




Octubre, 2024

# EXPOST

Informes de  
Evaluación  
2024

## PRESTAMO DE ENFOQUE SECTORIAL AMPLIO PARA EL PROGRAMA DE APOYO Y EL FORTALECIMIENTO SECTORIAL DE LOS SISTEMAS SANITARIOS EN EL MARCO DE LA PANDEMIA POR COVID-19





- 
- 
- 
- 

Este informe fue realizado con base en la información disponible de la operación a la fecha del último desembolso y conforme a lo establecido en la Política de Acceso a la Información y Transparencia Institucional, de CAF- banco de desarrollo de América Latina y el Caribe, disponible en [www.caf.com](http://www.caf.com). En la elaboración de este informe se observaron las directrices adoptadas por CAF para evitar conflictos de interés en sus evaluaciones. Según el conocimiento de la Dirección de Aportes al Desarrollo y Medición de Impacto, no hubo conflictos de interés en la preparación, revisión o aprobación de este informe.

# DATOS BÁSICOS DE LA OPERACIÓN

País  
Trinidad y Tobago

## Número de operación

CFA 12126

## Producto - Sector

Operación de Enfoque  
Sectorial Amplio (SWAp) –  
Salud

## Cliente

República de Trinidad y Tobago

## Organismo Ejecutor

Ministerio de Finanzas

## Riesgo soberano

## Contacto

transparencia@caf.com

## Objetivo del proyecto

Apoyar y fortalecer el sistema de salud de la República de Trinidad y Tobago, en el marco de la pandemia por COVID-19.

## Fuente de Financiación

**Préstamo CAF (USD)** 75.000.000

**Desembolsado CAF (USD)** 75.000.000

**Aporte local (USD)** 0

**Otros aportes (USD)** N/A

**Detalle de otros aportes** N/A

## Fechas de progreso

### Fecha de solicitud de la operación

2 de diciembre de 2021

### Fecha de aprobación

3 de agosto de 2022

### Fecha de entrada en vigencia

26 de septiembre de 2023

### Fecha de último desembolso

12 de noviembre de 2023



## EVALUACIÓN

Las operaciones de libre disponibilidad son evaluadas a partir de un enfoque metodológico desarrollado por la Dirección de Aportes al Desarrollo y Medición de Impacto de CAF (DADMI). La metodología propuesta persigue realizar una evaluación integral de estas operaciones, tomando como referencia el criterio de pertinencia enmarcado en los lineamientos para una mejor evaluación establecidos por la OCDE.

En este contexto, la pertinencia en estos instrumentos es considerada como el grado en el que las operaciones se aprueban en contextos de altas necesidades de financiamiento, con matrices de políticas robustas al momento de la aprobación y con acciones de reconocimiento de gastos, políticas prospectivas o reformas de políticas acordes con las necesidades sectoriales de los países. Para más detalles, ver anexo metodológico A2.

El Préstamo de Enfoque Sectorial Amplio para el Programa de Apoyo y el Fortalecimiento Sectorial de los Sistemas Sanitarios en el marco de la Pandemia por COVID-19 fue altamente pertinente al identificar con precisión la problemática que motivó la solicitud del préstamo y definir con claridad las necesidades sectoriales del país. Adicionalmente, si bien definió con precisión el objetivo general, no se establecieron objetivos específicos que ayudaran a aterrizar la finalidad de las acciones previstas, así como entender los resultados esperados de la operación.

Asimismo, es esperable que las acciones previstas en el marco de la operación deberían redundar en beneficios para toda la población, en especial cuando se toma en consideración la reducción de la carga viral que se logra a partir del incremento de las tasas de vacunación. Sin embargo, hubiese sido útil encontrar una estimación del número potencial de beneficiarios, así como algunas características sociodemográficas de los grupos poblacionales priorizados para las acciones previstas.

En relación con la robustez de las matrices de política, se definió una matriz de indicadores en concordancia con las acciones sectoriales del préstamo. Aunque esta matriz y sus indicadores de seguimiento fueron acordes con las acciones de política previstas, hubiese sido útil contar con datos de línea de base y metas – al momento de la aprobación de la operación - para tener una aproximación de su variación luego de ejecutadas o reconocidas las acciones en el marco de la operación. Vale la pena destacar que al momento del primer y único desembolso se recibió una actualización de la matriz de seguimiento con el valor de los indicadores cuando inició la pandemia (2020) y los resultados alcanzados a mayo de 2023 (antes de materializarse el desembolso).

