




Octubre, 2024

EXPOST

Informes de
Evaluación
2024

PRÉSTAMO DE ENFOQUE SECTORIAL AMPLIO PARA EL APOYO AL PLAN DE VACUNACIÓN DEL COVID- 19 EN LA REPÚBLICA DEL PERÚ





-
-
-
-

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. 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
Perú

Número de operación

CFA 11909

Producto - Sector

Operación de Enfoque Sectorial Amplio (SWAp) – Salud

Cliente

República del Perú

Organismo Ejecutor

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

Riesgo soberano

Contacto

transparencia@caf.com

Objetivo del proyecto

Apoyar los gastos de la emergencia sanitaria en la República del Perú, para disminuir la morbilidad y mortalidad de la población ocasionada por la pandemia, incluyendo el Plan Nacional de Vacunación contra la COVID-19.

Fuente de Financiación

Préstamo CAF (USD)	120.000.000
Desembolsado CAF (USD)	120.000.000
Aporte local (USD)	-
Otros aportes (USD)	-
Detalle de otros aportes	-

Fechas de progreso

Fecha de solicitud de la operación

3 de noviembre de 2021

Fecha de aprobación

20 de diciembre de 2021

Fecha de entrada en vigencia

02 de diciembre de 2022

Fecha de último desembolso

8 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 Apoyo al Plan de Vacunación del COVID-19 en la república del Perú identificó con precisión la problemática que motivó la solicitud de la operación, definió con claridad las necesidades sectoriales del país, y estableció de manera precisa sus objetivos generales y específicos. Aunque realizó un esfuerzo por identificar el número de potenciales beneficiarios, una caracterización más detallada de los grupos etarios priorizados para el proceso de vacunación podría haber aportado un valor adicional dentro de la justificación.

En relación con las matrices de política, se definieron dos matrices para facilitar la verificación del cumplimiento de las acciones acordadas en el marco de la operación: (i) una Matriz de Indicadores de Aportes al Desarrollo tentativa, y (ii) una Matriz de Seguimiento, que incluyó actividades y medios de verificación. Se considera que la operación definió unas matrices de indicadores y de seguimiento acordes con las acciones de política previstas. Además, estableció un plan concreto de acciones para el cumplimiento de las metas acordadas. La operación se estructuró originalmente para ejecutarse a partir de dos desembolsos, pero finalmente se realizó una única erogación en noviembre del año 2023.



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) calificó al COVID-19 como una pandemia global, enfatizando la urgencia de que los países redoblaran sus esfuerzos para contener la propagación del virus y proteger la salud de sus ciudadanos. Este contexto crítico, caracterizado por altas tasas de contagio y mortalidad, y focalizado fundamentalmente en grupos vulnerables, conllevó a que muchos países declararan estados de emergencia sanitaria para prevenir un aumento descontrolado de casos y el consecuente colapso de sus sistemas de salud.

La respuesta de los países de América Latina y el Caribe fue diversa tanto en las políticas adoptadas como en sus niveles de ejecución. Para fines del 2020, los 35 países miembros en la región de Latinoamérica y el Caribe habían implementado mecanismos para el diagnóstico, seguimiento y rastreo de casos, la conversión y expansión de la capacidad hospitalaria para el manejo de casos moderados y severos, cuarentenas de diversa índole y duración, medidas de mitigación y control, entre otras acciones.

En Perú, el primer caso de COVID-19 fue confirmado el 5 de marzo de 2020. En respuesta a esta situación, el gobierno declaró el Estado de Emergencia Nacional y estableció diversas medidas de restricción de movilidad que conllevaron a que la ciudadanía enfrentara una nueva modalidad de convivencia social.

En cuanto a los casos registrados durante la pandemia, hasta el 29 de septiembre de 2021, se habían contabilizado 2.175.305 casos confirmados de COVID-19, 15.686.627 casos negativos y 199.367 defunciones. La mayoría de los casos se concentraron en las provincias de Lima Metropolitana, Callao, Junín, Áncash, Cusco y la región de Lima (representando el 70% del total). Además, las tasas de infección más altas por cada 100

habitantes se registraron en los departamentos de Callao, Moquegua, Lima Metropolitana, Tacna, Áncash y Junín, superando el promedio nacional.

