



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado

**CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN
ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR
PÚBLICO**

TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN

**GESTION PARA RESULTADOS Y PLANIFICACIÓN
ESTRATÉGICA EN EL INSTITUTO PROVINCIAL
DEL SEGURO DE SALUD**

AUTOR: BECKER, DAIANA- DNI: 29.678.880

TUTOR: ROUMEC, GISELLE

VIEDMA, COHORTE 2015

Resumen

La gestión orientada a resultados permite la identificación de los objetivos estratégicos, estrategias, indicadores y metas para evaluar los resultados a través del desarrollo de procesos de planificación estratégica como herramienta para alinear las prioridades a los recursos y establecer la base para el control y evaluación de los objetivos.

En el presente trabajo se recopila, a través de fuentes primarias y secundarias, la información relevante de la situación actual en el Instituto Provincial del Seguro de Salud de la Provincia de Río Negro, respecto a la planificación estratégica y la gestión por resultados para poder evaluar y analizar cuáles son las dificultades más importantes de acuerdo a ese enfoque.

En el diagnóstico del presente trabajo se arribó a la conclusión de que la organización no cuenta con un plan estratégico que determine cuáles son los objetivos prioritarios de la organización y los cursos de acción para el cumplimiento de la misión y la visión.

Se propone para ello, la definición de una misión y visión concretas, para el planteo de ejemplo de un área específica que es el área de suministros, de una posibilidad de aplicación de objetivos estratégicos, estrategias e indicadores de desempeño.

Palabras clave: Estructura, ámbito y funcionamiento del sector público; Gasto público de la administración y sanidad; Administración estatal, autonómica y local: salud, educación y bienestar; Modelos de planificación; Política de planificación.

Índice

1. Introducción	4
1.1 Fundamentación y planteamiento del problema	4
1.2 Objetivos	6
1.3 Aspectos metodológicos	7
2. Marco teórico	11
2.1 Planificación Estratégica - Definición	11
2.1.1 Origen de la Planificación Estratégica y su impacto en el sector público	13
2.1.2 Preguntas claves del proceso de Planificación Estratégica	14
2.1.3 Requisitos de la Planificación Estratégica en el ámbito público	15
2.1.4 El proceso de Planificación Estratégica	15
2.1.5 El Presupuesto y la Planificación Operativa Anual	17
2.1.6 Nuevos paradigmas de la gestión y planeamiento estratégico	18
2.2. Gestión por Resultados en el sector público	19
2.2.1 Dimensiones de la Gestión por Resultados	19
2.2.2 Objeto de trabajo y objetivo de la Gestión por Resultados	21
3. Diagnóstico	23
3.1 Caracterización de la organización - Finalidad y Alcances	23
3.1.1 Organización institucional	24
3.1.2 Misión, Visión y Valores	32
3.1.3 Planificación y presupuesto	32
4. Propuesta de intervención	35
4.1. Síntesis del problema a resolver	35
4.1.1 Objetivos de la propuesta	35
4.1.2 Estrategia a implementar	35
4.1.3 Descripción del procedimiento y actividades a desarrollar	35
4.1.4 Acciones previstas para la evaluación de la intervención	39
5. Conclusiones	43
6. Referencias bibliográficas	46
7. Anexos	47

1. Introducción

1.1 Fundamentación y planteamiento del problema

En los últimos años se ha producido abundante bibliografía sobre las bases conceptuales de un nuevo modelo de gestión en las administraciones públicas en Latinoamérica. El estado ha pasado a desempeñar un papel clave como productor de valor público, y en tanto tal, ha priorizado la creación de condiciones para el desarrollo y bienestar social y la producción de servicios e infraestructura. Este cambio en la función del estado, exigido cada vez con más contundencia por ciudadanos que ocupan el rol de usuarios de servicios, ha transformado varios frentes de la administración pública planteando nuevos problemas, entre ellos la necesidad de atender una demanda imparable de bienes públicos de calidad, típica del estado de bienestar, acompañada ahora de la exigencia por disminuir la presión fiscal. Este cambio de misión ha planteado muchos desafíos al estado, entre ellos la redefinición de conceptos como los de administración, gestión pública y valor público.

Este cambio también ha afectado al sistema de control de la acción del estado. De la exigencia de rigor en los procedimientos, se está migrando hacia la exigencia de resultados, inherente a un estado que se presenta como proveedor de servicios y capacidades de desarrollo y de bienestar. De este cambio de misión se deriva una variación en la posición del ciudadano en relación con el estado. El ciudadano regulado se preocupa por asegurarse una correcta y burocrática (homogénea, idéntica y no discrecional) aplicación de la ley y la norma. El ciudadano usuario, en cambio, se preocupa por conseguir el mejor retorno fiscal en cuanto a bienes colectivos. Ello no significa que no interesa ahora como se hagan las cosas, sino que empieza a ser mucho más relevante que se hace en bien de la comunidad.

Este nuevo modelo denominado gestión por, para u orientado a resultados plantea la necesidad de un nuevo enfoque dirigido a lograr cambios importantes en la manera en que operan las organizaciones, mejorando el desempeño en cuanto a los resultados. Proporciona el marco de la gestión y las herramientas para la planificación estratégica, el monitoreo del desempeño y la evaluación.

La herramienta más significativa de la gestión por resultados es la planificación estratégica, componente principal para lograr establecer los objetivos de carácter prioritario

partiendo del diagnóstico actual de la organización y estableciendo las estrategias para llegar a un futuro deseado.

Para Alfredo Ossorio (2002) diversos autores coinciden en definir al plan como una toma anticipada de decisiones destinada a reducir la incertidumbre y las sorpresas, y a guiar a la acción hacia una situación deseada, mediante una instrumentación reflexiva de medios. El acto anticipatorio adelanta en el tiempo la imagen de los futuros y las respuestas posibles, lo compara con el porvenir deseado y encara la elaboración de previsión de situaciones y de acciones con vistas a satisfacer una intencionalidad, una vocación de alcanzar determinadas situaciones que forman parte del deseo. En el plan está presente siempre la idea de futuro y de construcción del porvenir mediante la acción, y se presenta a la reflexión como un conjunto de interrogantes y de conjeturas sobre el devenir posible, como incógnitas a develar sobre sucesos que pueden acontecer o como situaciones deseadas a mantener o alcanzar.

La noción de plan presupone un conjunto de connotaciones, tales como las de previsión, organización, coordinación de esfuerzos y control de acciones y de resultados. La previsión como una visión anticipatoria de lo que “vendrá”; la organización como una diferenciación y armonización de los diferentes roles a cumplir y recursos o medios a instrumentar en la acción; la coordinación de esfuerzos como una inducción de sinergia que unifique la diversidad de componentes hacia el cumplimiento de aspectos complementarios de la acción y el control de procesos y resultados como una revisión constante de la trayectoria de la acción hacia la situación deseada, con vistas a corregir los desvíos que se pudieran presentar. Se asemeja, pues, a una guía, “carta de navegación” o mapa en donde se registran los caminos a recorrer, los obstáculos a superar, el destino al que se quiere arribar y los medios necesarios para instrumentar la acción, orientada hacia los propósitos que se pretenden alcanzar.

