# EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE DESARROLLO DEL LIDERAZGO PARA EL MINISTERIO DE SALUD DE NICARAGUA (2001 – 2003)

Junio de 2004

Nancy Vollmer LeMay
Unidad de Monitoreo y Evaluación del Programa M&L

Nubia Herrera
Socorro Talavera
Consultoras Independientes

Kate Waldman
Unidad de Programas de M&L

Programa de Gerencia y Liderazgo (M&L)
Convenio Cooperativo No. HRN-A-00-00-00014-00

Management Sciences for Health (MSH)
891 Centre Street
Boston, MA 02130

# AGRADECIMIENTOS

La evaluación del programa de desarrollo del liderazgo de Nicaragua no se hubiera podido llevar a cabo sin el apoyo técnico y logístico del equipo de MSH/Nicaragua así como de varios miembros del personal del Programa de Gerencia y Liderazgo (M&L). Deseamos expresar nuestro agradecimiento por el trabajo de alta calidad realizado por el personal de MSH/Nicaragua que cooperó con el proceso de evaluación así como a los consultores que realizaron la recolección de datos cualitativos. Deseamos también expresar un agradecimiento especial a Barry Smith, Claritza Morales, Alba Luz Solorzano, Carla Martínez, Eduardo de Trinidad, Manuel Rodríguez, Olga Montalvan, Sarah Johnson, Alison Ellis, Tim Allen y Cary Porry, por su colaboración y apoyo.

Asimismo expresamos nuestro agradeciminto a los participantes del nivel Central, los equipos gerenciales de los SILAIS, los equipos gerenciales Municipales y los numerosos participantes municipales de los SILAIS de Boaco, Matagalpa, Jinotega, Masaya, Rivas, Madriz y Estelí por su buena disposición para participar en esta evaluación y proporcionar información valiosa tanto de nivel contextual como narrativo. Finalmente, agradecemos el apoyo del Ministerio de Salud de Nicaragua assí como el gran entusiasmo y visión de la promotora principal del programa de desarrollo del liderazgo, Violeta Barreto.

# INDICE

**RESUMEN EJECUTIVO** ..... **iii**

**1. Antecedentes** ..... **1**

*1.1. Contexto* ..... *1*

*1.2. Perspectiva General del Programa* ..... *2*

**2. Objetivos y Metodología de Evaluación** ..... **3**

*2.1. Objetivos* ..... *3*

*2.2. Metodología* ..... *4*

**3. Hallazgos** ..... **8**

*3.1. El proceso de desarrollo del liderazgo a nivel municipal* ..... *8*
3.1.1. Descripción del programa ..... 8
3.1.2. Entrega y replicación del programa ..... 10
3.1.3. Planes de acción municipales ..... 12
3.1.4. Mejoras percibidas en la capacidad de liderazgo ..... 16

*3.2. Desarrollo del liderazgo a nivel central* ..... *18*
3.2.1. El enfoque y el proceso ..... 18
3.2.2. El plan de acción del nivel central ..... 18
3.2.3. Mejoras percibidas en la capacidad de liderazgo ..... 20

*3.3. Desarrollo del liderazgo a nivel de los SILAIS* ..... *21*
3.3.1. El enfoque y el proceso ..... 21
3.3.2. Planes de acción de los SILAIS ..... 21
3.3.3. Mejoras percibidas en la capacidad de liderazgo ..... 23

*3.4. Clima organizacional* ..... *24*
3.4.1. Descripción del instrumento del clima organizacional de la OPS ..... 24
3.4.2. Aplicación del instrumento del clima de la OPS ..... 25
3.4.3. Cambio general en los puntajes del clima municipal por SILAIS y fase del programa ..... 26
3.4.4. Resultados del clima por municipalidad y fase del programa ..... 29
3.4.5. Comparación de las dimensiones y sub-dimensiones del clima a nivel municipal ..... 33
3.4.6. Resultados del Clima por SILAIS ..... 36

*3.5. Liderazgo en el contexto de los servicios de salud* ..... *37*
3.5.1. Efecto percibido del programa sobre los servicios ..... 37
3.5.2. Observaciones con respecto a los datos de servicio ..... 39

*3.6. Sustentabilidad de los procesos y capacidades de liderazgo* ..... *40*
3.6.1. Continuidad del programa de liderazgo ..... 40
3.6.2. Mantenimiento de los niveles de clima a través del tiempo ..... 42

*3.7. Observaciones sobre la confiabilidad interna del instrumento del clima de la OPS* ..... *44*

**4. Conclusiones** ..... **46**

**5. Recomendaciones** ..... **50**

Apéndice 1: Protocolo de Estudio de la Evaluación ..... 52
Apéndice 2: Guías de Entrevista ..... 62
Guía de Entrevista para el Grupo Focal ..... 62
Guía de Entrevista Individual para Participantes ..... 64
Guía de Entrevista Individual para el Equipo de Dirección del Municipio ..... 66

Guía de Entrevista Individual para el Equipo de Dirección del SILAIS ..... 68
Guía de Entrevista Individual para el Nivel Central MINSA ..... 70
Apéndice 3: Preguntas Claves para la Evaluación ..... 72
Apéndice 4: Herramienta de Clima Organizacional de PAHO ..... 74
Apéndice 5: Defininción de Terminos del Clima Organizacional ..... 78
Apéndice 6: Datos del Clima a Nivel Municipal ..... 81
Apéndice 7: Análisis de Costos del Programa de Liderazgo ..... 84

# RESUMEN EJECUTIVO

El Programa de Gerencia y Liderazgo (M&L) de Management Sciences for Health (MSH) y el proyecto bilateral de PROSALUD financiado por USAID e implementado por MSH, en conjunción con el Ministerio de Salud de Nicaragua (MINSA), lanzó un programa de desarrollo del liderazgo en el curso del año 2001 con el objeto de fortalecer la capacidad de los gerentes de las unidades de salud y del personal a su cargo, tanto a nivel municipal como de los SILAIS. El programa fue implementado en fases durante un período de tres años y se amplió para incluir 63 municipalidades, 7 SILAIS y el nivel central del MINSA. Un total de 1,978 gerentes, administradores y personal fueron capacitados en el programa de desarrollo del liderazgo en el curso de esos tres años.

Los objetivos del programa de desarrollo del liderazgo incluían:

- El mejoramiento del clima organizacional a nivel de las municipalidades y SILAIS participantes
- El desarrollo de capacidades de liderazgo a nivel de los equipos gerenciales de las municipalidades y SILAIS así como los gerentes y administradores claves del nivel central
- El desarrollo y publicación del Módulo de Liderazgo del MINSA consistente de unidades de auto-aprendizaje destinadas para ser implementadas a nivel municipal
- Fomentar la institucionalización del programa de desarrollo del liderazgo al interior del MINSA

Una evaluación del programa fue conducida por el Programa M&L en la primavera del año 2004 utilizando tanto metodologías cuantitativas como cualitativas.

Los objetivos de la evaluación eran:

1. Documentar el contenido y el enfoque utilizado por el programa de desarrollo del liderazgo en Nicaragua así como los resultados esperados y no esperados de cada fase del programa.
2. Evaluar la relación entre las contribuciones al programa, la implementación de los planes de mejoramiento, los resultados del clima organizacional y el desempeño de los servicios de salud. Identificar los elementos del contenido del programa, la entrega y el apoyo para el seguimiento del mismo asociados con los resultados logrados.
3. Evaluar hasta qué medida las prácticas y procesos de liderazgo, los niveles del clima organizacional y el desempeño de los servicios de salud se han mantenido en el período post-intervención para la primera y la segunda fases del programa.
4. Documentar la ampliación del programa, sus costos y el grado de institucionalización.
5. Analizar la confiabilidad interna de la herramienta del clima organizacional de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) empleada por el programa de desarrollo del liderazgo de Nicaragua.

Los resultados de la evaluación indican lo siguiente:

El programa de desarrollo del liderazgo logró su resultado principal: el mejoramiento del clima organizacional tanto a nivel **municipal** como de los **SILAIS**. Las municipalidades participantes

priorizaron las sub-dimensiones más débiles del clima en sus planes de acción y lograron mejorar estas áreas sobre otras que tal vez requerían menos atención. Un análisis de los puntajes del clima municipal sugiere que a pesar de que el impacto de las actividades de capacitación en el campo del liderazgo y el seguimiento del clima organizacional a nivel municipal fue mínimo durante la primera fase, el programa logró un efecto mayor y susceptible de medición en la segunda y tercera fases. Este es un resultado lógico dado que la primera fase sirvió principalmente como una prueba piloto para desarrollar y perfeccionar los materiales y el proceso del programa que se llevaron a cabo exitosamente en la segunda y tercera fases. Se necesita aplicar repetidamente la herramienta del clima con el objeto de determinar si los cambios en el clima municipal son sostenibles más allá del período de la intervención de desarrollo del liderazgo.

El programa municipal de desarrollo del liderazgo también dio como resultado cambios notables en el comportamiento y en ciertas competencias de liderazgo, incluyendo una comunicación mejorada entre los supervisores y los subordinados en ambos niveles. A pesar de que el programa logró una cobertura muy amplia, fue difícil realizar un seguimiento suficiente y monitorear las actividades de replicación en las municipalidades así como los esfuerzos para implementar los planes de acción, particularmente después de que finalizó la capacitación de los facilitadores.

A **nivel central**, el programa todavía se estaba implementando en el momento que se llevó a cabo la evaluación. Sin embargo, los resultados indican que los participantes del nivel central ya habían logrado avances importantes en lo que respecta a encarar el reto de alinear el Plan Nacional de Salud con el Modelo de Atención. El programa también dio como resultado un mejoramiento de las relaciones laborales y la coordinación entre las divisiones/departamentos y nuevas líneas de comunicación al interior de los programas/departamentos.

En términos del **costo del programa de desarrollo del liderazgo** y su ampliación durante un período de tres años (incluyendo el nivel municipal, los SILAIS y el nivel central), un análisis de las bases de datos correspondientes a los costos financieros del programa M&L revelaron lo siguiente:

- El número de participantes aumentó en 51% de la Fase 1 a la Fase 2. De la Fase 2 a la Fase 3, el número de participantes aumentó en 344%.
- El costo total de la primera fase del programa fue de $70,606. Este fue ligeramente superior al costo de la segunda fase, que ascendió a $54,023. La tercera fase, durante la cuál ocurrió la mayor expansión, tuvo un costo total de $339,506.
- El costo por participante disminuyó en 51% de la Fase 1 a la Fase 2, pero aumentó en 41% de la Fase 2 a la Fase 3.
- En la Fase 3, la capacitación a nivel Central y la capacitación de facilitadores en los SILAIS y a nivel de las municipales fueron las más costosas, representando el 35% y el 40% respectivamente de los gastos totales. La capacitación de participantes a nivel municipal representó un porcentaje mucho menor (11%) del total debido al hecho que no se emplearon facilitadores de MSH.
- El costo promedio por participante durante los tres años del programa fue de $241. Esto incluye el nivel de esfuerzo (LOE por sus siglas en inglés), viajes/viáticos, costos de

capacitación, y costos de monitoreo y consejería. También se incluyen los costos apropiados de salud/enfermedad/vacaciones (SEV por sus siglas en inglés), los gastos generales y las tasas del Factor de Costos Asignables (FCA).

Se espera que a medida que el programa siga expandiéndose y los SILAIS o municipalidades individuales comiencen a asumir algunos costos del programa, los costos incurridos por MSH disminuyan. A pesar de esto, habrá un costo mínimo asociado con el mantenimiento, monitoreo y evaluación del programa. Este costo mínimo se puede determinar con mayor precisión y exactitud a medida que el programa continúe, pero se seguirá manteniendo por debajo de $250 por participante si se sigue el modelo presentado en la tercera fase.

Los **factores** importantes **que contribuirán a la continuidad del programa** y su avance hacia la institucionalización incluyen:

- Amplia aceptación y adopción del programa por parte del MINSA
- El MINSA habrá publicado y adoptado módulos de liderazgo completos en conjunción con los materiales para el facilitador y los participantes.
- El instrumento para la evaluación del clima habrá sido aceptado por el MINSA e incorporado como un indicador en el Punto de Prestación de Servicios Totalmente Funcional (USTF) del proceso de monitoreo
- Existe una amplia base de facilitadores a todos los niveles que son capaces de replicar los materiales de capacitación
- El enfoque de la capacitación es de bajo costo y está funcionando (auto-aprendizaje) permitiendo una ampliación rápida y de gran alcance
- Se habrán logrado resultados exitosos hasta la fecha en términos del mejoramiento del clima organizacional a nivel municipal
- El programa de desarrollo del liderazgo responde a una necesidad imperiosa de parte del MINSA

Dos objetivos del alcance de la evaluación no fueron completados en su integridad. Las **relaciones potenciales entre los resultados del clima municipal y las estadísticas de servicio** no fueron incluidas en este informe debido a varias razones. Primero, el programa de desarrollo del liderazgo fue diseñado para mejorar el clima organizacional (como medida del resultado) y no tenía la intencionalidad de afectar los servicios de salud en forma directa. Sin un vínculo lógico o programático entre el programa de liderazgo, los niveles del clima y los servicios de salud, no se podrían hacer asociaciones. Segundo, los datos disponibles (estadísticas de servicio) correspondientes a los servicios de salud fueron insuficientes para efectuar cualquier análisis de las relaciones entre el programa y los resultados del servicio de salud.

En lugar de ello, este informe propone diseñar un estudio prospectivo en el futuro, preferiblemente un diseño de investigación de las operaciones, con el objeto de encarar este tema en cuestión. En este contexto, los indicadores de prestación de servicios se podrían seleccionar y se podría efectuar un seguimiento de los mismos desde el principio del programa en coordinación con las municipalidades participantes. Esto serviría dos propósitos: a) analizar las causas fundamentales de un servicio deficiente y posteriormente diseñar las intervenciones del

programa para encararlos, y b) responder a las prioridades municipales para mejorar los servicios de salud en lugar de medir un conjunto estándar de indicadores.

El alcance de trabajo de esta evaluación también incluye la prueba de la **confiabilidad interna de la herramienta del clima organizacional de la OPS** utilizada para recolectar datos de los resultados del programa, porque a pesar de que la herramienta fue probada en el campo, la validez de la información del instrumento no está disponible. Los análisis iniciales de los factores no fueron concluyentes debido a una agrupación particular de los datos que no pudieron ser manejados y procesados por el software de estadística disponible para la unidad de M&E. Se realizarán pruebas adicionales para determinar la confiabilidad interna de la herramienta en una fecha posterior durante el año 2004 con la colaboración de un consultor estadístico y un nuevo paquete estadístico. En el ínterin, se obtuvo una cantidad de observaciones para determinar la validez aparente del instrumento a través de entrevistas y la formación de grupos focales con los facilitadores y participantes del nivel municipal. Los resultados de estas entrevistas muestran que la herramienta aparentemente carece de validez. La mayoría de los participantes municipales, incluyendo los de la tercera fase, expresaron que habían tenido dificultades en la interpretación de varios ítems de la herramienta y pensaban que algunos de ellos no se adecuaban a su realidad a nivel local. Estas dificultades ponen en cuestionamiento la confiabilidad de los datos referentes al clima que fueron recolectados por este programa, por lo menos durante la primera fase. Sin embargo, es muy probable que los resultados de la segunda y tercera aplicación de la herramienta estén más cercanos a la verdadera medición del clima porque para ese entonce el personal de MSH/Nicaragua y los facilitadores del MINSA ya estaban más familiarizados con el instrumento y mejor equipados para explicar su uso y aclarar el significado de los diferentes puntos a los entrevistados. Adicionalmente, a través del programa, el equipo de MSH/Nicaragua realizó varias modificaciones para mejorar la herramienta particularmente en lo que respecta al tenor y redacción de ciertos puntos así como los errores de cálculo en las planillas de Excel.

Se efectúan varias recomendaciones para el nivel municipal, los SILAIS y el nivel central referentes a la continuidad del programa de desarrollo del liderazgo, incluyendo recomendaciones para encarar los aspectos más débiles del programa como el apoyo continuo a las actividades de monitoreo y seguimiento.

# 1. Antecedentes

## *1.1. Contexto*

En el transcurso de los últimos años, el Ministerio de Salud (MINSA) de Nicaragua ha estado implementando un proceso de modernización y descentralización del sector salud. Para esto se ha requerido desarrollar la capacidad gerencial y de liderazgo a todos los niveles de la organización con el fin de poder encarar los diversos retos provenientes de las presiones tanto externas como internas. Estos incluyen las crisis económicas, los cambios políticos, las crecientes demandas y necesidades de los clientes así como el letargo burocrático y la creciente apatía del personal de salud. Como una respuesta a esta necesidad, el Programa de Gerencia y Liderazgo (M&L) de Management Sciences for Health (MSH) y el proyecto PROSALUD[1], en conjunción con el MINSA, lanzaron un programa de desarrollo del liderazgo en el curso del año 2001 con el fin de fortalecer la capacidad de los administradores de establecimientos de salud y el personal a nivel municipal y de los SILAIS[2] (ver la sección 1.2 para una perspectiva general del programa de desarrollo del liderazgo). PROSALUD diseñó el programa de desarrollo del liderazgo con el objeto de complementar la estrategia del Unidad de Salud Totalmente Funcional (USTF) que incluía un conjunto de criterios para el monitoreo y evaluación de las unidades de salud participantes. El programa municipal de desarrollo del liderazgo fue desarrollado con el fin de operativizar los criterios del USTF para el liderazgo. El programa de liderazgo fue implementado en fases durante un período de tres años y fue ampliado para captar 63 municipalidades, 7 SILAIS y el nivel central del MINSA.

Una evaluación de la primera fase del programa de desarrollo del liderazgo fue conducida por el Programa M&L en el otoño del año 2002 con el propósito de evaluar los resultados del clima organizacional con anterioridad al inicio de la segunda fase. Con posterioridad a la conclusión de la segunda fase, una sistematización de los resultados tanto de la primera como de la segunda fase fue conducida durante el período mayo-junio de 2003. A pesar de que el estudio actual es parte de la serie de evaluaciones exhaustivas sobre el tema denominado Desarrollo de Gerentes que Lideran, sirve como una evaluación final de la tercera fase del Programa de desarrollo del liderazgo de Nicaragua.

El propósito de esta evaluación exhaustiva es documentar el enfoque del Programa de desarrollo del liderazgo de Nicaragua y evaluar los resultados asociados con el clima organizacional, el mejoramiento de la prestación de servicios y la sustentabilidad de la capacidad de liderazgo con posterioridad a la conclusión del período de tres años del programa de desarrollo del liderazgo con el Ministerio de Salud (MINSA). Esta evaluación responde a un conjunto común de preguntas claves cuya intención es proporcionar un aprendizaje sustantivo para el Programa M&L y el programa de desarrollo del liderazgo en Nicaragua y contribuir a una mayor síntesis de las evaluaciones del liderazgo al interior del Programa M&L. A pesar de que el trabajo que llevaron a cabo MSH y el Programa M&L en Nicaragua incluyó tanto intervenciones gerenciales

[1] PROSALUD fue la contraparte bilateral de MSH en Nicaragua, financiado por USAID desde el mes de abril de 1999 a junio del 2003. A través de esta contraparte bilateral, MSH desarrolló el programa Unidad de Salud Totalmente Funcionales (USTF) en 55 unidades de salud en tres departamentos.

[2] El término SILAIS se refiere a la división administrativa del Ministerio de Salud a nivel departamental.

como de liderazgo, este estudio se concentra solamente en el programa de desarrollo del liderazgo.

### *1.2. Perspectiva General del Programa*

El programa de desarrollo del liderazgo de Nicaragua fue implementado en tres fases durante un período de tres años [3] (ver la Tabla 1 a continuación). Con posterioridad a un diálogo inicial sobre el liderazgo conducido por el Programa M&L con funcionarios del MINSA y de la Misión de USAID en el mes de febrero del año 2001, la primera fase del programa se implementó en 13 municipalidades en los SILAIS de Matagalpa, Jinotega y Boaco entre el mes de julio de 2001 y el mes de agosto de 2002. Doce de estas fueron municipalidades prioritarias en las que PROSALUD había estado implementando el programa USTF desde 1999. La segunda fase alcanzó a las 16 municipalidades restantes de los mismos tres SILAIS entre el mes de noviembre de 2002 y el mes de junio de 2003. La tercera fase fue conducida de julio de 2003 a febrero de 2004 en 34 municipalidades de cuatro SILAIS adicionales (Masaya, Madriz, Estelí y Rivas) además de los equipos gerenciales de los siete SILAIS y 56 gerentes y administradores claves del nivel central de los directorios y departamentos del MINSA. La tercera fase del programa fue conducida como parte del Proyecto de Gerencia y Liderazgo para el Sector Salud de mayor envergadura y con múltiples componentes, implementado por el Programa M&L con el apoyo de campo y el financiamiento de la Misión de USAID. Este programa comenzó en abril de 2003 y se desarrolló en base a los muchos años de intervenciones para el fortalecimiento de la prestación de servicios en Nicaragua conducida bajo el proyecto bilateral de PROSALUD.

**Tabla 1. El programa de desarrollo del liderazgo: Participantes y Fases**

| SILAIS | Número de municipalidades por fase | | | Total |
|---|---|---|---|---|
| | **Primera Fase 2001-2002** | **Segunda Fase 2002-2003** | **Tercera Fase 2003-2004** | |
| Matagalpa | 6 | 9 | - | 15 |
| Jinotega | 5 | 3 | - | 8 |
| Boaco | 2 | 4 | - | 6 |
| Masaya | - | - | 9 | 9 |
| Madriz | - | - | 9 | 9 |
| Estelí | - | - | 6 | 6 |
| Rivas | - | - | 10 | 10 |
| **Total** | **13** | **16** | **34** | **63** |

El programa de desarrollo del liderazgo se implementó inicialmente con el fin de fortalecer las habilidades de los administradores de establecimientos de salud a nivel municipal con el objeto de seleccionar y encarar los retos organizacionales. En su tercera fase, el programa fue ampliado para incluir el desarrollo del liderazgo para los SILAIS y administradores del nivel Central. La metodología básica del programa, consistente a través de todas las fases de implementación, se

[3] En enero de 2004, el proyecto se expandió para incluir cuatro fases de desarrollo del liderazgo para los SILAIS de Managua, el Ministerio de la Familia y el Instituto Nacional de Seguridad Social, pero debido a que en ese momento se estaba llevando a cabo la evaluación, este componente no se incluyó.

basa en el modelo de desarrollo del liderazgo que incluye tres aspectos claves: identificación y resolución de un **reto** organizacional real que es facilitado a través de la **retroalimentación** y el **apoyo**.

Los objetivos del programa de desarrollo del liderazgo evolucionaron en el transcurso del programa de tres años y en el último año incluyeron los siguientes:

- Mejorar el clima organizacional en las municipalidades y SILAIS participantes
- Desarrollar las capacidades de liderazgo de los equipos gerenciales a nivel municipal y de los SILAIS y a nivel de los administradores y funcionarios claves del nivel central
- Desarrollar y publicar el Módulo de Liderazgo del MINSA consistente de unidades de auto-aprendizaje destinadas a la implementación a nivel municipal
- Fomentar la institucionalización del programa de desarrollo del liderazgo al interior del MINSA

## 2. Objetivos y Metodología de Evaluación

### *2.1. Objetivos*

Los objetivos de la evaluación actual incluían:

- Documentar el contenido y el enfoque empleado por el programa de desarrollo del liderazgo en Nicaragua, incluyendo los resultados esperados y no esperados alcanzados en cada fase del programa.

- Evaluar las relaciones entre las contribuciones al programa, la implementación de planes de mejoramiento, los resultados del clima organizacional y el desempeño de los servicios de salud (en términos de la cobertura y el uso de los servicios). Identificar los elementos del contenido del programa, la entrega y el apoyo para el seguimiento asociados con los resultados alcanzados.

- Evaluar la medida en la que las prácticas y procesos de liderazgo, los niveles del clima organizacional y el desempeño de los servicios de salud se han sostenido durante el período post-intervención para la primera y la segunda fase del programa.

- Documentar la ampliación del programa, sus costos y el grado de institucionalización alcanzado.

- Analizar la confiabilidad interna de la herramienta de clima organizacional de la Organización Panamericana de Salud (OPS) utilizada por el programa de desarrollo del liderazgo de Nicaragua.

El alcance total del trabajo para la evaluación se proporciona en el Apéndice 1.

### *2.2. Metodología*

Este estudio se basó tanto en metodologías cuantitativas como cualitativas con información de las siguientes fuentes:

1. Revisión de los documentos del proyecto, incluyendo los módulos de aprendizaje, los planes de capacitación, los informes de monitoreo, los informes de evaluación y la síntesis de la primera y segunda fases del programa de desarrollo del liderazgo, y los planes de acción desarrollados por los participantes del nivel municipal, los SILAIS y el nivel Central (disponibles para la segunda y tercera fases del programa).

2. Revisión de los resultados logrados a través de la implementación de los planes de mejoramiento a nivel municipal, de los SILAIS y a nivel central.

3. Análisis de la relación entre el clima organizacional y el desempeño de los servicios utilizando los datos del clima pre- y post-intervención y las estadísticas de servicios disponibles provistas por el MINSA. Este análisis incluye:

    - Revisión de los datos del clima pre y post-intervención para cada fase del programa así como los métodos utilizados para aplicar las herramientas del clima
    - Análisis de los datos provenientes de las aplicaciones posteriores de la herramienta del clima organizacional de la OPS en las municipalidades de la primera y segunda fase con el fin de medir los niveles de mantenimiento del clima organizacional en el período post intervención.
    - Revisión de resultados selectos de la prestación de servicios pre y post-intervención y análisis de la relación entre estos resultados y el clima organizacional para la primera y la segunda fases del programa
    - Comparación de las estadísticas de servicio pre y post-intervención de las municipalidades participantes y un área de comparación durante un período de tiempo similar

4. Entrevistas individuales y de grupos focales con los participantes y facilitadores de cada nivel del MINSA y entrevistas individuales con miembros del equipo de MSH/Nicaragua y otros informantes claves, de la siguiente manera:

    **Nivel municipal**
    - Grupos focales conformados por participantes y no participantes del programa en 18 municipalidades y un hospital[4]

[4] Se conformaron dos grupos focales en cada una de las municipalidades de la fase 1 y 2, uno con el personal de salud que había participado directamente en la nueva aplicación de los módulos de capacitación y uno con el personal de salud que no había participado. Las excepciones a esta regla incluían a San Lorenzo (fase 1) y Santa Lucía (fase 2) en las que se conformó solamente un grupo focal con los participantes porque la mayoría del personal de salud ya había participado en las réplicas de capacitación. En las municipalidades de la fase 3 casi todo el personal de salud participó en la capacitación; por lo tanto se conformó un grupo focal en cada uno de ellos con los participantes del programa.

– Entrevistas individuales con el Director Municipal, los facilitadores del nivel municipal y participantes seleccionados en 18 municipalidades y un hospital

**Nivel SILAIS**
– Entrevistas individuales con el Director de los SILAIS (cuando sea posible) o con el Sub-Director, los facilitadores departamentales (SILAIS) y el personal participante

**Nivel Central**
– Entrevistas individuales con 10 administradores y participantes del programa de 8 departamentos

**Equipo de MSH**
– Entrevistas individuales con los coordinadores del programa y los facilitadores de MSH/Nicaragua

**Criterios de selección para las entrevistas y los grupos focales**

1. Los siguientes criterios fueron utilizados para seleccionar las municipalidades que se incluirían en la evaluación:

   Fase del proyecto y ubicación geográfica:

   Las municipalidades de cada SILAIS y cada fase del programa fueron seleccionadas, pero con mayor representación de las Fases 2 y 3. Debido a que la primera fase esencialmente sirvió como una prueba piloto para desarrollar y mejorar los módulos de aprendizaje y el proceso de capacitación y replicación, solamente se escogió una municipalidad por cada SILAIS (total de tres municipalidades) para esta fase.

   Resultados del clima de acuerdo con la herramienta del clima organizacional de la OPS:

   Se seleccionaron las municipalidades basándose en la distribución de los resultados del clima de un universo compuesto por 63 municipalidades participantes. Aproximadamente dos tercios de éstas eran municipalidades con un desempeño superior en las que los niveles agregados de mejoramiento del clima sobre la línea base (más del 5% sobre la línea base) y un tercio eran municipalidades con un desempeño inferior en las que los niveles agregados del clima decrecieron o mostraron cambios insignificantes (menos del 5%) sobre la línea base.

2. Los individuos encuestados en los grupos focales participantes y no participantes a nivel municipal fueron seleccionados de acuerdo con los siguientes criterios:

   - Mezcla de personal de salud tanto de los centros de salud municipales como de varias postas sanitarias
   - Mezcla de perfiles profesionales incluyendo médicos, enfermeras, enfermeras auxiliares, técnicos y personal de apoyo (personal de limpieza y de cocina)
   - Ningún miembro del equipo administrativo municipal o personal de supervisión

3. Las personas seleccionadas para las entrevistas individuales a nivel municipal fueron escogidas basándose en los siguientes criterios:

    - Por lo menos un trabajador de salud del centro de salud que había participado en la mayoría de los talleres de desarrollo del liderazgo
    - Por lo menos un trabajador de salud de una posta sanitaria que había participado en la mayoría de los talleres de desarrollo del liderazgo.

4. Las personas seleccionadas para las entrevistas individuales a nivel de los SILAIS fueron escogidas basándose en los siguientes criterios:

    - Administrador o miembro del personal que había participado en la mayoría de los talleres de desarrollo del liderazgo
    - Facilitadores (2) del programa de desarrollo del liderazgo a nivel de los SILAIS

5. Las personas seleccionadas para las entrevistas individuales a nivel central fueron escogidas por el equipo de MSH/Nicaragua de acuerdo con lo siguiente criterios:

    - Administrador o miembro del personal que había participado en la mayoría de los talleres de desarrollo del liderazgo
    - Informante clave para el MINSA y el programa

En total, el equipo de evaluación condujo 109 entrevistas individuales con el personal de salud y los administradores a nivel municipal, de los SILAIS y a nivel central y 28 grupos focales en 18 municipalidades y un hospital. Diecisiete grupos focales se conformaron con participantes del programa y nueve estaban compuestos por no participantes. En total, 309 individuos participaron en la evaluación y estos se muestran en la siguiente tabla.

**Tabla 2. Participantes de la Evaluación por Ubicación y Fase del Programa**

| SILAIS | Municipalidad | Fase del Programa | Número de Participantes | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | Entrevistas individuales | Grupo Focal (Participantes) | Grupo Focal (No participantes) |
| **Boaco** | **SILAIS** | 1 & 2 | 2 | n/a | n/a |
| | San Lorenzo | 1 | 8 | 11 | n/a |
| | Santa Lucía | 2 | 4 | 8 | n/a |
| | San José de los Remates | 2 | 2 | 6 | 6 |
| **Matagalpa** | **SILAIS** | 1 & 2 | 4 | n/a | n/a |
| | Muy Muy | 1 | 3 | 3 | 7 |
| | San Isidro | 2 | 4 | 9 | 7 |
| | San Dionisio | 2 | 2 | 4 | 5 |
| | Municipalidad de Matagalpa | 2 | 4 | 8 | 10 |
| | Ciudad Darío | 2 | 4 | 6 | 8 |
| **Jinotega** | **SILAIS** | 1 & 2 | 4 | n/a | n/a |
| | Municipalidad de Jinotega | 1 | 4 | 2 | 9 |
| | Concordia | 2 | 4 | 5 | 7 |
| | Yali | 2 | 4 | 7 | 7 |
| **Madriz** | **SILAIS** | 3 | 3 | n/a | n/a |
| | San Lucas | 3 | 4 | 7 | n/a |
| | Palacagüina | 3 | 4 | 10 | n/a |
| **Estelí** | **SILAIS** | 3 | 4 | n/a | n/a |
| | Hospital San Juan de Dios | 3 | 4 | 10 | n/a |
| | San Nicolás | 3 | 4 | 6 | n/a |
| **Rivas** | **SILAIS** | 3 | 3 | n/a | n/a |
| | San Jorge | 3 | 4 | 7 | n/a |
| | Municipalidad de Rivas | 3 | 4 | 8 | n/a |
| **Masaya** | **SILAIS** | 3 | 4 | n/a | n/a |
| | Monimbó (Masaya Sur) | 3 | 4 | 9 | n/a |
| | Tisma | 3 | 4 | 8 | n/a |
| **Nivel central del MINSA** | | 3 | 10 | n/a | n/a |
| | **TOTAL** | | **109** | **134** | **66** |

Las guías para las entrevistas individuales y los grupo focales (Apéndice 2) fueron desarrolladas de acuerdo con las preguntas claves del alcance de trabajo del programa M&L para las evaluaciones exhaustivas sobre el tema Desarrollo de Gerentes que Lideran (Apéndice 3). Las entrevistas individuales y de grupo fueron conducidas por un miembro de la Unidad de Monitoreo y Evaluación del M&L y dos consultores locales de Nicaragua. Todas las entrevistas fueron grabadas y posteriormente transcritas con el fin de preservar las palabras que realmente fueron empleadas así como las expresiones de los entrevistados y se tuvo cuidado especial de mantener el anonimato de cada persona.

