificación familiar y de cáncer cervicouterino; y (iii) reducción de enfermedades crónicas que afectan a los varones en edades más tempranas.

⁸ Esa mejora contribuye al Plan de Acción de Género al optimizar la dispensa de medicamentos para los tratamientos de cánceres de mama, cérvix y ovario.

la operación implementará para la reducción de emisiones a través de mejoras en la eficiencia energética de infraestructura hospitalaria; y (iii) Capacidad Institucional y Estado de derecho, al apoyar las capacidades de monitoreo y supervisión del equipo de salud del gobierno de la PBA. También se alinea con los objetivos del Programa Estratégico para el Desarrollo Social Financiado con Capital Ordinario (GN-2819-1) relacionados con: (i) el fortalecimiento de los esfuerzos de las instituciones públicas para ser más efectivos y eficientes en sus programas sociales, focalización y ejecución de proyectos del sector social, al buscar robustecer las capacidades de monitoreo de los programas de salud del gobierno de la PBA, y medir su efectividad; y (ii) apoyar a los clientes para lograr la inclusión social, igualdad de género y diversidad en sus programas. Adicionalmente, contribuirá al Marco de Resultados Corporativos 2016-2019 (GN-2727-6), mediante el aumento de personas que se benefician de servicios de salud (2.721.871 personas) y el fortalecimiento de las instituciones de salud y de los sistemas de información de salud públicos. Además, se alinea con las estrategias: (i) de País del Grupo BID con Argentina 2016-2019 (GN-2870-1), con el objetivo de fortalecimiento de calidad de servicios de salud del PNA para prevención y detección temprana de enfermedades crónicas no transmisibles; y (ii) de Infraestructura Sostenible para la Competitividad y el Crecimiento Inclusivo (GN-2710-5) ya que contribuye al seguimiento del mantenimiento de infraestructura social y ambientalmente sostenible para mejorar el acceso a servicios de salud y personas con discapacidad. Finalmente, es consistente con el Documento de Marco Sectorial de Salud y Nutrición (GN-2735-7), al monitorear las estrategias que asegurarán la suficiencia y pertinencia de infraestructura, tecnología, insumos y recursos humanos requeridos para la organización de redes de servicios de salud financiadas por AR-L1312; y que fortalecerán la capacidad y gestión de dichas redes.

IV. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 4.1 LA CT tiene dos componentes: (i) Fortalecimiento de la capacidad de gestión y monitoreo de políticas de salud en la PBA; y (ii) Apoyo a la evaluación de intervenciones estratégicas en salud. Ambos se describen a continuación.
- 4.2 **Componente 1. Fortalecimiento de la capacidad de gestión y monitoreo de políticas de salud en la PBA (US\$55.000,00).** Este componente busca fortalecer los equipos de las diferentes áreas del Ministerio de Salud de la PBA que se encuentran involucradas en el desarrollo e implementación de la Red de Salud AMBA, la atención de emergencias médicas y la provisión de medicamentos oncológicos, a fin de sentar las bases para el fortalecimiento de las capacidades provinciales en la ejecución de la operación AR-L1312. A través de este componente se llevarán a cabo tres actividades principales: (i) desarrollo de un sistema de monitoreo y supervisión; (ii) desarrollo de capacidades para la implementación del plan de acción ambiental y social de la operación; y (iii) asistencia técnica para mejorar la efectividad de las capacitaciones sobre la dispensa de medicamentos para el manejo del dolor en tratamientos oncológicos.
 - a. **Sistema de monitoreo y supervisión.** La TC financiará asistencia técnica para la conceptualización e implementación de un sistema de monitoreo y seguimiento de las actividades contempladas bajo la operación AR-L1312 que facilite la gestión por resultados. Por ejemplo, el sistema pudiera incluir un plan de ejecución plurianual, un análisis de los mecanismos de relación intra e interministerial a nivel provincial, así como entre las instancias municipales; y la

definición de indicadores de producto y resultado que faciliten el monitoreo de los avances de las actividades del préstamo.