El concepto de plan, entonces, evoca a una acción reflexiva e intencional de ordenamiento y encuadre de acciones y de preparación de instrumentos conceptuales y materiales para alcanzar o producir un resultado deseado.

El Instituto Provincial del Seguro de Salud (I.Pro.S.S.) creado por Ley K N° 2753, funciona como una entidad autárquica con individualidad financiera que tiene por finalidad

principal organizar y administrar un seguro integral de salud, brindando cobertura a todos los agentes públicos dependientes del estado provincial y municipal, que se encuentren en actividad o pasividad y a todo ciudadano que voluntariamente adhiera al seguro.

En la actualidad el funcionamiento del Instituto Provincial del Seguro de Salud (en adelante I.Pro.S.S.), se rige principalmente por normas y procedimientos establecidos en la Ley de Administración Financiera y el reglamento de contrataciones de la provincia de Río Negro. Esta institución de gran importancia para la creación de valor público de la provincia de Río Negro, no cuenta con un plan estratégico que determine cuáles son los objetivos prioritarios de la organización y los cursos de acción para el cumplimiento de la misión y la visión.

El análisis se centra en un área específica de la organización, el área de suministros, que es la encargada de realizar las compras de prótesis, órtesis y materiales quirúrgicos, luego de realizar el relevamiento de la misma se observa que su funcionamiento es desorganizado, las tareas se realizan sin previo consenso en el área, situación que genera duplicidad de tareas, no hay seguimiento de los trámites, existen numerosos reclamos administrativos de los afiliados que generan malestar general en la organización. El área sujeta a estudio es considerada "crítica" debido a que los afiliados tienen que esperar el proceso de compra para obtener el bien que solicitaron y esta situación de espera genera inseguridad e incomodidad y en algunas ocasiones va acompañada de presencia de dolores físicos o traumas. Sin embargo en lo que se refiere a prestaciones médicas de cualquier nivel, que generalmente están convenidas, sólo basta con una autorización médico-administrativa para su provisión y no existen demoras en procedimientos de compra.

1.2 Objetivos

El presente trabajo tiene como planteo principal:

- Analizar la situación actual del Instituto Provincial del seguro de Salud, obra social de la Provincia de Río Negro;
- Identificar los principales problemas que enfrenta, en cuanto a su estructura administrativa y funcionamiento;
- Introducir los conceptos de planificación estratégica como herramienta para determinar los objetivos estratégicos, las estrategias y los cursos de acción que le permita cumplir con su misión y visión.

1.3 Aspectos metodológicos

Respecto a la metodología a utilizar, en primer lugar se desarrollarán los marcos teóricos relevantes de la herramienta de planificación estratégica y de la gestión por o para resultados.

Para describir el diagnóstico de situación se utilizan como fuentes primarias de recolección de datos a la observación directa y un plan general de entrevistas a las personas clave de la organización sujeta a estudio. Como fuentes secundarias se realiza el análisis documental de las principales leyes, decretos y resoluciones de la provincia relacionadas con la temática a abordar.

El presente trabajo será de carácter descriptivo, analítico y cualitativo de información, a razón de que es necesaria una recopilación de información referida al estado actual del I.Pro.S.S para su análisis, que permita determinar el grado de planificación en el mismo. Es decir analizar en qué grado la organización puede responder a las preguntas claves del proceso de planificación estratégica.

Para llevar adelante el trabajo propuesto, se utilizarán tres tipos de instrumentos diferentes, de acuerdo al tipo de fuente que se abordará y a al objetivo que se definió al inicio del presente documento.

Con la finalidad de responder a las proposiciones enunciadas en el objetivo de este trabajo, es decir, la etapa de análisis de la institución y focalización del abordaje en el grado de aplicación de la planificación estratégica en el I.Pro.S.S., se eligió como principales fuentes primarias de información a la entrevista y la observación directa.

Para poder lograr identificar la brecha existente entre la planificación actual y la requerida, el trabajo de campo se apoyará además, en fuentes secundarias como leyes, resoluciones, reglamentos, entre otras.

Fuentes Primarias:

- Plan de entrevistas

A los efectos de conocer las diferentes visiones que de la planificación estratégica y otros temas de interés tienen las personas claves involucradas en este estudio, se propone un plan general de entrevistas.

En este caso se trata de entrevistas semi-estructuradas, con preguntas abiertas a modo de guía de entrevista; con una duración de media hora aproximadamente, realizadas dentro del contexto institucional.

Estas entrevistas se realizaron a personas representativas de la Dirección de Administración del Instituto, al responsable de suministros, al responsable de informática, al Director Contable y Financiero, al Secretario General Administrativo, a la Secretaria General Técnica y referentes administrativos del área y a un vocal gubernamental en representación de la alta dirección del organismo.

- Observación Directa

Por otro lado, como parte de la recolección primaria de información y con el fin de obtener un conocimiento más preciso, se procedió a la visita del edificio de casa central de la obra social a fin de observar el modo en que se toman las decisiones, quienes intervienen en ese proceso, como es la estructura organizacional, cual es el nivel de planificación de la organización, si existen indicadores de gestión, monitoreo y evaluación de las políticas que se llevan a cabo.

Fuentes secundarias:

- Análisis documental

Para llevar a cabo la tarea de revisión del material documental de la institución objeto de estudio, se definieron los lineamientos que guiarán la observación, con la finalidad de relevar aspectos relacionados con la temática abordada.

Es importante destacar la excelente predisposición de los miembros de la institución para facilitar dicho material, y además la posibilidad de utilizar los sistemas de información internos que ésta posee para obtener datos procesados de diversa índole.

Los documentos relevados son los siguientes:

1. Ley H N° 3186 de Administración Financiera y Control Interno del Sector Público Provincial; sancionada el 22/12/1997; promulgada por el decreto 1880/23-12-97; publicada en el boletín oficial del 12/01/1998.
2. Ley K N° 2753 del Instituto Provincial del Seguro de Salud; promulgada por el decreto N° 145 el 18/02/1994.

3. Decreto provincial H N° 1737/1998 – Reglamentación de la Ley de Administración Financiera y Control Interno del Sector Público Provincial – Ley Provincial N° 3186.
4. Resolución General N° 100/2000 de la Contaduría General de la Provincia, de fecha 5/10/2000.
5. Resolución General N° 104/2000 de la Contaduría General de la Provincia, de fecha 11/10/2000.
6. Resolución General N° 111/2000 de la Contaduría General de la Provincia, de fecha 25/10/2000.