# 3. Hallazgos

## *3.1. El proceso de desarrollo del liderazgo a nivel municipal*

### 3.1.1. Descripción del programa

El programa de desarrollo del liderazgo de Nicaragua fue diseñado para preparar administradores y trabajadores de salud a nivel municipal con el fin de que asuman mayores responsabilidades y nuevos roles dentro del contexto de la reforma y la descentralización del sector salud. En Nicaragua, el MINSA tiene tres niveles administrativos: central, departamental (SILAIS) y municipal. A nivel municipal, la prestación de servicios de salud está compuesta por un centro de salud en la capital municipal y varias postas sanitarias en las áreas circundantes. El equipo gerencial a nivel municipal tiene como base el centro de salud. PROSALUD, a través de la actividad de los USTF, trabajó con 12 de las municipalidades más pobres de los departamentos de Jinotega, Matagalpa y Boaco. El marco de los USTF incluía criterios para el desarrollo, monitoreo y evaluación de los puntos de prestación de servicios. El programa municipal de desarrollo del liderazgo fue desarrollado para operativizar los criterios de los USTF para el liderazgo.

Al mismo tiempo que PROSALUD estaba desarrollando el programa de desarrollo del liderazgo como parte de la actividad de USTF, se adjudicó a MSH el convenio cooperativo para el Programa de Gerencia y Liderazgo (M&L) y MSH buscó a PROSALUD como socio para desarrollar una de las pruebas de campo iniciales sobre liderazgo. M&L había desarrollado un marco conceptual para el liderazgo que posteriormente puso a prueba durante un diálogo de dos días en febrero del año 2001 con representantes de la Misión de USAID, funcionarios del nivel central del Ministerio de Salud, personal clave de los SILAIS de Boaco, Jinotega, Matagalpa y personal del proyecto MSH/PROSALUD. El reto organizacional primordial identificado durante el diálogo fue la baja motivación a nivel de los trabajadores de salud. La falta de motivación a nivel del personal de salud a los niveles descentralizados fue asociada con la necesidad de mejorar el clima organizacional, que se convirtió en el objetivo central del programa de desarrollo del liderazgo.

La primera fase del programa fue implementado durante un período de 15 meses con las 12 municipalidades en tres SILAIS (Boaco, Jinotega y Matagalpa) que ya recibían apoyo de MSH a través de la contraparte bilateral PROSALUD (una municipalidad adicional donde no había PROSALUD también participó en el programa haciendo un total de 13 municipalidades). Esta primera fase esencialmente sirvió para desarrollar y realizar pruebas piloto con los elementos del programa de desarrollo del liderazgo. El programa tenía la intención de complementar el desarrollo gerencial y la capacitación técnica y el apoyo provisto a las municipalidades por PROSALUD. La segunda y tercera fases fueron implementadas durante un período de seis a siete meses, permitiendo que transcurra menos tiempo entre las evaluaciones de las unidades de aprendizaje y el clima. La segunda fase amplió el programa a las 16 municipalidades restantes en los tres SILAIS originales, en tanto que la tercera fase amplió la cobertura a las 34 municipalidades en cuatro nuevos SILAIS (Estelí, Madriz, Masaya y Rivas).

Los componentes programáticos básicos para el nivel municipal durante las tres fases incluían los siguientes:

1. Evaluaciones de línea base y de seguimiento del clima organizacional en todas las municipalidades participantes y a nivel del personal de los SILAIS.
2. Entrega de seis unidades de auto-aprendizaje sobre el desarrollo del liderazgo para los directores y facilitadores del nivel municipal y de los SILAIS.
3. Replicación de las seis unidades con el personal restante en las municipalidades participantes por los facilitadores municipales con el apoyo de los facilitadores de los SILAIS.
4. Desarrollo e implementación de planes de acción diseñados para encarar un reto relacionado con el clima organizacional detectado a través de la evaluación de línea base del clima organizacional.
5. Asistencia técnica y seguimiento por parte del personal de PROSALUD/M&L (primera fase) y los facilitadores de los SILAIS (segunda y tercera fase) en la aplicación de los conceptos aprendidos y la implementación del plan de acción.

Las unidades de auto-aprendizaje fueron diseñadas y desarrolladas basándose en los resultados de la aplicación de línea base de la herramienta del clima organizacional de la OPS y los resultados de las discusiones sobre temas de liderazgo con el personal del MINSA. Las unidades de aprendizaje fueron diseñadas para proporcionar a los administradores municipales y al personal de salud los conocimientos y habilidades necesarios para encarar los retos organizacionales identificados a través de la encuesta del clima. Las unidades de aprendizaje usaron la misma metodología de capacitación basada en el auto-aprendizaje – Evaluación-Capacitación-Planificación – que PROSALUD había perfeccionado durante las actividades de USTF. De acuerdo con esta metodología, los facilitadores capacitados utilizan módulos estructurados para facilitar sesiones semanales de capacitación de cuatro horas. Los módulos consisten de tres a seis unidades de aprendizaje cada uno. Utilizando estas unidades, los participantes revisan la información a nivel de su propio contexto, reflexionan sobre sus experiencias, se enriquecen conceptualmente con los materiales de capacitación y desarrollan un plan para aplicar lo que aprendieron antes de la próxima sesión de capacitación. Durante la siguiente sesión, el avance logrado en la implementación del plan es revisado por los facilitadores y el ciclo comienza nuevamente. El módulo de liderazgo fue uno de muchos módulos desarrollados por PROSALUD para la actividad de USTF.

Las seis unidades de aprendizaje del módulo de liderazgo desarrolladas en la primera fase del programa incluían:

- El Clima Organizacional como un Reto Institucional
- El Liderazgo en las Instituciones de Salud
- El Auto-Conocimiento y la Comunicación Interpersonal
- Asesoría Personal
- Negociación
- Equipos Efectivos

El marco de Liderazgo y Gerencia del Programa M&L está cubierto en la segunda unidad y constituye la base de la explicación del liderazgo dentro del contexto del sistema de salud. La

primera fase del programa de desarrollo del liderazgo sirvió para validar las unidades de aprendizaje que dieron como resultado importantes revisiones del contenido con anterioridad al lanzamiento de la segunda fase. Como resultado de esto, los temas de las unidades de aprendizaje en la segunda y tercera fases incluían:

- Cultura y el Clima Organizacional
- Análisis del Clima Organizacional
- Liderazgo en las Instituciones de Salud
- Auto-Conocimiento y Comunicación Interpersonal
- Asesoría Personal
- Negociación

En el transcurso del año pasado, las seis unidades de aprendizaje revisadas del módulo de liderazgo fueron revisadas, finalizadas y publicadas por MSH y por el MINSA como el módulo oficial para el desarrollo del liderazgo al interior del Ministerio. Este es un logro sustancial así como un paso importante hacia la institucionalización del programa de desarrollo del liderazgo dentro del MINSA.

### 3.1.2. Entrega y replicación del programa

En la primera fase, los facilitadores del Programa M&L entregaron las seis unidades de enseñanza directamente a los directores y facilitadores municipales (más a menudo a miembros selectos de los equipos gerenciales municipales) durante una serie de seis talleres. En la segunda y tercera fases, los facilitadores de MSH/Nicaragua entregaron las unidades de aprendizaje y algunas veces estuvieron acompañados por facilitadores de los SILAIS y recursos humanos (RRHH) del personal del nivel central.

Las unidades emplean una estrategia de auto-aprendizaje; cada una de ellas incluía cuatro horas de instrucción. Las tareas fueron asignadas una vez concluida la unidad para ser revisadas al comienzo del siguiente taller. En la primera fase, los talleres se realizaron cada pocos meses, dependiendo hasta cierto punto de la disponibilidad de facilitadores del Programa M&L. Para la segunda y tercera fases, los seis talleres fueron generalmente conducidos a intervalos de un mes. Las unidades incluían un manual estructurado para los facilitadores y materiales para los participantes. Utilizando este formato de capacitación y los materiales provistos en los talleres, los facilitadores municipales y de los SILAIS debían hacerse cargo de la replicación de las unidades de enseñanza con su propio personal. El programa de liderazgo fue diseñado con la intención de desarrollar un grupo extendido de facilitadores a nivel municipal y de SILAIS que son capaces de replicar el programa a una escala importante, lo que es una parte importante de la estrategia de ampliación y institutionalización del programa.

La replicación de los módulos de aprendizaje en las municipalidades no constituyó particularmente una rutina – a veces transcurrían una o dos semana entre unidades y otras veces transcurrían unos cuantos meses entre una y otra unidad. Estas interrupciones se debían a menudo a la ausencia del personal, la implementación de un programa de actividades contemporáneo organizado por los SILAIS o por el nivel central, brotes de enfermedad y campañas de inmunización. Los facilitadores intentaron diversos métodos para acomodarse a la

disponibilidad del personal y los horarios de trabajo. A menudo los facilitadores tendían a condensar la entrega de las unidades en sesiones de menor duración que las cuatro horas de instrucción asignadas o dividir la unidad en dos sesiones separadas de dos horas cada una.

De acuerdo con el diseño del programa de desarrollo del liderazgo, los facilitadores en la primera y segunda fases replicaron las unidades de aprendizaje con los miembros restantes de los equipos gerenciales municipales (usualmente consistentes de seis a diez miembros del personal incluyendo el Director, el administrador, el epidemiólogo, el director de capacitación y los supervisores de cada programa/área, etc.) y algunas veces con el comité técnico ampliado que incluye al equipo gerencial y un representante de cada unidad de salud. En general, los participantes y los facilitators apreciaron la estructura y el contenido de las unidades de aprendizaje. Para la mayoría el contenido fue interesante, inspirando y útil para su vida profesional y personal y muchos comentaron respecto a consultar las unidades para su ayuda cuando encontraron dificultades en el trabajo.

Se condujeron grupos focales conformados por no participantes de las municipalidades de la Fase 1 y Fase 2 para determinar si se habían beneficiado de alguna manera a través de los participantes del programa de desarrollo del liderazgo. Los no participantes tendían a tener pocos conocimientos acerca del programa en general y del liderazgo específicamente. Sus colegas que se habían comprometido a integrarlos en el proceso muy raras veces cumplieron su palabra. Como resultado de ello, los beneficios del programa en la primera y segunda fases primordialmente se concentraron en el equipo gerencial de la municipalidad o en el comité técnico ampliado. Los comentarios de los no participantes acerca de esta situación incluían:

- *"No sabemos cómo escogen a las personas que serán capacitadas."*
- *"Todo lo que sabemos es que escogen a unos cuantos trabajadores de salud y los mandan allá [para las replicaciones] y ahora el liderazgo se queda allá entre ellos y no le dicen nada al resto del personal."*
- *"Hemos escuchado que fueron para asistir a un taller sobre liderazgo, pero acá ¿lo han compartido con el resto de los trabajadores de salud? No."*

Aunque el programa no se pretendía incluir más que el equipo municipal de gerencia en la primera y la segunda fases, generalmente los directores municipales hubieran preferido una participación mas amplia en las replicas. La falta de recursos fue citada por los administradores municipales en la primera y segunda fase como el obstáculo más importante para una aplicación más amplia de las unidades de aprendizaje con personal municipal que no participó en la replicación. Se necesitan fondos para fotocopiar las unidades de aprendizaje, pagar los refrigerios obligatorios y muchas veces para proporcionar transporte para el personal. Unas cuantas municipalidades han tratado de encontrar diversas maneras para encarar estas limitaciones a través de la integración del desarrollo del liderazgo a la educación continua que tiende a ser un proceso presupuestado y permanente.

En la tercera fase, el equipo del proyecto MSH/Nicaragua cambió la estrategia de entrega y proporcionó apoyo financiero para que todo el personal de salud asistiera a la replicación de las unidades de aprendizaje en un esfuerzo por ampliar la participación en el programa y potenciar los beneficios del mismo. Pero incluso en la tercera fase, cuando los suficientes fondos estaban

disponibles para incluir a todo el personal municipal de la salud en las réplicas, los administradores municipales notaron que la falta de fondos comprometía su habilidad para proporcionar un seguimiento continuo a los participantes y garantizar la continuidad del programa de desarrollo del liderazgo una vez que finalizara el financiamiento del Programa M&L.

Como resultado de la estrategia de ampliación e institucionalización, se capacitó a un total de 1,978 administradores y personal de salud a través del programa de desarrollo del liderazgo en el transcurso de los tres años. La siguiente tabla muestra este incremento en la cobertura del programa.

**Tabla 3. Expansión de los participantes por fase del programa**

| Tipo de Participante | Número de participantes por fase | | | Total |
|---|---|---|---|---|
| | **Primera Fase 2001-2002** | **Segunda Fase 2002-2003** | **Tercera Fase 2003-2004** | |
| Facilitadores (municipales y SILAIS) | 32 | 40 | 129 | 201 |
| Participantes (municipales y SILAIS) | 183 | 284 | 1245 | 1712 |
| Participantes del nivel Central | - | - | 65 | 65 |
| **Total** | **215** | **324** | **1439** | **1978** |

Las municipalidades fueron generalmente visitadas una vez por el personal de MSH/Nicaragua (y algunas veces por personal de los SILAIS o del nivel central) en las fases iniciales durante la replicación de los módulos para asegurar la calidad y proporcionar una guía sobre el uso de los materiales de aprendizaje. Sin embargo, no se realizó un monitoreo continuo de la calidad del proceso de replicación. Los facilitadores municipales estuvieron de acuerdo en que hubieran apreciado un mayor apoyo y guía durante las replicaciones para confirmar si realmente dominaban el material ya que el contenido era nuevo para la mayoría de ellos. Algunos sintieron que los habían dejado solos para implementar y monitorear las replicaciones.

### 3.1.3. Planes de acción municipales

Durante la primera y segunda unidades de aprendizaje, se utiliza el proceso de mejoramiento del desempeño para guiar a los participantes para identificar los retos organizacionales claves basándose en los resultados de la evaluación de línea base del clima organizacional. Seleccionan las sub-dimensiones del clima más débiles según la medición del clima organizaicional y analizan las causas a la raíz de las debilidades. Posteriormente los participantes desarrollan planes de acción municipales para encarar los retos (las sub-dimensiones) seleccionados. Estos planes de acción fueron generalmente desarrollados por los facilitadores municipales durante los talleres de capacitación iniciales (para facilitadores) como una tarea entre las unidades de aprendizaje. Se esperaba que ellos compartieran el contenido del plan con el resto del personal de salud municipal.

Sin embargo, en la práctica los facilitadores municipales tendían a mantener informado primordialmente a su equipo gerencial municipal. Muy raras veces se informó a los miembros del personal que no formaban parte del equipo gerencial municipal, particularmente en la primera y en la segunda fases. La mayoría de los participantes que fueron entrevistados y que no pertenecían al equipo gerencial sabían que existía un plan pero no estaban familiarizados con el contenido de dicho plan, la situación del mismo o los resultados logrados. Y la mayor parte de ellos creía que el equipo gerencial era responsable del desarrollo e implementación del plan. La mayoría de los no participantes no sabían siquiera de la existencia de un plan. Por ejemplo, un no participante de la segunda fase comentó: *"Todavía hay muy poca comunicación entre el liderazgo, la administración y el resto de los trabajadores de salud. Vivimos aislados de lo que les pasa a ellos. Para saber los resultados del plan, en primer lugar los necesitamos para aclarar cuál es el enfoque del plan y cuál es el propósito del mismo."*

Aparentemente esta situación había mejorado para la tercera fase y se proporcionaba retroalimentación sobre el progreso de los planes de accion con mayor frecuencia, por lo menos al comité técnico y en muchos casos al resto del personal municipal. El personal de salud en la tercera fase tendía a estar más familiarizado con el contenido del plan de acción municipal así como con la situación de las mediciones del clima que constituían las bases de los planes. La diferencia puede deberse tanto a una función de tiempo (la tercera fase finalizó recientemente y por lo tanto la información era más fresca) y a un diseño mejorado del proyecto. Un mayor número de miembros del personal de salud participaron en la replica de las unidades de aprendizaje en la tercera fase, lo que proporcionó a los facilitadores municipales y de los SILAIS un vehículo conveniente para compartir información en lugar de confiar solamente en las reuniones personales o en asambleas especiales.

Los directores y facilitadores municipales generalmente decían que habían logrado una amplia participación del personal de salud en la implementación del plan de acción. Sin embargo, esto depende de la definición de participación. A través de todas las fases, la mayor parte del personal de salud que fue entrevistado explicó que el plan era manejado y dirigido por el equipo gerencial. Ellos "participan" cuando se les notifica que una actividad específica ha sido programada por los facilitadores municipales, pero tienen muy poca responsabilidad activa en la implementación de las actividades del plan. Solamente en unos cuantos casos – San Lorenzo es el más notable – el equipo gerencial ampliado ha formado grupos de trabajo responsables de la conducción de actividades, como el mantenimiento regular del mural informativo del centro de salud con materiales e información actualizada.

En términos del contenido de los planes de acción municipales, se notaron varios elementos comunes entre los retos seleccionados y las actividades propuestas. Las municipalidades en las tres fases tendían a concentrarse en retos similares: El *reconocimiento de contribuciones*, *intercambio de información (comunicación)* y *compromiso con la productividad* fueron los retos seleccionados con mayor frecuencia. También se notó una tendencia a proponer actividades similares para encarar estos retos, probablemente porque los planes fueron desarrollados y compartidos con otros participantes durante los talleres de capacitación. Estos incluían:

- reuniones más regulares del comité técnico y/o asambleas generales del personal para mejorar la comunicación entre la planta gerencial y el personal

- murales informativos públicos para compartir información
- exhibición de organigramas, normas y políticas del MINSA
- exhibición de los horarios del personal en los centros de salud
- revisiones más sistemáticas del desempeño
- capacitación periódica para el personal de salud municipal
- certificados para reconocer el buen desempeño

Este tipo de actividades, encontradas en la mayoría de los planes de acción disponibles para la revisión (ningunos estaban disponibles de los municipios de la Fase 1 mientras que la mayoría estaba disponible a partir de la Fase 2) eran genérico. A excepción de nuevas actividades tales como los murales informativos, certificados de reconocimiento, y en un caso una bandera entregada a las unidades de la salud para reconocer el logro de las metas, la mayoría de las acciones en los planes eran las cosas que el equipo municipal hacía en algun momento u otro (e.g. las reuniones técnicas, las revisiones de desempeñ, exhibición de normas y políticas, etc). Según los participantes y los miembros del equipo de gerencia, la diferencia tenía que ver con ***la manera en que el equipo de gerencia llevó a cabo la actividad***. Como resultado del programa de liderazgo, estas actividades que parecían ordinarias tendían a ser más sistemáticas, más participativas (especialmente las reuniones con todo el personal), y más transparentes. Para la primera vez, el personal municipal se sentía más incluido en las decisiones tomadas por el equipo de gerencia y creía que sus opiniones eran importantes. Éstos cambios percibidos, y también ésos presentados en la sección 3.1.4 abajo, ayudan a explicar los cambios medibles en el clima organizacional presentados en la sección 3.4 de este informe.

La mayoría de los facilitadores municipales revisaron el avance logrado por sus planes de acción de manera regular con los equipos gerenciales municipales durante el programa. Ellos también dijeron que habían compartido esa información con el resto del personal municipal durante las reuniones regulares del personal o en las asambleas de todo el personal, pero la mayoría de los participantes entrevistados indicaron que después de los primeros meses del programa, ya no fueron informados sobre la situación de dichos planes. No obstante, en estos casos donde no estaba actualizado el personal municipal sobre el contenido o el progreso del plan de acción, tendía a observar que los miembros del equipo de gerencia se comunicaron de una manera más regular y más abierta con el personal municipal.

El seguimiento y monitoreo desde el exterior de la municipalidad por parte de las autoridades de los SILAIS o el personal de MSH/Nicaragua fueron más esporádicos que sistemáticos. En la primera fase, MSH tendió a combinar las visitas de apoyo técnico para la actividad de USTF con el seguimiento de los planes de acción del componente de liderazgo. Desde el punto de vista de las municipalidades, este arreglo funcionó bien porque estaban en condiciones de encarar conjuntamente los temas de liderazgo y gerencia de sus centros de salud. En la segunda y tercera fases, sin embargo, ya no se implementó el desarrollo del liderazgo dentro del contexto de la actividad PROSALUD-USTF. En lugar de ello, se convirtió en un proyecto individual a medida que el proyecto PROSALUD en general finalizaba. Se visitó las municipalidades generalmente una vez durante el programa de desarrollo del liderazgo para monitorear la calidad de la capacitación replicada y examinar el avance logrado en la implementación de los planes de acción. Era demasiado costoso para MSH proporcionar el monitoreo y seguimiento continuo con una cobertura amplia del programa y recursos humanos limitados.

Cuando se efectuó un seguimiento, en la mayoría de los casos, solamente se contactó al director y a los facilitadores municipales durante la visita; el personal de salud participó en raras ocasiones. Esto explica por qué la mayor parte del personal de salud no estaba familiarizado con las actividades de monitoreo o seguimiento que fueron llevadas a cabo por los SILAIS o por MSH/Nicaragua. Se logró consenso a nivel de los facilitadores y directores de que el enfoque de la visita de seguimiento era asegurar que los materiales de capacitación para las replicaciones hubieran sido entregados y para registrar el número de actividades que se completaron. Las barreras para la implementación de ciertas actividades fueron también discutidas y se ofrecieron sugerencias. Pero no se proporcionó asistencia técnica con respecto a las competencias o estrategias de liderazgo que se podrían utilizar para mejorar la implementación de los planes. Los facilitadores municipales tendían a sentir que la sustancia de la retroalimentación durante las visitas de seguimiento no fue de gran valor.

Sin embargo, los facilitadores municipales examinaron el avance logrado al principio de cada unidad de aprendizaje nueva (i.e. durante la capacitación de facilitatdores) y recibieron retroalimentación de los facilitadores de MSH/Nicaragua, que ellos consideraron valiosa y aplicable a sus propias situaciones. La responsabilidad de realizar un seguimiento a los facilitadores municipales después de completar los seis talleres (y su replicación a nivel local) se dejó en manos de los SILAIS, pero esta actividad se realizó muy raras veces.

Un facilitador municipal notó una situación que se describía comúnmente: "*Durante los talleres de facilitadores recibimos mucho apoyo de MSH… y cuando estábamos implementando las replicaciones recibimos apoyo una vez de alguien de MSH; posteriormente nos dejaron prácticamente solos para implementarlas a nivel municipal. Ellos acordaron que los SILAIS realizarían una ronda de supervisiones, pero para ser honestos, los SILAIS nunca estuvieron con nosotros durante ninguna de la replicaciones."*

Otro facilitador municipal explicó que el monitoreo concluyó después de que se completó la entrega de las unidades: "*las cosas en nuestro plan han sido discontinuadas debido a la falta de monitoreo, necesitamos monitoreo ahora que el persona de PROSALUD ya no está acá, porque ellos solían venir y preguntar cómo estaban marchando las cosas…"*

La implementación de los planes de acción varió a nivel de las diversas municipalidades participantes. Las municipalidades en las tres fases tendían a comenzar la implementación de actividades en su plan durante el programa de desarrollo del liderazgo pero la implementación de los planes no fue homogénea una vez que las seis unidades de aprendizaje fueron entregadas y replicadas. Una revisión de los planes de acción con los administradores de las municipalidades y un hospital visitado durante la evaluación revelaron que menos de la mitad habían implementado completamente sus planes. Las razones que dieron incluían: la falta de monitoreo por parte de MSH/Nicaragua o de los SILAIS; la falta de un amplio conocimiento de los planes por parte del personal municipal; la interferencia de otras prioridades como las campañas de salud; y la carencia de recursos financieros para financiar ciertas actividades, como el reconocimiento al buen desempeño del personal a través de la entrega de diplomas o otros métodos costosos. Por otra parte, varias de las municipalidades visitadas (una de la primera fase en Boaco y tres de la segunda fase en Matagalpa) ya han desarrollado un segundo plan de acción para proporcionar seguimiento al avance logrado y/o encarar las deficiencias adicionales en el

clima organizacional. Si los planes de acción municipales se consideran ser un elemento importante del programa de liderazgo, se debe proporcionar mayor atención y seguimiento para apoyar su implementación.

### 3.1.4. Mejoras percibidas en la capacidad de liderazgo

Los miembros de los equipos gerenciales municipales y los participantes del programa de todas las fases tendían a notar un mejoramiento en el desempeño del personal de salud (incluyendo el personal de los centros de salud municipales y de las postas sanitarias) que habían participado en el programa de desarrollo del liderazgo. Estos incluyen una mayor cooperación y disposición para asumir nuevas tareas; un aumento de la motivación, mayor entusiasmo e interés en su trabajo; y mejor coordinación entre el personal para poder completar sus tareas particulares. El personal de salud se siente más involucrado en las actividades de la municipalidad, tiende a trabajar en equipo con mayor frecuencia y está más preocupado por cumplir sus indicadores y lograr sus metas municipales de lo que había estado anteriormente.

Los participantes generalmente definieron el objetivo general de sus planes de acción municipales como el mejoramiento de las relaciones interpersonales, que ellos reconocían como uno de los principales problemas que afectaban a sus centros de salud y postas sanitarias. En un grupo focal, un participante comentó: "*Como tenemos poca capacidad para negociar y para comunicarnos unos con otros, el reto consiste en tratar de eliminar los conflictos entre nosotros y si hay conflictos, tratar de mejorar las estrategias a través de los módulos [unidades de aprendizaje].”*

Como resultado de esto, los trabajadores de salud y el personal gerencial notaron que aumentó la solidaridad en sus unidades de trabajo y que existía una mayor inclinación a trabajar en forma conjunta para alcanzar las metas comunes. En las palabras de uno de los participantes, "ya *no funcionamos como islas como lo hacíamos anteriormente.*" Otro comentó *“hemos mejorado la comunicación en nuestro equipo con el propósito de encarar y resolver los problemas juntos.”* Otro comentario relevante incluyó:

- *“Anteriormente nosotros [en el centro de salud] preguntábamos si nos pagarían viáticos para realizar las visitas de supervisión a las postas sanitarias –solíamos decir que si no nos pagaban no iríamos. En cambio ahora no, porque somos más conscientes y ayudamos siempre que una posta sanitaria nos necesita. Si la posta sanitaria necesita apoyo adicional le prestamos nuestra ayuda. Por ejemplo la posta sanitaria Inferno solamente cuenta con dos personas, un médico y una enfermera auxiliar, y cubre áreas muy remotas, de modo que cuando piden ayuda…formamos un equipo de 10 a-12 personas [del centro de salud] para ir a apoyar a la posta sanitaria…”*

- *“El programa ha servido para sensibilizarnos para cualquier cosa que pase en la unidad de salud, por pequeña que esta sea; cuando alguien nos pregunta algo, no nos quedamos sentados, ayudamos a esa persona, cada uno de nosotros colabora…”*

- *“Ahora estamos más dispuestos a aceptar; podemos acepar críticas constructivas y podemos trabajar de manera conjunta.”*

Sin embargo, estas mejoras no se distribuyen en forma uniforme en todas las municipalidades. En unas cuantas de las municipalidades visitadas, los participantes describieron un clima tenso e improductivo en el que las relaciones laborales entre los trabajadores de salud y el personal administrativo y gerencial no habían mejorado o por el contrario, éstas se habían deteriorado. Estas respuestas tendían a coincidir con los resultados de la evaluación del clima en las municipalidades en las que el clima no había cambiado o había empeorado (los datos del clima se proporcionan en la siguiente sección). En estas municipalidades, el desempeño de los participantes no había cambiado; y en cambio ellos tendían a continuar trabajando con las mismas actitudes y comportamientos de antes. Algunos integrantes del personal de salud expresaron este resultado de la siguiente manera:

- *"Sigue existiendo un mal trato de parte de los supervisores; deberían emplear una mejor comunicación para eliminar una serie de problemas entre los colegas."*

- *"Supuestamente la gente que asistió a los talleres debería haber realizado cambios pero estos cambios no se han dado; la gente está igual o peor."*

En términos de los supervisores municipales, en general el personal municipal notó importantes modificaciones en el comportamiento de sus supervisores y una notable mejoría en los estilos de comunicación entre los supervisores y sus subordinados. Los cambios más comunes y relevantes incluyen: los supervisores tienden a brindar más apoyo y comprenden mejor las necesidades del personal, son más comunicativos con el personal y más asequibles, invierten más en programas municipales y tienen menos temor a reconocer o exponer sus propias deficiencias. Tienden a escuchar las opiniones del personal y a tomarlas en cuenta. Adicionalmente, existe un mayor reconocimiento del desempeño del personal ahora que "*en las visitas de supervisión no solamente ven lo malo"* y es más probable que critiquen o reprendan al personal en privado. Todos estos cambios notados tienen que ver con las competencias de liderazgo cubiertas en el módulo de capacitación en liderazgo.

De la misma manera, los supervisores tienden a percibir cambios en su propio desempeño. Por ejemplo, tienen menos temor al cambio, luchan para motivar al personal de salud a mejorar la calidad de su trabajo y han tratado de acercarse y ser más asequibles al personal. Ellos creen que el programa de desarrollo del liderazgo proporcionará las herramientas para ayudarlos a comprender mejor su rol como líderes y para manejar mejor sus unidades de salud apoyando los procesos de conformación de equipos. De manera significativa han aprendido a escuchar, reflexionar, reconocer sus propios errores, negociar y delegar funciones.

Con respecto a su desempeño como líderes, los directores y facilitadores municipales apreciaron la guía y la retroalimentación que recibieron de MSH/Nicaragua durante los talleres para facilitadores. Sin embargo la mayoría de ellos dice que ahora que los talleres han concluido, han recibido poca retroalimentación de los SILAIS correspondientes o de los funcionarios del nivel central para reforzar los cambios que han realizado en sus comportamientos o estilos de liderazgo.

### *3.2. Desarrollo del liderazgo a nivel central*

#### 3.2.1. El enfoque y el proceso

En la tercera fase del programa (julio de 2003 al presente), un programa separado de desarrollo del liderazgo fue diseñado y entregado para los SILAIS y el nivel Central que consistía de los siguientes componentes claves:

1. Diálogo sobre liderazgo para definir los retos que encara el MINSA e identificar las competencias de liderazgo individuales
2. Cuatro talleres de dos días de duración sobre el desarrollo del liderazgo para el personal del nivel central y los SILAIS
3. Taller de evaluación final
4. Consejería y seguimiento provisto por MSH/Nicaragua

Sesenta y un administradores y personal del nivel central participaron en el programa del nivel central, la mayoría de ellos (54%) asistieron a todas las actividades de capacitación. La asistencia a cada taller fluctuó entre 46 y 50 participantes. Como un signo sólido de apoyo, el Ministro y el Viceministro asistieron a algunos talleres. El objetivo de este programa de desarrollo del liderazgo era encarar el reto de adecuar el Plan Nacional de Salud (2003-2008) con el Modelo de Atención[5]. Inicialmente los participantes habían definido estos temas como dos retos separados, pero eventualmente vieron la necesidad y los beneficios de alinear los dos como un solo reto primordial.

Los participantes entrevistados explicaron que la necesidad de encarar este reto provenía de:

- *"La necesidad de integrar las distintas divisiones porque ahora todas estaban dispersas y trabajando separadamente."*
- *"No podíamos seguir trabajando cada persona en su área sin conexiones."*
- *"La búsqueda de una mejor manera de organizar las reformas."*
- *"El MINSA estaba en el proceso de liderazgo y modernización y necesitábamos estimular todas las actividades que teníamos la intención de implementar para tener éxito en la transformación, romper los paradigmas existentes y adoptar una actitud positiva hacia el cambio…"*

Los temas cubiertos en los talleres se basaron en la evaluación de las prácticas y competencias de liderazgo y en la selección de las más necesarias para encarar el reto institucional seleccionado: cambiar el estilo gerencial, el pensamiento estratégico, la comunicación y la negociación.

#### 3.2.2. El plan de acción del nivel central

A través de todo el programa, los participantes desarrollaron un plan para guiar la integración de las dos estrategias principales del MINSA – el Plan Nacional de Salud y el Modelo de Atención – con el fin de poder responder mejor a las necesidades de la población nicaragüense. La

[5] El Modelo de Atención establece los planes operativos para el MINSA e identifica los diferentes tipos y la organización de servicios necesaria para lograr los objetivos del plan nacional

necesidad de alinear ambos procesos fue identificada como un reto prioritario para el MINSA y servirá como "*nuestro apuntalamiento para los siguientes años."* Encarar este reto significa involucrar y obtener el consenso de todas las divisiones y departamentos a nivel central al interior de una cultura organizacional de desorganización y desorden administrativo y operativo.