Por último, es valioso resaltar que Trinidad y Tobago exhibió unas importantes necesidades de financiamiento que rondaron los 12 puntos porcentuales del PIB en el 2021 (año de solicitud de la operación) y que el monto desembolsado de la operación representó casi una décima parte de los recursos de financiamiento externo obtenidos por el país en dicho año. Estos aspectos realzan la relevancia de esta operación de cara a suavizar las potenciales restricciones de liquidez o necesidades de financiamiento evidenciadas por el país en el año de aprobación de la operación.

## Componentes de la evaluación

#	Componente	Descripción
1	Alineación de política con el contexto del país	Determina la alineación de la estructura de reconocimiento de gastos o política prospectiva con las necesidades del país

Este componente valora la alineación de la política para la cual se solicitó la operación con las necesidades del país. Para ello, se toman en consideración cuatro preguntas que permiten obtener una primera mirada de la pertinencia de la operación. La información utilizada para el desarrollo de este indicador proviene de los documentos consignados en la fase de aprobación de la operación, así como documentos elaborados durante su implementación y cierre. De igual manera y de ser necesario, se recurre a fuentes de información oficiales para complementar la valoración realizada. A continuación, se desarrollan las cuatro preguntas utilizadas para la valoración de este primer componente.

#	Componente	N° pregunta	Pregunta
1.1	Alineación de política con el contexto del país	1	¿En qué medida hubo una adecuada identificación del problema que motivó la realización de la operación?

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró al COVID-19 como una pandemia, recomendando a los países incrementar las acciones para mitigar la propagación del virus y, con ello, proteger a sus ciudadanos. Un día después, Trinidad y Tobago registró su primer caso en el país, que conllevó a que el Gobierno instaurara, como primera medida, restricciones de movilidad en espacios públicos. Por su parte, el 25 de mayo de 2021 declaró situación de emergencia luego de experimentar un aumento notable en el número de contagios.

Para enfrentar la pandemia, el Gobierno implementó diversas medidas iniciales, que incluyeron la sensibilización de la población sobre el virus y el fortalecimiento de las capacidades de detección fronteriza mediante la sanidad portuaria en aeropuertos y puertos marítimos. También, se mejoraron las capacidades hospitalarias para realizar pruebas, aislar y tratar a los infectados, lo que conllevó a la activación del Plan COVID y del Centro de Operaciones de Emergencia Sanitarias, bajo la dirección del Sector Salud. Con estas estrategias, el Gobierno se centró en fortalecer su sistema de salud, implementando en marzo de 2020 un Sistema Paralelo de Atención de Salud (PHCS, por sus siglas en inglés), diseñado para atender a pacientes con COVID-19 de manera independiente del sistema de salud pública existente.

Desde el inicio de la pandemia hasta finales de abril de 2022, Trinidad y Tobago registró más de 144.000 casos de COVID-19 y más de 3.800 muertes, lo que lo posicionó como uno de los países con las tasas de mortalidad más altas de la región. Según el informe del Ministerio de Salud del 28 de abril de 2022, las estadísticas indicaban que había 146.942



casos acumulados de COVID-19 desde marzo de 2020, con 8.148 casos activos, 134.973 recuperados, 169 personas hospitalizadas y un total de 3.821 fallecidos.

Durante la pandemia, el sector de la salud pública enfrentó diversos desafíos en cuanto a recursos humanos, destacando la escasez de profesionales en cantidad, habilidades y distribución. Para abordar esta situación, el Ministerio de Salud evaluó la necesidad de contar con personal adicional y se tomaron medidas tales como invitar a trabajadores de la salud jubilados, recién graduados, así como firmar un acuerdo especial con la Universidad de West Indies para capacitar a enfermeras locales. Además, se contrataron enfermeras de unidades de cuidados intensivos (UCI) de Cuba.

En cuanto al proceso de vacunación, la gestión de las vacunas resultó difícil inicialmente debido a factores globales que comprometieron su disponibilidad y acceso. El país recibió su primera donación de vacunas el 15 de febrero del 2021 proveniente de Barbados, lo que permitió iniciar con la vacunación de los trabajadores de primera línea en marzo del 2021. Desde entonces, Trinidad y Tobago recibió dosis adicionales de vacunas a través de donaciones, el mecanismo COVAX y la compra directa.