Organización del trabajo:

Para facilitar su lectura, el lector podrá encontrar en la sección Marco Teórico, lo que se refiere a:

- Definición de planificación estratégica,
- El origen de la Planificación estratégica
- Preguntas clave del proceso de planificación estratégica
- Requisitos de la planificación estratégica en el ámbito publico
- El proceso de planificación estratégica
- El presupuesto y la planificación operativa anual
- Gestión por resultados en el sector público
- Dimensiones de la gestión por resultados
- Objeto de trabajo y objetivo de la gestión por resultados

Luego se detalla un exhaustivo diagnóstico de lo relevado a través de los instrumentos propuestos en el I.Pro.S.S., donde se desarrolla la caracterización de la organización, la misión, visión y valores y por último la planificación y presupuesto.

A partir de lo recopilado en la sección anteriormente mencionada, se construyeron propuestas de intervención concretas en un área determinada de la organización y se establecen los objetivos de la propuesta, las estrategias a implementar, la descripción del procedimiento y actividades a desarrollar y se detallan las acciones previstas para la evaluación de la intervención.

Por último, se sintetizan las principales conclusiones del trabajo, enfatizando en el resultado del análisis de la implementación de la planificación estratégica en el ámbito del I.Pro.S.S.

2. Marco teórico

En las siguientes líneas se describen los fundamentos teóricos que sustentan el presente trabajo, contando para ello con los aportes más significativos provenientes de los enfoques: Planificación estratégica, Gestión por resultados.

2.1 Planificación Estratégica - Definición

La planificación estratégica es una poderosa herramienta de gestión que consiste en la formulación y establecimiento de objetivos de carácter prioritario partiendo de un diagnóstico de la situación actual de la organización y estableciendo los cursos de acción que se tomarán para llegar a un futuro deseado, el cual debe estar referido al largo plazo. Consiste en el análisis, reflexión y toma de decisiones acerca del quehacer actual y el camino que deben recorrer en el futuro las organizaciones. No solo para responder a los cambios y las demandas que les impone el entorno y lograr así el máximo de eficiencia y calidad de sus intervenciones, sino también para proponer y concretar las transformaciones que requiere el entorno.

Cuando hablamos de planificación estratégica y no planificación a secas, nos estamos refiriendo a que lo estratégico implica un enfoque que supera a la planificación sin adjetivos por el énfasis que pone a cinco aspectos claves como son: futuro, entorno, participación, estrategia y gestión.

El proyecto "Fortalecimiento de la Planificación, Seguimiento y Evaluación en la Administración de la Investigación Agropecuaria en América Latina y el Caribe" de Aued, Chacon, Chinchilla, Mendoza, Souza, & Trujillo (1998) expone las ideas básicas de cada uno de estos elementos que se presentan a continuación:

Futuro. El futuro es una construcción social permanente; necesita ser construido diaria y colectivamente. El futuro es una visión, una promesa que necesita de un contrato de planificación, de gestión, de seguimiento y evaluación de las acciones colectivas para hacerlas realidad. La construcción del futuro empieza hoy.

Entorno. El desarrollo del entorno – *de la realidad que nos circunda y de los problemas que obstaculizan mejores condiciones de vida, en otras palabras* – es la razón para la existencia de las organizaciones. Por eso debe ser la referencia permanente para los cambios de misión, objetivos, políticas, prioridades y estrategias institucionales. El

desarrollo es un proceso complejo producto de la intervención. Por eso el ascenso y la declinación de las organizaciones están fuertemente asociados al descenso y la declinación de los modelos de desarrollo. De ahí que se debe enfatizar la importancia de los factores externos, en la exploración de la complejidad de la realidad, actuar bajo los requerimientos de la interdisciplinariedad e interinstitucionalidad, monitorear los factores críticos externos relevantes de manera permanente, pensar y actuar bajo un modelo centrado en el entorno.

Participación. Para movilizar la inteligencia y creatividad de los talentos humanos de la organización. Establecer la cultura de la participación y el concepto de gestión social en los proyectos, crear desafíos y premiar la innovación colectiva.

Estrategia. El uso de estrategias permite asumir un compromiso con los objetivos a lograr, anticipar dificultades y necesidades, proyectar implicaciones antes de que ocurran, reducir el número y gravedad de los errores, disminuir el grado de improvisación y aumentar las probabilidades de éxito de las iniciativas organizacionales. La planificación debe definir con precisión y claridad el objetivo a ser logrado; identificar el contexto particular, externo e interno, donde el objetivo debe ser alcanzado; identificar los actores, factores y acciones relevantes para lograr el objetivo y definir la secuencia de pasos para combinar actores, factores y acciones hacia el objetivo.

Gestión. La sostenibilidad institucional depende principalmente del desempeño de la dimensión gerencial. La gestión es la dimensión más relevante de una organización. Es a través de ella que todas las demás dimensiones son afectadas, positiva o negativamente.

Existe la necesidad permanente de interpretar el entorno cambiante y diseñar e implementar estrategias para asegurar la sintonía de la organización con ese entorno cambiante. Para intentar cambiar ese entorno se requiere iniciativas a partir de la instancia gerencial de la organización. De ahí que sea necesario crear y compartir una visión inspiradora hacia el cambio que motive la construcción o perfeccionamiento del proyecto institucional para mejorar su capacidad de acción y su credibilidad ante la comunidad.

La gestión hace relación, además, a la construcción y práctica de un marco orientador con principios, conceptos, enfoques, modelos y paradigmas que incidan en la forma de pensar y actuar en la organización.

La gestión desde este punto de vista, no busca cambiar la cultura sino ayudar a crear y fortalecer una cultura de cambio; así mismo, debe contribuir al surgimiento de un nuevo

comportamiento institucional que vaya más allá de un nuevo plan, estableciendo para ello un sistema integrado de planificación, seguimiento y evaluación para la toma de decisiones colegiadas sobre la base de la "autoridad del argumento" y no del "argumento de la autoridad".

La gestión, así planteada, estimula la construcción y apropiación colectiva del conocimiento y reemplaza el viejo y pasivo concepto de "recursos humanos" por el dinámico y creativo concepto de "talentos humanos", capaces de pensar e innovar más allá de sus especialidades y experiencias previas.

2.1.1 Origen de la Planificación Estratégica y su impacto en el sector público

El origen de la Planificación Estratégica es tan antiguo como la guerra, e incluso tiene origen militar. El término estrategia proviene del griego *strategos* que significa general del ejército. Cada una de las diez tribus griegas de la antigüedad elegía anualmente un *strategos* que dirigiera la sociedad tribal. En la batalla de Marathón (490 a.c) el *strategos* fue nominado como dirigente político y como tal participó en el consejo político. Su papel consistía en dar los consejos tácticos de manejar tropas.