Hasta la fecha, los participantes del nivel central siguen en el proceso de implementar el plan. Para coordinar y guiar los procesos internos necesarios para asegurar su implementación, los participantes han conformado cuatro grupos de trabajo con las siguiente designaciones: Coordinación/Integración, Comunicación, Monitoreo y Motivación/Retroalimentación. Los miembros de estos grupos describen sus dificultades para reunirse regularmente debido a la falta de tiempo, las múltiples tareas que deben realizar simultáneamente y la sobrecarga de trabajo ocasionada por lo que ellos llaman "*el activismo constante que experimentamos y que tiende a saturar y dejar de lado nuestras agendas planificadas*." Las barreras para la implementación del plan en sí incluyen: los estilos de trabajo aislado entre los departamentos; la resistencia al cambio y la comunicación insuficiente entre los diferentes departamentos y divisiones; y la falta de retroalimentación con respecto al proceso por los participantes a otros miembros de sus divisiones o departamentos.

Sin embargo, los participantes han logrado avances notables en lo que respecta al plan, especialmente dado el contexto difícil del nivel central y la naturaleza complicada del reto que han seleccionado. Los avances que valen la pena mencionar incluyen:

- Desarrollo y consenso sobre el marco conceptual para el Plan Nacional de Salud y un Modelo de Atención finalizado
- Desarrollo y consensos con respecto a un formato y una agenda conjunta para integrar el Plan de Salud y el Modelo de Atención
- El establecimiento de una Comisión permanente de Liderazgo Técnico que se responsabilice de la toma de decisiones y el seguimiento para el proceso de liderazgo a nivel central
- Organización de los cuatro grupos de trabajo de liderazgo mencionados más arriba
- Coordinación de reuniones entre los comités técnicos responsables del Plan de Salud y del Modelo de Atención

Estos avances corresponden a las cuatro etapas identificadas para la implementación del plan:

- Coordinación del Plan de Salud y los comités técnicos del Modelo de Atención
- Desarrollo de documentos claves
- Discusión técnica y consenso con respecto a los documentos producidos
- Difusión, comunicación y adopción del proceso por parte del MINSA

Debido a que todavía hay numerosas actividades en desarrollo y encarar este reto es primordial para el MINSA, el programa del nivel central fue ampliado hasta el mes de junio de 2004 con la asesoría continua y el seguimiento de MSH/Nicaragua.

### 3.2.3. Mejoras percibidas en la capacidad de liderazgo

Los participantes encuestados a nivel central mencionaron numerosos cambios como resultado de su participación en el programa de desarrollo del liderazgo. Entre los más sobresalientes están una mejor coordinación y el hecho de que los directores de las diversas divisiones y departamentos que participaron en el programa ahora comparten información; un aumento en la participación del personal de estos departamentos/divisiones en la toma de decisiones; y una atmósfera de trabajo más positiva y una mejor distribución de tareas entre el personal al interior de su grupo de trabajo o programa inmediato. Los participantes también indican que existe una comunicación más frecuente con respecto al avance de las actividades del programa y temas ministeriales más amplios entre los directores que participaron en el programa y su personal.

- *"Nos estamos concentrando más en la integración de procesos, evitar conflictos e incluir un mayor número de miembros del personal."*
- *"Siempre hay alguien que dirige, pero él/ella es más abierto(a) ahora."*
- *"Tenemos más reuniones con los equipos conformados por el personal para mejorar la comunicación."*
- *"El comité técnico [central] se ha ampliado y otros directores han comenzado a asistir; anteriormente solo estaba abierto para el personal del nivel más alto y ahora la gente de diferentes equipos [divisiones] está asistiendo."*

En términos de los cambios en sus comportamientos y estilos de liderazgo, los directores y supervisores entrevistados desean crear relaciones de trabajo más armoniosas con otros jefes de departamentos, compartir información con su personal sobre una base más regular e incluir a un mayor número de integrantes del personal en la toma de decisiones. Las expresiones de estos cambios incluyen:

- *"Escucho lo que los otros dicen y trato de comprenderlos."*
- *"El programa de desarrollo de liderazgo me ha ayudado a delegar funciones y a descentralizar actividades; nuestras agendas ahora se elaboran en base a consenso."*
- *"Anteriormente yo quería hacer todo el trabajo solo, y me olvidaba que habían otras personas a mi alrededor con las mismas capacidades que podían hacer el trabajo, y esto me ayudó a descentralizar las actividades y delegar una mayor parte del trabajo del departamento."*
- *"Los procesos [del programa de desarrollo del liderazgo] nos ayudan a trabajar con datos y evidencias en lugar de percepciones individuales y suposiciones erradas."*

En términos de los cambios en el desempeño de su personal, los directores y supervisores generalmente los caracterizaron como "*sutiles*." Uno de ellos explicó que *" no es fácil cambiar el paradigma, y más aún cuando existe una costumbre de cómo hacer las cosas…y no realizamos un esfuerzo máximo para cambiar."* Esta observación fue confirmada por otros participantes entrevistados que sostuvieron que ellos habían experimentado muy poco cambio en la manera que coordinan o se comunican unos con otros, por lo menos al interior de los departamentos individuales. El personal del departamento ha seguido trabajando de manera aislada *"trabajando por programa… no existe una visión integral, cada uno hace lo que le corresponde; estamos*

*tratando, estamos adoptando pasos, pero todavía no lo hemos logrado [cambio]".* Un comentario que se hizo eco a nivel de varios participantes del personal: *"para lograr un cambio radical se necesita capacitar a todo el personal."* De la misma manera otro indicó que *"poco a poco ellos [el personal] han sido integrados a los procesos…pero pocos de nosotros lo hubiéramos logrado solos por cuenta propia."*

### *3.3. Desarrollo del liderazgo a nivel de los SILAIS*

#### 3.3.1. El enfoque y el proceso

Durante la primera fase, los facilitadores de los SILAIS recibieron el mismo contenido que los de las municipalidades y lo replicaron con su personal gerencial. Los mismos tres SILAIS y facilitadores participaron en la segunda fase y continuaron el proceso que ya habían comenzado en sus SILAIS. En la tercera fase, se inició un programa diseñado especificamente para el nivel de los SILAIS lo que fue muy similar a la intervención de desarrollo del liderazgo del nivel central descrita más arriba. En esta fase, 5 a 6 participantes de los tres SILAIS originales (Boaco, Jinotega y Matagalpa) así como los SILAIS (Estelí, Madriz, Masaya y Rivas) de la fase 3 fueron incluidos.

Entre los siete SILAIS de la tercera fase, solamente Masaya capacitó a todo su personal en el módulo de liderazgo. Boaco y Madriz capacitaron a la mitad del personal de los SILAIS en tanto que Matagalpa, Jinotega, Estelí y Rivas incluyeron a una tercera parte del mismo. Los participantes explicaron que las principales limitaciones para incluir a todo el personal en los talleres de replicación fueron la falta de financiamiento y los horarios de trabajo incompatibles. Los talleres de replicación se realizaron después de que los facilitadores de los SILAIS regresaron de su capacitación en liderazgo. Estos talleres fueron dirigidos principalmente a nivel de los equipos gerenciales y jefes de departamentos de los SILAIS. La intención fue *"en primer lugar unificar al equipo gerencial de modo que pudiera trabajar en forma conjunta y coordinada en lugar de separadamente como lo había estado haciendo hasta el momento"*, porque el Programa de desarrollo del liderazgo de los SILAIS *"se concentra un poco más en el equipo gerencial y esta experiencia será transmitida posteriormente al resto del personal de los SILAIS."*

#### 3.3.2. Planes de acción de los SILAIS

En la primera y segunda fases del programa, los facilitadores y los equipos gerenciales de los SILAIS desarrollaron planes de acción basados en los resultados de sus evaluaciones del clima organizacional, pero en general éstos no fueron implementados en su integridad por los SILAIS y MSH/Nicaragua no realizó un seguimiento cuidadoso de los mismos. Durante la tercera fase, sin embargo, el programa puso mayor énfasis en los planes de acción de los SILAIS. Los retos seleccionados por los SILAIS participantes en la tercera fase incluían:

| SILAIS | Reto seleccionado (Fase 3) |
|---|---|
| Boaco | Restituir la motivación para trabajar en equipos al interior de un entorno hostil |
| Jinotega | Mejorar el desempeño del personal administrativo en los SILAIS y en las municipalidades de acuerdo con las nuevas funciones y estándares |
| Matagalpa | Mejorar el intercambio de información entre los miembros del equipo gerencial, los jefes de programas y el resto del personal en los SILAIS |
| Estelí | Mejorar el clima organizacional con respecto a la comunicación |
| Madriz | Mejorar la participación del personal de los SILAIS afectando así el intercambio de información. |
| Masaya | Mejorar los procesos de comunicación entre el primer y el segundo nivel de atención |
| Rivas | Sistema de monitoreo sistemático que identifica los problemas y orienta el desarrollo de intervenciones para encarar el mejoramiento de los servicios de salud |

Los planes de acción fueron desarrollados basándose en un análisis de las necesidades, problemas y debilidades de los diferentes departamentos y programas de los SILAIS: *"cada participante trajo consigo de su oficina las metas, el plan de trabajo y los problemas comunes y luego ellos [los miembros de cada SILAIS] seleccionaron los elementos comunes a todos ellos."* También consideraron los datos estadísticos de los programas de salud y los resultados de sus respectivas evaluaciones de línea base del clima organizacional.

El avance logrado en la implementación de los planes de acción ha variado a nivel de los diferentes SILAIS y todos ellos están aún en el proceso de implementación. Las barreras para la implementación que comúnmente se citaban incluían la falta de tiempo, la identificación de otras actividades prioritarias, la rotación de directores y una falta de seguimiento constante por parte de los facilitadores de los SILAIS. Los participantes tendían a caracterizar las dificultades de la siguiente manera:

- *"La implementación ocurrió durante los cursos pero no hemos hecho nada desde entonces."*
- *"Nadie realizó un seguimiento después del programa."*
- *"Durante los talleres ellos compartieron información acerca del plan [con el personal], después trataron de implementarlo pero no lograron avanzar."*

Cada plan contiene un conjunto de indicadores para medir el logro de los retos, pero los datos correspondientes a estos indicadores no estaban disponibles en ningún SILAIS. Los facilitadores de los SILAIS generalmente no utilizaban los indicadores sino que tendían a monitorear la conclusión de las actividades del plan durante las reuniones regulares de la planta gerencial. En términos de la provisión de retroalimentación para el personal con respecto al avance de los planes de acción y los resultados de las evaluaciones del clima, se notaron patrones similares a nivel de los SILAIS en el nivel municipal. Los facilitadores de los SILAIS proporcionaron muy

poca retroalimentación a excepción del equipo gerencial. El resto del personal de los SILAIS aparentemente no estaba familiarizado con los planes y el avance del programa. Una vez más, el plan residía a nivel del equipo gerencial y a menudo era visto como una responsabilidad de los facilitadores.

### 3.3.3. Mejoras percibidas en la capacidad de liderazgo

La replicación de las unidades de liderazgo y la implementación de los planes de acción a nivel de los SILAIS está asociada principalmente con una comunicación más abierta, tanto horizontal como vertical; roles y funciones del personal mejor definidos; y un uso más consistente del trabajo en equipo. Los miembros del personal que fueron entrevistados tendían a estar más motivados para completar su carga de trabajo y era menos probable que se atuvieran al *status quo* de los anteriores estilos y relaciones de trabajo. Como resultado de ello, es más probable que trabajen en equipos y con miras a evitar conflictos. Por ejemplo:

- *"Compartir información se ha tornado en una actividad más fluida entre los directores y el personal… y el ambiente de trabajo es menos tenso."*

- *"Buscamos nuevas formas de hacer nuestro trabajo."*

- *"Trabajamos juntos en equipos más a menudo para lograr las metas."*

Los participantes también notaron cambios de comportamiento a nivel de los supervisores, incluyendo los siguientes:

- *"Discreción en lo que respecta a las reprimendas a los miembros del personal en público."*

- *"El director participa más en los diferentes programas y se muestra más preocupado por mantener los niveles del clima organizacional."*

- *"Mi supervisor tiene ahora la capacidad para ser auto-crítico."*

En términos del seguimiento y apoyo externo, la mayoría de los participantes hacen referencia a la guía proporcionada por MSH/Nicaragua durante los talleres y las visitas de monitoreo efectuadas al comienzo del programa; del nivel central "*no hemos recibido ninguna asistencia o monitoreo."* Sin embargo, el director de un SILAIS explicó de donde derivaba la retroalimentación con respecto a su desempeño: *"El hecho de que estemos evaluando constantemente el clima organizacional ha servido de alguna manera como una fuente de retroalimentación para mi persona."*

### *3.4. Clima organizacional*

Esta sección examina el resultado principal del programa de desarrollo del liderazgo: el mejoramiento del clima organizacional en las municipalidades y SILAIS participantes del MINSA. El clima es una medida de las percepciones de los miembros de la organización en relación con la realidad objetiva: las metas, la estructura y el funcionamiento de la organización. Las percepciones individuales de dicha realidad y sus reacciones en términos de las expectativas, necesidades y deseos, determinan el nivel de motivación y satisfacción de los empleados.

#### 3.4.1. Descripción del instrumento del clima organizacional de la OPS

El clima organizacional fue evaluado a través del uso de un instrumento diseñado y probado en el campo por el Proyecto Subregional de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) para el Desarrollo de Habilidades Gerenciales en el Sector de Servicios de Salud. Esta herramienta está diseñada para ser administrada por los administradores de establecimientos de salud y el personal a su cargo, sin importar el nivel de la organización. El instrumento contiene un conjunto de 80 ítems acomodados al azar (declaraciones de comportamiento) que reflejan las percepciones individuales acerca de la organización y el lugar de trabajo inmediato de los individuos. Los participantes responden a cada una de estas declaraciones, indicando si la declaración se aplica o no (sí/no) al entorno particular de su organización o al supervisor inmediato (dependiendo de la declaración).

Los 80 ítems están divididos en cuatro áreas o dimensiones críticas del clima que tienen la intencionalidad de proporcionar una imagen comprehensiva de la organización:

**Liderazgo:** la influencia ejercida por ciertos individuos, particularmente administradores, sobre el comportamiento de otros para poder lograr ciertos resultados.

**Motivación:** las intenciones y expectativas de un individuo al interior de su entorno organizacional.

**Reciprocidad:** las relaciones basadas en dar y recibir entre el individuo y la organización

**Participación:** la participación y contribución de los individuos y los grupos formales e informales para lograr los objetivos de la organización

Cada dimensión del clima está basada, a su vez, en diferentes sub-dimensiones. Las sub-dimensiones representan una consolidación de cinco ítems de la herramienta y la dimensión del clima es la consolidación de cuatro sub-dimensiones. Debido al diseño particular del instrumento, el sistema de puntajes tiene muchos niveles. Cada uno de los 80 ítems recibe una respuesta afirmativa o negativa ("sí" o "no") con un valor correspondiente de uno o cero puntos, respectivamente. Los datos faltantes son excluidos del puntaje. El puntaje para cada ítem es calculado sumando todas las respuestas para obtener un subtotal que luego es dividido por el número de respuestas válidas. El rango de valores posibles para cada ítem está entre cero y uno (es decir una proporción). Los puntajes de cinco ítems o proporciones son posteriormente

sumados para obtener un total de 16 puntajes de las sub-dimensiones, cada una de ellas con un rango de cero a cinco. Los puntajes de las cuatro sub-dimensiones son posteriormente promediados para obtener los puntajes de cuatro dimensiones, cada una de ellas con un rango de cero a cinco. El puntaje total del clima se calcula como el promedio de los cuatro puntajes de las dimensiones. Este puntaje final del clima tienen una vez más un rango que fluctúa entre cero y cinco. Los individuos que desarrollaron la herramienta de la OPS sugieren que dado el rango de puntajes posibles, un puntaje de tres representaría una media del puntaje o un puntaje meta para cada dimensión y para el puntaje general del clima.

**Tabla 4. Dimensiones y Sub-dimensiones del instrumento del clima de la OPS**

| Dimensiones (4) | Sub-dimensiones (16) |
|---|---|
| Liderazgo | • Dirección<br>• Estimulo de la excelencia<br>• Estimulo del trabajo en equipo<br>• Solución de conflictos |
| Motivación | • Realización personal<br>• Reconocimiento a la aportación<br>• Responsabilidad<br>• Adecuación de las condiciones de trabajo |
| Reciprocidad | • Aplicación al trabajo<br>• Cuidado del patrimonio institucional<br>• Retribución<br>• Equidad |
| Participación | • Compromiso por la productividad<br>• Compatibilización de intereses<br>• Intercambio de información<br>• Involucración en el cambio |

Los Apéndices 4 y 5 contienen una copia del instrumento completo del clima así como definiciones de las dimensiones y su sub-dimensiones relacionadas.

### 3.4.2. Aplicación del instrumento del clima de la OPS

Los niveles de clima a nivel municipal (y en la mayor parte de los 7 SILAIS) fueron evaluados utilizando el instrumento de la OPS al principio y al final de cada fase del programa de desarrollo del liderazgo. El personal MSH/Nicaragua instruyó a los facilitadores del programa del nivel municipal y de los SILAIS que usaran una muestra mínima de 19 individuos seleccionados al azar en cada área (municipalidad o SILAIS). En la mayoría de los casos, esta muestra representó una cuarta parte o más de los trabajadores de salud en la municipalidad o SILAIS. En algunas de las municipalidades más pequeñas, los facilitadores decidieron aplicar la encuesta a todo el personal de salud en su municipalidad.

El tamaño de la muestra fue seleccionado basándose en la familiarización de MSH/Nicaragua con los principios de Muestreo de Lotes para el Aseguramiento de la Calidad (LQAS por sus siglas en inglés). La muestra LQAS más comúnmente utilizada es de 19 personas por lote o área de supervisión (unidad de análisis) que proporcionará una clasificación simple de los resultados

de cobertura dentro de un lote (en términos de alcanzar la cobertura meta o no) cuando se analizan como un binomio. Los datos también pueden proporcionar resultados de la cobertura con un intervalo de confianza del 95% analizado como una proporción derivada de los datos agregados de cuatro lotes o más. En el caso de la evaluación del clima, la municipalidad o SILAIS fue considerada para que sea el lote para los propósitos del muestreo. A pesar de que los datos del clima se recolectan como respuestas del binomio sí/no para los 80 ítems de la encuesta, éstas no se analizan como un binomio sino que se convierten a proporciones y se analizan como datos de intervalo para cada municipalidad. De acuerdo con la metodología de LQAS, normalmente se requiere por lo menos cuatro lotes para proporcionar un tamaño de muestra suficiente para calcular las proporciones.

Para la aplicación de la encuesta del clima, las personas a ser encuestadas se seleccionaron al azar en cada municipalidad y SILAIS, usualmente de acuerdo con la lista del personal; sin embargo, el universo para seleccionar la muestra de 19 difirió. A nivel municipal, por ejemplo, en algunos casos solamente se muestrearon los miembros del comité técnico ampliado o solamente el personal de salud del centro de salud municipal. En otros casos, el universo incluía a todo el personal de salud de la municipalidad y aún en otros casos, se muestreó a todo el personal de la municipalidad, incluyendo el personal de limpieza y seguridad. A nivel de los SILAIS el universo de muestreo difirió también. Algunos SILAIS incluían solamente a los miembros del personal gerencial en la selección de la muestra y otros incluían a todos los miembros del personal de cada SILAIS.

El instrumento fue aplicado por los facilitadores a nivel municipal y de los SILAIS en dos puntos durante el programa: entre el primer y el segundo módulo de capacitación y con posterioridad al último módulo de capacitación. Se emplearon diferentes estrategias para aplicar la encuesta. Por ejemplo, algunas veces los facilitadores pudieron aprovechar las reuniones a las que asistía todo el personal de salud, y en otros casos los facilitadores aplicaron la encuesta durante las visitas regulares a las postas sanitarias o realizaron visitas especiales para recolectar los datos de los entrevistados seleccionados. Antes de aplicar el instrumento, los facilitadores proporcionaron a los entrevistados una breve perspectiva general del propósito de la medición del clima y el alcance del instrumento.

MSH/Nicaragua proporcionó a los administradores municipales y de los SILAIS un disquete que contenía planillas de datos en Excel con una cantidad de fórmulas para sacar puntajes que generaron una representación gráfica de los resultados una vez que todos los datos fueron ingresados. Los datos fueron ingresados en las hojas de cálculo ya sea por los facilitadores municipales o de los SILAIS y posteriormente fueron enviados a MSH/Nicaragua. Se han guardado copias electrónicas de los datos a nivel de los SILAIS y del equipo de MSH/Nicaragua. En los casos en los que los administradores municipales tienen computadoras, la mayoría de ellos también han guardado copias electrónicas de los datos.

### 3.4.3. Cambio general en los puntajes del clima municipal por SILAIS y fase del programa

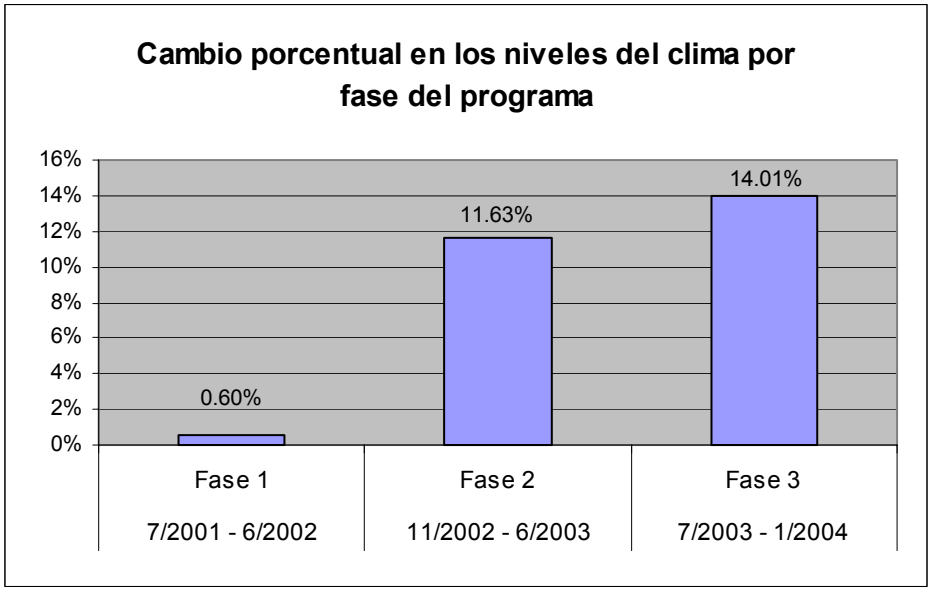
Como una introducción a la presentación de los resultados del clima a través de las siguientes secciones, es importante mantener en mente los tamaños de las muestras disponibles para el

análisis de los datos del clima. La siguiente tabla muestra el número de municipalidades participantes (más los hospitales de la tercera fase) por SILAIS y fase del programa.

| Fase | SILAIS | No. de municipalidades (y hospitales) | Total |
|---|---|---|---|
| 1 | Boaco<br>Jinotega<br>Matagalpa | 2<br>5<br>6 | 13 |
| 2 | Boaco<br>Jinotega<br>Matagalpa | 4<br>3<br>9 | 16 |
| 3 | Esteli<br>Madriz*<br>Masaya<br>Rivas | 8<br>10<br>10<br>10 | 38 |
| | | **Total n** | 67 |

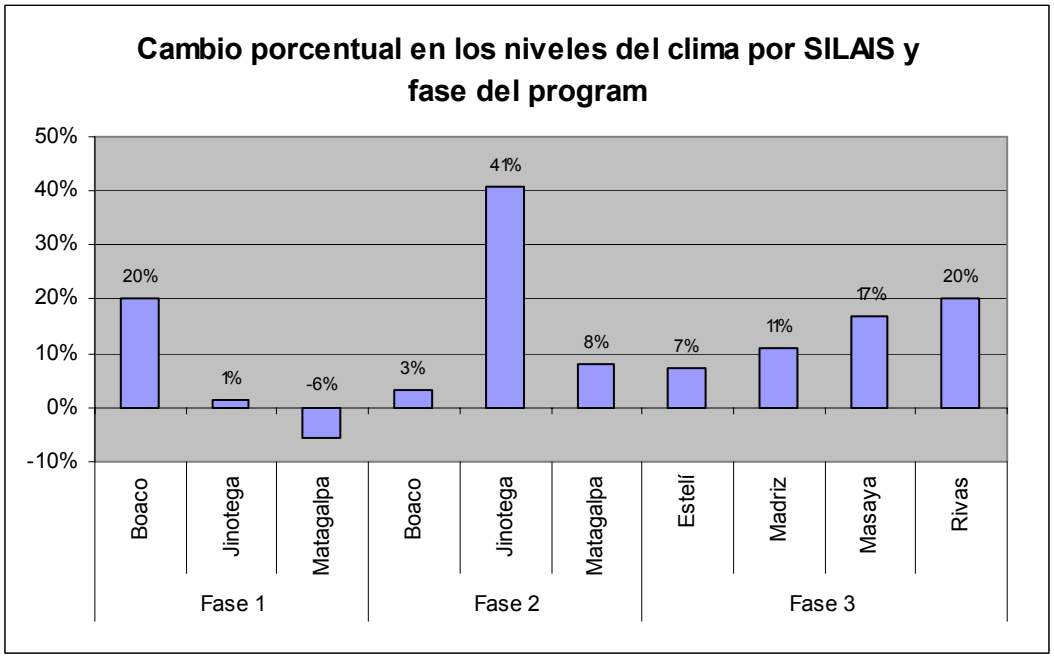
*El Hospital de Madriz fue excluido del análisis de datos debido a la ausencia de datos de línea base; por lo tanto, la muestra disponible para el análisis para este SILAIS es n=9

Los resultados del análisis de datos del clima organizacional en las siguientes secciones se presentan en primera instancia a un nivel macro y posteriormente por cada fase individual del programa. La gráfica siguiente muestra el cambio porcentual en los puntajes del clima en general en todas las municipalidades participantes en cada fase del programa. Los datos para la Fase 3 incluyen tres de los cuatro hospitales participantes (el Hospital de Madriz fue excluido). Los datos del clima de los SILAIS participantes se presentan por separado (en la siguiente sección).




Es importante mantener en mente que un grupo diferente de municipalidades participó en cada una de las tres fases del programa de desarrollo del liderazgo. Por lo tanto esta gráfica simplemente presenta el cambio global en los puntajes del clima que se produjo en cada fase, mostrando una tendencia a aumentar el cambio positivo con cada fase subsiguiente.

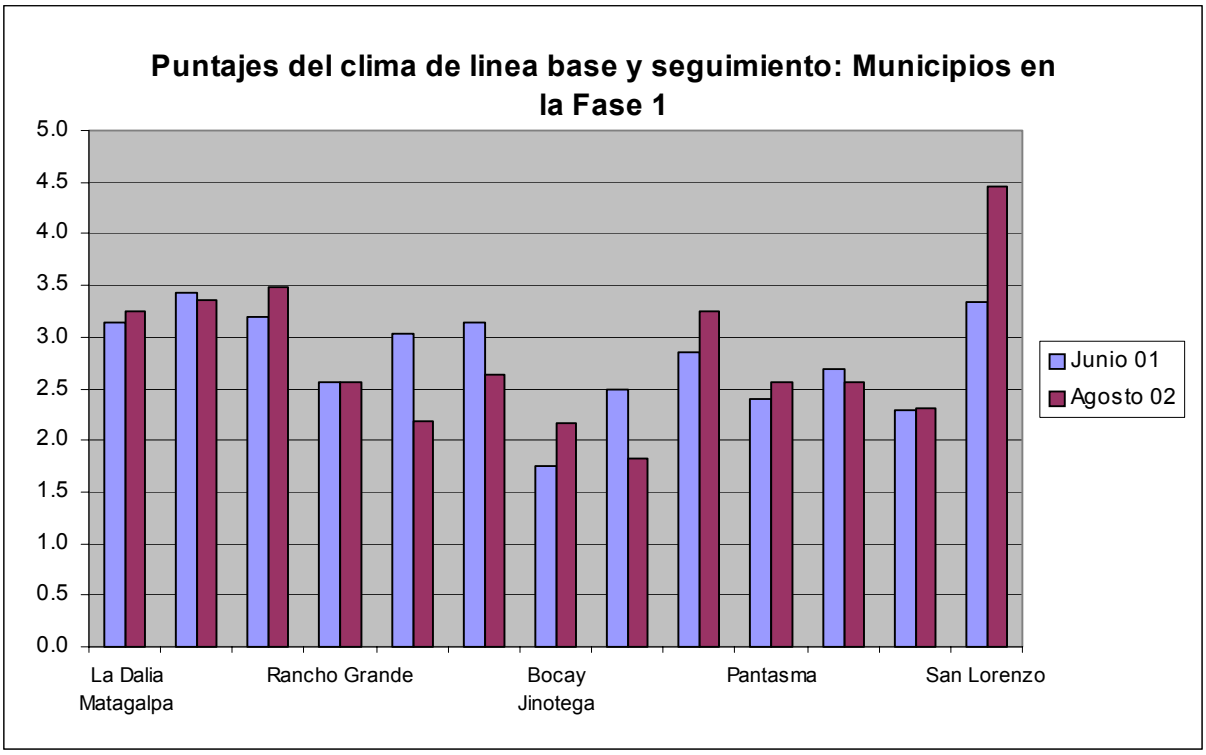
Utilizando tanto la Versión II del SPSS y el Excel 2000, se realizaron pruebas significativas con la media de los puntajes del clima (línea base y seguimiento) del conjunto de municipalidades en cada una de la tres fases del programa en la gráfica anterior. La Suma de Wilcoxon Rank se usó para las Fases 1 y 2 debido al tamaño reducido de la muestra en ambos grupos mientras que se utilizó la prueba t de Diferencia en Pares para las municipalidades en la fase 3. Los resultados indican que las diferencias en los puntajes de de línea base y de seguimiento entre las municipalidades en la primera fase no fueron significativos (p=.85, n=13). Por el contrario, los resultados sugieren que los cambios entre los puntajes del clima de línea base y de seguimiento tanto en la segunda (p=.02, n=16) como en la tercera fase (p<.0001, n=37) fueron significativos. Los datos usados para este análisis se presentan en el Apéndice 6.




La gráfica anterior presenta la distribución de los cambios en cada fase del programa desglosados de acuerdo a los SILAIS participantes en cada fase. La mayoría de los cambios en los niveles de clima tanto en la Fase 1 como en la Fase 2 se atribuye a un solo SILAIS: Boaco en la Fase 1 y Jinotega en la Fase 2. En la Fase 3, todos los SILAIS contribuyeron al cambio general, liderados por Rivas y Masaya. La siguiente sección muestra los puntajes del clima por cada municipalidad individual en cada SILAIS para cada una de las tres fases del programa.