Debido a la magnitud sin precedentes de la pandemia y la necesidad de dar una respuesta integral para salvaguardar la salud de la población, su bienestar y protección social, se estructuró una Línea de Crédito Sectorial respaldada con recursos de libre disponibilidad, destinada a apoyar las acciones a corto y mediano plazo de los países para: (i) mejorar el acceso a tratamientos y vacunas contra COVID-19, así como asegurar los insumos necesarios para su aplicación según un plan nacional; (ii) fortalecer la vigilancia epidemiológica y la capacidad de respuesta del sector salud; (iii) acelerar la incorporación de tecnologías en el sector; y (iv) restablecer las operaciones normales de los servicios de salud, particularmente los esenciales como vacunación, atención materno-infantil y suplementación de micronutrientes.

En este sentido y con el fin de complementar los esfuerzos realizados por el Ministerio de Salud, el Gobierno de Trinidad y Tobago solicitó a CAF una operación de crédito por hasta USD 75MM destinada a financiar acciones complementarias para proteger la salud de la población, prevenir la propagación del virus e implementar medidas para manejar la emergencia sanitaria.

La operación se enmarcó bajo la Línea de Crédito Contingente Regional no comprometida y no revolvente, que previó facilitar operaciones de libre disponibilidad y rápido desembolso bajo la modalidad de Crédito de Enfoque Sectorial Amplio (SWAp), con el objetivo de apoyar a los países accionistas en el fortalecimiento de sus sistemas de salud.

#	Componente	Nº pregunta	Pregunta
1.2	Alineación de política con el contexto del país	2	¿En qué medida se definieron objetivos generales y específicos que reflejaron con claridad el propósito de la operación? ¿Fueron consistentes con las necesidades sectoriales del país?

El objetivo general del préstamo fue apoyar y fortalecer el sistema de salud de la República de Trinidad y Tobago, en el marco de la pandemia por COVID-19. Mediante este préstamo, se previó contribuir y apoyar con recursos de libre disponibilidad a la República de Trinidad



y Tobago en el fortalecimiento de sus sistemas de salud, reconociendo y promoviendo las medidas que se estaban implementando para mitigar los impactos en el sistema sanitario como consecuencia de la pandemia por COVID-19.

Si bien el objetivo general del préstamo se alineó con la problemática identificada, destacando la necesidad de llevar a cabo acciones orientadas a fortalecer el sistema de salud, no se definieron objetivos específicos que hubiesen sido útiles para precisar la finalidad de las acciones previstas, así como entender con mayor precisión sus resultados esperados.

#	Componente	Nº pregunta	Pregunta
1.3	Alineación de política con el contexto del país	3	¿En qué medida las actividades definidas fueron consistentes con los objetivos planteados siguiendo una lógica de teoría de cambio?

El préstamo se estructuró considerando el objetivo propuesto y teniendo en cuenta las siguientes acciones sectoriales para el fortalecimiento del sistema de salud de Trinidad y Tobago: (i) adquisición y/o reconocimiento de gastos de adquisición de vacunas eficaces y seguras contra el COVID-19, (ii) fortalecimiento del Sistema Paralelo de Salud, (iii) Telesalud, y (iv) realización de campañas de comunicación para la población.

- (i) **Adquisición y/o reconocimiento de gastos de adquisición de vacunas eficaces y seguras contra el COVID-19:** Incluyó acciones para la adquisición de vacunas seguras certificadas por los organismos reguladores pertinentes, como la Organización Mundial de la Salud (OMS) y agencias internacionales reconocidas por el Ministerio de Salud, así como recursos para cubrir los gastos asociados a la cadena logística de distribución de vacunas e insumos, operadores logísticos y distribución. Asimismo, podían destinarse recursos para el pago a proveedores y/o reconocimiento de gastos por la compra de vacunas, realizados en el marco de los acuerdos bilaterales vigentes y en negociación. También se podían reconocer acciones de capacitación de recursos humanos en aspectos como: priorización de poblaciones objetivo, programación, aspectos técnicos relativos a la inmunización y mantenimiento de cadena de frío, monitoreo de ESAVI (Eventos Supuestamente Atribuidos a Vacunación e Inmunización), entre otros.
- (ii) **Fortalecimiento del Sistema Paralelo de Salud:** Incluyó el financiamiento y/o reconocimiento de los gastos destinados a fortalecer el Sistema Paralelo de Salud en las siguientes áreas: (i) recursos humanos, incluyendo personal de refuerzo, con el objetivo de fortalecer su capacidad hospitalaria y mejorar la capacidad de atención de su sistema de salud paralelo, (ii) equipo de protección médica (mascarillas quirúrgicas, mascarillas no quirúrgicas, batas, protectores faciales y guantes) y, (iii) equipamiento médico (ventiladores, oxigenadores, agujas y filtros).
- (iii) **Telesalud:** Financiamiento y/o reconocimiento de gastos relacionados con la telesalud (teleformación, gestión, vigilancia epidemiológica, entre otros). Estas tecnologías podían abarcar desde aplicaciones de diversa complejidad hasta



aspectos relacionados con machine learning e inteligencia artificial (IA), pasando por programas para la digitalización de los registros clínicos, exámenes complementarios, capacitación, gestión y atención de pacientes (telemedicina).