El acceso a vacunas ha demostrado ser una medida que contribuye de manera importante a la reducción de la incidencia de la enfermedad, las hospitalizaciones y las muertes relacionadas con el COVID-19. El desarrollo de vacunas, su adquisición, distribución y administración supuso un reto sin precedentes a nivel mundial para todos los países, en especial para aquellos en desarrollo. En este sentido, los países de la región iniciaron sus procesos de vacunación hacia finales de los años 2020 e inicios del 2021, siendo Uruguay y Chile los únicos países que hacia finales del 2021 presentaba coberturas de vacunación completa, superiores al 70% de la población general. El resto de los países presentaban coberturas inferiores, lo cual implicaba un riesgo elevado de emergencia de variantes del virus que podía derivarse en repuntes de casos y muertes.

En marzo de 2021, Perú recibió 117.000 dosis de vacunas contra el COVID-19 adquiridas a través del Mecanismo COVAX¹, convirtiéndose así en el segundo país de la región en beneficiarse de este programa. Covid-19 Vaccines Global Access (COVAX) es parte del Acelerador de Acceso a las Herramientas de COVID-19 (ACT), una iniciativa global destinada a acelerar el desarrollo, producción y acceso equitativo a pruebas, tratamientos y vacunas, promovida por la OMS y otras organizaciones internacionales. Sin embargo, al igual que muchos otros países, Perú tuvo que llevar a cabo negociaciones bilaterales con diversos laboratorios para garantizar un suministro adecuado de dosis completas, ya que, además de que las entregas de COVAX sufrieron demoras significativas, su objetivo contemplaba inmunizar únicamente al 20% de la población.

Al igual que en otros países de la región, en Perú se administraron vacunas de diferentes plataformas, incluyendo Sinopharm, Pfizer y AstraZeneca. Para principios de noviembre de 2021, se habían administrado 36.7 millones de dosis y, hasta esa fecha, 15.6 millones de personas habían recibido el esquema completo de vacunación, lo que representaba una cobertura del 56% de la población objetivo.

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 de hasta USD 1,000 millones, destinada a apoyar las acciones a corto y mediano plazo de los países para restablecer la normalidad en los servicios de salud, así como para facilitar tratamientos, vacunas y procedimientos médicos.

El 3 de noviembre de 2021, el Ministerio de Economía y Finanzas envió a CAF la solicitud de una operación de crédito por un monto de USD 120 millones, en el marco de esta Línea de Crédito Sectorial y con el objetivo principal de garantizar la adquisición de vacunas eficaces y seguras, en consonancia con el Plan de Vacunación contra la COVID-19 desarrollado en Perú.

¹ COVAX buscaba suministrar vacunas para al menos el 20% de la población de cada país participante durante 2021. En la primera fase de adjudicación de vacunas, se esperaba que todos los países participantes en COVAX recibieran dosis para vacunar a entre el 2,2 y el 2,6% de su población.



#	Componente	N° 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 los gastos de la emergencia sanitaria en la República del Perú con el objetivo de disminuir la morbilidad y mortalidad de la población generada por la pandemia, incluyendo el Plan Nacional de Vacunación contra la COVID-19. Por su parte, los objetivos específicos fueron los siguientes:

- (i) Reconocer y reforzar las acciones de apoyo para la vacunación efectiva contra el COVID-19.
- (ii) Garantizar el acceso del Perú a vacunas seguras y eficaces contra el COVID-19.
- (iii) Garantizar la disponibilidad de vacunas en todo el territorio nacional, a fin de cubrir a la población objetivo de manera gratuita, equitativa e igualitaria.
- (iv) Contribuir a fortalecer los procesos de compra y distribución de las vacunas de manera transparente, cumpliendo con los requisitos establecidos por la autoridad regulatoria nacional y los estándares de seguridad y eficacia en forma homogénea para todo el territorio del país.
- (v) Favorecer el retorno a la normalidad de las distintas actividades de cara a normalizar el funcionamiento del país, especialmente las actividades económicas.
- (vi) Generar ahorros potenciales en el sistema de salud.
- (vii) Fortalecer la capacidad de respuesta del sistema de salud del Perú para atender la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del COVID-19.

Los objetivos del préstamo se alinearon con la problemática identificada, subrayando la necesidad de implementar acciones que ayudaran a abordar la emergencia sanitaria generada por el COVID-19. Esta operación se enmarcó en la Línea de Crédito Contingente Regional -no comprometida y no revolvente - destinada al Apoyo y Fortalecimiento de los Sistemas Sanitarios en el contexto de la pandemia (la “Línea de Crédito Sectorial”), aprobada por CAF el 2 de marzo de 2021.

A través de la Línea de Crédito Sectorial, se 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. Esta iniciativa reconoció y promovió acciones de políticas que los gobiernos adoptaron para mitigar los efectos de la pandemia en sus sistemas de salud.