### 3.4.4. Resultados del clima por municipalidad y fase del programa

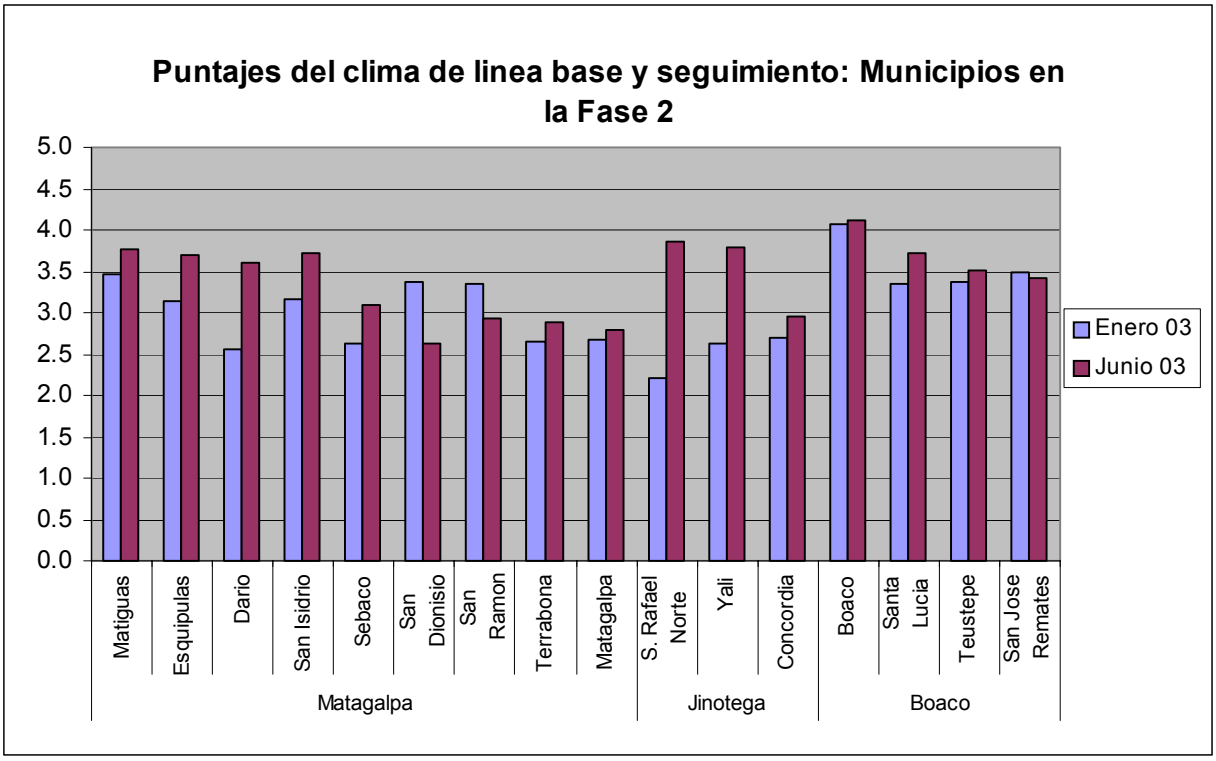
Los resultados del clima de línea base y de seguimiento a nivel municipal se presentan a continuación para los tres SILAIS en la primera fase del programa. La diferencia de tiempo entre las mediciones de línea base y de seguimiento en esta fase fue 14 a 15 meses.




Estos datos muestran resultados mixtos en las 13 municipalidades participantes. Los niveles del clima mejoraron en seis municipalidades, en un rango de 3% a 33% sobre los niveles de línea base (San Lorenzo, Bocay, Jinotega, Paifue, Pantasma y La Dalia). Las mejoras más notables corresponden a San Lorenzo (aumento del 33%). Cuatro de estas municipalidades lograron un puntaje final de clima superior al nivel meta fijado en 3 (San Lorenzo, Jinotega, La Dalia y Paifue). El valor final del clima en Muy Muy es también mayor a 3, pero en este caso, la municipalidad comenzó el programa con el segundo puntaje más alto de clima (3.44) y mostró un ligero deterioro (3%) en la encuesta de seguimiento, terminando con 3.35 puntos.

En las siete municipalidades restantes, los puntajes del clima se redujeron en comparación con los niveles de línea base por un rango de -28% a -3% excepto en dos casos (Camoapa y Rancho Grande) que no sufrieron ningún cambio en el clima general.

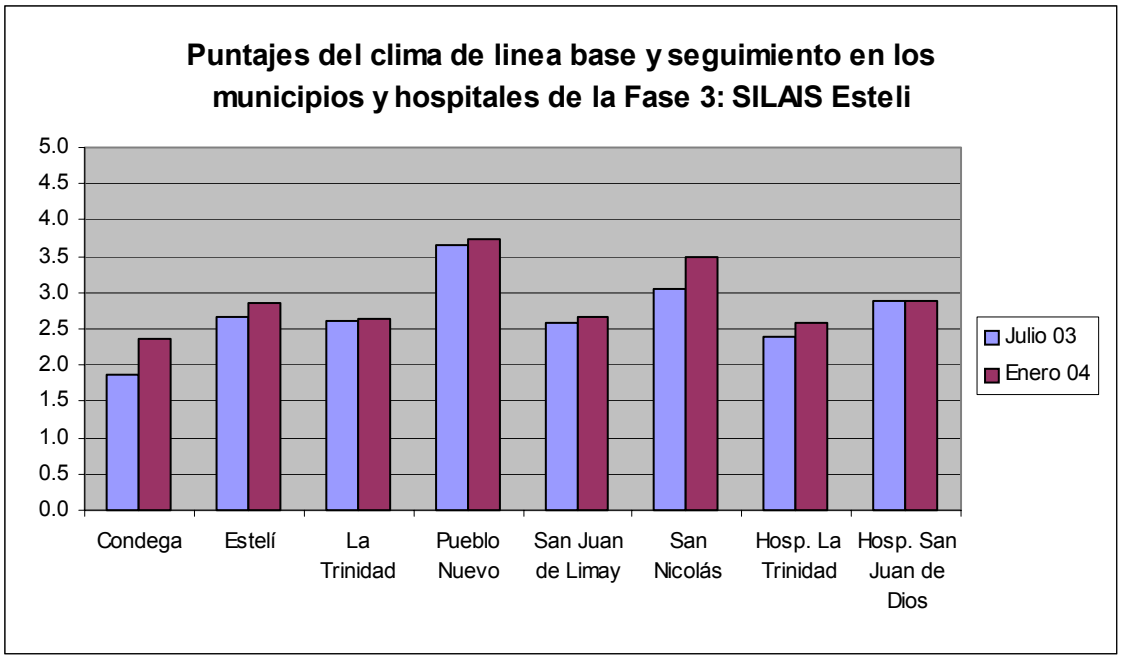
Los resultados del clima de línea base y de seguimiento a nivel municipal se presentan a continuación para los tres SILAIS en la segunda fase del programa. La diferencia entre las aplicaciones de línea base y de seguimiento de la encuesta del clima en esta fase fue de 6 a 7 meses.




En esta fase, los resultados son positivos en la mayor parte de las 16 municipalidades, con un rango de cambio que fluctúa entre -22% y 74% sobre la línea base. La mejora más notable ocurrió en seis municipalidades: Esquipulas (18%), Darío (42%), Sebaco (18%), San Isidro (18%), San Rafael del Norte (74%) y Yalí (45%). Todas ellas, exceptuando cinco municipalidades (Terrabona, Matagalpa, Condordia, San Dionisio y San Ramón) mantuvieron sus niveles de clima por encima del nivel meta fijado en 3. Solamente tres municipalidades mostraron un deterioro de los niveles de clima: San Dionisio, San Ramón (SILAIS de Matagalpa) y San José de los Remates (SILAIS de Boaco), con un rango de -22% a -3%.

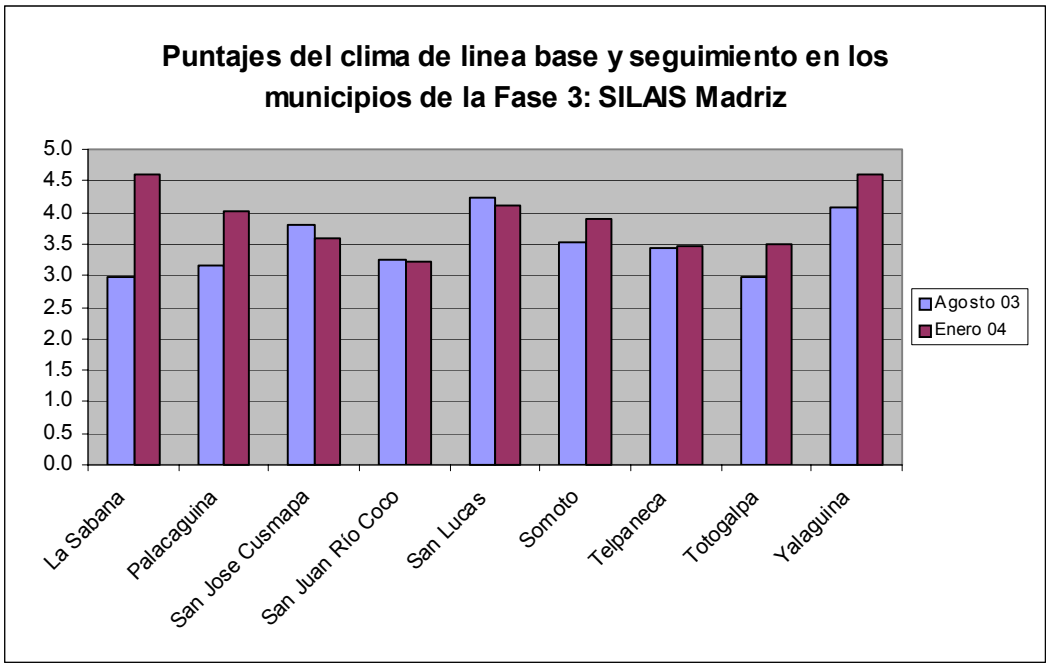
La tercera fase del programa incluía 34 municipalidades y equipos de cuatro hospitales (dos en Esteli, uno en Madriz, uno en Rivas), adicionalmente a los participantes de los SILAIS y del nivel central (mencionados en una sección anterior). La tercera fase se realizó desde el mes de julio de 2003 al mes de enero de 2004 (y los talleres finales se ofrecieron en febrero de 2004 para examinar los avances logrados y los datos del clima), proporcionando un lapso de 6 a 7 meses entre las mediciones de línea base y de seguimiento. Este marco de tiempo es similar al utilizado durante la segunda fase del programa.

Los datos para la Fase 3 se muestran por cada SILAIS individual debido al gran número de municipalidades participantes en cada uno de ellos. Las gráficas de la próxima sección muestran los cambios en los niveles del clima para las municipalidades y hospitales participantes en forma conjunta porque ambos recibieron la misma intervención de liderazgo. La siguiente gráfica muestra los datos del clima municipal del SILAIS Estelí.



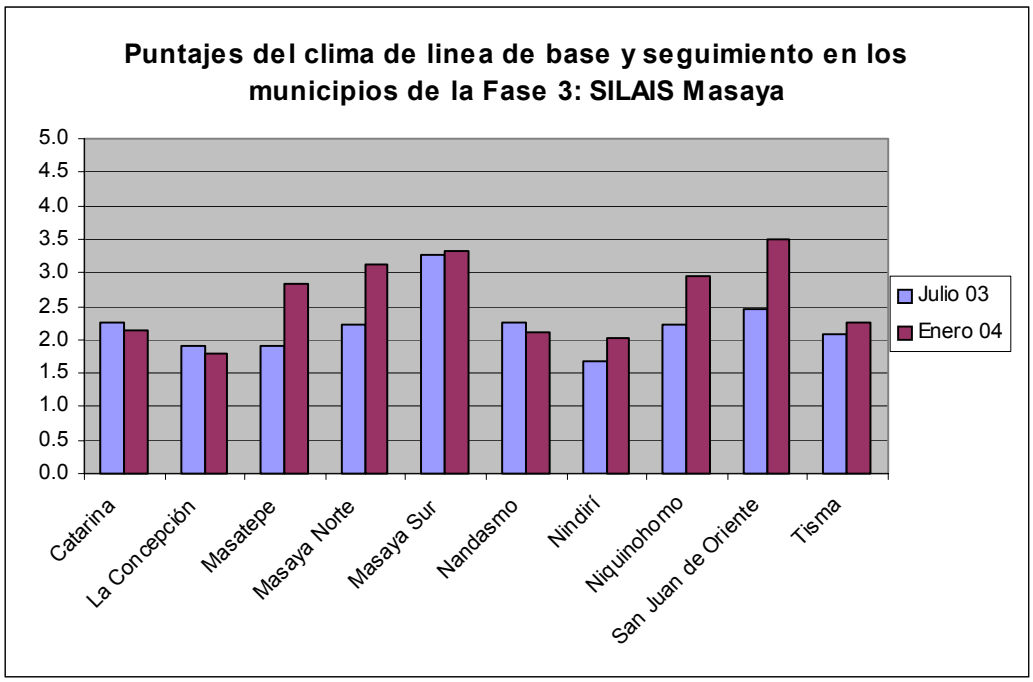

Los niveles del clima en el SILAIS Estelí mejoraron en todas las municipalidades y en los dos hospitales con un rango de 0.39% a 27%. Los cambio menos significativos en cooperación con los niveles de línea base ocurrieron en el Hospital San Juan de Dios (0.39%) y en la municipalidad de La Trinidad (0.66%), mientras que San Nicolás (14%) y Condega (27%) experimentaron las mejoras más notables. A pesar de que Condega logró el mayor nivel de cambio sobre los niveles de línea base, esta municipalidad todavía no ha alcanzado el nivel meta fijado en 3. El aumento porcentual sobre los niveles de línea base en todas las municipalidades y en dos hospitales participantes en el SILAIS Estelí fue del 7%.

En Madriz, la evaluación del clima de línea base fue conducida un mes más tarde que en los otros SILAIS en la Fase 3, permitiendo un total de 6 meses entre las mediciones de línea base y de seguimiento. Los datos de línea base no están disponibles para el hospital de Madriz, de modo que este establecimiento fue excluido del análisis. La siguiente gráfica muestra los datos del clima municipal del SILAIS Madriz.



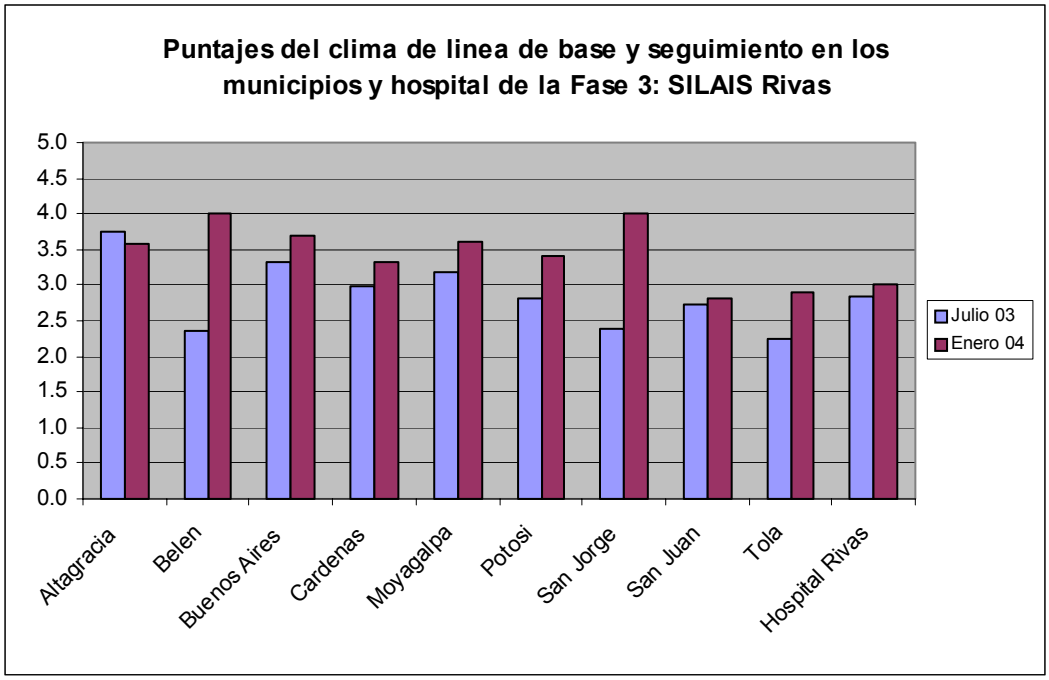

Los puntajes del clima en Madriz empezaron a un nivel más alto y terminaron entre los más altos de todos los SILAIS en la Fase 3. Se notaron mejoras en seis de las nueve municipalidades, con el mayor incremento concentrado en cuatro municipalidades: Yalaguina (13%), Totogalpa (17%), Palacuaguina (27%) y La Sabana (55%). A pesar de que el clima se deterioró en tres municipalidades (San José Cusmapa, San Lucas y San Juan del Río Coco) y mostró solamente un cambio positivo mínimo en Telpaneca, los niveles del clima durante el seguimiento para todas las municipalidades se mantuvieron por encima del nivel meta fijado en 3. El cambio porcentual en general sobre los niveles de línea base para el SILAIS Madriz es del 11%.

La siguiente gráfica muestra los datos del clima en las municipalidades del SILAIS Masaya.



Los puntajes de línea base del clima en Masaya fueron los más bajos entre los SILAIS en la Fase 3 y los niveles de seguimiento fueron también los más bajos. En cambio los puntajes del clima en Masaya variaron en las 10 municipalidades, con deterioros en tres municipalidades (Catarina, La Concepción y Nandasmo). Al igual que en los SILAIS anteriores, las mejoras notables en el clima se concentraron principalmente en unas cuantas municipalidades (cinco): Nindirí (19%), Niquinohomo (32%), Masaya Norte (40%), San Juan de Oriente (42%) y Masatepe (49%). El aumento porcentual general sobre los niveles de línea base para los SILAIS es del 17% sin embargo los niveles de seguimiento del clima en la mayoría de las municipalidades tendían a mantenerse alrededor de la media del puntaje de 3 o inferior. Los niveles del clima en todas las municipalidades en Masaya son generalmente más bajos que en otros SILAIS en la Fase 3.

Los datos para el SILAIS Rivas en la Fase 3, se presentan en la siguiente gráfica.




Rivas registró el mayor incremento porcentual en los puntajes del clima (42%) sobre los niveles de línea base entre los cuatro SILAIS en la Fase 3. Los niveles del clima mejoraron en todas excepto una municipalidad (Altagracia). Los cambios más significativos ocurrieron en cuatro municipalidades: Potosí (21%), Tola (29%), San Jorge (69%) y Belén (70%). Los niveles del clima en tres municipalidades se siguen manteniendo por debajo del nivel meta fijado en 3: San Juan, Tola y el Hospital Rivas.

### 3.4.5. Comparación de las dimensiones y sub-dimensiones del clima a nivel municipal

El análisis de los niveles del clima en general en las secciones precedentes tiende a enmascarar los cambios que ocurren a nivel de la dimensión y sub-dimensión. Es importante mencionar que, a excepción de unos cuantas municipalidades en las que ninguna sub-dimensión mejoró en la

Fase 1, las municipalidades que registraron deterioros en los niveles del clima en general todavía lograron mejoras en algunas sub-dimensiones individuales. Estos logros no son evidentes en un análisis del puntaje del clima en general. Las gráficas y la tabla que se encuentran a continuación presentan el cambio general en las cuatro dimensiones y 16 sub-dimensiones del clima durante el transcurso del programa.

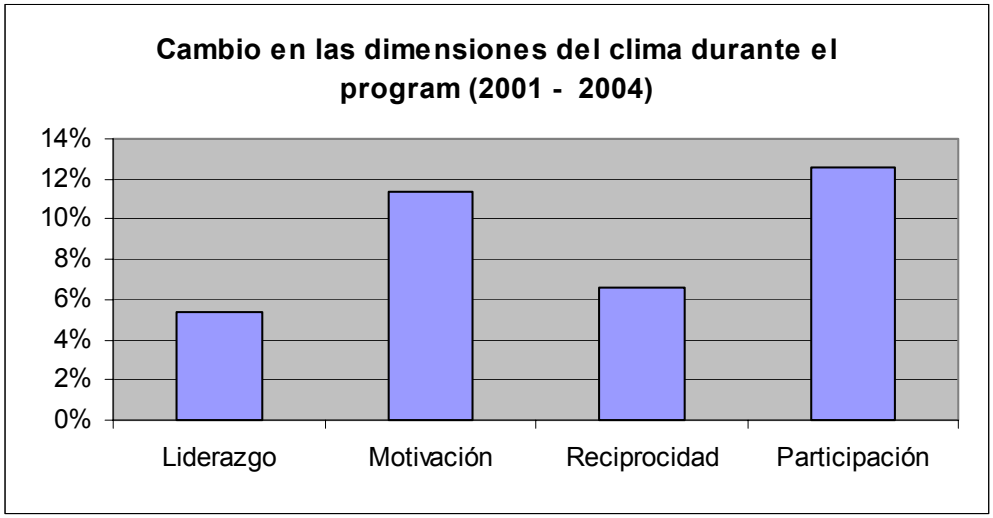
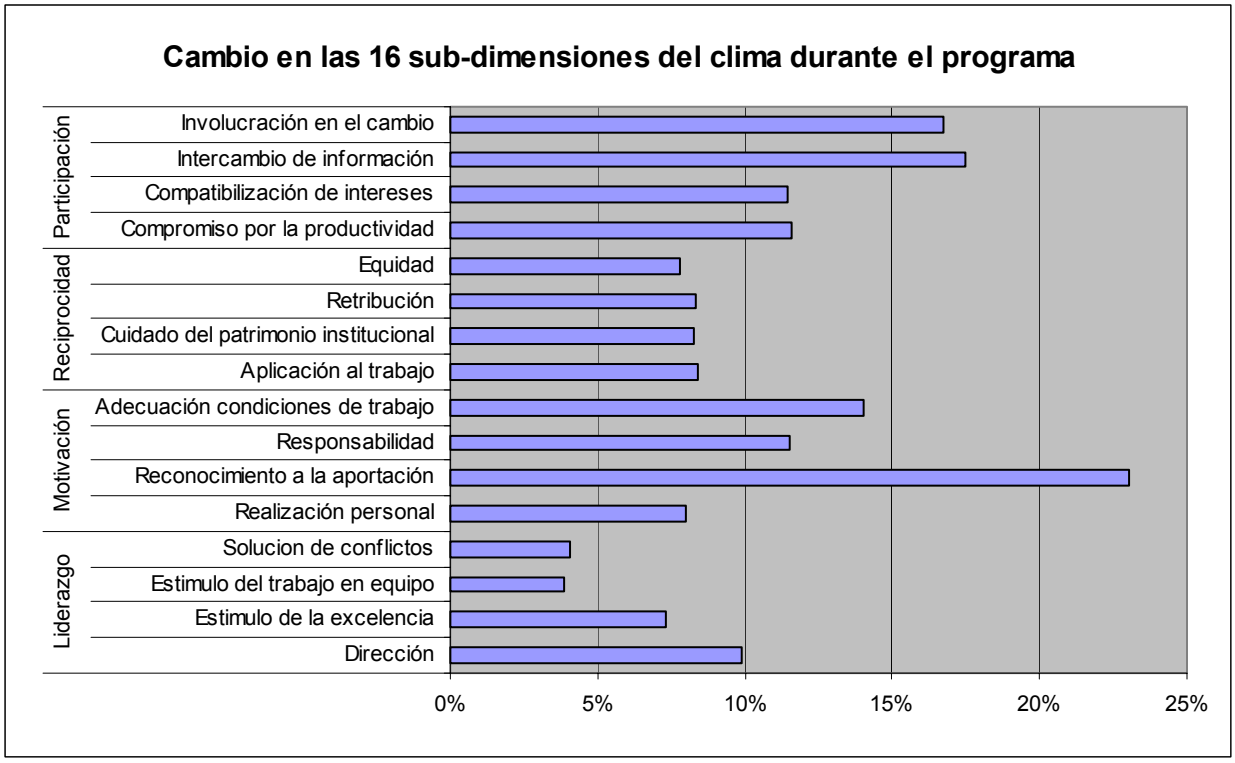



**Tabla 5. Cambio en las dimensiones del clima a través de la vida del programa**

| Dimensión | Línea Base | Seguimiento | % cambio |
|---|---|---|---|
| Liderazgo | 3.31 | 3.49 | 5.34% |
| Motivación | 2.71 | 3.01 | 11.32% |
| Reciprocidad | 2.92 | 3.12 | 6.63% |
| Participación | 2.63 | 2.96 | 12.57% |

Estos datos revelan una mejora en cada una de las cuatro dimensiones del clima organizacional a través de las tres fases del programa. Las dos dimensiones mas débiles del clima reflejaron el mayor grado de mejoramiento: **Motivación** (13%) y **Participación** (11%). El **Liderazgo** y la **Reciprocidad** fueron las dimensiones más fuertes al inicio del programa y cambiaron a un menor grado con respecto a los niveles de línea base. En el momento de la evaluación, el Liderazgo siguió siendo la dimensión más fuerte del clima, seguido por la Reciprocidad. Los cambios de las sub-dimensiones individuales durante el transcurso del programa se muestran en la siguiente gráfica.




Estos datos revelan distintos niveles de mejoramiento al interior de las sub-dimensiones del clima. Siete sub-dimensiones mostraron un mejoramiento superior al 10% a través de las tres fases del programa y todas ellas pertenecen ya sea a las dimensiones de Motivación o de Participación: “Reconocimiento de contribuciones”, “Responsabilidad”, “Condiciones de trabajo adecuadas”, “Compromiso con la productividad”, “Armonización de intereses”, “Intercambio de información”, “Participación en el cambio”. Éstas estaban entre las nueve sub-dimensiones más débiles al inicio del programa de desarrollo del liderazgo. Como resultado, la mayoría de las municipalidades participantes seleccionaron una o más de estas sub-dimensiones más débiles como el enfoque primordial de sus planes de mejoramiento del clima. Las dos sub-dimensiones débiles restantes (que pertenecen a la Dimensión de Reciprocidad) mostraron un ligero mejoramiento: “Compensación” y “Equidad”. Sin embrago, éstas fueron escogidas raras veces por las municipalidades como una prioridad para sus planes de acción. No está claro el motivo por el cuál estas dimensiones no fueron escogidas comúnmente en base a las entrevistas realizadas para esta evaluación.

Las dos sub-dimensiones que cambiaron menos fueron la “Promoción del trabajo en equipo” y “Resolución de Conflictos”. Significativamente, la mayoría de los equipos gerenciales de las municipalidades y de los participantes entrevistados para esta evaluación solicitaron una capacitación de liderazgo futura sobre estos dos temas.

La siguiente tabla muestra la información general referente a las sub-dimensiones y los cambios por fase del programa.

**Tabla 6. Cambio general en las sub-dimensiones del clima y el porcentaje de cambio por fase del programa**

| Dimensiones del Clima | Sub-dimensiones del clima | Línea base general | Seguimiento general | Porcentaje de cambio | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Fase 1 | Fase 2 | Fase 3 |
| Liderazgo | Dirección | 3.09 | 3.40 | 4% | 17% | 8% |
| | Estimulo de la excelencia | 3.58 | 3.84 | 1% | 11% | 9% |
| | Estimulo del trabajo en equipo | 3.65 | 3.79 | 0% | 11% | 1% |
| | Solucion de conflictos | 2.94 | 3.06 | 1% | 5% | 6% |
| Motivación | Realización personal | 3.48 | 3.75 | 0% | 11% | 12% |
| | Reconocimiento a la aportación | 2.02 | 2.49 | 23% | 20% | 27% |
| | Responsabilidad | 2.75 | 3.06 | 7% | 11% | 17% |
| | Adecuación de las condiciones de trabajo | 2.54 | 2.89 | 15% | 7% | 21% |
| Reciprocidad | Aplicación al trabajo | 3.27 | 3.54 | 8% | 4% | 13% |
| | Cuidado del patrimonio institucional | 3.08 | 3.34 | 1% | 8% | 17% |
| | Retribución | 2.61 | 2.83 | 0% | 11% | 13% |
| | Equidad | 2.67 | 2.88 | 2% | 7% | 15% |
| Participación | Compromiso por la productividad | 2.99 | 3.33 | 5% | 15% | 14% |
| | Compatibilización de intereses | 2.55 | 2.84 | 2% | 16% | 19% |
| | Intercambio de información | 2.31 | 2.72 | 13% | 20% | 19% |
| | Involucración en el cambio | 2.65 | 3.09 | 9% | 19% | 21% |

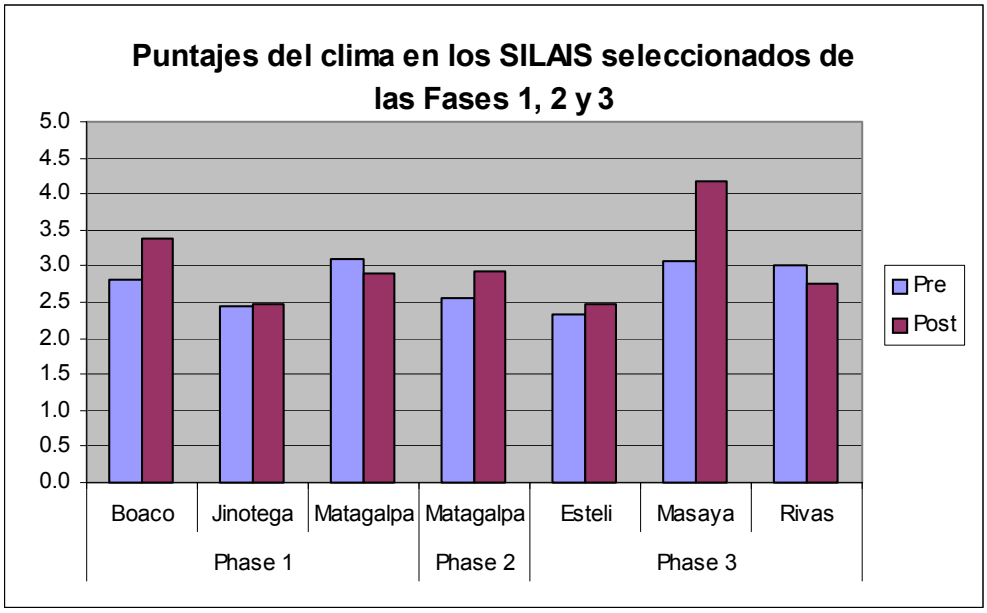
En la primera fase, la mayor parte del cambio se concentró en cuatro sub-dimensiones: "Participación en el cambio", "Condiciones de trabajo adecuadas", "Intercambio de información", y "Reconocimiento de contribuciones". Las últimas dos fueron comúnmente seleccionadas como prioridades para los planes de acción municipales de esta fase.

En la fase 2, los cambios se distribuyeron a través de todas las sub-dimensiones con énfasis particular en el "Reconocimiento de contribuciones" y las cuatro Sub-dimensiones de Participación. Una vez más esto se relaciona con las prioridades de los planes de acción de la municipalidad. También en la Fase 2, la sub-dimensión de "Administración" manifestó un nivel sorprendente de cambio aunque ésta no fue comúnmente seleccionada para la planificación de acciones por la mayoría de las municipalidades. Sin embargo, las entrevistas con los miembros de los equipos gerenciales municipales mostraron una mayor capacidad en términos del cumplimiento con los objetivos y el manejo de sus equipos.

En la Fase 3, las mejoras del clima se distribuyeron más equitativamente a través de todas las sub-dimensiones relacionadas con la Participación, Motivación y Reciprocidad, lo que podría reflejar una mayor diversidad en las prioridades y el contenido seleccionado para los planes de acción municipales.

### 3.4.6. Resultados del Clima por SILAIS

La siguiente gráfica muestra los resultados del clima disponibles por unidades administrativas de SILAIS a través de las tres fases del programa. Los datos son incompletos debido a que en la segunda fase, solamente el SILAIS de Matagalpa aplicó el instrumento del clima, y en la tercera fase, no se dispone de datos de línea base para la evaluación del clima para el SILAIS Madriz.




Entre los SILAIS que participaron en la Fase 1, Boaco experimentó un mejoramiento significativo del clima ($p<.0001$), en tanto que Jinotega esencialmente no sufrió cambio alguno, y los niveles del clima en Matagalpa se deterioraron. En la tercera fase, un patrón similar es evidente ya que Masaya mejoró significativamente sobre los niveles de línea base ($p<.0001$), en tanto que Estelí mostró un mejoramiento mínimo y Rivas se deterioró. Matagalpa tuvo éxito en mejor los niveles del clima por 15% durante la segunda fase, lo que constituyó un cambio significativo con respecto a la línea base de la Fase 2 ($p<.0001$), pero este resultado todavía estaba por debajo del nivel de la línea base en la Fase 1.

El mayor cambio se notó en dos sub-dimensiones de Motivación ("Condiciones de trabajo adecuadas" y "Reconocimiento de contribuciones") seguido por las cuatro sub-dimensiones de Participación ("Participación en el cambio", "Intercambio de información", "Armonización de intereses", y "Compromiso con la productividad"). El menor cambio ocurrió en las sub-dimensiones "Responsabilidad", "Trabajo en equipo", "Satisfacción personal". Estos patrones son similares a los vistos a nivel de las municipalidades.

### *3.5. Liderazgo en el contexto de los servicios de salud*

#### 3.5.1. Efecto percibido del programa sobre los servicios

El diseño original del programa de desarrollo del liderazgo en Nicaragua no tenía como meta el mejoramiento de los servicios de salud. El objetivo del proceso a nivel municipal (y subsiguientemente con los SILAIS) era mejorar el clima organizacional. Esto partió de un diálogo inicial sobre el liderazgo durante el cuál la motivación del personal fue seleccionada como el reto primordial que el MINSA deseaba encarar a través del desarrollo del liderazgo.