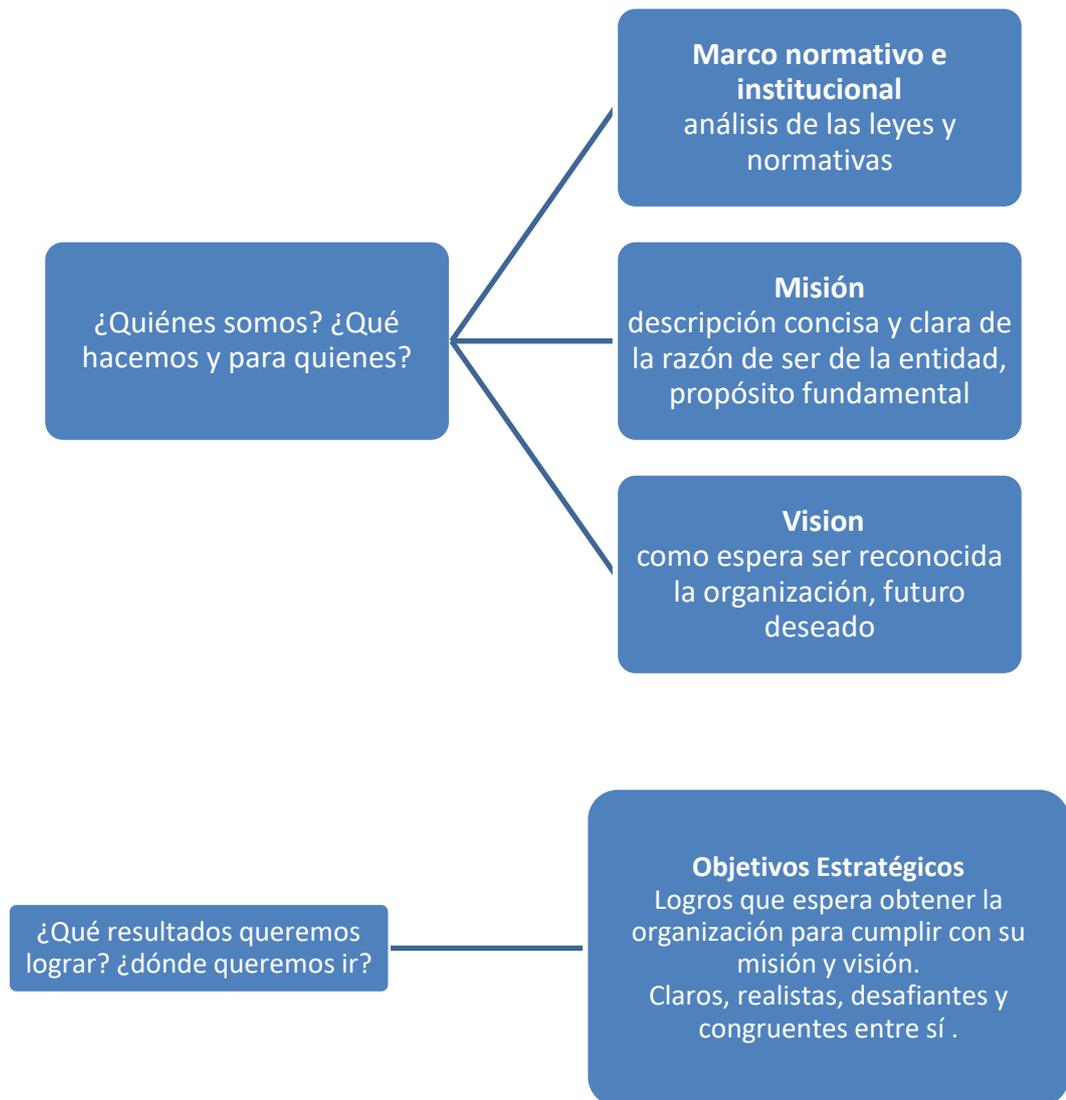
Con el paso del tiempo el trabajo de los *strategos* incluyó un papel legislativo, debido al status que fue adquiriendo. Desde sus raíces militares la planificación estratégica ha estado relacionada con los grandes escenarios. Su interés se centra en los resultados y en menor grado en las actividades.

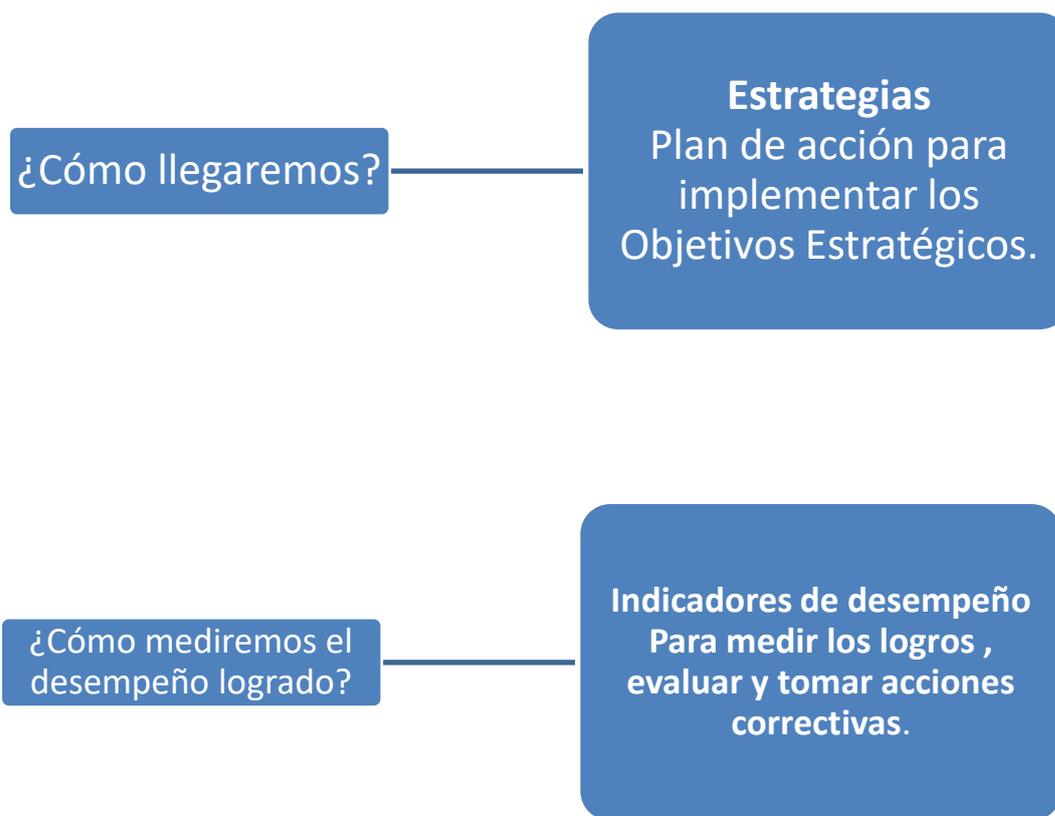
La planificación en el sector público en América Latina tiene una extensa trayectoria de debates y cuestionamientos. Su institucionalización comienza a fines de la década de los años 50 y se consolida bajo la influencia de la CEPAL durante la siguiente. Con el trasfondo de la Alianza para el progreso, se crearon ámbitos, sistemas y mecanismos para la elaboración de planes de desarrollo. Estos planes tuvieron una funcionalidad política de corto plazo, ya que se convirtieron en la manifestación simbólica del progreso. La identificación de los sectores sociales a privilegiar, los criterios para priorizar las inversiones y la búsqueda de un crecimiento que preservara los equilibrios macroeconómicos constituyeron sus elementos esenciales.