- b. **Plan de Acción Ambiental y Social.** La TC financiará actividades que apoyan a la implementación del Plan de Acción del Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS) de la operación de crédito, a fin de fortalecer la capacidad de gestión del riesgo y potenciar el impacto socioambiental de las intervenciones de AR-L1312. Entre las actividades que podrían ser apoyadas por la TC están: (i) el desarrollo de un plan de capacitación para el equipo del Programa involucrado en temas de salvaguardas; (ii) el diseño de un Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS) en la operación de CAPS; (iii) la recopilación de lecciones aprendidas para la posterior incorporación de mejoras en pliegos de obra; (iv) la elaboración de lineamientos para la realización de eventos de socialización; y (v) la capacitación del personal de la Red AMBA en la oferta de servicios bajo un enfoque de género.
 - c. **Capacitación en el uso de medicamentos para el tratamiento del dolor.** La operación de crédito AR-L1312 buscar fortalecer el acceso al tratamiento oportuno y adecuado de los pacientes con cáncer, tanto de índole farmacológico a través de medicamentos oncológicos, como quirúrgico, y de soporte o paliativo, con el fin de lograr una atención integral. Esta CT financiará asistencia técnica para mejorar la efectividad de las capacitaciones o actividades de sensibilización sobre la dispensa de medicamentos para el manejo del dolor en tratamientos oncológicos.
- 4.3 Como resultados de este componente se espera generar: (i) un reporte sobre la implementación del sistema de seguimiento y monitoreo; (ii) un reporte sobre la implementación del plan de acción para la gestión ambiental y social; y (iii) una propuesta para mejorar la efectividad de las capacitaciones sobre la dispensa de medicamentos para el manejo del dolor en tratamientos oncológicos.
- 4.4 **Componente 2. Apoyo a la evaluación de intervenciones en salud (US\$145.000,00).** Este componente tiene como propósito coadyuvar a la agenda de evaluación de la operación de crédito, mediante el financiamiento de las evaluaciones complementarias descritas en el plan de monitoreo y evaluación de la operación AR L1312, correspondientes a los servicios de emergencia prehospitales, y del sistema de triage en las guardias hospitalarias. El apoyo que esta CT ofrecerá se destinará a financiar el equipo técnico de evaluación, quién afinará el diseño metodológico de las evaluaciones e identificará y, en su caso, formulará los instrumentos de recolección necesarios para la recopilación de información a lo largo de la operación, para llevar a cabo los análisis de impacto. Asimismo, el equipo llevará a cabo el proceso de recolección de datos, actividades no financiadas por la operación. El resultado de este componente será un reporte final de evaluación de impacto.
- 4.5 El costo total de la CT es de US\$200.000, que será financiado con recursos del Programa Estratégico para el Desarrollo Social Financiado con Capital Ordinario (SOC). A continuación, se desagregan los costos por componente.

Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad / Componente Descripción	BID Financiamiento Total (US\$)
1. Fortalecimiento de la capacidad de gestión de políticas en salud	55.000
1.1 Consultoría para el desarrollo del sistema de seguimiento y monitoreo	25.000
1.2 Consultoría para la implementación del Plan de Gestión Ambiental y Social	15.000
1.3 Consultoría para mejorar la efectividad de los Talleres de sensibilización para el uso de medicamentos contra el dolor.	15.000
2. Apoyo a la evaluación de intervenciones en salud	145.000
2.1 Evaluación de Impacto	145.000
Total	200.000

4.6 La CT será supervisada por la División de Salud y Protección Social (SCL/SPH). El equipo de proyecto será responsable de la supervisión, monitoreo y evaluación de la TC. El equipo de proyecto elaborará los informes del progreso de los indicadores de la TC. La Unidad Responsable para los Desembolsos (UDR) estará en la Representación del Banco en Argentina (CAR). La supervisión se hará de forma permanente, revisando productos de consultoría intermedios y finales, y mediante al menos dos visitas a la PBA para revisar la implementación del plan de Gestión Ambiental y Social, y el proceso de levantamiento de datos para el desarrollo de las evaluaciones de impacto de la operación de crédito. Dichas actividades serán cubiertas con fondos transaccionales.

V. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

5.1 A solicitud del Gobierno de la PBA, el Banco, por medio de la División de Protección Social y Salud, en la Oficina de País de Argentina (SPH/CAR), ejecutará esta CT. Dicha solicitud fue extendida en virtud de la experiencia técnica y capacidad de ejecución del banco en temas de monitoreo y evaluación, donde de acuerdo a los objetivos de la presente CT se requiere fortalecer la capacidad técnica de la contraparte.

5.2 El Banco, en su calidad de Organismo Ejecutor, contratará las consultorías y aprobará los productos asociados a dichas contrataciones, coordinando con la Dirección Provincial de Organismos Multilaterales y Financiamiento Bilateral (DPOMyFB), de la Subsecretaría de Finanzas del Ministerio de Economía de la PBA, así como la Unidad de Gabinete del MS para consultas técnicas.

- 5.3 El Banco realizará la (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-2765-1 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4); y (c) contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría de acuerdo con la política GN-2303-20. El Banco aportará experiencia técnica relevante en temas de evaluación de impacto y, a través de la colaboración con entidades académicas, facilitará el apoyo de especialistas expertos en el tema, lo que permitirá mayor eficiencia y flexibilidad en la ejecución y respuestas a los requerimientos del proyecto.

VI. Riesgos importantes

- 6.1 Se identificó el riesgo de nivel medio-alto sobre gestión pública y gobernabilidad de que, si hubiese un cambio de prioridades a nivel provincial y municipal tras las elecciones de octubre 2019, podría recortarse el presupuesto disponible para la operación de los programas Red AMBA, SAME, y el Plan Provincial de Control del Cáncer; lo que afectaría el cumplimiento de las metas de la operación de crédito y, por tanto, del alcance del apoyo que está TC dará a las actividades del préstamo. Como acción de mitigación, se han sistematizado los planes y la evidencia asociadas con las intervenciones, lo cual permitirá realizar un sólido diálogo de política con las futuras autoridades para buscar asegurar la continuidad de los esfuerzos.

VII. Excepciones a las políticas del Banco

- 7.1 No se solicitan excepciones a las políticas del Banco.

VIII. Salvaguardias Ambientales

- 8.1 De acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) esta CT ha sido clasificada como Categoría "C", ya que no habrá impactos negativos ambientales o sociales vinculados con esta CT.

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente_50053.pdf](#)

[Matriz de Resultados_82398.pdf](#)

[Plan de Adquisiciones_51312.pdf](#)