Sin embargo, a nivel de las municipalidades y de los SILAIS, los participantes generalmente identificaron el propósito del programa de desarrollo del liderazgo como un programa con dos

finalidades: mejorar el clima de la organización y contribuir al mejoramiento de la calidad de los servicios. Y este personal tendía a creer que el programa había logrado ambas cosas. Los gerentes, supervisores y facilitadores comúnmente asocian el programa de desarrollo del liderazgo con un mejoramiento en la calidad de la atención y la cobertura de los programas de salud priorizados por el MINSA, particularmente la salud reproductiva de las mujeres y adolescentes. Por ejemplo, desde el punto de vista de un Director de un SILAIS:

*"El logro más importante que hemos tenido es la reducción de la mortalidad perinatal y esto se logró como resultado de varias acciones. Por ejemplo logramos construir en un tiempo record un hogar de espera de maternidad para el que captamos la participación del público en general y de los trabajadores de salud del MINSA, y también tuvimos que sensibilizar a los directores municipales para que utilicen los hogares de espera, y todo esto tiene que ver con la mezcla del programa de calidad (El Proyecto de Aseguramiento de la Calidad [QAP]) con el clima organizacional, el liderazgo de los directores municipales y el trabajo conjunto en equipos."*

A nivel municipal, los participantes explicaron que el programa les había ayudado a mejorar la calidad de la atención que ellos prestaban, particularmente en relación con su comportamiento hacia los clientes y su coordinación con otros trabajadores de salud al interior de la municipalidad. Algunos de los ejemplos más relevantes incluían:

- *"Estamos tratando con más empeño de lograr nuestros metas … ahora existe una mejor comunicación entre los trabajadores de extensión, los lideres de la comunidad y los trabajadores de salud …ellos vienen y nos informan de la existencia de cualquier mujer que se ha embarazado recientemente en la comunidad y nosotros salimos a su encuentro."*

- *"Dentro del sistema de referencia la comunicación ha mejorado… los pacientes son llevados [de la posta sanitaria] al centro de salud. Antes ellos solamente transportaban a los pacientes y nosotros no podíamos hacerles el seguimiento debido a que ellos no devolvían la papeleta de contra- referencia, en cambio ahora están enviando la papeleta de contra-referencia de manera que ya sabemos qué es lo que pasó con el paciente."*

- *"Tratamos de comprender al paciente… escucharlo con la finalidad de darle una mejor atención… hemos mejorado en esto…ahora nosotros siempre le dedicamos mayor tiempo al paciente siempre que no tengamos una demanda muy alta."*

- *"Nuestra relación con nuestros pacientes ha mejorado debido a que nosotros venimos a la unidad de salud y tratamos de dejar nuestros problemas personales en nuestras casas."*

- *"Hemos visto cambios en la cobertura ya que al prestar una atención de mejor calidad ahora tenemos un mayor número de clientes que están buscando la atención que nosotros ofrecemos…la gente viene más, el tratamiento de los pacientes por parte del personal de salud ha cambiado, las visitas a los niños han aumentado, las consultas médicas han aumentado, una cantidad mayor de mujeres viene – antes ellas no venían …el centro está siempre lleno."*

- *"Estamos haciendo un mayor esfuerzo ahora debido a que sabemos que ellos [nivel municipal] vendrán y nos medirán y compararán los resultados con los indicadores [de servicio] y de esa manera nosotros estamos buscando la forma de mejorar el sistema …ellos nos comparan con otras unidades de salud para estimular la competencia."*

### 3.5.2. Observaciones con respecto a los datos de servicio

Existe un gran interés en investigar el vínculo entre los niveles del clima y los servicios de salud dentro del contexto de los programas de desarrollo del liderazgo de M&L. El alcance del trabajo para esta evaluación propuso analizar la relación entre la cobertura y el uso de servicios de salud seleccionados y los niveles del clima organizacional a nivel municipal. Sin embrago existen problemas con este análisis a raíz del diseño del programa de desarrollo del liderazgo y el tipo de datos disponibles.

El programa de desarrollo del liderazgo de Nicaragua no tenía la intención de afectar la cobertura o el uso de los servicios de salud de manera directa. Desde el principio, la medida de los resultados para este programa era el mejoramiento del clima organizacional a nivel municipal. Como resultado de esto el programa se diseñó con el fin de encarar las causas fundamentales de un clima deficiente. Debido a este diseño, no existe un vínculo lógico o programático que mejore el clima organizacional y mejore los resultados de los servicios de salud. Para evaluar cualquier asociación entre el clima y los servicios a este nivel se debería realizar un análisis retrospectivo no convencional.

Además, los datos disponibles sobre los servicios de salud son insuficientes para realizar cualquier análisis de las relaciones entre el programa de desarrollo del liderazgo y los resultados de los servicios de salud. Los datos sobre los servicios de salud provienen de las bases de datos de los servicios de salud del MINSA (SIGPRO01) que están sujetos a todas las advertencias asociadas con las estadísticas de servicio. Por ejemplo, el comportamiento de los indicadores, en particular las fluctuaciones en las tasas de cobertura, son parcialmente un artefacto de los datos y una función de cómo estos fueron recolectados y agregados a esta base de datos en lugar de constituir un reflejo de una variante verdadera en la cobertura. Un análisis simple de la relación entre el programa de desarrollo del liderazgo y los servicios de salud utilizando los datos disponibles sería defectuoso desde el punto de vista metodológico. Asociar un impacto o indicador de resultados en particular, en un lugar y período de tiempo particular con una intervención del programa implementada en el mismo lugar y al mismo tiempo seria difícil de defender.

Una forma más apropiada de responder a esta pregunta sería un estudio prospectivo cuidadosamente diseñado, preferiblemente un diseño de investigación de las operaciones. En este contexto, los indicadores de prestación de servicios podrían ser escogidos y seguidos desde el inicio del programa en coordinación con las municipalidades participantes. Esto serviría dos propósitos: a) analizar las causas fundamentales de los servicios deficientes y posteriormente el diseño de las intervenciones del programa para encararlas, y b) responder a las prioridades municipales para mejorar los servicios de salud en lugar de medir un conjunto estándar de indicadores a través de todas las municipalidades. Como resultado de ello, en contraposición con

el alcance de trabajo propuesto, no se presentan datos sobre los servicios de salud en este informe.

### *3.6. Sustentabilidad de los procesos y capacidades de liderazgo*

#### 3.6.1. Continuidad del programa de liderazgo

El programa de desarrollo del liderazgo ha logrado varios **elementos clave** que contribuirán a la continuidad y el avance hacia la institucionalización:

- El MINSA ha publicado y adoptado los módulos de liderazgo completos, con los materiales para el facilitador y los participantes
- El instrumento del clima ha sido aceptado por el MINSA y se incluye el puntaje del clima como un indicador del liderazgo en la nueva guía desarrollada para monitorear los centros de salud y las postas sanitarias; la aplicación semestral del instrumento del clima pronto se convertirá en una norma nacional para poder cumplir con este indicador
- Una amplia base de facilitadores ha recibido capacitación y ahora ellos están en condiciones de replicar los materiales de aprendizaje
- El uso del enfoque de la capacitación en el lugar de trabajo (auto-aprendizaje) para un crecimiento rápido
- Existe aceptación y apoyo de parte de los funcionarios clave del nivel central
- El programa de desarrollo del liderazgo es una respuesta a una sentida necesidad del MINSA

El Director de un SILAIS explicaba los efectos positivos de haber integrado el programa de desarrollo del liderazgo con el programa de calidad (el Proyecto QAP en Nicaragua): "*todo el programa de desarrollo del liderazgo ha sido desarrollado en conjunción con el programa de control de la calidad y la implementación de las guías de monitoreo de USTF que constituyen los elementos que han contribuido al éxito del mismo. Los líderes tienen ahora en sus manos el poder de tomar decisiones para el cambio."*

A nivel central, hubo consenso entre los participantes entrevistados en sentido de que el programa de desarrollo del liderazgo es realmente necesario para mejorar gradualmente la capacidad gerencial y de liderazgo del Ministerio. Uno de los entrevistados hizo alusión a la estrategia de "sembrar mil semillas:" *"Si el personal gerencial utilizara las herramientas que ellos [MSH] nos dieron en sus actividades cotidianas de administración, la suma de los líderes que trabajan con miras a lograr sus objetivos tendrá un efecto multiplicador muy significativo sobre el mejoramiento general de esta institución."* Pero para poder garantizar la continuidad del programa en todos los niveles, los participantes citaron la necesidad de un seguimiento mejorado para mantener el enfoque en el desarrollo y la implementación de planes de acción para encarar los retos organizacionales, monitorear los resultados así como fortalecer al equipo de facilitadores en cada nivel.

Algunos de los individuos encuestados hicieron notar que las perspectivas de institucionalización del programa dependen fundamentalmente de la voluntad política en los niveles más altos y la presencia de alguien que *"apoye esto en un 100%"*. Sin embrago otros individuos indican que *"en el MINSA los recursos económicos son muy escasos y la institucionalización de un*

*programa depende no solo de la voluntad de la gento sino también de los fondos disponibles."* Ellos se preocupan porque el Ministerio no posee la capacidad económica para asumir el programa debido a que *"no existe un presupuesto para la capacitación ,ya que la reproducción de los materiales siempre se realiza a través de un proyecto [financiado por donantes]."*

A pesar de estas limitaciones, un funcionario clave del nivel central afirmó que *"...estamos viendo la manera de organizarnos para que el resto del personal asista al curso de liderazgo ya que consideramos que éste ayuda mucho al individuo y también mejora los servicios que ofrecemos al público."* Esta persona añadió que el programa es una *"iniciativa que continuará a través de los grupos de trabajo/comisiones [del nivel central]"* ahora que MSH/Nicaragua nos ha proporcionado las principales herramientas.

El **costo del programa de desarrollo del liderazgo** es otro indicador importante de su potencial para la institucionalización. Los costos básicos de la implementación y ampliación del programa fueron analizados y documentados por Kate Waldman durante esta evaluación. Este análisis demostró la eficiencia de los costos del programa, basándose en la información proveniente de los Informes de Gastos Mensuales del Programa M&L y la información financiera proporcionada por la oficina de MSH/Nicaragua. Las contribuciones en especie efectuadas por los participantes del programa del Ministerio de Salud, los SILAIS y las municipalidades, así como su tiempo, no están incluidos en este análisis ya que estos datos eran muy difíciles de recolectar. El análisis de los costos se desglosa en dos formas: por fase del programa, como se utilizó en la evaluación del programa y un análisis más exhaustivo de la Fase 3 de acuerdo con el nivel de los recipientes de la capacitación. El análisis de los datos reveló lo siguiente:

- La cantidad de participantes aumentó en 51% de la Fase 1 a la Fase 2. De la Fase 2 a la Fase 3, la cantidad de participantes aumentó en 344%.

- El costo total de la primera fase del programa (2001-2002) fue de US$70,606. Esta suma era ligeramente superior al costo de la segunda fase (2002-2003), que ascendió a US$54,023. La tercera fase (2003-2004), en la que ocurrió la expansión más significativa, tuvo un costo total de US$339,506.

- El costo por participante disminuyó en 51% de la Fase 1 a la Fase 2, pero se incrementó en 41% de la Fase 2 a la Fase 3.

- El costo promedio por participante a lo largo de los tres años del programa de desarrollo del liderazgo fue de US$241. Este monto incluye todos los niveles de esfuerzo, viajes/viáticos, costos de capacitación (alquiler de salones para las reuniones, alimentación/hospedaje y materiales para los participantes) y los costos del monitoreo y consejería asociados con el programa. También se incluyen los gastos apropiados de salud/enfermedad/vacaciones del personal de MSH, los gastos operativos y las tasas del Factor de Costos Asignables[6].

[6] Factor de Costos Asignables (FCA): Este porcentaje cubre ciertos costos del proyecto que benefician a todo el Programa M&L, incluyendo gastos como alquileres y servicios, reclutamiento, equipos y gastos generales de oficina, así como el apoyo del personal del programa M&L, incluyendo los funcionarios financieros y los funcionarios responsables de contratos. Los proyectos individuales de M&L reciben apoyo para las actividades que

- El costo total del programa fluctuó de un año al otro, pero el costo por participante disminuyó de la primera fase a la segunda fase y aumentó de la segunda a la tercera fase. Este aumento de los costos puede ser atribuido al tremendo aumento en la cantidad de participantes durante la Fase 3, que hizo necesaria la contratación de personal adicional por parte de MSH así como la conducción del monitoreo de la replicación del programa.

La Fase 3 es un buen ejemplo de los costos futuros del programa para MSH, en sentido de que incluyó la capacitación a todos los niveles y el monitoreo del programa. Los datos muestran que la capacitación a nivel Central y de los SILAIS y la capacitación a nivel municipal son las más costosas, y respectivamente corresponden al 35% y 40% de los gastos totales. La capacitación de los participantes a nivel municipal corresponde a un porcentaje mucho más bajo (11%) del total debido al hecho que no se utilizan facilitadores de MSH. A pesar de que los costos seguirán fluctuando de acuerdo con la cantidad de participantes futuros y el nivel de capacitación, se puede esperar que el modelo presentado en la Fase 3 constituya una manera precisa de anticipar los costos futuros. Además, a medida que el programa siga ampliándose y los SILAIS o municipalidades individuales empiecen a asumir algunos de los costos del programa, los costos incurridos por MSH probablemente disminuirán.

El informe completo sobre el análisis de los costos del programa de desarrollo del liderazgo se proporciona en el Apéndice 7.

### 3.6.2. Mantenimiento de los niveles de clima a través del tiempo

Todavía no están disponibles los datos de las replicaciones subsecuentes de la herramienta del clima (después de la aplicación de seguimiento) para la mayoría de las municipalidades ya que éstas recién han comenzado a aplicar en forma sistemática la herramienta del clima de la OPS. Sin embargo, hasta la fecha por lo menos 12 municipalidades (11 de Matagalpa y una de Boaco) de la Fase 1 y Fase 2 del programa de desarrollo del liderazgo han aplicado la herramienta del clima por tercera vez. San Lorenzo volvió a aplicar la herramienta en octubre de 2003 y las municipalidades en Matagalpa volvieron a aplicarla en febrero-marzo de 2004. Aunque la muestra es pequeña, ésta proporciona una perspectiva de las tendencias relacionadas con el mantenimiento de los niveles del clima a lo largo del tiempo.

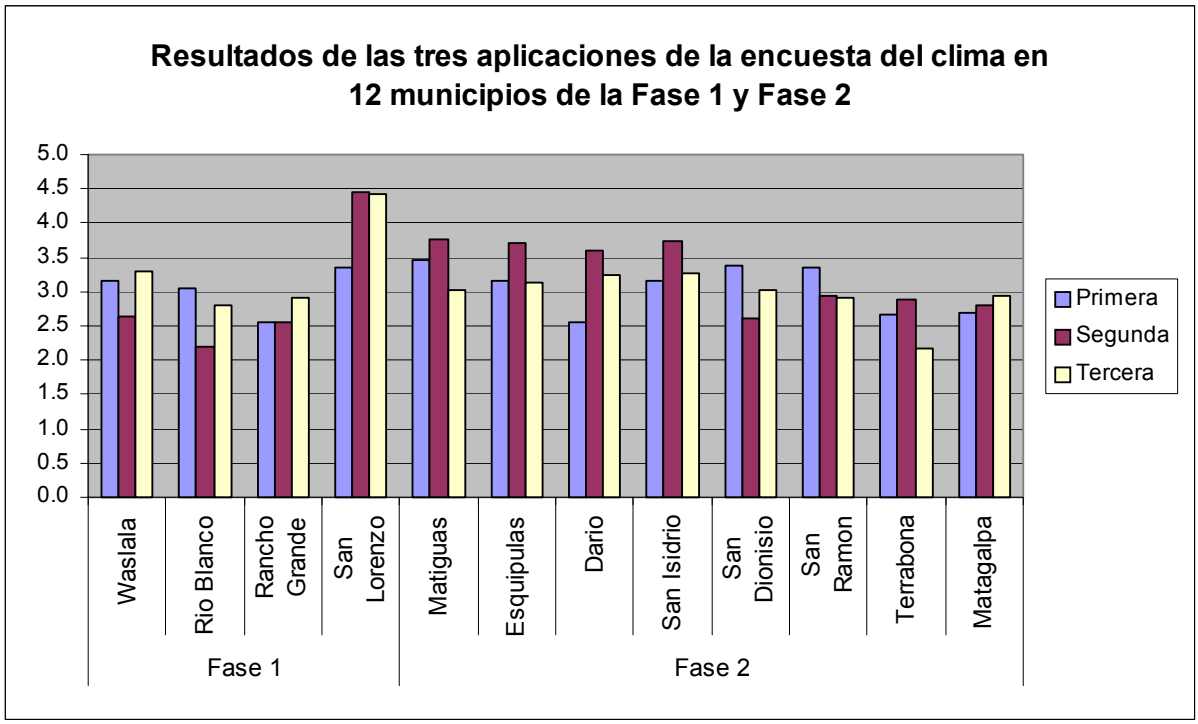
**Tabla 7. Niveles generales del clima a través del tiempo en 12 municipalidades de la Fase 1 y de la Fase 2**

| Aplicación de la encuesta | n | Puntaje promedio | Rango |
|---|---|---|---|
| Primera | 12 | 3.040 | 2.55 - 3.46 |
| Segunda | 12 | 3.159 | 2.19 - 4.46 |
| Tercera | 12 | 3.093 | 2.16 - 4.42 |

En un nivel amplio, la comparación de los puntajes generales revela una ligera reducción de los niveles del clima entre la segunda y la tercera aplicación de la herramienta del clima; sin embargo los niveles de la tercera vez todavía se mantenían por encima de la línea base. La gráfica a continuación presenta estos datos por municipalidad.

---

incluyen desde la formulación de presupuestos al monitoreo mensual de los gastos, produciendo informes financieros y otros informes requeridos por USAID y los servicios de contratación y adquisiciones.




La gráfica anterior muestra que las cuatro municipalidades de la Fase 1 tuvieron tendencia a mejorar o mantener los niveles del clima entre la aplicación de seguimiento (post-programa) de la herramienta del clima y la aplicación subsiguiente (tercera). Por el contrario, la mayoría de las municipalidades de la Fase 2 tuvieron tendencia a mejorar los niveles del clima entre las aplicaciones de línea base y de seguimiento y posteriormente no mantuvieron estas mejoras, y sus niveles decrecieron en la tercera aplicación. Las dos excepciones son Matagalpa que mostró un mejoramiento continuo a través del tiempo entre la aplicación de línea base y la tercera aplicación, y San Dionisio que disminuyó entre la aplicación de línea base y el seguimiento y luego mejoró en la tercera aplicación (aunque los resultados todavía no mejoraron sobre los valores de línea base).

Cuando se examinan estos datos, es importante mantener en mente que los marcos de tiempo entre las aplicaciones de línea base, de seguimiento y la tercera aplicación de la herramienta del clima fueron diferentes para la Fase 1 y la Fase 2. La tercera aplicación de la herramienta del clima en febrero-marzo de 2004 ocurrió aproximadamente 18 meses después de finalizar la Fase 1 (agosto de 2002) y 7 a 8 meses después de finalizar la Fase 2 (junio de 2003). San Lorenzo (una Municipalidad de la Fase 1) volvió a aplicar la herramienta en octubre de 2003, aproximadamente 14 meses después de concluir el programa. Se requieren más datos de otras municipalidades para poder registrar adecuadamente las tendencias y llegar a conclusiones en relación con el mantenimiento de los niveles de clima en el período posterior a la implementación del programa de desarrollo del liderazgo.

### *3.7. Observaciones sobre la confiabilidad interna del instrumento del clima de la OPS*

El instrumento del clima organizacional de la OPS fue desarrollado en América Latina específicamente para ser aplicado dentro del contexto de un sistema de salud. Fue probado en el campo, pero la información referente a la confiabilidad y validez del instrumento no está disponible. Por lo tanto el alcance del trabajo para esta evaluación propuso someter a prueba la confiabilidad del instrumento empleando los datos disponibles no procesados sobre el clima del programa. (Un estudio de validación requeriría una metodología separada). Empleando el SPSS, se realizó un Análisis Exploratorio de Factores con rotación de Varimax tanto en los datos de línea base como en los datos de seguimiento de las municipalidades en todas las fases del programa. El propósito de un análisis de factores es identificar la estructura subyacente de los datos y determinar qué variables del instrumento se agrupan.

El análisis de factores dio como resultado 22 factores con un valor propio mayor a uno representando el 62% de la varianza total. El primer factor identificado es el más fuerte y representa la mayoría de la varianza. Parece existir una relación fuerte entre los 80 ítems del instrumento y este primer factor fuerte, que realmente podría representar el clima organizacional. Sin embargo, existe una relación poco discernible entre los ítems de cada sub-dimensión en el instrumento y los 21 factores restantes. A partir de estos datos, no está claro si el instrumento mide las sub-dimensiones del clima o las dimensiones definidas por el instrumento. La ausencia de resultados claros probablemente se debe a un anidamiento en particular de los datos de acuerdo al subgrupo investigado (es decir, las municipalidades) lo que no puede ser manejado empleando un análisis de factores clásico o el software SPSS. Un análisis de factores de múltiples niveles constituiría el enfoque más apropiado y será necesario para explorar adecuadamente el agrupamiento de los datos y la confiabilidad del instrumento. Este análisis será realizado en el AP5 del Programa M&L y estará disponible de la unidad de Monitoreo y Evaluación del Programa M&L. Debido a que el SPSS no puede realizar un modelo de múltiples niveles, queda pendiente para el análisis la adquisición de nuevo software estadístico (MPlus) por parte de la Unidad de Monitoreo y Evaluación del Programa M&L así como completar una sesión de capacitación en el mes de junio que proporcionará las aptitudes para llevar a cabo el análisis de múltiples niveles.

Mientras tanto, un número de observaciones sobre la validez aparente del instrumento fueron obtenidas a través de entrevistas y grupos focales conformados por facilitadores y participantes. A través de todo el programa, el equipo de MSH/Nicaragua efectuó varias modificaciones a la herramienta del clima entre la primera y la segunda fases del programa, particularmente en lo que se relaciona con la redacción de ciertos ítems y errores de cálculo en las planilla de datos de Excel. Después de la segunda fase se realizaron cambios adicionales a dos ítems que todavía parecen ser problemáticos.

Basándose en las entrevistas con participantes del nivel municipal de todas las fases del programa, parece ser que la herramienta todavía carece de validez aparente. La gran mayoría, incluyendo los participantes de la tercera fase, expresaron dificultades al interpretar los ítems y consideraban que algunos no correspondían a su realidad a nivel local. Por ejemplo uno de los participantes explicó que *"algunas de las preguntas eran claras y otras eran bastante confusas*

*... y a uno no le quedaba otra cosa que adivinar."* Como resultado de esto, el instrumento podría estar sujeto a malas interpretaciones o manipulaciones por parte de los individuos encustados, ya sea intencionalmente o no. Los problemas más comunes que se mencionaron incluyen:

- La longitud del instrumento causa fatiga entre las personas encuestadas – algunas deciden completarlo al azar.
- Mal uso del instrumento para *"vengarme de mi supervisor al responder 'No' a cada una de las preguntas."*
- Incertidumbre con respecto a si se estaba evaluando al director municipal, a su supervisor inmediatamente superior, o a la organización en general.
- Mala interpretación de los ítems que llevó a los entrevistados a solicitar ayuda de su supervisor para interpretar las preguntas, lo que podría dar lugar a un resultado sesgado.
- Ambigüedad de ciertos ítems en el instrumento que podám tener múltiples interpretaciones.

Finalmente, la aplicación particular del instrumento del clima podría haber introducido un sesgo de muestreo: una muestra mínima de 19 (algunas veces mayor) fue utilizada en cada municipalidad pero el universo de la muestra era diferente. Algunos tomaron una muestra aleatoria de 19 personas compuesta por los integrantes del comité técnico ampliado solamente, otros tomaron una muestra aleatoria de 19 individuos de todos los trabajadores de salud de la municipalidad y otros tomaron una muestra de 19 personas de todos los trabajadores (incluyendo los guardias y el personal de limpieza) de la municipalidad. El potencial de un sesgo de muestreo se podría evitar proporcionando mejores instrucciones al personal municipal y de los SILAIS que son los responsables de la aplicación de la herramienta.

Las dificultades en la interpretación y aplicación de la herramienta del clima cuestionan la confiabilidad de los datos del clima recolectados por este programa, por lo menos durante la primera fase. Sin embargo, es muy probable que los resultados de la segunda y tercera aplicación de la herramienta se encuentren más cercanos a la medida real del clima debido que para ese entonces los facilitadores de MSH/Nicaragua y del MINSA estaban más familiarizados con el instrumento y mejor equipados para explicar su uso a los individuos encuestados y aclarar el significado de los diversos ítems. Algunas personas fueron muestreadas al azar nuevamente durante la segunda y tercera aplicación y como resultado de esto estaban más familiarizadas con el ítem de la herramienta. Por lo tanto los problemas que se notaron en la validez a aparente seguramente disminuirán con el tiempo a medida que el instrumento se convierta en parte del monitoreo rutinario a nivel municipal y a medida que las personas encustadas se familiaricen mejor con el propósito de la herramienta y la manera de interpretar los ítems individuales.

# 4. Conclusiones

Después de tres años de implementación, el programa de desarrollo del liderazgo de Nicaragua ha tenido éxito en capacitar a aproximadamente 2,000 gerentes y trabajadores de salud a nivel municipal, de los SILAIS y a nivel central en un proceso de desarrollo del liderazgo. El programa ha empleado la metodología ya probada del MINSA de capacitación en el lugar de trabajo para el personal de salud empleando un enfoque de auto-aprendizaje que fue entregado a través de una red de facilitadores desarrollada en cada nivel del sistema. Este enfoque y los materiales de alta calidad que se emplearon, fueron claves para la rápida ampliación y adopción del programa por parte del MINSA. El diseño del proyecto fue desarrollado durante el primer año de implementación y fue mejorado en cada año subsiguiente incorporando lo aprendido y la experiencia del equipo del proyecto. Esto demuestra la agilidad programática del equipo del proyecto y su capacidad de respuesta a las necesidades del MINSA.

**Nivel Municipal y de los SILAIS:**

El programa de desarrollo del liderazgo logró el resultado principal que esperaba: un clima organizacional mejorado a nivel municipal y de los SILAIS. Un análisis de los puntajes del clima municipal sugiere que mientras el impacto de la capacitación en liderazgo y las actividades de seguimiento sobre el clima organizacional a nivel municipal fue mínimo durante la primera fase, el programa tuvo un efecto mayor y susceptible de medición en la segunda y en la tercera fase. Este es un resultado lógico dado que la primera fase sirvió principalmente como una prueba piloto para desarrollar y perfeccionar los materiales y procesos del programa, que posteriormente fueron implementados exitosamente en la segunda y en la tercera fase. El examen de las dimensiones y sub-dimensiones del clima apoyan aun más estas conclusiones. Los datos muestran que el programa tuvo éxito en lo que respecta al logro de sus objetivos: las municipalidades priorizaron las sub-dimensiones mas débiles del clima en sus planes de acción y tuvieron éxito en mejorar estas áreas sobre otras que tal vez necesitaban menor atención.

El programa de desarrollo del liderazgo también dio como resultado cambios notables en el comportamiento y mejoró el uso de las competencias de liderazgo tales como la comunicación entre los supervisores y subordinados tanto a nivel municipal como de los SILAIS. Los trabajadores de salud también notaron una mayor inclinación a trabajar en forma conjunta y a poner mayor empeño en su trabajo. Estas mejoras por lo general han persistido durante el período posterior a la implementación del programa entre las municipalidades de la Fase 1 y Fase 2; aunque en muchos casos los procesos y actividades definidos en el plan de acción municipal ya no están siendo implementados. Este constituye un indicativo de la sustentabilidad de la adopción e integración de las prácticas y competencias de liderazgo proporcionadas por el programa. Sin embargo, no está claro a partir de los datos disponibles si la persistencia o abandono de estos comportamientos de liderazgo se traducen en un mantenimiento de los niveles de clima durante el período posterior a la implementación del programa. Se requiere de datos de tercera generación sobre el clima de municipalidades adicionales con la finalidad de evaluar adecuadamente las tendencias de largo plazo en los puntajes del clima.

Sin embargo, a pesar del hecho que el desarrollo y utilización de canales de comunicación fue un reto de liderazgo comúnmente escogido y un enfoque importante del proceso de liderazgo en

todos los niveles, todavía persiste un flujo limitado de información fuera de los niveles gerenciales superiores. En la primera y en la segunda fase, se incluyó primordialmente a los miembros de los equipos gerenciales y de los comités técnicos ampliados en la replicación de las unidades de aprendizaje por los facilitadores locales. Mientras estos grupos fueron parte del proceso compartieron información y este aspecto realmente mejoró. Pero cada fase se ha caracterizado por la difusión limitada de los avances y resultados logrados a nivel del resto del personal de las municipalidades o SILAIS, particularmente durante el período subsiguiente a la finalización de la replicación. Aún en la tercera fase, en la que se incluyó a todo el personal municipal en la replicación, la información tendía a quedarse al interior de los equipos gerenciales.

De manera similar, la mayor parte del personal municipal y de los SILAIS no participó en el diseño o implementación del plan de acción. A menudo éste fue diseñado por los facilitadores y miembros del equipo gerencial para la municipalidad o SILAIS durante la capacitación de los facilitadores. Éste fue de acuerdo con el diseño del programa de liderazgo. Las actividades incluidas en el plan de acción generalmente fueron las áreas que el equipo gerencial debía hacer o cambiar. Se solicitaba en algunas ocasiones el aporte o las ideas del personal, pero el plan pertenecía principalmente al personal gerencial. De la misma manera, los facilitadores o miembros de los equipos gerenciales eran principalmente responsables de la implementación de los planes de acción. Mientras que los planes a menudo no fueron implementados completamente, (y en algunos casos simplemente no fueron implementados) sin embargo tendían a ayudar a los equipos municipales a centrarse en su reto: mejorando la sub-dimensiónes del clima que eran las más débiles para su municipalidad. Además, mientras que la mayoría de los planes municipales incluyeron actividades genéricas u ordinarias, lo que se parecía importante en términos de afectar clima era la nueva manera de que estas actividades fueron realizadas como resultado del programa de la liderazgo. Los miembros de los equipos de gerencia tendían a solicitar mayor involucramiento del personal municipal en las decisiones que afectaban el municipio y algunas actividades que habían sido a menudo irregulares o casuales en el pasado (especialmente las reuniones del personal) tendían a ser más systemáticas y participantes.

De acuerdo con el enfoque del desarrollo del liderazgo del Programa M&L, un equipo o grupo de trabajo sigue un proceso de trabajar en forma conjunta en lo que respecta a la identificación y abordaje de un reto que tiende a mejorar el clima en ese equipo o grupo de trabajo en particular. En Nicaragua, para el propósito de la intervención de liderazgo, se definió al equipo como el equipo gerencial, en tanto que para medir los resultados de clima, mientras que para el propósito de medir el clima, se definió el equipo como todo el personal municipal en vezde del equipo de gerencia. La medición de los resultados de clima fue obtenida a nivel municipal y no al interior del equipo gerencial que es donde uno esperaría ver los resultados de acuerdo con la lógica del abordaje de M&L. Es posible que los cambios en el clima son diluidos cuando se miden a nivel municipal y serían más fuertes si fueron medidos solamente dentro del equipo de gerencia que participó en la intervención.

Los resultados del clima muestran que los niveles del clima generalmente mejoraron ante la ausencia de una participación amplia del personal (es decir personal municipal o de los SILAIS) en los esfuerzos para definir y encarar el reto. Esta tarea se limitó principalmente a los equipos gerenciales tanto a nivel municipal como de los SILAIS. A pesar de que el personal municipal y de los SILAIS participó en las actividades programadas en el plan de acción, ellos no se sentían

dueños del plan ni de sus resultados. Generalmente participaban solamente cuando los equipos gerenciales organizaban actividades específicas para ellos. Y cuando se les consultaba con respecto a los resultados relacionados con el plan, el personal en la mayoría de los casos indicaba que habían notado cambios de comportamiento o de actitud en sus supervisores que no necesariamente estaban programados en el plan de acción. Esto indica la influencia importante del gerente o supervisor sobre los niveles del clima en un grupo dado (en este caso la municipalidad).

A pesar de que el programa tuvo éxito en lograr una cobertura amplia, fue difícil realizar un seguimiento y monitoreo suficientes de las actividades de replicación en las municipalidades y los esfuerzos para implementar los planes de acción, particularmente después de que la capacitación de los facilitadores había concluido. En general, los facilitadores de los SILAIS tampoco asumieron esta responsabilidad. La falta de seguimiento y monitoreo sistemático durante y con posterioridad a las replicaciones probablemente esté relacionado con el avance variado en la implementación de los planes de acción municipales y la continuación limitada de las actividades de liderazgo por parte de las municipalidades una vez que la replicación concluía.

