

## Cooperación Técnica

### I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	República de El Salvador
▪ Nombre de la CT:	Apoyo a la mejora de la eficiencia de la red de salud de El Salvador
▪ Número de CT:	ES-T1246
▪ Nombre del Préstamo/Garantía Asociado:	Programa Integrado de Salud II (ES-L1095)
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Ignacio Astorga (SCL/SPH) y Maria Deni Sanchez (SPH/CES), Co-Jefes de Equipo; Claudia Pevere (SCL/SPH); Louis-Francois Chretien (LEG/SGO); Marco Aleman (FMP/CES); Patricio Crausaz (FMP/CES); Ana Cecilia Grande (CID/CES); y Karen Munguia (CID/CES)
▪ Beneficiario:	Ministerio de Salud de El Salvador
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Banco Interamericano de Desarrollo (SCL/SPH)
▪ Taxonomía	Apoyo Operativo (ES-L1095)
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Fondo General de Cooperación de España (FGE)
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	US\$290.000
▪ Contrapartida Local, si hay:	N/A
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	18 meses
▪ Fecha de Inicio requerido:	Septiembre 2016
▪ Tipos de consultores (firmas o consultores individuales):	Consultores Individuales y Firmas
▪ Unidad de Preparación:	SCL/SPH
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CID/CES
▪ CT incluida en CPD:	Sí

### II. Descripción del Préstamo/Garantía Asociado

- 2.1 Esta Cooperación Técnica (CT) apoyará la ejecución del Programa Integrado de Salud II (PRIDES II) (3608/OC-ES - ES-L1095), el cual tiene como objetivo mejorar la salud de la población, a través del fortalecimiento de la provisión de servicios de salud en todos los niveles de atención de la red, y de la eficiencia de la gestión de la red pública. Los impactos esperados son: (i) mejora de los estándares de servicio a la población; (ii) desaceleración y reducción de la mortalidad relacionada con las enfermedades crónicas no transmisibles; y (iii) mejora de la gestión y eficiencia productiva.
- 2.2 El préstamo 3608/OC-ES comprende un financiamiento de US\$170 millones, siendo el préstamo de inversión de mayor envergadura de la cartera de El Salvador. El PRIDES II contempla los siguientes componentes: (i) Fortalecimiento de la Red de Atención Ambulatoria; (ii) Fortalecimiento de la Red Hospitalaria; (iii) Apoyo a la Mejora de la Gestión y Eficiencia de la Red de Salud; y (iv) Administración y Auditoría.
- 2.3 Esta CT apoyará prioritariamente el Componente 2, Fortalecimiento de la Red Hospitalaria, cuyo objetivo es normalizar e incrementar la oferta hospitalaria a nivel territorial y nacional. Para esto, se construirán dos hospitales: un hospital regional y un hospital de especialidades. Ambos proyectos representan una inversión de más de US\$100 millones para construcción y equipamiento. De acuerdo a la experiencia del Banco los proyectos de inversión en hospitales presentan como riesgo sobreprecio y sobreplazo, por lo que se han priorizado los recursos de esta Cooperación Técnica para avanzar con el desarrollo técnico,

administrativo y financiero de la bases de licitación de ambos hospitales de manera que puedan ser construidos dentro del presupuesto y plazo acordados. Asimismo, apoyará el Componente 3 de Apoyo a la Mejora de la Gestión y Eficiencia de la Red de Salud el cual se tiene previsto implementar el modelo de gestión hospitalaria y de redes alineado con metas de oportunidad, calidad y eficiencia.

- 2.4 Con recursos de esta CT se tiene previsto elaborar las bases técnicas para la licitación usando la modalidad de diseño y construcción conjunta para ambos proyectos hospitalarios. Esta modalidad es novedosa para el Ministerio de Salud (MINSAL) con lo cual se hace de vital importancia el brindar asesoría técnica de expertos en esta área. Asimismo, la construcción del nuevo hospital de especialidades presenta una oportunidad para introducir mejoras en la gestión hospitalaria con lo cual se espera que, con recursos de esta CT, se pueda orientar al ministerio en cuanto a las herramientas y capacidades necesarias para introducir mecanismos que promuevan la eficiencia y eficacia en la administración y gestión de los hospitales.
- 2.5 Al terminar esta CT se espera: (i) apoyar el diseño y construcción del Hospital de Especialidades y del Hospital de la Zona Norte; (ii) promover el interés y la inversión de contratistas en un esquema novedoso de diseño-construcción; y (iii) apoyar la definición de un plan estratégico con miras a mejorar la gestión hospitalaria.