Podría señalarse a la década de los años 80 como aquella en que se despertó un gran interés por otras modalidades de planificación. Varios factores influyeron ese interés, además del aprendizaje acumulado luego de décadas de ilusiones no concretadas.

2.1.2 Preguntas claves del proceso de Planificación Estratégica

Cuando hablamos de planeamiento estratégico nos estamos refiriendo a las decisiones más importantes de la organización, al establecimiento de los "Objetivos Estratégicos" que nos permitirán materializar la misión y la visión y definir las "estrategias" que son los cursos de acción para alcanzar dichos objetivos.





Esquema N° 1: Planificación Estratégica

Fuente: Armijo(2009)

2.1.3 Requisitos de la Planificación Estratégica en el ámbito público

En el sector privado, las organizaciones tienen señales de sus desempeños a través de indicadores claros, tales como las ventas, las utilidades, los retornos sobre la inversión, entre otros. Los indicadores entregan información valiosa para la toma de decisiones respecto del curso de las estrategias, validándolas o bien mostrando la necesidad de realizar un ajuste. Sin embargo, en las organizaciones públicas, las señales no son tan claras y el diseño de indicadores que permitan monitorear el curso de las estrategias, es un desafío permanente.

2.1.4 El proceso de Planificación Estratégica

Cuando se habla de iniciar un proceso de planificación estratégica, la decisión es política, y no solo del responsable de la organización sino también de las personas claves que

conforman la misma. Como todo mejoramiento es una decisión indelegable de la alta diligencia, quien deberá liderar el mismo. Sin una convicción clara y precisa de ésta última, la planificación está condenada al fracaso.

Se debe realizar un análisis de las condiciones del entorno, los cambios que se dan en él y de las oportunidades que se pueden y se deben aprovechar. El entorno, los cambios, las oportunidades, la visión de futuro y la misión constituyen algunos elementos que deben ser integrados en una estrategia que asuma el largo plazo como una condición para la superación de los problemas de la organización.

Además del largo plazo, es fundamental que los procesos que apuntan al cambio estén acompañados de la construcción colectiva de una propuesta de desarrollo que supere las ideas tradicionales de que hay que atender las urgencias del día a día, es necesario que todos los integrantes de la organización tomen una actitud conscientemente asumida de planificación.

La concepción de que las actividades se organizan a través del pensamiento y de que éste impulsa la acción, fue expresada claramente por el autor Carlos Mathus (1987) al definir que la planificación "es el acto que precede y preside la acción". El autor afirma que la reflexión que precede y preside la acción, no es obvia y requiere métodos especiales, el complejo cálculo técnico, político y social, debe preceder y presidir la acción, pues de otra manera resulta en una planificación superflua. El "gobierno" se refiere a la acción práctica y si esta pretende ser eficaz, el proceso de gobierno y el proceso de planificación deben coincidir en el presente como un cálculo que precede y preside la acción. Los actores que producen hechos políticos, sociales, económicos, bélicos, etc., son muchos. Cada actor produce esos hechos en relación a sus visiones y propósitos particulares y nada garantiza la coherencia del resultado social global. Esto ocurre tanto al interior de un actor compuesto de subactores como en la coexistencia conflictiva entre actores diversos.

La coherencia de la acción global no se alcanza espontáneamente, se requiere una racionalidad central, se necesita una acción central que persiga la coherencia global frente a las acciones parciales de los actores sociales, si es que queremos conducir el sistema social hacia objetivos decididos democráticamente por los hombres.

2.1.5 El Presupuesto y la Planificación Operativa Anual

Cuando se lleva a cabo la implementación de un proceso de planificación estratégica, la definición de los objetivos estratégicos, los indicadores y las metas permiten establecer el marco para la elaboración de la programación operativa anual.

La planificación operativa tiene como principal función la generación de metas y compromisos internos, que son parte de la programación para lograr el cumplimiento de los planes de gobierno. Esto significa que la planificación operativa determina las acciones que permitirán transformar los insumos en los productos requeridos por la política en cuestión.

En este sentido, la planificación operativa se refiere a la determinación de las metas de corto plazo, las cuales permiten hacer operativas las estrategias. Luego de esta determinación, es posible realizar la programación de las actividades y la estimación del presupuesto que se requiere para llevarlas a cabo.

En la técnica de presupuesto por programas, el Banco Interamericano de Desarrollo (2015) en un documento reciente afirma que los programas deben cumplir con ciertas características básicas que permitan su implementación y seguimiento. Deben expresar el incremento de valor que se produce en la sociedad como consecuencia de la gestión presupuestaria pública. Por lo tanto, es necesario utilizar la cadena de valor (o de resultados) como metodología de programación y análisis, capaz de representar, de manera sencilla y comprensiva, la actividad del sector público, identificando los resultados que se procuran obtener, así como también los productos, procesos y recursos que se disponen con este propósito.

En este marco, la técnica presupuestaria a utilizarse debe posibilitar que se expresen los distintos tipos de bienes y servicios que se producen (terminales e intermedios) en el ámbito de las instituciones públicas, sus vinculaciones con los indicadores de resultado e impacto, y sus relaciones con los insumos que se requieren para producir cada uno de los bienes y servicios. Sobre la base de dicho criterio, solo deben considerarse como programas presupuestarios aquellos que cuenten con una estructura lógica en función de la cual se detallen, como mínimo, los productos que originan, los insumos o recursos reales y financieros que utilizan, y las unidades ejecutoras responsables de los respectivos procesos productivos. Asimismo, deben expresar la contribución que realizan para la obtención de

los resultados previstos en los planes y políticas. En algunos países avanzados se incluyen los impactos esperados como consecuencia de los resultados alcanzados.