Si el desarrollo del liderazgo va a convertirse en un proceso sostenible al interior del MINSA, un obstáculo que deberá ser salvado es la visión del liderazgo como un programa versus un proceso. Tanto los trabajadores de salud como el personal gerencial tendían a identificar el liderazgo como una serie de talleres de capacitación o replicaciones vinculadas con un programa. Ellos consideraban que el programa había concluido una vez que se habían completado las replicaciones. Y para estas personas, una vez que el programa había terminado los procesos de liderazgo ya no eran sostenibles. Por lo tanto, para muchos de ellos, el liderazgo todavía no se ha convertido en un proceso continuo o una vía rutinaria de encarar los retos en su trabajo cotidiano. Como resultado de esto, para poder hacer que los avances logrados en el liderazgo sean sostenibles, ellos ven principalmente la necesidad de una mayor capacitación. Está claro que el desarrollo del liderazgo todavía no ha sido reconocido como un proceso continuo que puede continuar sin apoyo técnico o financiero externo.

Sin embargo, existen varios factores importantes que sirven como indicadores positivos para la continuación y sustentabilidad del programa de desarrollo del liderazgo. Estos incluyen:

- Una amplia aceptación y la adopción del programa por parte del MINSA
- Incorporación de la evaluación del clima como un indicador en el proceso de monitoreo USTF
- Integración de prácticas y competencias de liderazgo con el programa de calidad en varios SILAIS a manera de un enfoque más comprehensivo para mejorar los servicios
- Enfoque de la capacitación de bajo costo en el lugar de trabajo con el módulo de liderazgo de alta calidad adaptado al nivel local
- Equipos de facilitadores capacitados a todos los niveles
- Resultados exitosos mostrados hasta la fecha en términos del mejoramiento de los niveles del clima a nivel municipal

En términos de los costos del programa de liderazgo y la ampliación del mismo, un análisis de los datos financieros del proyecto reveló que el costo por participante disminuyó de la primera a la segunda fase y aumentó sustancialmente de la segunda a la tercera fase. Este incremento en los

costos puede ser atribuido al tremendo aumento en el número de participantes durante la Fase 3, lo que requirió la contratación de personal adicional por MSH/Nicaragua y el monitoreo de la replicación del programa.

A medida que el programa siga ampliándose y los SILAIS o municipalidades individuales empiecen a asumir algunos de los costos del programa, es probable que los costos incurridos por MSH disminuyan. A pesar de esto, habrá un costo mínimo asociado con el mantenimiento, monitoreo y evaluación del programa. Este costo mínimo puede ser determinado con mayor exactitud a medida que el programa continúe, pero probablemente se mantenga por debajo de US$ 250 por participante si se sigue el modelo empleado en la Fase 3. Con la finalidad de minimizar los costos del programa, la replicación del programa por parte de los facilitadores de los SILAIS y municipales es la mejor forma de mantener los costos bajos.

**Nivel central:**

Comparado con el nivel municipal, el programa de desarrollo del liderazgo a nivel central es bastante joven y aún así ha logrado mucho en un período de tiempo relativamente corto. Aunque el programa se encuentra actualmente en marcha, los participantes ya han logrado un avance importante en lo que respecta a encarar el reto de alinear el Plan Nacional de Salud con el Modelo de Atención. El programa también ha dado como resultado relaciones de trabajo mejoradas y una coordinación entre las divisiones/departamentos y las nuevas líneas de comunicación al interior de los programas/departamentos. A pesar de que estos cambios todavía no están muy diseminados debido a una participación limitada en el programa, cualquier cambio a nivel central constituye un éxito dados los paradigmas establecidos de paternalismo y una resistencia al cambio muy arraigada. Es importante hacer notar que existe una amplia aceptación del programa a nivel central que se extiende hasta el mismo Ministro así como un deseo de continuar los procesos que se han iniciado aún cuando se queden solos, es decir, cuando la participación y el apoyo de M&L llegue a su fin.

Lograr el objetivo del programa a nivel central (vinculación del Plan Nacional de Salud con el Modelo de Atención) seguramente tendrá implicaciones muy amplias dentro del sistema de salud. El Plan Nacional de Salud define la visión, los objetivos y estrategias del sector salud en tanto que el Modelo de Atención establece los planes operativos e identifica los distintos tipos de servicios y la organización necesaria para lograr los objetivos del plan nacional. Por lo tanto la alineación del Plan y el Modelo permitirán que el MINSA cumpla mejor con sus metas de servicio y cubra las necesidades de la población.

En resumen, el diseño y entrega del programa de desarrollo del liderazgo en Nicaragua potenció las fortalezas del sistema de salud – un sistema administrativo bien organizado con personal capacitado en los distintos niveles, que estaba en condiciones de replicar el proceso al interior de sus respectivas unidades. El modelo utilizado en el programa es el adecuado para el contexto nicaragüense. La cobertura del programa era amplia y de alta calidad, y como resultado de ello, un gran número de miembros del personal del MINSA ahora se encuentra preparado para llevar el proceso de liderazgo al siguiente nivel que consiste en interpretar y encarar los resultados de los servicios de salud. Como mérito del equipo de MSH/Nicaragua, ellos ya han diseñado un

nuevo módulo de liderazgo para la siguiente fase de desarrollo del liderazgo que se concentra en mejorar los servicios de salud a través del desarrollo gerencial y del liderazgo.

## 5. Recomendaciones

**Para el desarrollo del liderazgo a nivel Municipal y de los SILAIS:**

- MSH debería seguir apoyando al MINSA para institucionalizar el programa de desarrollo del liderazgo y así poder garantizar la continuidad del programa. Como una estrategia paralela, el MINSA podría considerar la incorporación del desarrollo del liderazgo a las sesiones de educación continua a nivel municipal (de la misma manera que algunas municipalidades individuales ya han comenzado a hacerlo por su propia cuenta) y asegurarse que el personal que no participó en el programa de desarrollo del liderazgo participe en estas actividades.
- El MINSA debería ampliar la capacitación en liderazgo al personal restante que todavía no ha tenido la oportunidad de participar, especialmente las municipalidades de la primera y segunda fase, y al mismo tiempo ofrecer cursos de capacitación actualizados a los miembros del personal que ya han participado. De la misma manera, debería alentar una participación más amplia y efectiva del personal que no es parte del equipo gerencial en el desarrollo e implementación de los planes de acción.
- El MINSA debería proporcionar un apoyo más sistemático y realizar un seguimiento de la implementación de los planes de acción y la replicación de las unidades de aprendizaje y seguir proporcionando apoyo después de que terminen las replicaciones para garantizar la continuidad del proceso. Las autoridades de salud de los SILAIS y de las municipalidades deberían asignar fondos y personal suficiente para garantizar un seguimiento efectivo y sistemático.
- MSH y el MINSA deberían asegurarse que las aplicaciones futuras del programa de desarrollo del liderazgo a nivel municipal que encaran los retos de la prestación de servicios y los resultados de los mismos también incluyan medidas adecuadas basadas en estos resultados.
- MSH y el MINSA deberían volver a examinar el instrumento del clima para que este sea utilizado y adecuado a los niveles locales. El análisis de la confiabilidad interna de la herramienta debería finalizarse. También se debería tomar en cuenta la incorporación de la validación de la herramienta como parte del programa actual de desarrollo del liderazgo en los SILAIS de Managua.
- MSH y el MINSA deberán seguir recolectando datos sobre el clima de las municipalidades participantes con la finalidad de investigar si se mantienen los niveles del clima a través del tiempo con posterioridad a la conclusión de la capacitación sobre liderazgo.
- MSH debería considerar la manera de lograr que los participantes de las municipalidades y los SILAIS que no cuentan con acceso al Internet participen en la red LeaderNet[7], con la

[7] LeaderNet es una comunidad virtual de práctica apoyada por USAID, constituida por graduados de los programas de desarrollo del liderazgo de M&L. La red LeaderNet fue inicialmente lanzada en América Latina y actualmente se está expandiendo a otras partes del mundo para apoyar a los graduados del Programa M&L en el campo del liderazgo.

finalidad de proporcionar un apoyo y motivación continuos a los participantes una vez que su capacitación haya concluido. Esto es especialmente importante dada la gran cantidad de participantes capacitados y la falta de un seguimiento continuo hasta la fecha.

- MSH debería diseñar un estudio de investigación operativa para cualquier fase futura del programa a nivel municipal para poder medir las asociaciones entre la intervención de liderazgo, los resultados correspondientes al clima y el impacto en términos de los servicios de salud.
- MSH debería desarrollar indicadores para medir las competencias de liderazgo que complementan los indicadores del proceso de liderazgo de M&L (que miden las prácticas de liderazgo) así como la medición del clima.

**Para el MINSA en relación con la continuidad a nivel Central:**

- Ampliar la capacitación en el campo del liderazgo a un mayor número de gerentes, administradores y personal del nivel central, enfatizando la participación de una mayor cantidad de miembros del personal de las distintas divisiones/departamentos del Ministerio central.
- Proporcionar un seguimiento y monitoreo continuo de los procesos de liderazgo a nivel central para garantizar la conclusión del plan de acción actual.
- Llevar a cabo aplicaciones sistemáticas y rutinarias del instrumento del clima al interior de cada división/departamento del Ministerio central.

# Apéndice 1: Protocolo de Estudio de la Evaluación

**Proyecto de Gerencia y Liderazgo (M&L)**
**Management Sciences for Health (MSH)**

**Protocolo de Estudio de la Evaluación Profunda**
**Programa de Desarrollo del Liderazgo de Nicaragua 2001 – 2004**

## Propósito

El propósito de esta evaluación exhaustiva es documentar el enfoque del Programa de Desarrollo del Liderazgo de Nicaragua y evaluar los resultados asociados con el clima organizacional, las mejoras en la prestación de servicios y la sustentabilidad de la capacidad de liderazgo con posterioridad a la finalización de tres años de desarrollo del liderazgo con el Ministerio de Salud (MINSA). Este estudio se desarrollará sobre la base de los hallazgos de una evaluación de resultados inmediatos llevada a cabo en el otoño del año 2002 después del primer año de implementación del programa de desarrollo del liderazgo en Nicaragua y una sistematización de los resultados llevada a cabo de mayo a junio del año 2003 con posterioridad al segundo año del programa. Es parte de una serie de evaluaciones del Programa M&L sobre el tema *Desarrollo de Gerentes que Lideran,* que responden a una serie común de preguntas claves cuya intencionalidad es proporcionar un aprendizaje sustantivo para el Programa M&L en Nicaragua y conocimientos más amplios sobre las actividades gerenciales del Programa M&L.

## Antecedentes

Hace varios años el Ministerio de Salud (MINSA) de Nicaragua ingresó en un proceso de modernización y descentralización. Esto ha hecho necesario desarrollar una capacidad gerencial y de liderazgo en todos los niveles de la organización con la finalidad de encarar los múltiples retos provocados por presiones externas e internas como la crisis económica, los cambios políticos, las demandas y necesidades crecientes de los clientes así como un letargo burocrático y una apatía creciente a nivel del personal de salud. Como respuesta a esta necesidad, el Programa M&L y el proyecto PROSALUD en conjunción con el MINSA lanzaron un programa de desarrollo del liderazgo en el año 2001 para fortalecer la capacidad de los gerentes, administradores y personal de salud en 63 municipalidades, 7 SILAIS y a nivel central durante un período de tres años.

El programa de desarrollo del liderazgo fue implementado en tres fases (ver la tabla a continuación). Con posterioridad a un diálogo sobre liderazgo llevado a cabo en febrero del año 2001, la primera fase del programa se llevó a cabo a partir de julio del 2001 hasta junio del 2002 en 13 municipalidades en los SILAIS de Matagalpa, Jinotega y Boaco. Doce de estos eran municipalidades prioritarias en las que PROSALUD había estado implementando la estrategia del Unidad de Salud Totalmente Funcional (USTF) desde 1999. La segunda fase fue llevada a cabo a partir del mes de noviembre de 2002 hasta junio del 2003 en las 16 municipalidades restantes de los mismos tres SILAIS. La tercera fase se inició en julio del 2003 en 34 municipalidades de cuatro SILAIS adicionales (Masaya, Madriz, Estelí y Rivas) además de los

equipos gerenciales de las siete SILAIS, y 56 gerentes claves de las direcciones y departamentos[8] del nivel central. La tercera fase se llevó a cabo como parte de un proyecto más grande con múltiples componentes de Gerencia y Liderazgo en el sector salud que comenzó en abril del 2003 y que se desarrolla a partir de varios años de fortalecer intervenciones para la prestación de servicios en Nicaragua llevadas a cabo con el proyecto PROSALUD de MSH. A pesar de que el trabajo que MSH y el Programa M&L han realizado en Nicaragua ha incluido tanto intervenciones gerenciales como de liderazgo, este estudio solamente se concentrará en el programa de desarrollo del liderazgo.

**Participantes y Fases del programa de Desarrollo del Liderazgo de Nicaragua**

| SILAIS | **Número de Municipalidades por fase** | | | Total |
|---|---|---|---|---|
| | **Primera Fase 2001-2002** | **Segunda Fase 2002-2003** | **Tercera Fase 2003-2004** | |
| Matagalpa | 6 | 9 | - | 15 |
| Jinotega | 5 | 3 | - | 8 |
| Boaco | 2 | 4 | - | 6 |
| Masaya | - | - | 9 | 9 |
| Madriz | - | - | 9 | 9 |
| Estelí | - | - | 6 | 6 |
| Rivas | - | - | 10 | 10 |
| Total | 13 | 16 | 34 | 63 |
| | **Número de participantes por fase** | | | |
| Facilitadores (municipalidades y SILAIS) | 32 | 40 | 129 | 201 |
| Participantes (municipalidades y SILAIS) | 183 | 284 | 1245 | 1712 |
| Participantes del nivel central | - | - | 65 | 65 |
| Total | 215 | 324 | 1439 | **1978** |

Los objetivos del programa de desarrollo del liderazgo evolucionaron en el transcurso del programa de tres años y en el último año incluyeron los siguientes:

- Mejorar el clima organizacional en las municipalidades y SILAIS participantes
- Desarrollar capacidades de liderazgo a nivel de los equipos gerenciales municipales y de los SILAIS
- Desarrollar y publicar el Módulo de Liderazgo del MINSA consistente en unidades de auto-aprendizaje con miras a su implementación a nivel municipal

[8] A principios del mes de enero de 2004, la tercera fase se ampliará para incluir el programa de desarrollo del liderazgo para los SILAIS de Managua y el Ministerio de la Familia, pero este componente no será incluido en la evaluación exhaustiva.

El programa de desarrollo del liderazgo a nivel municipal consistía de los siguientes componentes programáticos:

1. Estudios de línea base y de seguimiento del clima organizacional en todas las municipalidades y SILAIS participantes.
2. Entrega de seis unidades de auto-aprendizaje para los gerentes y el personal en las municipalidades participantes.
3. Amplia replicación de las seis unidades para el personal restante de estas municipalidades.
4. Implementación de un plan de mejoramiento resultante del análisis de los datos del clima organizacional.
5. Asistencia técnica y consejería por parte del personal de PROSALUD/M&L en la aplicación de los conceptos aprendidos y la implementación del plan de mejoramiento.

Los siguientes componentes constituyeron el programa al nivel central y a nivel de los SILAIS:

1. Diálogo de Liderazgo para definir los retos que debe encarar el MINSA
2. Cuatro talleres de 2 días sobre el desarrollo del liderazgo para el personal central y de los SILAIS
3. Taller de evaluación final
4. Consejería y seguimiento

Una evaluación de la primera fase del programa de desarrollo del liderazgo se llevó a cabo en el otoño de 2002 para evaluar los resultados correspondientes al clima organizacional antes de iniciar la segunda fase del programa. Después de completar la segunda fase se realizó una sistematización de los resultados obtenidos tanto de la primera como de la segunda fase en los meses de mayo y junio de 2003. A pesar de que el estudio actual es parte de la serie de evaluaciones exhaustivas sobre el tema Desarrollo de Gerentes que Lideran, también servirá como una evaluación final de la tercera fase del programa de desarrollo del liderazgo de Nicaragua.

**Declaración del Trabajo**

El propósito de esta evaluación es evaluar los resultados del desempeño organizacional a nivel de los equipos que participaron en el Programa de Desarrollo del Liderazgo de Nicaragua, proporcionar recomendaciones que serán empleadas para mejorar la entrega y seguimiento de los cursos subsiguientes, y contribuir a un estudio comparativo más amplio del Programa M&L sobre las intervenciones en el campo del liderazgo. Esta evaluación tendrá lugar inmediatamente después de completar la tercera fase del programa de liderazgo en marzo o abril de 2004 que es aproximadamente 9 meses después de la conclusión de la segunda fase y 19 meses después de completar la primera fase.

Los **objetivos** de la evaluación son:

- Documentar el contenido y el enfoque utilizado por el programa de desarrollo del liderazgo en Nicaragua así como los resultados esperados y no esperados que se lograron en cada fase del programa.

- Evaluar la relación entre las contribuciones al programa, la implementación de los planes de mejoramiento, los resultados del clima organizacional y el desempeño de los servicios de salud (en términos de la cobertura y el uso de los servicios). Identificar los elementos del contenido del programa, el apoyo durante la entrega y el seguimiento que están asociados a los resultados logrados.

- Evaluar la medida en la que se han mantenido las prácticas y procesos de liderazgo, los niveles del clima organizacional y el desempeño de los servicios de salud durante el período post intervención para la primera y segunda fases del programa.

- Documentar el crecimiento del programa, sus costos y el grado de institucionalización logrado de acuerdo con los indicadores seleccionados.

- Analizar la confiabilidad interna de la herramienta del clima organizacional de la OPS utilizada por el programa de desarrollo del liderazgo en Nicaragua.

**Métodos**

En esta evaluación se emplearán tanto las metodologías cuantitativas como cualitativas basadas en la información obtenida de las siguientes fuentes:

1. Revisión de los documentos del proyecto referentes al diseño del programa y las vías lógicas entre contribuciones-producción-resultados, los módulos de aprendizaje, los planes de capacitación, los informes de monitoreo, los informes de evaluación y sistematización.

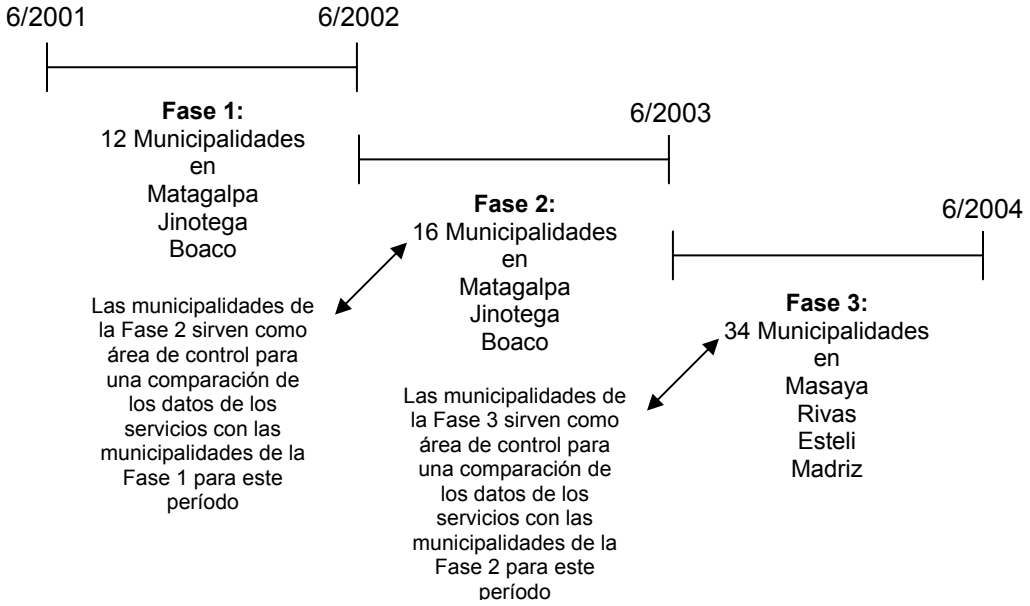
2. Revisión de los planes de mejoramiento desarrollados por los participantes de las municipalidades, los SILAIS y el nivel Central de acuerdo con los siguientes criterios de calidad:

    - Metas/objetivos
    - Actividades lógicamente relacionadas con las metas
    - Indicadores susceptibles de medición
    - Plazo o cronograma de implementación
    - Recursos

3. Revisión de los resultados logrados a través de la implementación de los planes de mejoramiento a nivel de las municipalidades, los SILAIS y a nivel central.

4. Análisis de la relación entre el clima organizacional y el desempeño de los servicios, de la siguiente manera:

- Revisión de los datos sobre el clima pre y post-intervención para cada fase del programa así como los métodos utilizados para aplicar las herramientas del clima (selección del tamaño de la muestra, aplicación del instrumento, tabulación de los datos)
- Análisis de los datos de la nueva aplicación de la herramienta del clima organizacional de la OPS al interior de las municipalidades de la primera y segunda fases para medir si se mantienen los niveles del clima organizacional durante el período post intervención
- Revisión de los resultados de los servicios seleccionados pre y post-intervención y análisis de la relación entre estos resultados y el clima organizacional para la primera y segunda fases del programa
- Comparación de las estadísticas de los servicios pre y post-intervención en las áreas de intervención y un área de comparación adecuada durante un período de tiempo similar (este análisis estará limitado solamente a las municipalidades de la Fase 1 y 2 debido a la disponibilidad de datos de los servicios). Este análisis empleará indicadores seleccionados que midan el uso y la cobertura de los servicios de planificación familiar y de salud materno-infantil, de la siguiente manera:




5. Entrevistas individuales y grupos focales con participantes y facilitadores de cada nivel del MINSA y entrevistas individuales con miembros del equipo MSH/Nicaragua y otros informantes clave, de la siguiente manera:

   Nivel Municipal
   - Grupos focales conformados por el personal participante y no participante en las municipalidades seleccionadas
   - Entrevistas individuales con los facilitadores de las municipalidades (incluyendo el director municipal y miembros seleccionados del equipo gerencial municipal)

Nivel de los SILAIS

- Entrevistas individuales con facilitadores departamentales (SILAIS) seleccionados y personal participante

Nivel Central

- Entrevistas individuales con participantes e informantes claves seleccionados

Equipo de MSH

- Entrevistas individuales con el gerente del programa de desarrollo del liderazgo, coordinadores y facilitadores del programa de MSH /Nicaragua

Las entrevistas individuales y los grupos focales serán estructurados alrededor de temas basados en preguntas claves para las evaluaciones exhaustivas sobre el tema *Desarrollo de Gerentes que Lideran* (ver más abajo). Las entrevistas individuales y grupales serán conducidas por un miembro de la Unidad de Monitoreo y Evaluación del Programa M&L y dos consultores locales de Nicaragua. Todas las entrevistas serán grabadas para ser transcritas posteriormente.

Las preguntas claves para la evaluación incluyen:

1. ¿Qué enfoques y herramientas de asistencia técnica fueron utilizados por M&L?

    a. ¿Cuál fue el contenido de la intervención de liderazgo?
    b. ¿Cómo se aplicó el marco referencial de M&L?
    c. ¿Se conformaron grupos para encarar el reto?, y si así fuere, ¿cómo?
    d. ¿Qué proceso se utilizó para la entrega del programa y el apoyo durante el seguimiento?

2. ¿En qué medida el MINSA ha logrado sus objetivos de desempeño y los resultados esperados?

    a. ¿Cuál es la disponibilidad/existencia de planes de acción en todos los niveles del MINSA?
    b. ¿Cómo y por qué los participantes priorizaron el desempeño meta/deseado? – ¿en qué se basó la selección?
    c. ¿Qué proceso se empleó para preparar el plan de acción? – ¿cómo se seleccionaron las actividades para encarar el reto y lograr el desempeño deseado?
    d. ¿Se implementaron todas las actividades? ¿Se implementaron otras actividades que no estaban incluidas en el plan de acción?
    e. ¿Con qué medios cuenta el MINSA para monitorear su avance?
    f. ¿La implementación de los planes de acción logró los resultados esperados?
    g. ¿Qué otros resultados logró el MINSA que no estén relacionados con su plan de acción?

3. ¿Qué elementos de las intervenciones de M&L están asociados con los resultados del desempeño organizacional (sistemas gerenciales mejorados y/o un clima mejorado y/o una capacidad mejorada para encarar los entornos cambiantes)?

a. ¿Es probable que las mejoras en los servicios de salud estén asociadas con las contribuciones al programa o que se trate de una tendencia histórica? ¿Cómo se comparan los resultados de los servicios del grupo de intervención con los de un grupo (de comparación) similar en un tiempo similar?
b. ¿Cuáles son las vías lógicas entre las contribuciones – producciones – resultados del programa?
c. ¿Los participantes trabajaron en forma conjunta para encarar su reto durante el programa? ¿Qué procesos y aptitudes empleó el equipo? ¿Qué es lo que motivó a los participantes a lograr los resultados deseados? ¿Qué es lo que les impidió lograr sus metas?
d. ¿Los participantes siguieron trabajando en forma conjunta para encarar otro reto después de que el programa concluyó? ¿Qué procesos se emplearon en esa oportunidad? ¿Era esto similar o diferente a la manera en la que ellos trabajaron en forma conjunta durante el programa? ¿Cómo motivaron ellos la participación o compromiso de los participantes después de que el programa concluyó?
e. ¿En qué manera afectó el apoyo provisto durante el seguimiento la implementación de los planes de acción? ¿Recibieron los participantes apoyo de seguimiento o en relación con la asistencia técnica para encarar su reto de cualquier otra fuente fuera del Programa M&L?

4. ¿Son sostenibles los cambios medibles del desempeño organizacional?

a. ¿Se mantuvieron y/o mejoraron los niveles del clima y los procesos de construcción de equipos durante el periodo post-programa?
b. ¿Se mantuvieron y/o mejoraron los resultados de los servicios en el período post-programa?
c. ¿En qué medida se logró replicar el programa una vez que el mismo terminó?
d. ¿En que medida y cómo se logró ampliar el programa a múltiples niveles del sistema de salud, y a qué costo?

**Composición del equipo de estudio**

El equipo de estudio consiste de un miembro de la Unidad de Monitoreo y Evaluación y dos consultores locales de Nicaragua.

Los miembros del equipo deberán poseer las siguientes aptitudes:

- Conocimientos de gerencia, liderazgo y clima organizacional
- Aptitudes para realizar entrevistas
- Análisis de datos cualitativos
- Capacidad para escuchar de manera perceptiva
- Sensibilidad hacia las necesidades de los clientes
- Experiencia/comprensión cultural
- Redacción y comunicación efectiva

Adicionalmente al equipo de estudio, una cantidad de miembros del personal del Programa M&L desempeñará un rol en esta evaluación, específicamente en relación con la revisión del diseño del estudio, el cuestionarios y las guías de las entrevistas y un informe final. Los roles y responsabilidades específicas del equipo de estudio y de otro personal del Programa M&L se encuentran detalladas en el calendario de actividades presentado a continuación.

**Productos a ser Entregados**

Informe final de la evaluación
Base de datos del clima organizacional de cada una de las fases del programa
Base de datos de las estadísticas de servicios utilizadas para la evaluación
Video corto que capta las palabras y anécdotas de los participantes (TBD de contenido específico)

## Calendario de Actividades Propuestas

| Actividad | Fechas | Persona Responsable | Recursos |
|---|---|---|---|
| Borrador del protocolo para la evaluación exhaustiva | Dic. 8 – 30, 2003 | NL, AE | SJ, TA, JG, Equipo de MSH/Nic |
| Recolección y revisión de los materiales y antecedentes; selección de los participantes para las entrevistas individuales; desarrollo de guías para las entrevistas; identificación y contratación de consultores locales; análisis preliminar de los datos del clima y el desempeño | Feb. 1 – 30, 2004 | NL | SJ, Equipo de MSH/Nic, GR |
| Recolección de datos en Nicaragua; transcripción y traducción de las notas de las entrevistas | Marzo 8 – 26, 2004 | NL, KW, consultores locales | Equipo de MSH/Nic |
| Análisis de datos de las entrevistas claves con el equipo de MSH/Nicaragua | Marzo 15 – 18, 2004 | NL, KW, consultores locales | Equipo de MSH/Nic |
| Análisis final de todos los datos cuantitativos y cualitativos | Marzo 29 – Abril 9, 2004 | NL | CP, GR |
| Borrador del informe de evaluación (en inglés) | Abril 12 – Mayo 7, 2004 | NL | CP |
| Revisión del borrador del informe | Mayo 10 – 21, 2004 | AE, SJ, CP, BS, TA, JD, CM, ET | AO |
| Revisiones para elaborar el informe | Mayo 24 – 28, 2004 | NL | AE, SJ, CP |
| Distribución final del informe | Mayo 28, 2004 | AE | AO |
| El informe final traducido al español y distribuido al equipo de MSH Nicaragua | Junio 4, 2004 | AO | NL |

Abreviaturas:
TA = Tim Allen
JD = Joseph Dwyer
AE = Alison Ellis
JG = Joan Galer
SJ = Sarah Johnson
NL = Nancy LeMay
CM = Claritza Morales
AO = Amber Oberc
CP = Cary Perry
GR = Greg Rodway
BS = Barry Smith
ET = Eduardo de Trinidad
KW = Kate Waldman

## Estimaciones del nivel de esfuerzo (LOE por sus siglas en inglés) para la Evaluación Profunda*

| Actividad | NV | AE | CP | SJ | TA | JD | JG | GR | AO |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Diseño de la Evaluación y Alcance de Trabajo | 5 | .5 | .5 | 1 | .5 | | .25 | - | - |
| Recolección y revisión de los materiales y antecedentes; selección de participantes para las entrevistas individuales; desarrollo de guías para las entrevistas; análisis preliminar de los datos sobre el clima y los servicios | 10 | 1 | 2 | .5 | - | - | - | 2 | - |
| Entrevistas con los participantes del programa y el Equipo de MSH | 12 | - | - | .5 | - | - | - | - | - |
| Transcripción y traducción de las notas de las entrevistas y el análisis preliminar de los datos de la entrevista con el equipo de MSH | 5 | - | - | - | - | - | - | - | .5 |
| Análisis final de los datos de la evaluación | 8 | 1 | 2 | - | - | - | - | 2 | - |
| Borrador del informe | 10 | 1 | 1 | - | - | - | - | - | 2 |
| Revisión del borrador del informe | - | .5 | .5 | .5 | .5 | .5 | .5 | .5 | .5 |
| Revisiones para elaborar el informe | 3 | 1 | 1 | - | - | - | - | - | .5 |
| Distribución del informe final | - | .25 | - | - | - | - | - | - | - |
| **Nivel de Esfuerzo (LOE) Total** | 53 | 5.25 | 7 | 2.5 | 1 | .5 | .5 | 4.5 | 3.5 |

Abreviaturas:
TA = Tim Allen
JD = Joseph Dwyer
AE = Alison Ellis
JG = Joan Galer
SJ = Sarah Johnson
NL = Nancy LeMay
AO = Amber Oberc
CP = Cary Perry
GR = Greg Rodway

*El proyecto de Gerencia y Liderazgo de Nicaragua apoyará los costos del nivel de esfuerzo para las siguientes personas:

Barry Smith
Kate Waldman
Claritza Morales
Eduardo de Trinidad
Carla Rodríguez

# Apéndice 2: Guías de Entrevista

## Evaluación del Programa de Desarrollo de Liderazgo
## Management Sciences for Health

### Guía de Entrevista para el Grupo Focal

Introducción explicando el objetivo del estudio y el propósito del grupo focal. Se trata de identificar -- del punto de vista del personal de salud -- lo que pasó durante el proceso de desarrollar el programa de liderazgo y reflexionar sobre los avances del programa así como los mejoramientos indicados para el futuro. Las perspectivas y opiniones de los participantes ayudarán a fortalecer el programa en el futuro. Hay que enfatizar que las respuestas y los comentarios de los participantes son absolutamente confidenciales y anónimos.

********

**1. Perfil de los participantes**

- Introducción de cada persona incluyendo: su cargo actual, el número de años que ha trabajado en este cargo, y el número de años en total que lleva con el MINSA.

**2. El proceso de desarrollar el programa**

- ¿Cómo se desarrolló el programa de liderazgo en este municipio? ¿En sus opiniones, cuál es el propósito de este programa? ¿Ya participaron ustedes en la replica de los módulos de liderazgo? ¿Todos sus colegas han participado en las replicas también?

**3. El plan de mejora**

- ¿Como parte del programa de liderazgo, se desarrolló un plan de mejora? ¿Cómo fue el proceso para desarrollarlo y quien participó en su elaboración?

- ¿En sus opiniones, cual es el problema o objetivo que están abordando a través del plan? ¿Cómo se seleccionó este problema entre otros? ¿Quien lo seleccionó? ¿Qué tipo de información y de que fuentes se utilizó para analizar el problema?