### **III. Objetivos y Justificación de la CT**

- 3.1 El objetivo de esta CT es apoyar la ejecución del programa PRIDES II mediante asistencia técnica que apoye a mitigar riesgos fiduciarios, de gestión pública y de desarrollo identificados en la matriz de riesgos. Así, con recursos de esta CT se tiene previsto financiar: (i) la elaboración de las bases técnicas para la licitación del diseño y construcción de dos hospitales incluidos en el Componente 2 del préstamo 3608/OC-ES; (ii) actividades para promover la participación de proveedores para ambos procesos licitatorios; y (iii) asistencia técnica para sentar las bases de los instrumentos de mejora a la gestión hospitalaria.
- 3.2 CT de Apoyo Operativo. El componente de inversiones hospitalarias de PRIDES II ocupa la mayor magnitud de inversión (US\$111,4 millones). Los recursos de esta CT apoyarán la preparación de la ejecución del préstamo al brindar asistencia técnica en la preparación de las especificaciones técnicas necesarias para elaborar los documentos de licitación en tanto el contrato de préstamo es aprobado por la Asamblea Legislativa y cumple las condiciones de elegibilidad. De esta forma se espera contribuya a que el préstamo se ejecute dentro del plazo acordado. Vale la pena resaltar que este proyecto considera un modelo innovador que será usado por primera vez en El Salvador, en el cual se combinará la licitación del diseño y la construcción de los hospitales en un solo contrato.<sup>1</sup> Por lo tanto la importancia de contar con sólidas bases técnicas, económicas y administrativas para el documento de licitación que asegure una adecuada transferencia de riesgo a la empresa o consorcio que se adjudique el contrato. Este modelo de licitación ha probado ser exitoso para la contratación de proyectos complejos y se espera que disminuyan los riesgos de

---

<sup>1</sup> La modalidad de diseño y construcción fue acordada con el ejecutor durante el diseño del proyecto y está mencionado en el par. 1.21 y 2.7 de la Propuesta de Préstamo aprobada por el Banco. Asimismo, el par. 3.11 de la Propuesta menciona el compromiso del Banco del uso de recursos no reembolsables para apoyar en la preparación de los documentos de licitación de diseño y construcción de los dos hospitales.

sobreprecio y sobre plazo<sup>2</sup> para el MINSAL transfiriendo un mayor riesgo a la empresa adjudicada ganadora. Asimismo, dada la relevancia del crédito para El Salvador es necesario asegurar que el mercado oferente esté informado y preparado para las diversas licitaciones por lo que se estima pertinente caracterizar el mercado y efectuar una amplia difusión de las iniciativas.

- 3.3 La inversión hospitalaria que se apoya con la préstamo 3608/OC-ES representa una oportunidad para mejorar la gestión en el manejo hospitalario. El proyecto del Hospital de Especialidades implica una profunda reestructuración del Hospital Nacional Rosales. Por ello se ha considerado muy relevante financiar el proceso de gestión del cambio de esta organización a través de asistencia técnica y el desarrollo de un programa de gestión para los nuevos hospitales.
- 3.4 **Alineación Estratégica.** Este proyecto es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) y se alinea con los desafíos de desarrollo de exclusión social y desigualdad por medio de: apoyar las inversiones en mejoras hospitalarias que den respuesta a los cambiantes perfiles epidemiológicos de la población. Adicionalmente, el programa contribuirá al Marco de Resultados Corporativos 2016-2019 (GN-2727-4) (CRF) mediante: el apoyo a las inversiones que apoyen el área de Inclusión Social e Igualdad en lo relacionado con el Índice de Progreso Social y el aumento de beneficiarios que reciben servicios de salud (indicador 2 del CRF). Esta CT se enmarca con la prioridad del FGE relativa a la modernización del estado en el área de gestión del sistema de salud.
- 3.5 Esta cooperación técnica es consistente con la estrategia vigente del Banco con El Salvador en la cual se identifica la prioridad del sistema de salud para la mejora de la competitividad y equidad. Se reconoce la necesidad de mejorar el sistema de salud y fortalecer la atención primaria. La nueva estrategia del Banco con el país reconoce el éxito de la reforma, pero también la necesidad de enfrentar los problemas de cobertura y de consolidación del sistema en todos los niveles de atención (Estrategia 2015-2019, par. 1.4). Asimismo, este proyecto está alineado al Plan Quinquenal de Desarrollo al contribuir al logro del objetivo estratégico 4 “Asegurar gradualmente a la población salvadoreña el acceso y cobertura universal a servicios de salud de calidad”.
- 3.6 Las actividades de esta CT están alineadas con la iniciativa del Plan Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte de Centroamérica (PAPTNC) ya que los hospitales que se van a financiar con recursos del préstamo 3608/OC-ES (Hospital de Especialidades y Hospital de la Zona Norte) beneficiarán al menos al 20% de la población de los municipios del PAPTNC.