#	Componente	N° 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 los objetivos propuestos con la acción sectorial “Apoyo al Plan de Vacunación del COVID-19” en la República de Perú. A través de recursos de libre disponibilidad, se buscó apoyar el Plan de Vacunación y el Fortalecimiento del



Sistema de Salud. Esto incluyó acciones para proporcionar los recursos necesarios para la adquisición de vacunas seguras, las cuales debían estar certificadas por instancias reguladoras pertinentes, como la Agencia Europea del Medicamento, o bien estar incluidas en la Lista de Uso de Emergencia o precalificadas por la OMS. Además, se destinaron recursos para cubrir los gastos asociados a la logística de distribución de vacunas e insumos, así como para la gestión de operadores logísticos para su distribución.

Asimismo, se asignaron recursos para el pago a proveedores y el reconocimiento de gastos por la compra de vacunas, realizadas en el marco de acuerdos bilaterales vigentes y en negociación. Se contempló la posibilidad de utilizar tanto vacunas monodosis como multidosis, incluyendo la operación logística de traslado internacional, almacenamiento y distribución a nivel nacional, así como la adquisición de insumos (jeringas, descartadores, etc.) y el equipamiento necesario para una adecuada conservación.

Además, se incluyeron recursos para la capacitación del personal en aspectos como la priorización de poblaciones objetivo, la programación, los aspectos técnicos relativos a la inmunización y el mantenimiento de la cadena de frío, así como el monitoreo de Eventos Supuestamente Atribuibles a la Vacunación e Inmunización (ESAVI), entre otros.

#	Componente	Nº 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?

En el marco de este préstamo, se estimó beneficiar directamente a aproximadamente 28 millones de personas de acuerdo con los grupos priorizados en el Plan para la vacunación contra el COVID-19. Por su parte, se consideran beneficiarios indirectos a todos los habitantes del Perú como consecuencia de la reducción de la carga viral a través de la vacunación.

Aunque se realizó una estimación del posible número de beneficiarios, no se especificaron los grupos poblacionales que podrían beneficiarse de las acciones concretas previstas (grupos priorizados), ni se proporcionó una caracterización más detallada de la población que permitiese conocer, por ejemplo, algunas de las características sociodemográficas de los grupos priorizados para el recibimiento de las vacunas.

#	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 evaluar la robustez, los niveles de cumplimiento y la pertinencia de las matrices de política definidas en el marco de la operación. Durante el proceso de aprobación de la operación, se estableció una matriz de seguimiento que incluyó los medios de verificación para las actividades planteadas. Con el fin de asegurar un monitoreo y seguimiento continuo de la operación, se desarrollaron dos matrices: (i) la Matriz de Indicadores de Aportes al Desarrollo, y (ii) la Matriz de Seguimiento, que recogió las actividades y los medios de verificación correspondientes. Esta última se diseñó a



partir de un conjunto reducido de actividades enfocadas en acompañar las acciones ejecutadas por el organismo ejecutor, asegurando el uso adecuado de los recursos entregados en el marco del préstamo. Ambas matrices permitieron validar el cumplimiento de las acciones acordadas en el marco de la operación.

Tabla 1. Matriz de indicadores (tentativa)

Indicadores	Línea Base (01/10/21)	Meta	Responsable
Total de vacunas aplicadas a nivel nacional		25.221.825 (90% PO)*	MINSA
Nº total de personas vacunadas con 1 dosis a nivel nacional	70.8%	95%*	MINSA
Nº total de personas vacunadas con 2 dosis a nivel nacional	55.7%	85%*	MINSA

Fuente: Documento de Evaluación de Crédito (DEC)

*La población objetivo (PO) son hombres y mujeres mayores de 12 años, que en el Perú suman 28 millones 24 mil 250 personas.

Tabla 2. Matriz de seguimiento

	Actividad	Medio de verificación
Respecto la adquisición de vacunas COVID-19	Acuerdos para adquisición de vacunas seguras y eficaces	Documentos relacionados con la compra de vacunas mediante negociaciones bilaterales u otros mecanismos (ej COVAX)
	Ingreso de vacunas al país	Reporte de cantidad de vacunas ingresadas al país emitido por la entidad correspondiente acreditada por el país.
	Análisis de barreras y dificultades para la adquisición de vacunas	Informes del MINSA (2)
Respecto a la cobertura de vacunación e inmunización	Análisis de avance de coberturas de vacunación en población prioritaria y población objetivo, barreras y facilitadores	Informes MINSA (2)
	Vigilancia de ESAVI	Informes de monitoreo de ESAVI (2)

Fuente: Documento de Evaluación de Crédito (DEC)

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) contó con el apoyo del Ministerio de Salud (MINSA) para el seguimiento de estos indicadores, asegurando que cumplieran con las normativas nacionales, así como lo estipulado en el Contrato de Préstamo.