2.1.6 Nuevos paradigmas de la gestión y planeamiento estratégico

Para Roberto Martínez Nogueira (2013) los cambios en el contexto político y en las concepciones sobre el papel del estado provocaron la crisis de la planificación tradicional, de la cual solo resultaban planes poco consolidados y sin impacto social. En consecuencia, y en forma progresiva, la planificación normativa y tradicional fue reemplazada por otras modalidades de planificación. De esta manera la gestión pública comenzó a utilizar nuevas prácticas y orientaciones que sustituyeron al modelo weberiano de burocracia por otros "paradigmas", entre ellos "la nueva gestión pública".

Un aspecto fundamental de este paradigma es que considera a la organización como la unidad crítica para el análisis, que transforma recursos en productos y resultados y que responde a un mandato específico que está explicitado, con metas y objetivos a alcanzar, mecanismos de verificación de logros y cierta capacidad para definir los modos de producción.

En este contexto organizacional, el planeamiento estratégico es la identificación de los senderos, medios y asignaciones de recursos para cumplir con el mandato, donde la organización opera en función a los grados de libertad contenidos en los acuerdos entre el principal y el agente (organismo que imparte las políticas públicas y organismo que las aplica, como por ejemplo ejecutivo provincial-ministerio). Esos acuerdos deberían ser formalizados y reglar las relaciones y explicitar los márgenes de la discrecionalidad organizacional.

Es este sentido es de suma importancia para la aplicación del nuevo paradigma de agencia o gestión por resultados elaborar un plan estratégico que defina, coordine y controle los cursos de acción de la organización y que no se distorsione o se ubique en un segundo plano cuales son los medios utilizados para cumplir con el mandato. El hecho de que el agente es evaluado en función del logro de los objetivos convierte en indiferente la naturaleza de la "agencia", ya que ésta puede ser pública o privada.

2.2 Gestión Por Resultados en el sector público

En las últimas décadas el estado ha pasado a desempeñar un rol clave como productor de valor público, se fueron abandonando las creencias de los procedimientos burocráticos como producto principal de su actividad hacia el servicio y el bienestar del ciudadano, por una nueva visión del estado como proveedor de bienes y servicios, capacidades de desarrollo y de bienestar centrándose en “qué” hacer para lograr promover la efectividad de los organismos públicos.

Para Marcos Pedro Makón (2014) este nuevo modelo conocido como gestión para o por resultados plantea la necesidad de poner al estado al servicio del ciudadano y, por tanto, cambiar el paradigma de las administraciones públicas centradas en el control de medios, para transformarlas en administraciones en que se privilegia la obtención de resultados que satisfagan las necesidades y demandas de la población, todo ello sin abandonar el necesario control del uso de los recursos.

El autor manifiesta que la transformación del funcionamiento administrativo público, sobre la base de la conceptualización señalada, requiere un largo proceso de maduración para su paulatina y efectiva instrumentación. Las administraciones públicas latinoamericanas han funcionado durante más de un siglo y medio (desde la independencia de los países) según el modelo administrativo tradicional, en que se priorizaba el cumplimiento de aspectos formales exclusivamente orientados al control del uso honesto de los recursos públicos.

En este sentido, el autor sostiene que este cambio sustancial en el funcionamiento de la administración no se logra solamente con el desarrollo de claros elementos conceptuales y modificaciones técnico-administrativas. El proceso requiere un profundo cambio cultural en la visión que tienen los actores que interactúan con ella, incluidos los poderes legislativos, los órganos de control, la dirigencia política, la burocracia y la sociedad civil.

2.2.1 Dimensiones de la Gestión por Resultados

Las dimensiones de la Gestión por Resultados, acertadamente explicitadas por el estudio del Banco Interamericano de Desarrollo y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2007), se describen en las siguientes afirmaciones:

- “Es un marco conceptual de gestión organizativa, pública o privada, en el que el factor resultado, aplicado a todo el proceso de gestión, se convierte en la referencia clave”.
- “Es un marco de adquisición de responsabilidad de la gestión a través de la vinculación de los directivos al resultado obtenido”.
- “Es un marco de referencia capaz de integrar los distintos componentes del proceso de gestión ya que se propone interconectarlos para optimizar su funcionamiento”.
- “Finalmente, y especialmente en el ámbito del sector público, la gestión por resultados se presenta como una propuesta de cultura organizativa, directiva y de gestión, a través de la cual se pone énfasis en los resultados y no en los procesos y procedimientos”.

Las dimensiones enunciadas, sitúan a la gestión por resultados como una herramienta cultural, conceptual y operativa que se orienta a priorizar el resultado en todas las acciones, y capacita para conseguir la optimización del desempeño gubernamental. Se trata de un ejercicio de dirección de los organismos públicos que busca conocer y actuar sobre todos aquellos aspectos que afecten o modulen los resultados de la organización.

La gestión por resultados, tiene una dimensión de control organizativo que conviene aclarar, debido a que el concepto de control en el sector público tiene connotaciones particulares derivadas, fundamentalmente, del sistema de auditoría externa que domina en el estado. Esta herramienta no forma parte de esta concepción de control sino de otro universo, el de la gestión y dirección estratégica y operativa, ya que permite y facilita a los directivos de la administración pública el mejor conocimiento y la mayor capacidad de análisis, diseño de alternativas y toma de decisiones para que se logren los mejores resultados posibles, de acuerdo con los objetivos que se hubiesen fijado.

Resulta importante señalar esta diferencia, porque si bien la gestión por resultados es una buena base para la rendición de cuentas y una mayor transparencia, su función principal no es la de servir como instrumento de control de la actuación de los directivos públicos, sino más bien, la de proporcionarles a ellos un medio de monitoreo y regulación para garantizar que ejerzan sus responsabilidades. Correspondería considerar que sólo se dispone del “derecho a la gestión por resultados”, en este sentido la dirigencia estará en capacidad de rendir cuentas apropiadamente.