#### **IV. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto**

- 4.1 Con recursos de esta cooperación técnica se tiene previsto financiar los siguientes componentes:

---

<sup>2</sup> SPH evaluó la cartera de proyectos hospitalarios ejecutados entre los años 2003 y 2013. Se observó que los proyectos presentaban un sobreprecio de 30% y sobre plazo superior a 160%. El factor común de todos ellos es que los diseños adjudicados debieron ser reformulados por la empresa adjudicada.

- 4.2 **Componente 1: Apoyo Diseño y Construcción de Hospitales.** El objetivo de este componente es brindar asistencia técnica al MINSAL para preparar las bases técnicas y administrativas para la licitación bajo un esquema de diseño y construcción del Hospital de Especialidades y el Hospital de la Zona Norte de San Salvador. Se elaborarán las bases técnicas y administrativas, incluyendo la elaboración del modelo financiero. Se financiará la contratación de consultorías en áreas legal, diseño de negocios, modelo financiero, arquitectura hospitalaria, ingeniería hospitalaria y asistencia técnica para la definición del equipamiento médico para el Hospital de Especialidades y el Hospital de la Zona Norte. Asimismo se considera talleres con los funcionarios del MINSAL para la discusión de los tópicos y asistencia técnica.
- 4.3 **Componente 2: Promoción de la inversión.** El objetivo de este componente es financiar actividades de difusión y socialización para asegurar el interés de los contratistas en este tipo de proyectos. Para esto se promoverán actividades tales como presentaciones y reuniones con las empresas de ingeniería, arquitectura y construcción del país e internacionales con el fin de explicar la naturaleza de las obras y generar confianza en los potenciales interesados a participar en las licitaciones. Se considerará también la difusión de los roles y responsabilidades del MINSAL y de la entidad contratada incluyendo aspectos de seguridad, supervisión, y medición basada en metas establecidas. Con recursos de esta CT se financiará la contratación de consultorías para el análisis del mercado relevante y seminarios de información sobre el proceso de licitación a las empresas y grupos interesados, de manera de reducir las incertidumbres de los oferentes e incrementar la competencia.
- 4.4 **Componente 3: Apoyo a la Gestión Hospitalaria.** El objetivo de este componente es apoyar al MINSAL para identificar los perfiles y estrategias de formación continua de los directivos y profesionales de la salud en un nuevo modelo de gestión hospitalaria que considere mayor eficiencia y gestión por resultado con calidad. Con recursos de este proyecto se financiará una consultoría para la elaboración de la propuesta la cual será después implementada con los recursos del préstamo 3608/OC-ES.

**Matriz de Resultados Indicativa**

Indicadores	Línea de Base	Unidad de Medida	Año 1	Año 2	Total	Medio de Verificación
Componente 1						
Resultado Esperado						
Mejora de competencias técnicas de funcionarios del MINSAL en términos de elaboración de bases técnicas en modalidad diseño-construcción	0	Funcionarios capacitados	0	8	8	Informe de CT
Productos Esperados						
Informe administrativo para la licitación del Hospital Regional del Norte	0	Informe administrativo	1	0	1	Informe Aprobado por MINSAL
Informe técnico	0	Informe	1	0	1	Informe Aprobado

para la licitación del Hospital Regional del Norte		técnico				por MINSAL
Informe Administrativo para la licitación del Hospital de Especialidades	0	Informe administrativo	1	0	1	Informe Aprobado por MINSAL
Informe técnico para el documento de licitación del Hospital de Especialidades	0	Informe técnico	1	0	1	Informe Aprobado por MINSAL
Componente 2						
Resultado Esperado						
Mejora del conocimiento de posibles oferentes sobre el proceso de licitación para la construcción de hospitales	0	Participación en talleres y evaluación del taller	0	1	1	Evaluación del taller
Producto Esperado						
Taller con posibles oferentes para promover la participación en los procesos de licitación	0	Memorias del taller	0	2	2	Taller realizado por MINSAL con apoyo de BID
Componente 3						
Resultado Esperado						
Modelo de Gestión Hospitalaria aprobado y listo para su implementación	0	Documento aprobado por MINSAL y BID	0	1	1	Informe de CT
Producto Esperado						
Propuesta de Capacitación en Gestión Hospitalaria	0	Informe	0	1	1	Informe de CT

### Presupuesto Indicativo

Componente	Descripción	BID	Local	Total
1. Apoyo Diseño y Construcción de Hospitales.	Consultores Hospital Especialidades	96.050		96.050
	Consultores Hospital Zona Norte	72.950		72.950
	Consultoría para apoyo en la coordinación de actividades	36.000		36.000
2. Promoción de la inversión	Consultores	50.000		50.000
	Seminarios de Difusión	10.000		10.000
3. Apoyo a la Gestión Hospitalaria.	Consultores	20.000		20.000
	Talleres con autoridades	5.000		5.000
Total				290.000