- ¿Cuándo comenzaron a implementar el plan? ¿Ya se implementaron las actividades del plan de mejora? ¿Cómo figuran ustedes en las actividades del plan -- cuál es su papel en este plan? ¿Se formaron equipos para implementar el plan?

- ¿Recibieron seguimiento o apoyo durante el programa? ¿Por parte de quien? ¿Y durante la implementación del plan? ¿Por parte de quien?

- ¿Tienen los recursos necesarios – humanos y otros -- para cumplir el reto? ¿Si sí, como aseguraron los recursos necesarios? ¿Si no, cuales acciones han tomados para enfrentar el reto de toda manera?

- ¿Cuentan con el apoyo de los jefes/supervisores para la implementación del plan? ¿Cuál ha sido el nivel de cooperación y colaboración entre sus colegas para su implementación?

- ¿Cuales son los resultados hasta la fecha relacionados con el plan? ¿Qué otros resultados no relacionados a su plan logró el municipio? ¿Cómo se esta monitoreando los avances en el plan y por quien?

- ¿El plan de mejora ha influido en el ambiente de trabajo en donde trabajan ustedes? ¿De qué manera? ¿El plan ha influido en la producción y calidad de servicios en el municipio? ¿De qué manera?

**4. Clima organizacional**

- ¿Que entienden ustedes por el concepto "clima organizacional?" ¿Y por el concepto de liderazgo?

- ¿Cómo se aplicó la encuesta de clima en este municipio? ¿Entendieron todas las preguntas de la encuesta? ¿Conocen los resultados de clima (los datos) de este municipio? ¿Cuáles son?

- ¿Perciben ustedes que el clima organizacional ha cambiado en este municipio con relación al año pasado? ¿Si hubo un cambio, cuáles son algunos ejemplos? ¿A que atribuyen el cambio? ¿Si no hubo un cambio, porque no?

**5. El desarrollo de liderazgo a todos niveles**

- ¿Qué cambios han observado en su jefes/supervisores inmediatos a partir del desarrollo del programa de liderazgo?

- ¿Qué cambios han percibidos en el desempeño del personal de salud en este municipio a partir del desarrollo del programa de liderazgo?

**6. Conclusión**

- ¿Tienen algunas sugerencias para fortalecer el proceso de mejorar las capacidades de liderazgo al nivel municipal y el proceso de seguimiento?

¡Muchas gracias por su participación y colaboración!

# Evaluación del Programa de Desarrollo de Liderazgo
# Management Sciences for Health

## Guía de Entrevista Individual para Participantes

Introducción explicando el objetivo del estudio y el propósito de la entrevista. Se trata de identificar del punto de vista de los participantes del programa lo que pasó durante el proceso de desarrollar el programa de liderazgo y reflexionar sobre los avances del programa así como los mejoramientos indicados para el futuro. Las perspectivas y opiniones de los participantes ayudarán a fortalecer el programa en el futuro. Hay que enfatizar que las respuestas y los comentarios de los participantes son absolutamente confidenciales y anónimos.

********

**1. Antecedentes**

- Introducción del entrevistado incluyendo: su cargo actual, el número de años que ha trabajado en este cargo, y el número de años en total que lleva con el MINSA.

**2. El proceso de desarrollar el programa**

- ¿Cómo se desarrolló el programa de liderazgo en este municipio? ¿En su opinión, cuál es el propósito de este programa? ¿Ya participó usted en la replica de los módulos de liderazgo? ¿Todos sus colegas han participado en las replicas también?

**3. El plan de mejora**

- ¿Como parte del programa de liderazgo, se desarrolló un plan de mejora? ¿Cómo fue el proceso para desarrollar el plan y quien participó en su elaboración?

- ¿En su opinión, cuál es el problema o objetivo que están abordando a través del plan? ¿Cómo se seleccionó este problema entre otros? ¿Quien lo seleccionó? ¿Qué tipo de información y de que fuentes se utilizó para analizar el problema?

- ¿Cuándo comenzaron a implementar el plan? ¿Ya se implementaron todas las actividades? ¿Cómo figuran ustedes en las actividades del plan -- cuál es su papel en este plan? ¿Se formaron equipos para implementar el plan?

- ¿Recibieron seguimiento o apoyo durante el programa? ¿Por parte de quien? ¿Y durante la implementación del plan? ¿Por parte de quien?

- ¿Tienen los recursos necesarios – humanos y otros -- para cumplir el reto? ¿Si sí, como aseguraron los recursos necesarios? ¿Si no, cuales acciones han tomados para enfrentar el reto de toda manera?

- ¿Cuentan con el apoyo de los jefes/supervisores para la implementación del plan? ¿Cuál ha sido el nivel de cooperación y colaboración entre sus colegas para su implementación?

- ¿Cuales son los resultados hasta la fecha relacionados con el plan? ¿Qué otros resultados no relacionados a su plan logró el municipio? ¿Cómo se esta monitoreando los avances en el plan y por quien?

- ¿Cree usted que el plan de mejora ha influido en el ambiente de trabajo en donde trabajan ustedes? ¿De qué manera? ¿El plan ha influido en la producción y calidad de servicios en el municipio? ¿De qué manera?

**4. Clima organizacional**

- ¿Que entiende usted por el concepto "clima organizacional?" ¿Y por el concepto de liderazgo?

- ¿Cómo se aplicó la encuesta de clima en este municipio? ¿Entendió usted todas las preguntas de la encuesta? ¿Conoce los resultados de clima (los datos) de este municipio? ¿Cuáles son?

- ¿Percibe usted que el clima organizacional ha cambiado en este municipio con relación al año pasado? ¿Si hubo un cambio, cuáles son algunos ejemplos? ¿A que atribuye el cambio? ¿Si no hubo un cambio, porque no?

**5. El desarrollo de liderazgo a todos niveles**

- ¿Qué cambios ha observado en su jefe/supervisor inmediato a partir del desarrollo del programa de liderazgo?

- ¿Qué cambios ha percibidos en el desempeño del personal de salud en este municipio/SILAIS a partir del desarrollo del programa de liderazgo?

**6. Conclusión**

- ¿Tiene algunas sugerencias para fortalecer el proceso de mejorar las capacidades de liderazgo al nivel municipal y el proceso de seguimiento?

¡Muchas gracias por su participación y colaboración!

# Evaluación del Programa de Desarrollo de Liderazgo
# Management Sciences for Health

## Guía de Entrevista Individual para el Equipo de Dirección del Municipio

Introducción explicando el objetivo del estudio y el propósito de la entrevista. Se trata de identificar del punto de vista del equipo de dirección municipal lo que pasó durante el proceso de desarrollar el programa de liderazgo, y reflexionar sobre los avances del programa así como los mejoramientos indicados para el futuro. Las perspectivas y opiniones de los entrevistados ayudarán a fortalecer el programa en el futuro. Hay que enfatizar que las respuestas y los comentarios de los entrevistados son absolutamente confidenciales y anónimos.

********

**1. Antecedentes**

- Introducción del entrevistado incluyendo: su cargo actual, el número de años que ha trabajado en este cargo, y el número de años en total que lleva con el MINSA.

- ¿Cuántas personas trabajan en este municipio? ¿Cuántas personas tiene a su cargo?

**2. El proceso de desarrollar el programa**

- ¿Cómo se desarrolló el programa de liderazgo en este municipio – como involucraron a los municipios en el proceso? ¿Ya participó todo el personal municipal en las replicas?

**3. El plan de mejora**

- ¿Cómo parte del proceso, se desarrolló un plan de mejora? ¿Qué procesos utilizaron para desarrollar el plan? ¿Cómo se seleccionó este reto entre otros? ¿Quien lo seleccionó? ¿Qué tipo de información y de que fuentes utilizaron para analizar el reto?

- ¿Se puede ver una copia del plan? ¿Cuándo comenzaron a implementarlo? ¿Ya se implementaron todas las actividades? ¿Se formaron equipos para implementarlo? ¿Cuál ha sido el nivel de cooperación y colaboración entre el equipo de dirección para su implementación?

- ¿Recibieron seguimiento o apoyo durante el programa? ¿Por parte de quien? ¿Y durante la implementación del plan? ¿Por parte de quien?

- ¿Tienen los recursos necesarios – humanos y otros -- para cumplir el reto? ¿Si sí, como aseguraron los recursos necesarios? ¿Si no, cuales acciones han tomados para enfrentar el reto de toda manera?

- ¿Cuales son los resultados de su implementación hasta la fecha? ¿Qué otros resultados no relacionados a su plan logró el municipio? ¿Cómo se esta monitoreando los avances en el plan y por quien?

- ¿Considera usted que el plan de mejora ha influido en el ambiente de trabajo en donde trabaja usted (centro de salud)? ¿De qué manera? ¿El plan ha influido en el ambiente de trabajo en el resto del municipio? ¿De qué manera? ¿Ha influido en la producción de servicios en el municipio? ¿De qué manera?

**4. Clima organizacional**

- ¿Que entiende usted por el concepto "clima organizacional?" ¿Y liderazgo?

- ¿Cómo se aplicó la encuesta de clima en este municipio? ¿Entendió usted todas las preguntas de la encuesta? ¿Cree que el personal las entendieron?

- ¿Percibe usted que el clima organizacional ha cambiado en este municipio con relación al año pasado? ¿Si hubo un cambio, cuáles son algunos ejemplos? ¿A que atribuye el cambio? ¿Si no hubo un cambio, porque no?

- En su opinión, cómo está el nivel de clima en este municipio con relación a otros municipios en este mismo SILAIS? ¿Si hay una diferencia, porque cree que existe?

**5. El desarrollo de liderazgo a todos niveles**

- ¿Qué cambios ha observado en el desempeño del personal de salud municipal a partir del desarrollo del programa de liderazgo?

- ¿Qué cambios ha percibido en su propio desempeño como jefe o supervisor a partir del desarrollo del programa de liderazgo?

- ¿Recibió usted durante este programa retroalimentación de su desempeño como líder? ¿De quién? ¿Cómo?

**6. Describe por favor un reto importante que usted superó en los últimos 6 meses:**

- ¿Que hizo usted para enfrentarlo? ¿Cómo se sintió? ¿Buscó información sobre el reto o sobre como resolverlo? ¿De que fuentes? ¿Colaboró con otra colega(s) o persona(s)? ¿Cómo involucró a esta(s) personas?

**7. Describe por favor un reto importante que usted no pudo superar (un momento o incidente negativo que le afectó) en los últimos 6 meses:**

- ¿Que hizo usted para enfrentarlo? ¿Cómo se sintió? ¿Buscó información sobre el reto o sobre como resolverlo? ¿De que fuentes? ¿Colaboró con otra colega(s) o persona(s)? ¿Cómo involucró a esta(s) personas?

- ¿Si tuviera otra oportunidad de enfrentar este reto, qué cambiaría?

**8. Conclusiones**

- ¿Tiene algunas sugerencias para fortalecer el proceso de mejoramiento de liderazgo al nivel municipal?

¡Muchas gracias por su participación y colaboración!

# Evaluación del Programa de Desarrollo de Liderazgo
# Management Sciences for Health

## Guía de Entrevista Individual para el Equipo de Dirección del SILAIS

Introducción explicando el objetivo del estudio y el propósito de la entrevista. Se trata de identificar del punto de vista del equipo de dirección del SILAIS lo que pasó durante el proceso de desarrollar el programa de liderazgo, y reflexionar sobre los avances del programa así como los mejoramientos indicados para el futuro. Las perspectivas y opiniones de los entrevistados ayudarán a fortalecer el programa en el futuro. Hay que enfatizar que las respuestas y los comentarios de los entrevistados son absolutamente confidenciales y anónimos.

********

**1. Antecedentes**

- Introducción del entrevistado incluyendo: su cargo actual, el número de años que ha trabajado en este cargo, y el número de años en total que lleva con el MINSA.

- ¿Cuántas personas trabajan en este SILAIS? ¿Cuántas personas tiene a su cargo?

**2. El proceso de desarrollar el programa**

- ¿Cómo se desarrolló el programa de liderazgo en este SILAIS - como involucraron al SILAIS y los municipios en el proceso? ¿Ya participó todo el personal municipal y del SILAIS en la replica de los módulos de liderazgo?

**3. El plan de mejora**

- ¿Cómo parte del proceso, se desarrolló un plan de mejora al nivel del SILAIS? ¿Qué procesos utilizaron para desarrollar el plan? ¿Cómo se seleccionó este reto entre otros? ¿Quien lo seleccionó? ¿Qué tipo de información utilizaron para analizar el reto?

- ¿Se puede ver una copia del plan? ¿Cuándo comenzaron a implementarlo? ¿Ya se implementaron todas las actividades? ¿Se formaron equipos para implementarlo? ¿Cuál ha sido el nivel de cooperación y colaboración entre el equipo de dirección para su implementación?

- ¿Recibieron seguimiento o apoyo durante el programa? ¿Por parte de quien? ¿Y durante la implementación del plan? ¿Por parte de quien?

- ¿Tienen los recursos necesarios – humanos y otros -- para cumplir el reto? ¿Si sí, como aseguraron los recursos necesarios? ¿Si no, cuales acciones han tomados para enfrentar el reto de toda manera?

- ¿Cuales son los resultados de su implementación hasta la fecha? ¿Qué otros resultados no relacionados a su plan logró el SILAIS? ¿Cómo se esta monitoreando los avances en el plan y por quien?

- ¿Considera usted que el plan de mejora ha influido en el ambiente de trabajo en el SILAIS? ¿De qué manera? ¿El plan ha influido en el ambiente de trabajo en el resto del departamento? ¿De qué manera? ¿Ha influido en la producción de servicios en el departamento? ¿De qué manera?

**4. Clima organizacional**

- ¿Que entiende usted por el concepto "clima organizacional?" ¿Y liderazgo?

- ¿Cómo se aplicó la encuesta de clima en este municipio? ¿Entendió usted todas las preguntas de la encuesta? ¿Cree que el personal las entendieron?

- ¿Percibe usted que el clima organizacional ha cambiado en este departamento con relación al año pasado? ¿Si hubo un cambio, cuáles son algunos ejemplos? ¿A que atribuye el cambio? ¿Si no hubo un cambio, porque no?

- En su opinión, cómo está el nivel de clima en este municipio con relación a otros municipios en este mismo SILAIS? ¿Si hay una diferencia, porque cree que existe?

**5. El desarrollo de liderazgo a todos niveles**

- ¿Qué cambios ha observado en el desempeño del personal de salud municipal y del SILAIS a partir del desarrollo del programa de liderazgo?

- ¿Qué cambios ha percibido en su propio desempeño como jefe o supervisor a partir del desarrollo del programa de liderazgo?

- ¿Recibió usted durante este programa retroalimentación de su desempeño como líder? ¿De quién? ¿Cómo? ¿Cómo le afectó?

**6. Describe por favor un reto importante que usted superó en los últimos 6 meses:**

- ¿Que hizo usted para enfrentarlo? ¿Cómo se sintió? ¿Buscó información sobre el reto o sobre como resolverlo? ¿De que fuentes? ¿Colaboró con otra colega(s) o persona(s)? ¿Cómo involucró a esta(s) personas?

**7. Describe por favor un reto importante que usted no pudo superar (un momento o incidente negativo que le afectó) en los últimos 6 meses:**

- ¿Que hizo usted para enfrentarlo? ¿Cómo se sintió? ¿Buscó información sobre el reto o sobre como resolverlo? ¿De que fuentes? ¿Colaboró con otra colega(s) o persona(s)? ¿Cómo involucró a esta(s) personas?

- ¿Si tuviera otra oportunidad de enfrentar este reto, qué cambiaría?

**8. Conclusiones**

- ¿Tiene algunas sugerencias para fortalecer el proceso de mejoramiento de liderazgo al nivel municipal y del SILAIS?

¡Muchas gracias por su participación y colaboración!

# Evaluación del Programa de Liderazgo
# Management Sciences for Health

## Guía de Entrevista Individual para el Nivel Central MINSA

Introducción explicando el objetivo del estudio y el propósito de la entrevista. Se trata de identificar del punto de vista de los participantes del nivel central lo que pasó durante el proceso de desarrollar el programa de liderazgo, y reflexionar sobre los avances del programa así como los mejoramientos indicados para el futuro. Las percepciones y opiniones de los entrevistados ayudarán a fortalecer el programa en el futuro. Las respuestas y los comentarios de los entrevistados son absolutamente confidenciales y anónimos.

********

**1. Introducción**

- Cargo actual; el número de años que ha trabajado en este cargo; el número de años en total que lleva con el MINSA; y cuantas personas tiene a su cargo.

**2. El contexto del program a nivel central**

- ¿Desde su perspectiva, cómo se desarrolló el programa de liderazgo en al nivel central? ¿El programa nació de que necesidad? ¿Cuál es el proposito del programa? ¿Usted participó en todos los talleres?

- ¿En su opinión, cual es la relación entre el programa de liderazgo al nivel central y el programa de liderazgo en los SILAIS y al nivel local?

**3. El processo de desarrollar el programa**

- ¿Cómo parte del proceso, se desarrollaró un plan de mejora al nivel central -- qué procesos utilizaron para desarrollar el plan? ¿Cómo se seleccionio el reto entre otros? ¿Quien lo seleccionó? ¿Qué tipo de información utilizaron para analizar el reto?

- ¿Ya se implementaron las actividades? ¿Quién participó en la implementación de las actividades? ¿Se formaron equipos para implementarlo? ¿Cuál ha sido su proprio papel con la implementación del plan? ¿Cuál ha sido el nivel de cooperación y colaboración entre los participantes para su implementación? ¿Han encontrado alguna barreras en la implementación del plan?

- ¿Tienen los recursos necesarios – humanos y otros -- para cumplir el reto? ¿Si sí, como aseguraron los recursos necesarios? ¿Si no, cuales acciones han tomados para enfrentar el reto de toda manera?

4. **Resultados percibidos**

- ¿Cuales son los logros o resultados relacionados con la implementación del plan hasta la fecha? ¿Algunos ejemplos concretos? ¿Qué otros resultados se lograron que no son relacionados al plan? ¿Cómo se esta monitoreando los avances en el plan y por quien? ¿Como van a sostener estos cambios?

- ¿Considera usted que el plan de mejora ha influido en el ambiente de trabajo en su área de trabjo? ¿De qué manera? ¿En el nivel central? ¿De qué manera?

- ¿Qué cambios ha observado en el desempeño del personal al nivel central? ¿Y en su propia dirección? ¿A percibido algun cambio en la manera en que ustedes trabajan o colaboran con las otras direcciones? ¿Algunos ejemplos específicos?

- ¿Ha percibido un cambio en el desempeño su jefe? ¿Y en su propio desempeño como líder? ¿Ha podido poner en practica las herramientas del curso en su trabajo diario? ¿Algunos ejemplos concretos?

- ¿En su opinión, cuáles son las perspectivas para el futuro para este programa? ¿Cree que este programa esta dando pasos hacia la institucionalización?

5. **Describe por favor un reto importante que usted superó en los ultimos 6 meses.**

- ¿Que hizo usted para enfrentarlo? ¿Cómo se sintio? ¿Buscó información sobre el reto o sobre como resolverlo? ¿De que fuentes? ¿Colaboró con otra colega(s) o persona(s)? ¿Cómo involucró a esta(s) personas?

6. **Describe por favor un reto importante que usted no pudo superar (un momento o incidento negativo que le afectó) en los ultimos 6 meses.**

- ¿Que hizo usted para enfrentarlo? ¿Cómo se sintio? ¿Buscó información sobre el reto o sobre como resolverlo? ¿De que fuentes? ¿Colaboró con otra colega(s) o persona(s)? ¿Cómo involucró a esta(s) personas?

- ¿Si tuviera otra oportunidad de enfrentar este reto, qué cambiaría?

7. **Conclusiones**

- ¿Tiene algunas sugerencias para fortalecer el proceso de mejoramiento de liderazgo al nivel central?

¡Muchas gracias por su participación y colaboración!

# Apéndice 3: Preguntas Claves para la Evaluación

## Preguntas Claves para Evaluar Programas de Desarrollo de Liderazgo

**Key questions and line of inquiry:**

1. What TA approaches and tools were used by M&L?

    a. What was the content of the leading and managing intervention?
    b. How was M&L framework applied?
    c. Were teams formed to address the challenge and if so, how?
    d. What process was used for program delivery and follow-up support?

2. To what extent has the client organization achieved its performance objectives and intended results?

    a. What is the availability/existence of the client's action plans?
    b. How and why did the client/team prioritize its objectives/desired performance – what was the selection based on?
    c. What process was used to prepare the action plan – how were the activities selected to address the challenge and lead to achieving the desired performance?
    d. Were all activities implemented? Were other activities implemented that were not included in the action plan?
    e. What means does the client have for monitoring their progress?
    f. What are the client's measurable results related to the program's objectives and their action plans? Did the implementation of action plans lead to the client's desired results?
    g. What motivated the teams to own or make a commitment to address the challenges they identified?
    h. What changes did the team note in their leading and managing behaviors/practices? What are the teams doing differently?
    i. What other results did the client achieve that are unrelated to their action plan?

3. What elements of M&L interventions are associated with organizational performance outcomes (improved management systems and/or improved work climate and/or increased ability to respond to changing environments) as well as service delivery outcomes (where possible)?

    a. Are improvements in health services likely associated with program inputs or an historical trend? How do the service results of the intervention group compare with those of a similar (comparison) group at a similar time? (these questions are only appropriate for Egypt and Nicaragua)
    b. What are the logical pathways between the program inputs – outputs – outcomes?
    c. Did the team receive TA during the program from any source other than M&L?

Did the team work together to address their challenge during the program? What process and skills did the team use? What motivated the team to achieve their results? What prevented them from achieving their goals?

d. Did the team continue to work together to address another challenge after the program ended? What processes were used then? Was this similar to or different from how they worked together as a team during the program? How did they motivate the participation or commitment of team members after the program ended?

e. How did follow-up support affect the implementation of the action plans? Did the client receive follow-up support related to addressing their challenge from any source other than M&L?

4. Are the measurable changes in organizational performance sustainable?

   a. Were climate levels and team building processes maintained and/or improved in the period post-program?
   b. Were service results maintained and/or increased in the period post-program?
   c. To what extent was the program replicated after the program ended? (Replicated with same teams that took on new challenge after the program ended or replicated with a new set of teams) What is the quality of the replication?
   d. To what extent and how was the program scaled up to multiple levels of the health system?

## Apéndice 4: Herramienta de Clima Organizacional de PAHO

### Ministerio de Salud Nicaragua
### MSH/PROSALUD

### Herramienta de Clima Organizacional[9]

1. El superior se preocupa porque entendamos bien nuestro trabajo.
2. Generalmente, todos aportamos ideas para mejorar nuestro trabajo.
3. La mayoría de trabajos en nuestro Proyecto exigen razonamiento.
4. En esta organización se busca que cada quien tome decisiones de cómo realizar su propio trabajo.
5. El ambiente que se respira en esta institución es tenso.
6. La gente se esfuerza por cumplir a cabalidad con sus obligaciones.
7. Con frecuencia nuestros compañeros hablan mal de la institución.
8. Esta institución ofrece buenas oportunidades de capacitación.
9. Aquí los ascensos carecen de objetividad.
10. Los problemas que surgen entre los grupos de trabajo se resuelven de manera óptima para la institución.
11. Los objetivos de los centros son congruentes con los objetivos de la Institución.
12. La información requerida por los diferentes grupos fluye lentamente.
13. La adopción de nuevas tecnologías se mira con recelo.
14. Ocurre con frecuencia que cuando se presenta un problema especial no se sabe quien debe resolverlo.
15. Aquí se preocupan por mantener informado al personal de las nuevas técnicas relacionadas con el trabajo, con el fin de mejorar la calidad del mismo.
16. Aquí todos los problemas se discuten de manera constructiva.
17. Para cumplir con las metas del trabajo tenemos que recurrir a todas nuestras capacidades.
18. Con este trabajo me siento realizado profesionalmente.
19. En esta institución se premia a la persona que trabaja bien.

[9] Este documento fue adaptado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS). IDC lo readaptó para ser usado por Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo.

20. En realidad nunca se ejecutan las ideas que damos sobre el mejoramiento del trabajo.
21. Las condiciones de trabajo son buenas.
22. Aquí uno se siente automotivado en el trabajo.
23. Da gusto ver el orden que reina en nuestra oficina.
24. Aquí, se dan incentivos adicionales a los establecidos en nuestro compromiso de trabajo.
25. Las normas disciplinarias no se aplican con objetividad.
26. Cuando hay un reto (trabajo importante) para la organización, todos los departamentos participan activamente en la solución.
27. Lo importante es cumplir los objetivos del área de trabajo asignada, lo demás no interesa.
28. Generalmente, cuando se va a hacer algo, mi proyecto o área es la última en enterarse.
29. Las iniciativas de los grupos no reciben respaldo de los niveles superiores.
30. Si un trabajo parece difícil, se retarda hasta donde se pueda.
31. A nuestro superior únicamente le podemos decir lo que le gusta oír.
32. En nuestro proyecto o área el trabajo de los funcionarios es reconocido.
33. No existe una clara definición de las funciones que cada uno debe desempeñar.
34. Casi nadie ahorra esfuerzo en el cumplimiento de sus obligaciones.
35. Cuando uno no sabe como hacer algo, nadie le ayuda.
36. Cuando tenemos un problema nadie se interesa por resolverlo.
37. Existe poca libertad de acción para la realización del trabajo.
38. Existen grupos cuyo trabajo y comportamiento no favorecen el trabajo de la institución.
39. Los programas de desarrollo de esta organización preparan a los funcionarios para avanzar dentro de una carrera ocupacional determinada.
40. En esta organización únicamente se preocupan de los errores.
41. Aquí se despide al personal con facilidad.
42. En general, el trabajo se hace mediocremente.
43. Casi todos hacen su trabajo con libertad y autonomía.
44. Tratamos con respeto y diligencia a los usuarios de nuestros servicios.
45. La eficiencia en el trabajo no implica reconocimiento de ninguna clase.
46. Aquí cada proyecto o departamento trabaja por su lado.
47. Aquí el poder está concentrado en unos pocos departamentos o áreas de trabajo.
48. Periódicamente tenemos problemas debido a la circulación de chismes y rumores.

49. Aquí uno puede desarrollar su ingenio y creatividad.
50. Nuestro jefe es comprensivo, pero exige muy poco.
51. A menudo se inician trabajos que no se sabe por qué se hacen.
52. El superior no se preocupa porque se aporten ideas que mejoren la calidad de trabajo.
53. Los programas de capacitación son solo para algunos.
54. En esta organización, ser ascendido significa poder enfrentar desafíos mayores.
55. Los problemas se analizan siguiendo métodos sistemáticos para encontrar soluciones creativas.
56. La dedicación en este proyecto o área merece reconocimiento.
57. Toda decisión que se toma es necesario consultarla con los superiores antes de ponerla en práctica.
58. Normalmente las personas se responsabilizan de controlar su propio trabajo.
59. La mayoría de los empleados/funcionarios de esta institución nos sentimos satisfechos con el ambiente físico de nuestra área de trabajo.
60. Defendemos con vehemencia el trabajo y la imagen de nuestra área.
61. El espíritu de equipo en esta organización es excelente.
62. Los recursos limitados de nuestro proyecto/área los compartimos fácilmente con otros grupos de la institución.
63. Los que poseen información no la dan a conocer fácilmente.
64. En esta organización existen grupos que se oponen a todos los cambios.
65. Cada uno cuenta con los elementos de trabajo necesarios.
66. Por lo general, las personas que trabajan bien son premiadas con una mejor posición en la organización.
67. Por lo general, tenemos muchas cosas por hacer y no sabemos por cuál empezar.
68. Cuando analizamos un problema las posiciones que adoptan mis compañeros no siempre son sinceras.
69. Normalmente se da un reconocimiento especial por el buen desempeño en el trabajo.
70. A mi jefe no le preocupa la calidad del trabajo.
71. A la gente le gusta hacerse cargo de los trabajos importantes.
72. En general, todos tratan con cuidado los bienes de la organización.
73. Aquí los resultados son el fruto del trabajo de unos pocos.

74. Los empleados se sienten orgullosos de pertenecer a esta institución.
75. Cada uno es considerado como conocedor de su trabajo y se le trata como tal.
76. El desempeño de las funciones es correctamente evaluado.
77. Los diferentes niveles jerárquicos de la organización no colaboran entre ellos.
78. Aquí los proyectos/áreas viven en conflicto permanente.
79. Aquí la información está concentrada en unos pocos grupos.
80. Los niveles superiores no propician cambios positivos para la institución

## Apéndice 5: Defininción de Terminos del Clima Organizacional

# Definición de términos
# en la Herramienta de Clima Organizacional[10]

### 1. LIDERAZGO

La influencia ejercida por un individuo en el comportamiento de otras personas, para lograr ciertos resultados.

- **Dirección**: proporciona sentido de orientación a las actividades de una unidad de trabajo, estableciendo con claridad los objetivos y las metas que se deben alcanzar así como los medios para lograrlo.

- **Estimulo de la Excelencia**: Promueve y asume la responsabilidad de la calidad e impacto de los productos y de la actividad institucional.

- **Estimulo del trabajo en equipo**: Promueve el trabajo en equipo al interior y entre las unidades administrativas, buscando fundamentalmente el logro de objetivos comunes.

- **Solución de conflictos**: Resuelve los problemas y conflictos inherentes a la vida organizacional y promoviendo cambios constructivos en la organización.

### 2. MOTIVACIÓN

Conjunto de reacciones y actitudes propias de las personas, que se manifiestan cuando determinados estímulos del medio circundante se hacen presentes.

- **Realización Personal**: La realización integral del individuo sólo puede llevarse a cabo dentro de un contexto ocupacional en el cual pueda aplicar sus habilidades.

- **Reconocimiento de la Aportación**: Cuando la organización reconoce y da crédito al esfuerzo realizado por cada persona y grupo en la ejecución de las tareas asignados para el logro de los objetivos institucionales.

- **Responsabilidad**: La capacidad de las personas para responder por sus deberes y asumir las consecuencias de sus actos.

[10] Teoría y Técnicas de Desarrollo Organizacional, Vol III
Lic. José María Marín, Lic. Armando Melgar e Ing. Carlos Castaño
Organización Panamericana de la Salud

- **Adecuación de las Condiciones de Trabajo:** Condiciones ambientales físicas y sicosociales en que se realiza el trabajo, así como la cantidad y calidad de recursos que se suministran para el cumplimiento de las funciones asignadas.

## 3. REPROCIDAD

La satisfacción de las expectativas mutuas, tanto del individuo como de la organización, las cuales van mas allá del contrato formal de trabajo entre el funcionario y la organización. La persona se siente parte de la organización y consecuentemente, se convierte en un símbolo que personifica la organización.

- **Aplicación al Trabajo:** Cuando un individuo se encuentra plenamente identificado con su trabajo y con la institución, adopta comportamientos que superan los compromisos del contrato formal de empleo, manifestados en su dedicación, ingenio y creatividad en la solución de los problemas y logro de los objetivos institucionales.

- **Cuidado del Patrimonio Institucional:** Es el cuidado que los funcionarios muestran por los bienes de la institución; así como por su preocupación por el fortalecimiento y defensa del prestigio, de los valores y la imagen de la institución.

- **Retribución:** El uso óptimo de los mecanismos de retribución, en términos de los beneficios que la organización pone a disposición de sus miembros para contribuir a su realización personal y su desarrollo social y en respuesta a sus aportaciones en el trabajo.

- **Equidad:** Acceso de los trabajadores a las retribuciones por medio de un sistema equitativo**.** Ser tratados con imparcialidad en procesos de selección y promoción con base a la competencia y al mérito frente a los requisitos.

## 4. PARTICIPACION

Involucración de las personas en las actividades de la organización, aportando cada quien la parte que le corresponde, para cumplir con los objetivos institucionales. La integración de las personas en la organización es un efecto de la participación.

- **Compromiso por la productividad:** Cada individuo y unidad de la organización en armonía con los demás componentes, realiza con óptima eficiencia y eficacia el servicio que le corresponde.

- **Compatibilización de intereses:** Integrar la diversidad de los componentes de la organización en una sola dirección, compatibilización de diferentes áreas de conflicto como son: competencia para obtener recursos limitados, distribución de poder, tendencias a la autonomía.

- **Intercambio de Información:** Comunicarse e intercambiar información importante entre personas y grupos sobre los propósitos comunes y los medios que cada uno posee para contribuir al logro de los mismos .

- **Involucración en el cambio:** La actitud de promoción, aceptación y compromiso frente a las decisiones de cambio, participación, aporte de sugerencias y adopción de nuevos habilidades.