La operación se estructuró para ejecutarse a partir de dos desembolsos. Para cumplir con las condiciones para la realización del primer desembolso, el organismo ejecutor debía presentar la matriz de indicadores tentativa (reflejada en la Tabla 1), la definición de metas y los medios de verificación. Posteriormente, luego de transcurridos 12 meses después de realizado el último desembolso, debía presentarse un informe de seguimiento que reflejase los avances tanto de las acciones emprendidas como de los indicadores acordados.



A pesar de que la operación se estructuró para ejecutarse a partir de dos desembolsos, finalmente se realizó una única erogación en noviembre del año 2023. Originalmente, el primer desembolso preveía la entrega específicamente de: (i) el Plan Estratégico de Salud o de Contingencia COVID-19 aprobado por las instancias pertinentes, (ii) el Plan Nacional de Vacunación (o similar) contra COVID-19, (iii) la designación de las entidades responsables de la ejecución y de sus respectivos equipos, y (iv) un informe con la descripción general del estado de la situación y las principales acciones que se pretendían atender con el préstamo. Por su parte, durante la vigencia del préstamo debía presentarse: (i) un informe de avance con las acciones emprendidas y los indicadores acordados, y (ii) otros informes acordados entre CAF y el OE que se consideraran relevantes en el marco de la ejecución del programa. La duración de la operación fue de 23 meses desde su fecha de aprobación hasta la realización del último desembolso (alrededor de 11 meses contados desde la fecha de entrada en vigor).

Acorde con lo anterior, se considera que la operación definió unas matrices de indicadores y de seguimiento acordes con las acciones de política previstas. Además, se estableció un plan concreto de acciones para el cumplimiento de las metas acordadas en el documento de aprobación de la operación.

Comentarios ejecutivo responsable y/o área de negocio

La operación ejemplifica las acciones que CAF impulsa en la región, orientadas a atender de manera directa y efectiva las necesidades del país, al tiempo que las instituciones públicas desarrollan un marco más sólido y eficiente para la aplicación de las políticas públicas en materia de salud pública. El financiamiento proporcionado por CAF se sumó a los esfuerzos del Perú para garantizar la adquisición y distribución de vacunas seguras de la manera más eficaz posible, sus acciones contribuyeron a la reducción de la morbilidad y mortalidad por COVID-19 en el país.

La acción de CAF en un momento crítico para el país facilitó una respuesta rápida y adecuada durante la emergencia sanitaria. Los indicadores de seguimiento establecidos por el Estado permitieron un monitoreo efectivo de las acciones y la rápida implementación de los recursos, lo que se tradujo en una vacunación masiva que permitió controlar la pandemia y proteger a la población, especialmente a los grupos más vulnerables.

Entre los aprendizajes obtenidos y con el fin de maximizar el impacto de futuras operaciones, el país requiere soporte para mejorar sus sistemas de información que le permitan perfeccionar la caracterización de los grupos poblaciones con el fin de optimizar la distribución de los recursos y contar con indicadores de control que aseguren la sostenibilidad de los logros alcanzados.

Los objetivos planteados se cumplieron y la operación demostró ser pertinente y efectiva en el contexto de la pandemia. El reto será mantener la senda en materia de inversión en salud iniciada con la Pandemia. Es necesario continuar los esfuerzos en la mejora de infraestructura clínica y el equipamiento médico, el acceso equitativo a servicios de calidad, mayor inversión en investigación, así como en la promoción de la salud y la prevención. La atención de estos factores será determinante para responder con eficiencia ante las futuras crisis sanitarias.



ANEXO

A1. Abreviaturas y acrónimos

Siglas	Descripción
ACT	Acelerador de Acceso a las Herramientas de COVID-19
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe
COVAX	Covid-19 Vaccines Global Access
ESAVI	Eventos Supuestamente Atribuibles a la Vacunación e Inmunización
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINSA	Ministerio de Salud
OMS	Organización Mundial de la Salud
PIB	Producto Interno Bruto
PO	Población Objetivo
SWAp	Operación de Enfoque Sectorial Amplio

A2. Metodología de evaluación

La evaluación expost 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 expost 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