- 4.5 La responsabilidad de supervisión técnica de esta CT estará a cargo de la División de Protección Social (SCL/SPH) dentro del Sector Social. Los especialistas responsables serán Maria Deni Sánchez Hernández (SPH/CES) e Ignacio Astorga (SCL/SPH). Para la supervisión de esta CT se prevé realizar visitas anuales, las cuales serán financiadas con recursos transaccionales.
- 4.6 En cada misión de supervisión se elaborarán las ayudas memorias con los acuerdos y se documentarán los avances en informes de avance y un informe anual con los resultados de la CT. Los efectos inducidos por los productos financiados con esta CT permitirán: (i) asegurar contar con un producto elaborado y acordado entre el Banco y el Gobierno de El Salvador que asegure tener un alto grado de calidad técnica para el desarrollo del Componente 2 del préstamo 3608/OC-ES; (ii) mayor costo-eficiencia en la ejecución del préstamo al avanzar con la preparación de las bases técnicas al asegurar una pronta ejecución de los dos hospitales, los cuales representan una inversión de US\$111,4 millones (65,5% de los recursos); y (iii) asegurar un producto que tome en cuenta las lecciones aprendidas y mejores prácticas de experiencias internacionales.

## **V. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución**

- 5.1 La ejecución de esta CT estará bajo la responsabilidad de la División de Protección Social y Salud del BID (SCL/SPH). Esto se justifica dado que el Banco está apoyando a nivel regional estrategias similares con lo cual se asegurará de brindar valor agregado a la operación y continuar con el proceso de documentar las lecciones aprendidas en países donde se están apoyando la construcción de hospitales de mediana y alta complejidad. Toda la ejecución se coordinará con el MINSAL. El MINSAL ha propuesto que el Banco sea la agencia ejecutora dado que esto permitirá potenciar las lecciones aprendidas que se están desarrollando con proyectos similares en otros países (i.e. Cooperación Técnica en Nicaragua ATN/OC-14505 - NI-T1189).
- 5.2 El Gobierno de El Salvador, por intermedio del MINSAL, ha solicitado el financiamiento para este apoyo, el cual ha sido refrendado por el Ministerio de Hacienda y Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia ([Ayuda Memoria de la Misión de Orientación del préstamo 3608/OC-ES](#)).
- 5.3 Para la ejecución de la CT el MINSAL ha nombrado una Comisión Responsable del seguimiento técnico para el desarrollo de las actividades relacionadas con las actividades del préstamo 3608/OC-ES, en particular al Componente 2. La Comisión, presidida por el Viceministerio de Servicios de Salud, será la contraparte para las actividades de este proyecto.
- 5.3 El Banco contratará los servicios de consultores individuales, firmas consultoras y servicios diferentes de consultoría de conformidad con las políticas y procedimientos vigentes en el Banco. Al menos, el cincuenta por ciento (50%) del financiamiento del FGE será destinado a la contratación de consultores de nacionalidad española.
- 5.4 En todas las publicaciones, discursos, comunicados de prensa o documentos similares relacionados con el proyecto, se reconocerá la contribución efectuada por el FGE.

## VI. Riesgos importantes

Riesgo	Mitigación
Baja disponibilidad de consultores expertos en modelos de diseño y construcción de salud	Diseñar un proceso de promoción de la consultoría e identificar experiencias similares dentro del Banco (aunque sea en otros sectores)
Baja participación empresas privadas en los seminarios de promoción	Diseñar un proceso de promoción a nivel nacional e internacional, que permita identificar ex ante el interés de las empresas en participar.
Alta conflictividad social en Hospital Rosales por nuevo hospital	Anticipar la caracterización del clima interno del Hospital Rosales en torno al proyecto y llevar a cabo actividades de dialogo de política con actores clave.

## VII. Excepciones a las políticas del Banco

7.1 No se prevén excepciones a las políticas del Banco.

## VIII. Salvaguardias Ambientales

8.1 De acuerdo con la Directiva B.03 (pre-evaluación y clasificación) de la Política de Medioambiente y Cumplimiento de Salvaguardias OP-703, esta CT ha sido clasificada como Categoría C debido a que los componentes descritos no causarán impactos sociales y ambientales negativos. La CT no incluye trabajos o modificación física del medioambiente (ver [Filtros Ambientales](#)).

### Anexos Requeridos:

- [Solicitud del Cliente](#) y [Solicitud de que el Banco sea el ejecutor](#)
- [Términos de Referencia](#)
- [Plan de Adquisiciones](#)