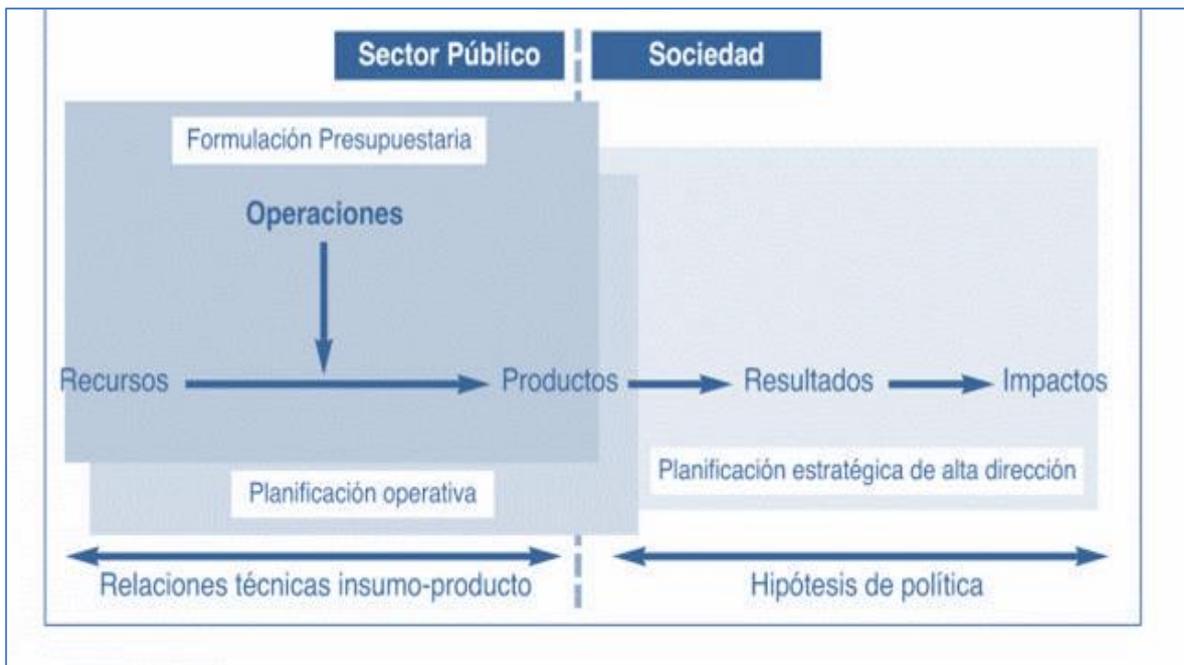
2.2.2 Objeto de trabajo y objetivo de la Gestión por Resultados

En la administración de empresas, en el sector privado, desde el punto de vista estratégico el "resultado" es la creación de mayor valor para los accionistas. Sin embargo, y como principal diferencia, el gobierno busca como "resultado" la maximización de la creación de valor público.

En este sentido, se crea valor público cuando las actividades, capaces de aportar respuestas efectivas y útiles a necesidades o demandas, sean de propiedad colectiva, y requieran la generación de cambios sociales que modifiquen ciertos aspectos del conjunto de la sociedad o de algunos grupos específicos.

Del párrafo que antecede, se desprende que el objeto de trabajo de la gestión por resultados no se halla en ninguno de los componentes, interacciones, factores o agentes que forman parte del proceso de creación de valor público, sino en todos ellos en su conjunto. Son relevantes tanto, la Planificación Estratégica y Operativa (definición de los objetivos de gobierno y los cursos de acción) como el Presupuesto (asignación de recursos al proceso de creación de valor) y el Monitoreo y la Evaluación. Éstas herramientas cuentan con metodologías, técnicas e instrumentos diferenciados, pero operan sobre un mismo y único proceso.

Para Anibal Jorge Sotelo Maciel según expresa en un documento publicado en la Asociación Internacional de Presupuesto Público, en el marco de la propuesta del modelo de Cadena de Valor Público, el concepto de valor público no es entendido como la satisfacción de necesidades de ciudadanos particulares (destinatarios, usuarios o beneficiarios) que deviene del acto de consumir los bienes o servicios entregados por el sector público. Es entendido, en contraste, como el cambio que acontece en las variables sociales. Ahora bien, esta forma de entender el valor público trae consigo ciertas dificultades. ¿Quién determina qué cambios y en qué variables constituyen valor público?. El autor señala dos factores que inciden particularmente en ello. Por una parte los problemas sociales comportan una dimensión objetiva que es la referencia a una situación dada, pero implican siempre una dimensión subjetiva: el parámetro de deseabilidad utilizado para evaluar la situación actual como insatisfactoria y declarar el problema. Por otra parte, la intrincada relación que existe entre los problemas sociales hace que los cambios favorables en algunos de ellos implique necesariamente el agravamiento de la situación en otros.



Esquema N° 2 – La Cadena de Valor Público

Fuente: Aníbal Jorge Sotelo Maciel

En este orden de ideas, y como se puede apreciar en el gráfico que antecede, el autor afirma que la cadena se despliega sobre dos campos de naturaleza diferente: el de la producción pública y el de los efectos sociales. El primero constituye el mundo de la administración, donde las relaciones son predecibles, aun cuando puedan ser complejas. El segundo es el ámbito de los problemas sociales, el universo de las variables y sus relaciones, donde prevalece la incertidumbre: el campo de los objetivos de política. Ambos dominios están atravesados por relaciones de causalidad; sin embargo, el primero se caracteriza por relaciones de tipo deterministas / necesarias y el segundo por procesos estocásticos / contingentes.

3. Diagnóstico

En esta primera parte se intentará arribar a un conocimiento de la institución marco y de sus principales cualidades organizacionales, teniendo en cuenta el relevamiento de las fuentes primarias y secundarias.

3.1 Caracterización de la organización - Finalidad y Alcances

El Instituto Provincial del Seguro de Salud de la provincia de Río Negro, creado por Ley K N° 2753 en el año 1994 según su Art. 1º, funciona como entidad autárquica con individualidad financiera y tiene por finalidad principal, organizar y administrar un seguro integral de salud, brindando cobertura a sus afiliados obligatorios y a todo ciudadano que voluntariamente adhiera al seguro, en forma grupal o individual, de acuerdo a los alcances establecidos en la ley de creación. Los agentes públicos dependientes del estado provincial y municipal, que se encuentren en actividad o pasividad, integran, necesariamente, este sistema de atención de la salud.

El I.Pro.S.S ajusta su actuación a los lineamientos de la política sanitaria definida por el Poder Ejecutivo Provincial observando la igualdad en el acceso a las prestaciones, el resguardo de la equidad en la asignación de recursos y la difusión y promoción del autocuidado de la persona. Asimismo, desarrolla sus acciones de salud según los preceptos de la medicina basada en la evidencia poniendo especial énfasis en la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad.

La mencionada ley en su Artículo 2º enuncia los alcances, los cuales se detallan a continuación:

- “Los de un seguro de salud.”
- “Su concepción es integradora del sector salud, coordinando sus servicios con los del sector público y privado, así como el de obras sociales, si los hubiere.”
- “Su administración es descentralizada.”
- “Proveer prestaciones que aseguren la prevención, promoción, protección, recuperación y rehabilitación de la salud, garantizando el mejor nivel de calidad y eficiencia, de acuerdo al nomenclador prestacional vigente, aprobado por la junta de administración del instituto. A tal efecto define sus propios listados de prestadores, prácticas, tecnologías y equipamientos que son reconocidos y

ofrecidos a la población beneficiaria, en función del nomenclador prestacional vigente, reservando, en todos los casos, su derecho a establecer convenios o reconocer solamente aquéllos que provean a los objetivos antes citados.”