- (iv) **Campañas de comunicación para informar a la población sobre el estado de la pandemia y las medidas a implementarse:** Incluyó el financiamiento y desarrollo de un plan de comunicación para la implementación de campañas de información sobre el desarrollo de la emergencia en el país, enfocado principalmente en el envío de mensajes que previeran acciones o comportamientos que pudiesen derivar en un mayor cerco epidemiológico y focos de contagio.

#	Componente	N° pregunta	Pregunta
1.4	Alineación de política con el contexto del país	4	¿En qué medida se identificó con claridad la población beneficiaria del programa propósito de la operación?

Dado la naturaleza de la operación, es esperable que las acciones destinadas a fortalecer el sistema de salud, robustecer los planes de vacunación y la telesalud, y mejorar los niveles de comunicación con los ciudadanos, debería redundar en beneficios para toda la población, en especial cuando se toma en consideración la reducción de la carga viral que se logra a partir del incremento de las tasas de vacunación, así como de la atención médica a la población.

Sin embargo, hubiese sido deseable que se realizara una estimación del número potencial de beneficiarios, así como de los grupos poblacionales priorizados para las acciones previstas. En este sentido, hubiera sido adecuado - de cara a robustecer el diseño de la operación - realizar una caracterización más detallada de los grupos poblacionales priorizados en términos de algunas de sus características sociodemográficas, necesidades, entre otros aspectos.

#	Componente	Descripción
2	Robustez de las matrices de políticas	Analiza los niveles de robustez de las matrices de políticas definidas en el marco de la operación

Este componente tiene como objetivo determinar la robustez, los niveles de cumplimiento y la pertinencia de las matrices de política definidas en el marco de la operación. Con el objetivo de realizar un seguimiento y monitoreo continuo de la operación, se desarrolló una matriz de acciones sectoriales con un conjunto de indicadores de producto orientados, no solo a hacerle seguimiento a las acciones realizadas en el marco de la operación, sino también para analizar la consecución de los impactos esperados.



El Ministerio de Finanzas (MdF) contó con el apoyo del Ministerio de Salud (MdS) para el seguimiento de estos indicadores que originalmente debían ser presentados de manera previa al primer desembolso y a los doce (12) meses de haberse realizado el último desembolso. El MdF era el responsable de gestionar los desembolsos de los recursos, de administrarlos y de asignarlos para su ejecución.

Por su parte, la solicitud de los desembolsos debía venir acompañada de información que evidenciara: (i) el plan de salud y/o de vacunación, (ii) la designación de Organismo Ejecutor, y (iii) el estado de situación general y las acciones que se pretendían atender con el Proyecto, incluyendo indicadores de seguimiento. La Tabla 1 refleja los indicadores que se acordaron en la fase de diseño de la operación para cada una de las acciones sectoriales definidas.

<b>Tabla 1. Matriz de indicadores</b>	<b>Responsable</b>
<b>Vacunas</b>	
Número de personas vacunadas con 1 y 2ª dosis (vacunación completa)	MdS
Número de personas vacunadas con la 3ª dosis	MdS
Número de personal de salud capacitado con vacunas	MdS
<b>Sistema de atención paralelo de salud</b>	
Número total de instalaciones bajo el Sistema paralelo de atención de la salud	MdS
Número de camas bajo el Sistema Paralelo de Salud	MdS
Número de camas de UCI EQUIPADAS bajo el Sistema Paralelo de Salud	MdS
Número de personal contratado para COVID-19	MdS
<b>Telemedicina</b>	
Número de casos de COVID 19 tratados con herramientas de telemedicina	MdS
<b>Comunicación</b>	
Estrategia de comunicación implementada	MdS

Fuente: Documentos de aprobación. (\*) Este valor deberá ser actualizado a la fecha de presentación de los informes a presentarse como parte de las condiciones contractuales.

Aunque las matrices de política y sus indicadores de seguimiento fueron acordes con las acciones de política previstas, hubiese sido útil contar con datos de línea de base y metas – al momento de la aprobación de la operación - para tener una aproximación de su variación luego de ejecutadas o reconocidas las acciones en el marco de la operación.

Finalmente, vale la pena destacar que al momento del primer y único desembolso se recibió una actualización de la matriz de seguimiento con el valor de los indicadores cuando inició la pandemia (2020) y los resultados alcanzados a mayo de 2023 (antes de materializarse el desembolso).