# Apéndice 6: Datos del Clima a Nivel Municipal

## Datos del clima para las municipalidades de la Fase 1

| | | Puntajes del clima en las municipalidades | | |
|---|---|---|---|---|
| **SILAIS** | **Municipalidad** | **Jun-01** | **Ago-02** | **% cambio** |
| Matagalpa | La Dalia | 3.15 | 3.24 | 3.03% |
| | Muy Muy | 3.44 | 3.35 | -2.46% |
| | Paiwas | 3.20 | 3.48 | 8.67% |
| | Rancho Grande | 2.56 | 2.56 | 0.00% |
| | Río Meta | 3.04 | 2.19 | -27.97% |
| | Waslala | 3.15 | 2.64 | -16.02% |
| Jinotega | Bocay | 1.76 | 2.16 | 23.03% |
| | Cua | 2.49 | 1.82 | -26.92% |
| | Jinotega | 2.85 | 3.24 | 13.74% |
| | Pantasma | 2.40 | 2.56 | 6.65% |
| | Wiwili | 2.70 | 2.57 | -4.88% |
| Boaco | Camoapa | 2.29 | 2.30 | 0.50% |
| | San Lorenzo | 3.35 | 4.46 | 33.39% |
| **Puntajes promedio de la Fase 1 y cambio porcentual general** | | **2.797** | **2.814** | **0.60%** |

## Datos del clima para las municipalidades de la Fase 2

| | | Puntajes del clima en las municipalidades | | |
|---|---|---|---|---|
| **SILAIS** | **Municipalidad** | **Ene-03** | **Jun-03** | **% cambio** |
| Matagalpa | Matiguas | 3.46 | 3.77 | 8.96% |
| | Esquipulas | 3.15 | 3.70 | 17.46% |
| | Dario | 2.55 | 3.61 | 41.57% |
| | San Isidro | 3.17 | 3.73 | 17.67% |
| | Sebaco | 2.63 | 3.09 | 17.49% |
| | San Dionisio | 3.37 | 2.62 | -22.26% |
| | San Ramón | 3.35 | 2.94 | -12.24% |
| | Terrabona | 2.66 | 2.89 | 8.65% |
| | Matagalpa | 2.68 | 2.80 | 4.48% |
| Jinotega | San Rafael del Norte | 2.22 | 3.86 | 73.87% |
| | Yali | 2.63 | 3.80 | 44.49% |
| | Concordia | 2.70 | 2.96 | 9.63% |
| Boaco | Boaco | 4.06 | 4.12 | 1.48% |
| | Santa Lucia | 3.34 | 3.72 | 11.38% |
| | Teustepe | 3.38 | 3.51 | 3.85% |
| | San José de los Remates | 3.50 | 3.41 | -2.57% |
| **Puntajes promedio de la Fase 2 y cambio porcentual general** | | **3.053** | **3.408** | **11.63%** |

## Datos del clima para Estelí: Municipalidades de la Fase 3

| | Puntajes del clima en las municipalidades | | |
|---|---|---|---|
| **SILAIS Esteli** | **Jul-03** | **Ene-04** | **% cambio** |
| Condega | 1.87 | 2.37 | 26.77% |
| Estelí | 2.66 | 2.87 | 7.75% |
| La Trinidad | 2.61 | 2.63 | 0.66% |
| Pueblo Nuevo | 3.65 | 3.74 | 2.51% |
| San Juan de Limay | 2.59 | 2.67 | 3.14% |
| San Nicolás | 3.05 | 3.48 | 14.21% |
| Hospital La Trinidad | 2.38 | 2.59 | 8.83% |
| Hospital San Juan de Dios | 2.88 | 2.89 | 0.39% |
| Puntajes promedio para los SILAIS y cambio porcentual general | 2.71 | 2.90 | 7.15% |

## Datos del clima para Madriz: Municipalidades de la Fase 3

| | Puntajes del clima en las municipalidades | | |
|---|---|---|---|
| **SILAIS Madriz** | **Ago-03** | **Ene-04** | **% incremento** |
| La Sabana | 2.97 | 4.61 | 55.26% |
| Palacaguina | 3.16 | 4.01 | 26.98% |
| San José Cusmapa | 3.81 | 3.58 | -6.07% |
| San Juan Río Coco | 3.25 | 3.23 | -0.76% |
| San Lucas | 4.24 | 4.11 | -3.10% |
| Somoto | 3.54 | 3.89 | 9.81% |
| Telpaneca | 3.44 | 3.46 | 0.50% |
| Totogalpa | 2.98 | 3.49 | 17.05% |
| Yalaguina | 4.09 | 4.60 | 12.62% |
| Hospital Madriz | 0.00 | 4.15 | -- |
| Puntaje promedio para los SILAIS y cambio porcentual general | 3.50 | 3.89 | 11.10% |

## Datos del clima para Masaya: Municipalidades de la Fase 3

| | Puntajes del clima en las municipalidades | | |
|---|---|---|---|
| **SILAIS Masaya** | **Jul-03** | **Ene-04** | **% incremento** |
| Catarina | 2.26 | 2.13 | -6.01% |
| La Concepción | 1.92 | 1.79 | -6.73% |
| Masatepe | 1.90 | 2.85 | 49.40% |
| Masaya Norte | 2.22 | 3.12 | 40.65% |
| Masaya Sur | 3.26 | 3.33 | 2.40% |
| Nandasmo | 2.25 | 2.10 | -6.72% |
| Nindirí | 1.69 | 2.01 | 19.07% |
| Niquinohomo | 2.23 | 2.95 | 32.28% |
| San Juan de Oriente | 2.46 | 3.48 | 41.86% |
| Tisma | 2.08 | 2.25 | 8.33% |
| Puntaje promedio para los SILAIS y cambio porcentual general | 2.23 | 2.60 | 16.83% |

## Datos del clima para Rivas: Municipalidades de la Fase 3

| | Puntajes Promedio por Municipalidad | | |
|---|---|---|---|
| **SILAIS Rivas** | **Jul-03** | **Ene-04** | **% cambio** |
| Altagracia | 3.75 | 3.57 | -4.67% |
| Belén | 2.36 | 4.01 | 69.74% |
| Buenos Aires | 3.31 | 3.69 | 11.25% |
| Cárdenas | 2.98 | 3.33 | 11.66% |
| Moyagalpa | 3.19 | 3.61 | 13.17% |
| Potosí | 2.82 | 3.41 | 21.01% |
| San Jorge | 2.37 | 4.01 | 68.91% |
| San Juan | 2.73 | 2.82 | 3.39% |
| Tola | 2.24 | 2.91 | 29.95% |
| Hospital Rivas | 2.84 | 3.02 | 6.26% |
| Puntaje promedio para los SILAIS y cambio porcentual general | 2.86 | 3.44 | 20.22% |

**Apéndice 7: Análisis de Costos del Programa de Liderazgo**

# Análisis de Costos del Programa de Desarrollo del Liderazgo de Nicaragua

**Managua, Nicaragua**
**Marzo 8 – 25, 2004**
**Kate Waldman**

# Índice

**Resumen Ejecutivo ……...…1**

**Antecedentes.……...… 2**

**Objetivos del Estudio ……..…….... 4**

**Metodología……... 4**

**Hallazgos y Conclusiones…… 5**

**Apéndices…….……6**

**Resumen Ejecutivo**

El Programa de Desarrollo del Liderazgo (LDP por sus siglas en inglés) de Nicaragua es un programa diseñado para fortalecer la capacidad de los administradores de establecimientos de salud y personal de salud en varios niveles. Desde su inicio en julio de 2001, cerca de 2,000 personas han sido capacitadas en el programa tanto por facilitadores de MSH como por facilitadores capacitados del nivel municipal y de los SILAIS.

Este análisis de los costos del programa demostrará la eficiencia de los costos de este programa en particular, empleando información de los Informes de Gastos Mensuales del Programa M&L (MERs por sus siglas en inglés) y la información financiera proporcionada por la oficina de MSH/Nicaragua. Las contribuciones en especie de los participantes del programa del Ministerio de Salud, los SILAIS y las municipalidades, a´si como su tiempo, no están incluidos en este análisis ya que los datos son muy difíciles de recolectar. Las fases del programa se han desglosado en dos formas: por el tiempo de la fase, tal como fue utilizado en la evaluación del programa y un análisis más profundo de la Fase 3 de acuerdo con el nivel de los recipientes de la capacitación durante el Año del Programa de M&L (AP)4.[11] Con esta información, podemos ver tanto los costos por participante a lo largo de la vida del programa como un desglose de los niveles de las capacitaciones que son más costo eficientes.

Análisis de los datos revelados:

- El número de participantes aumentó en 51% de la Fase 1 a la Fase 2. De la Fase 2 a la Fase 3, la cantidad de participantes aumentó en 344%.

- El costo total de la primera fase del programa (2001-2002) fue de US$70,606. Este fue ligeramente superior a los costos de la segunda fase (2002-2003), que ascendieron a US$54,023. La tercera fase (2003-2004), en la que ocurrió la mayor expansión, tuvo un costo total de US$339,506.

- El costo por participante disminuyó en 51% de la Fase 1 a la Fase 2, pero se incrementó en 41% de la Fase 2 a la Fase 3.

- El costo promedio por participante en el transcurso de los 3 años del programa fue de US$ 241. Esto considera todo el nivel de esfuerzo (LOE), los viajes/viáticos, costos de capacitación (alquiler de salones de reunión, alimentación/hospedaje para los participantes, y materiales), y el monitoreo continuo y los costos de asesoría asociados al programa. También están incluidos los gastos apropiados de salud/enfermedad/vacaciones (HCV), gastos operativos, y tasas del Factor de Costos Asignables (ACF)[12].

[11] El Programa de Gerencia y Liderazgo organiza los años en años proyecto sobre el siguiente cronograma: Año Proyecto (AP) 1: Septiembre 2000- Junio 30, 2001; AP2: Julio 1, 2001 – Junio 30, 2002; AP3: Julio 1, 2001 – Junio 30, 2003; AP4: Julio 1, 2003 – Junio 30, 2004; AP5: Julio 1, 2004 – Septiembre 30, 2005.

[12] Factor de Costos Asignables (ACF) - Este porcentaje cubre ciertos costos del proyecto que benefician a todo el proyecto, incluyendo gastos como alquileres y servicios, reclutamiento, equipo general para el proyecto y gastos de oficina, así como gastos del personal de apoyo dedicado al proyecto incluyendo funcionarios financieros y funcionarios de contratos. Los proyectos M&L individuales reciben apoyo para la implementación de actividades

## Antecedentes

Hace varios años el Ministerio de Salud (MINSA) de Nicaragua ingresó a un proceso de modernización y descentralización. Este requirió del desarrollo de una capacidad gerencial y de liderazgo en todos los niveles de la organización con la finalidad de encarar los diversos retos provocados por las presiones externas e internas, asó como la crisis económica, los cambios políticos, las demandas y necesidades crecientes de los clientes y el letargo burocrático y la apatía creciente a nivel del personal de salud. Como una respuesta a esta necesidad, M&L y el Proyecto PROSALUD, conjuntamente con el MINSA, lanzaron un programa de desarrollo del liderazgo en el año 2001 para fortalecer la capacidad de los gerentes, administradores y personal de salud en 63 municipalidades, 7 SILAIS y a nivel central durante un período de tres años.

El programa de liderazgo fue implementado en tres fases (ver la tabla a continuación). Después de un diálogo sobre liderazgo celebrado en el mes de febrero de 2001, la primera fase del programa se llevó a cabo de julio de 2001 a junio de 2002 en 13 municipalidades y en los SILAIS de Matagalpa, Jinotega y Boaco. Doce de éstas eran municipalidades priorizadas en las que PROSALUD había estado implementando el Programa de Unidad de Salud Totalmente Funcionales (USTF) desde 1999. La segunda fase se implementó de noviembre de 2002 a junio de 2003 en las 16 municipalidades restantes de los mismos tres SILAIS. La tercera fase se inició en el mes de julio de 2003 en 34 municipalidades de cuatro SILAIS adicionales (Masaya, Madriz, Estelí y Rivas) y adicionalmente los equipos gerenciales de los siete SILAIS y 65 gerentes claves de las direcciones y departamentos del nivel central.[13] Esta tercera fase fue implementada como parte de un Proyecto Gerencial y de Liderazgo de mayor envergadura con múltiples componentes, que se inició en abril de 2003 y que está basado en varios años de intervenciones de fortalecimiento en el campo de la prestación de servicios en Nicaragua conducidas con el proyecto PROSALUD de MSH. A pesar de que el trabajo que MSH y M&L han realizado en Nicaragua ha incluido tanto intervenciones gerenciales como de liderazgo, este estudio se concentra solamente en el programa de desarrollo del liderazgo.

**Participantes y Fases del Programa de Desarrollo del Liderazgo en Nicaragua**

| SILAIS | Número de municipalidades por fase | | | Total |
|---|---|---|---|---|
| | **Primera Fase 2001-2002** | **Segunda Fase 2002-2003** | **Tercera Fase 2003-2004** | |
| Matagalpa | 6 | 9 | - | 15 |
| Jinotega | 5 | 3 | - | 8 |
| Boaco | 2 | 4 | - | 6 |
| Masaya | - | - | 9 | 9 |
| Madriz | - | - | 9 | 9 |
| Estelí | - | - | 6 | 6 |
| Rivas | - | - | 10 | 10 |
| Total | 13 | 16 | 34 | 63 |

que van desde la elaboración de presupuestos al monitoreo mensual de gastos, la producción de informes financieros y otros, los informes requeridos por USAID, contratando o adquiriendo servicios.

[13] A partir del mes de enero de 2004, la tercera fase se ampliará para incluir un programa de desarrollo del liderazgo para los SILAIS de Managua y el Ministerio de la Familia, pero este componente no se incluye en este análisis.

| | Número de participantes por fase | | | |
|---|---|---|---|---|
| Facilitadores (municipalidades y SILAIS) | 32 | 40 | 129 | 201 |
| Participantes (municipalidades y SILAIS) | 183 | 284 | 1245 | 1712 |
| Participantes del nivel central | - | - | 65 | 65 |
| Total | 215 | 324 | 1439 | **1978** |

Los objetivos del programa de desarrollo del liderazgo evolucionaron en el curso del programa de tres años y en el último año incluyeron los siguientes:

- Mejoramiento del clima organizacional en las municipalidades y SILAIS participantes
- Desarrollo de capacidades de liderazgo a nivel de los equipos gerenciales municipales y de los SILAIS
- Institucionalización del programa de liderazgo al interior del MINSA de Nicaragua

El programa de desarrollo del liderazgo a nivel de las municipalidades consistía de los siguientes componentes programáticos:

1. Estudios de línea base y de seguimiento del clima organizacional en todas las municipalidades y SILAIS participantes.
2. Entrega de seis unidades de auto-aprendizaje para los gerentes y el personal de las municipalidades participantes.
3. Amplia replicación de las seis unidades para el resto del personal de estas municipalidades.
4. Implementación de un plan de mejoramiento resultante del análisis de los datos del clima organizacional.
5. Asistencia técnica y asesoría por parte del personal de PROSALUD/M&L en lo que respecta a la aplicación de los conceptos aprendidos y la implementación del plan de mejoramiento.

Los siguientes componentes constituyeron el programa a nivel central y a nivel de los SILAIS:

1. Diálogo de Liderazgo para definir los retos que debe encarar el MINSA
2. Cuatro talleres de 2 días sobre el desarrollo del liderazgo para el personal central y de los SILAIS
3. Taller de evaluación final
4. Consejería y seguimiento

Una evaluación de la primera fase del programa de desarrollo del liderazgo fue llevada a cabo por M&L en el otoño de 2002 con el propósito de evaluar los resultados del clima organizacional antes del inicio de la segunda fase del programa. Después de completar la segunda fase, una

sistematización de los resultados obtenidos tanto de la primera como de la segunda fase se realizó de mayo a junio de 2003. El estudio actual servirá como una evaluación final de la tercera fase del programa de desarrollo del liderazgo en Nicaragua.

**Objetivos del Estudio**

El propósito de este estudio es determinar el costo del desarrollo y replicación del Programa de Desarrollo del liderazgo. Esto se logrará de la siguiente manera:

- Determinando los costos incurridos por MSH/Boston a través de un examen de los Informes de Gastos Mensuales (MERs);
- Distinguiendo los costos del desarrollo del programa versus la replicación del programa;
- Trabajando con el equipo financiero de MSH/Nicaragua para determinar los costos locales incurridos por la oficina de MSH/Nicaragua en cada fase del programa.

**Metodología**

Todos los datos para este estudio fueron extraídos de los Informes de Gastos Mensuales (MERs) y de la información correspondiente a los gastos de MSH/Nicaragua. No se han incluido los costos incurridos por los participantes, que se limitan solamente al nivel de esfuerzo. Los gastos fueron desglosados de las siguientes maneras:

- Datos para cada fase del programa (Fase 1: 2001-2002, Fase 2: 2002-2003, y Fase 3: 2003-2004).

- En tanto que las primeras dos fases del programa (2001-2002 [AP2] y 2002-2003 [AP3]) tenían su propio código asignado, la tercera fase (2003-2004 [AP4]) es parte de un Proyecto de Desarrollo Gerencial y de Liderazgo para el sector salud[14], y por lo tanto los costos específicos del programa de desarrollo del liderazgo son algo más difíciles de determinar.

- Los datos de la Fase 3 (AP4) fueron desglosados de acuerdo con el nivel de los participantes dentro del sistema de salud para la capacitación en desarrollo del liderazgo. En este sentido existen tres niveles: capacitación de los participantes a nivel central del Ministerio de Salud, capacitación de facilitadores a nivel de los SILAIS y de las municipalidades y la capacitación subsiguiente de los participantes por parte de estos facilitadores. Adicionalmente, el monitoreo del avance y la asesoría de los facilitadores en las municipalidades y SILAIS previos y actuales constituyen costos significativos durante este periodo.

[14] El Proyecto de Gerencia y Liderazgo para el Sector Salud empezó como un proyecto de múltiples componentes de 14 meses de duración con el Ministerio de Salud de Nicaragua (MINSA) y en una medida limitada con el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS), en abril de 2003. El proyecto fomenta los objetivos del Proyecto bilateral PROSALUD financiado por USAID que terminó en junio del año 2003, e incorpora nuevos componentes. El objetivo general del Proyecto es fortalecer la capacidad de los gerentes y los sistemas gerenciales a nivel central y descentralizado del Ministerio a través de un paquete de asistencia técnica en desarrollo gerencial y reforma institucional. El proyecto fue ampliado durante el AP4 y AP5 para trabajar con el Ministerio de la Familia, el Ministerio de Educación y NicaSalud una red de ONGs, y continuará hasta el mes de marzo del año 2005.

- Para determinar los costos a cada nivel, se realizaron entrevistas con los gerentes del programa y los gerentes financieros de MSH/Nicaragua, quienes llevan cuentas detalladas de los gastos de cada uno de los niveles del programa.

**Hallazgos y Conclusiones**

Como era de esperar, el desarrollo del Programa de Gerencia y Liderazgo (LDP) y su entrega inicial tuvieron un costo más alto que las entregas subsiguientes así como la replicación del programa. Como se muestra en la tabla anterior y el cuadro a continuación, el número de participantes en cada fase aumentó, de 215 participantes en la primera fase a 324 participantes en la segunda fase y a 1,439 participantes en la tercera fase. El costo total del programa fluctuó de un año al otro, pero el costo por participante disminuyó significativamente entre la primera y la segunda fase y aumentó de la segunda a la tercera fase. Este incremento de los costos puede atribuirse al tremendo aumento en la cantidad de participantes durante la fase 3, lo que hizo necesaria la contratación de personal adicional por parte de MSH así como la conducción del monitoreo y replicación del programa.

Se espera que a medida que el programa continúe ampliándose y los SILAIS o municipalidades individuales comiencen a asumir algunos de los costos del programa, los costos incurridos por MSH disminuyan. A pesar de esto, habrá un costo mínimo asociado con el mantenimiento, monitoreo y evaluación del programa. Este costo mínimo puede determinarse con mayor exactitud a medida que el programa continúe, pero seguramente se mantendrá por debajo de US$250 por participante si se sigue el modelo indicado para el AP4.

Finalmente, el programa espera que los facilitadores capacitados de los SILAIS y del nivel municipal continúen entregando el programa a los participantes en sus áreas respectivas (a las que de ahora en adelante nos referiremos como “capacitación de los participantes”). Debido a que el costo para este tipo de capacitación es mínimo (US$ 30/participante), los costos totales del programa y el costo promedio por participante seguirán disminuyendo. El cuadro a continuación que lleva el título “Costo por Participante – Fase 3 (AP4)” muestra la variación de los costos de acuerdo con cada nivelo de capacitación. Está claro que para minimizar los costos del programa, la replicación del programa por los facilitadores municipales y de los SILAIS es la mejor forma de mantener los costos bajos.

La Fase 3 (AP4) es un buen ejemplo para pronosticar los costos futuros para MSH, ya que involucra la capacitación a todos los niveles y el monitoreo del programa. El desglose de los costos de cada una de estas fases se muestra en el Cuadro que lleva el título de “Costo por Componente – Fase 3 (AP4)”. Esta gráfica muestra que la capacitación a nivel Central y la capacitación a nivel de los SILAIS y Municipalidades es la más costosa, y corresponde respectivamente al 35% y al 40% de los gastos totales. La capacitación de los participantes corresponde a un porcentaje mucho más reducido (11%) del total debido al hecho que no se utilizan facilitadores de MSH. La preparación y monitoreo del proyecto, así como la asesoría de los facilitadores locales, son parte de otros gastos, correspondientes al 14% del total. A pesar de que los costos seguirán fluctuando basándose en el número de participantes futuros y el nivel de

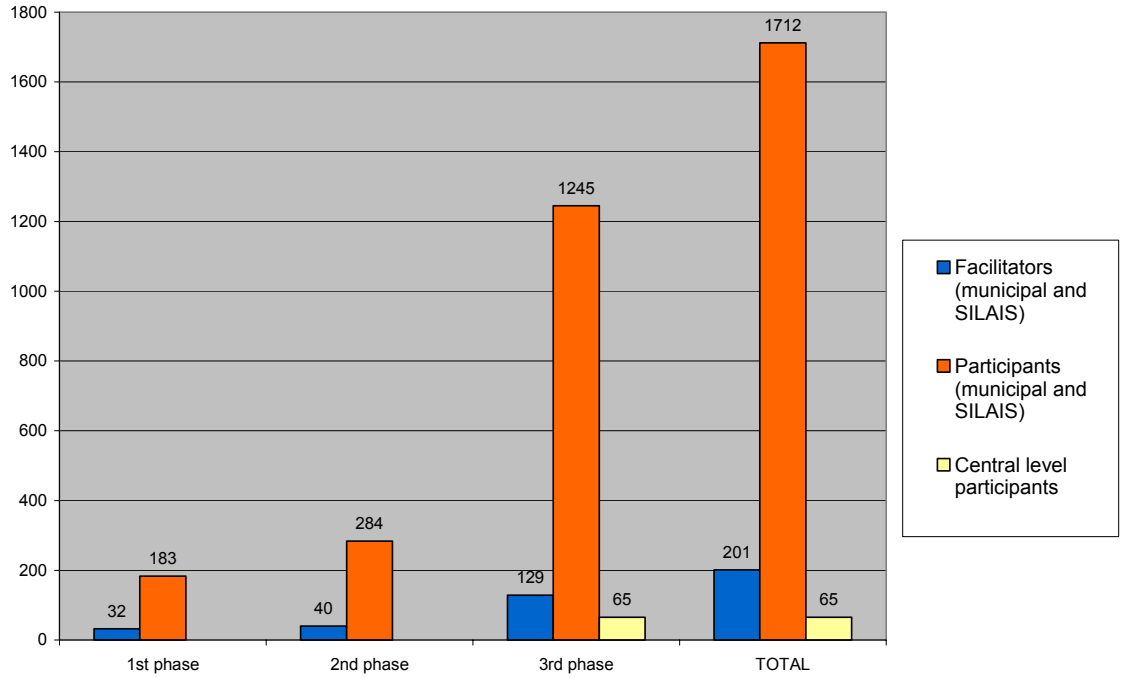
la capacitación, se puede esperar que el modelo indicado en la Fase 3 (AP4) constituya una manera más exacta de anticipar los costos futuros.

A medida que este programa siga expandiéndose hacia otras áreas, como otros ministerios (actualmente se lo está ofreciendo en el Ministerio de la Familia – MiFamilia), las cifras probablemente cambiarán para adecuarse a estas nuevas áreas.

# APÉNDICES

1. Cuadro – Número de Participantes por Fase
2. Costo total por Fase
3. Costo por Participante por Fase
4. Costo por Participante – Fase 3 (AP4)
5. Costo por Componente - Fase 3 (AP4)

**Número de Participantes por Fase:**

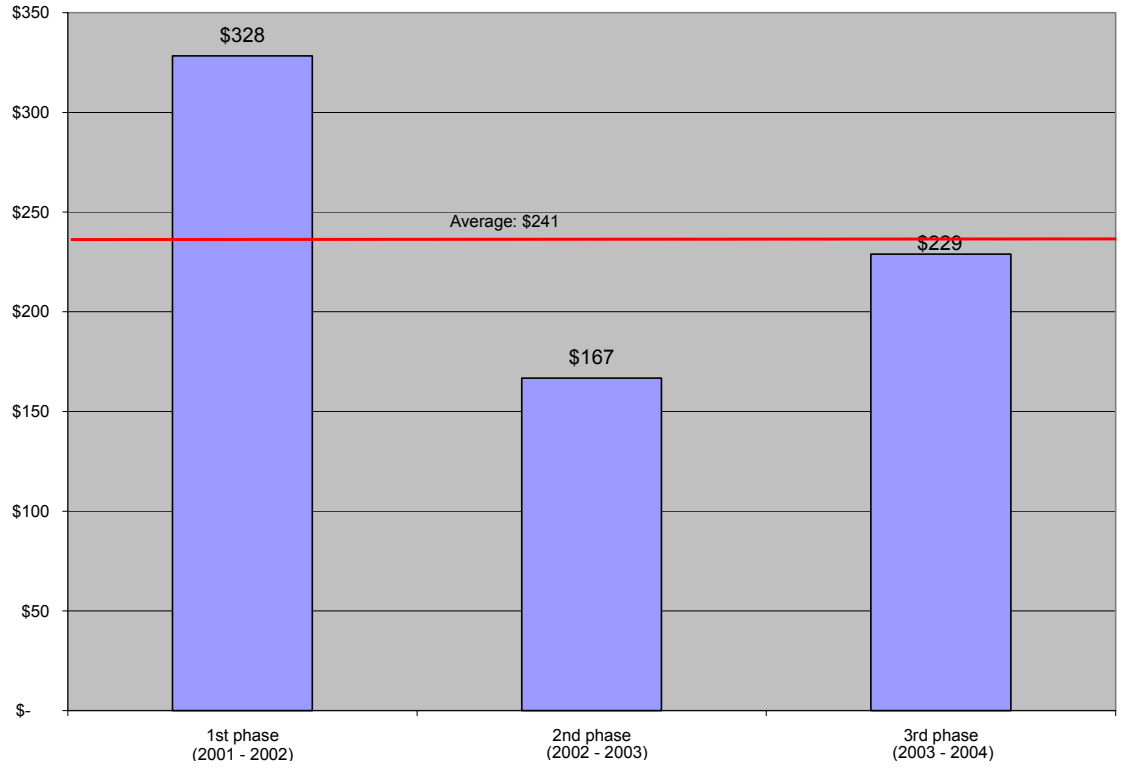



**Costo por fase[15]:**

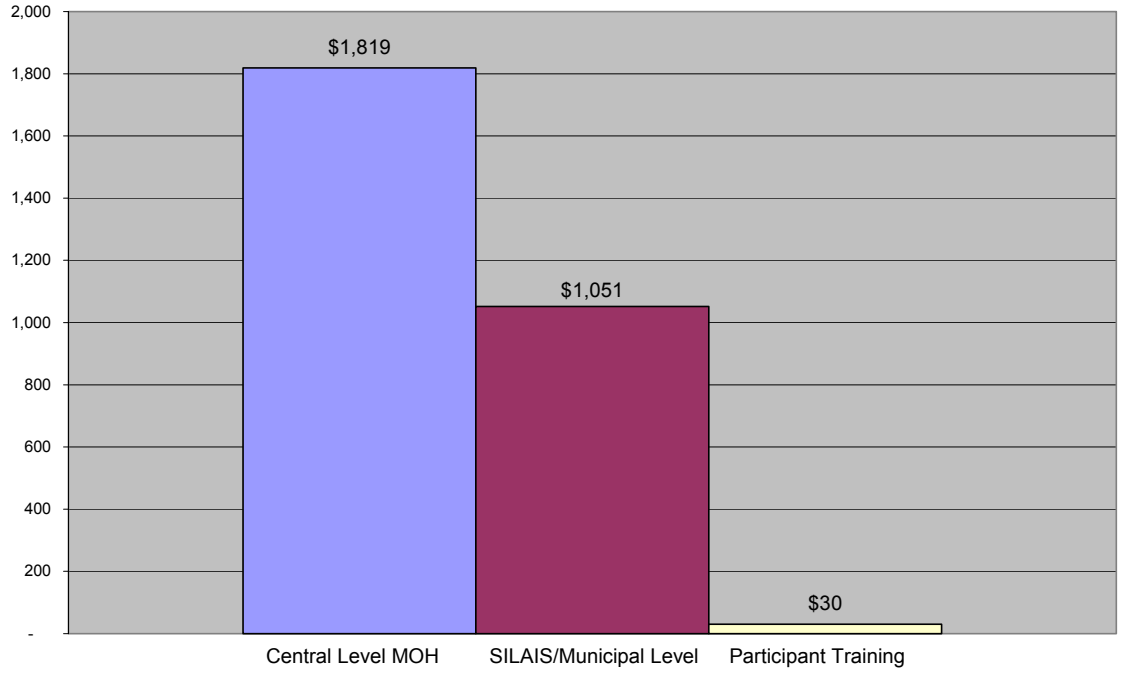
Primera Fase: US$70,606
Segunda Fase: US$54,023
Tercera Fase: US$339,506

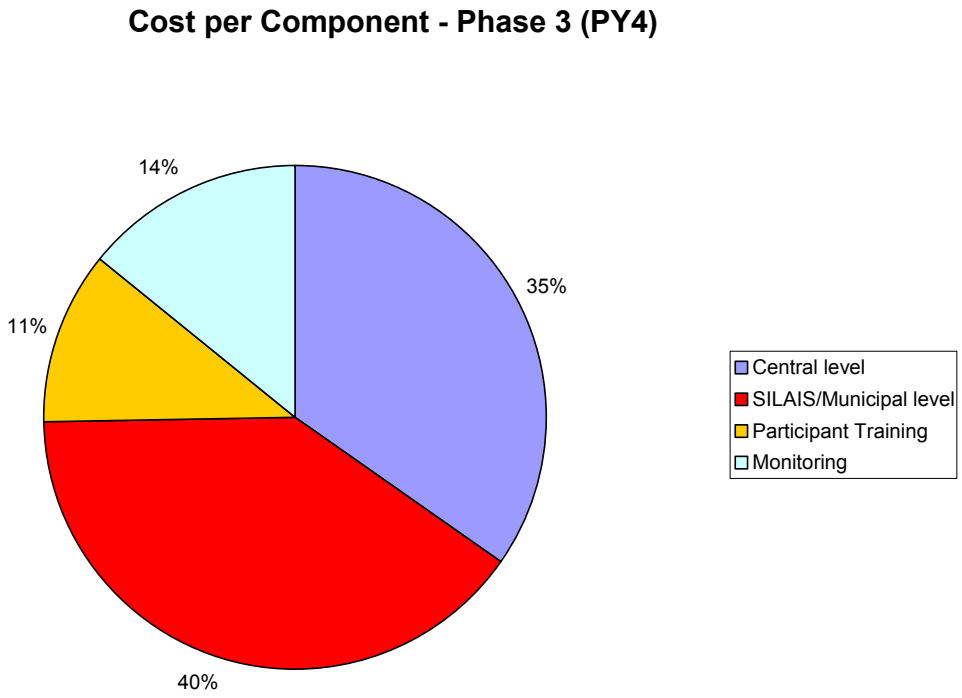
[15] Los costos incluidos son los incurridos por MSH/Boston y los cotos locales corresponden a los costos incurridos por MSH/Nicaragua, incluyendo el nivel de esfuerzo del personal, los materiales y los costos de capacitación de los participantes (viajes, viáticos, alquiler de salones tanto para los facilitadores como para los participantes)

## Costo por Participante por Fase del Programa de Desarrollo del Liderazgo de Nicaragua:




**Cost per participant - Phase 3 (PY4)**




Cost per Component - Phase 3 (PY4)
14%
35%
11%
40%
Central level
SILAIS/Municipal level
Participant Training
Monitoring