Por otra parte, es valioso resaltar que Trinidad y Tobago exhibió unas importantes necesidades de financiamiento que rondaron los 12 puntos porcentuales del PIB<sup>1</sup> en el 2021 (año de solicitud de la operación) y que el monto desembolsado de la operación representó casi un 10% de los recursos de financiamiento externo obtenidos por el país en dicho año. Estos aspectos realzan la relevancia de esta operación para suavizar las

<sup>1</sup> Según datos provistos por la Dirección de Estudios Macroeconómicos de CAF (DEM).



potenciales restricciones de liquidez o necesidades de financiamiento evidenciadas por el país en el año de aprobación de la operación.

## Comentarios ejecutivo responsable y/o área de negocio

---

Se recibieron unas sugerencias por parte del ejecutivo responsable sobre el componente relacionado con el cumplimiento de las matrices de políticas. En el otro componente no tuvo comentarios adicionales sobre su contenido, así como tampoco sobre el nivel de pertinencia de la operación.



# ANEXO

## A1. Abreviaturas y acrónimos

Siglas	Descripción
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe
DEM	Dirección de Estudios Macroeconómicos de CAF
ESAVI	Eventos Supuestamente Atribuidos A Vacunación E Inmunización
IA	Inteligencia Artificial
MdF	Ministerio de Finanzas
MdS	Ministerio de Salud
OMS	Organización Mundial de la Salud
PHCS	Sistema Paralelo de Atención de Salud
PIB	Producto Interno Bruto
SWAp	Operación de Enfoque Sectorial Amplio
UCI	Unidades de Cuidados Intensivos

## A2. Metodología de evaluación

La evaluación ex post consiste en una revisión objetiva y sistemática de un proyecto cuya fase de inversión ha concluido o se encuentra en la fase de post inversión. Estas evaluaciones pretenden realizar una valoración sobre el desempeño de las operaciones de financiamiento, que permita mejorar futuras operaciones, potenciando así la contribución de la organización al desarrollo de América Latina y el Caribe. Estos ejercicios se centran en determinar la pertinencia, efectividad, eficiencia, sostenibilidad esperada e impacto de las operaciones, en relación con los objetivos planteados durante su diseño. La agenda de evaluaciones ex post en CAF tienen un doble objetivo: i) prevé la rendición de cuentas a los Países Accionistas, Autoridades, Alta Gerencia y público en general, sobre el desempeño de los proyectos de CAF y ii) sistematizar y difundir los aprendizajes generados a lo largo de la vida de las operaciones con el objetivo de mejorar futuras operaciones.

En lo que respecta al abordaje metodológico de los instrumentos de libre disponibilidad, estas operaciones son consideradas productos de apoyo presupuestario, lo que quiere decir que, si bien suelen tener una política asociada, no resulta indispensable que exista trazabilidad de los recursos entregados en el marco de la operación. Por ello, se profundiza únicamente en el criterio de pertinencia, utilizando dos indicadores para su valoración.

La pertinencia en estos instrumentos es considerada como el grado en el cual las operaciones se aprueban en contextos de altas necesidades de financiamiento, con matrices de políticas robustas presentadas al momento de la aprobación y con acciones de reconocimiento de gastos, políticas prospectivas o reformas de políticas acordes con

las necesidades sectoriales de los países. El análisis de las operaciones se realiza a partir de dos componentes:

**Alineación de la estructura de reconocimiento de gastos, política prospectiva o reformas de políticas con las necesidades del país:** valora la alineación de la estructura de reconocimiento de gastos, política prospectiva o reforma planteada con las necesidades sectoriales del país y las problemáticas identificadas. Las preguntas utilizadas para la valoración son las siguientes:

- ¿En qué medida hubo una adecuada identificación del problema que motivó la realización de la operación?
- ¿En qué medida se definieron objetivos generales y específicos que reflejaron con claridad el propósito de la operación? ¿Fueron consistentes con las necesidades sectoriales del país?
- ¿En qué medida las actividades definidas fueron consistentes con los objetivos planteados siguiendo una lógica de teoría de cambio?
- ¿En qué medida se identificó con claridad la población beneficiaria del programa propósito de la operación?

**Robustez de las matrices de políticas:** indicador cualitativo orientado a determinar la robustez de las matrices de políticas definidas en el marco de la operación, así como el cumplimiento de los objetivos y acciones propuestas dentro de las mismas.





**EXPOST**  
Informes de  
Evaluación  
2024