“En ningún caso esta cobertura puede ser inferior a la canasta básica de servicios de salud que defina la autoridad sanitaria provincial y/o a las prestaciones que se brindan en los hospitales públicos provinciales.”

3.1.1 Organización Institucional

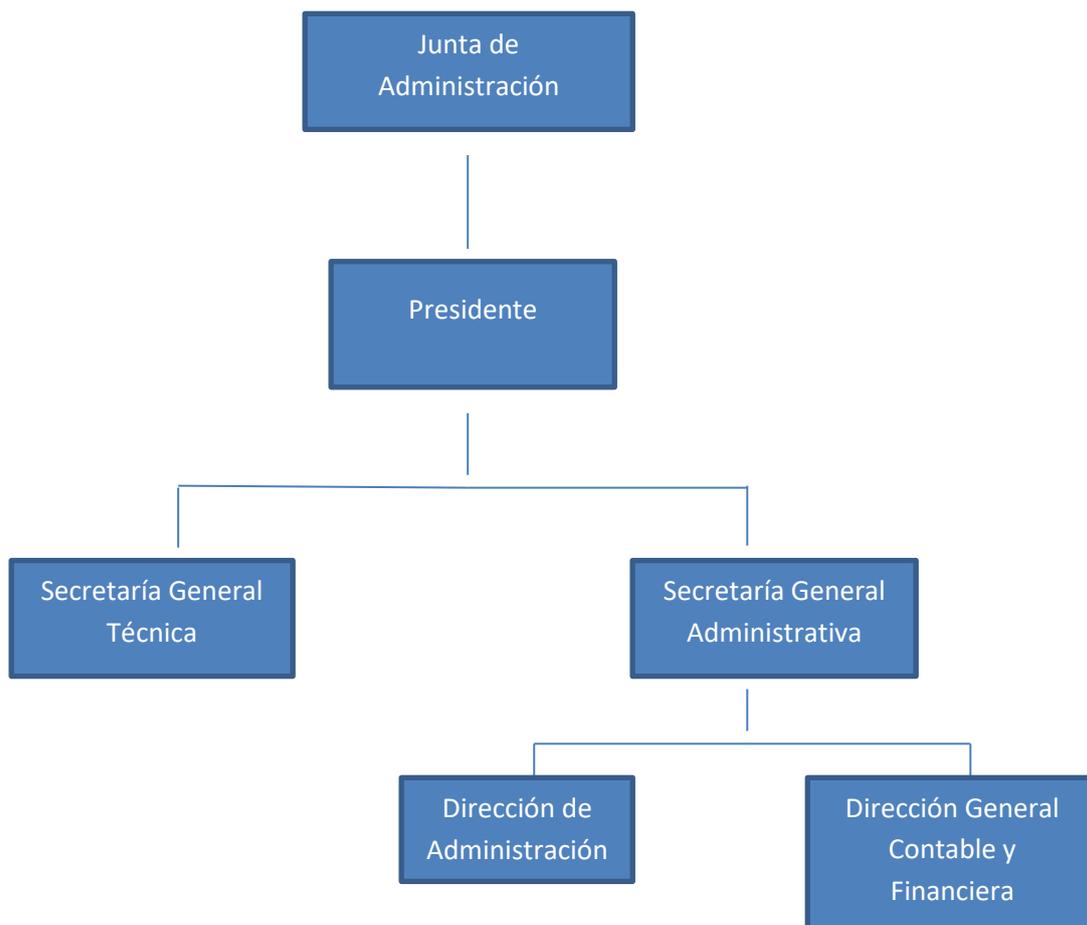
Según establece la ley de creación, la dirección y administración del instituto, está a cargo de una junta de administración integrada por un presidente y cinco vocales, de los cuales tres son gremiales, representan a los afiliados obligatorios gozando de licencia gremial mientras dure su mandato, y los otros dos representan al sector gubernamental. Las resoluciones se adoptan por mayoría y en caso de empate, el presidente tendrá doble voto.

Tanto el presidente como los vocales gubernamentales de la junta de administración, son designados por el poder ejecutivo provincial, estos últimos deben poseer trayectoria en el sector sanitario provincial.

Los vocales representantes de los afiliados, son designados por el Consejo Asesor. Este último está integrado por todos los gremios que representan a los empleados públicos provinciales y municipales y constituye un órgano consultivo en todo lo atinente a la ejecución de la política sanitaria del instituto.

En la ley cuando se detallan los deberes y atribuciones del presidente, uno de los ítems hace mención a que el control de los servicios técnicos y administrativos se realiza en coordinación con los secretarios generales.

La estructura organizativa según establece la ley de creación del instituto, y luego de realizado el relevamiento del organismo mediante la fuente de observación directa podemos referir el siguiente esquema:



Esquema N° 3: Ordenamiento Jerárquico de I.Pro.S.S.

Como podemos observar en el esquema N° 3, se encuentran en la organización bien marcadas las direcciones de administración y la dirección contable y financiera, que dependen directamente de la figura del secretario general administrativo, que es quien tiene el deber por ley de ejercer la dirección general del instituto en lo que hace a la faz administrativo-contable. Estas direcciones cuentan con la designación del cargo de director por decreto del ejecutivo provincial.

En lo que respecta a la figura de la secretaria general técnica que tiene como deber, por ley de creación, ejercer la dirección general del instituto en lo que refiere a la faz técnico-sanitaria, tiene a su cargo la dirección de auditorías médicas que funciona como cualquier otro departamento administrativo de la institución sin contar con la designación de un director a cargo y la figura no está reconocida por las demás autoridades del instituto.

La administración de la obra social es centralizada y se encuentra ubicada en Viedma, la capital de la provincia de Río Negro, el instituto cuenta además con 40 delegaciones localizadas en diferentes ciudades de la provincia y en la ciudad de Bahía Blanca y Buenos Aires.

En cuanto a la dimensión de la obra social se relevó que cuenta con un total de 520 empleados en toda la provincia, de los cuales 15 son especialistas en salud, ya sea médicos clínicos o con alguna especialidad. El presupuesto aprobado para el año 2017 asciende a la suma de dos mil cuarenta millones de pesos, mientras que el presupuesto ejecutado para el periodo 2016 ronda en los mil seiscientos millones de pesos. La cantidad de afiliados obligatorios y voluntarios, según el padrón actualizado a diciembre de 2016, es de un total de 135.536.

Según surge de la ley de administración financiera y control interno del sector público, ley H N° 3186, de la fuente de observación directa y de la encuesta semi-estructurada realizada al personal administrativo de la secretaría general técnica. El Instituto genera convenios para la compra de servicios de salud a través de prestadores privados y públicos, esto se realiza mediante distintos tipos de contratos, a saber:

- Sistema capitado o cartera fija, donde se paga un precio menor al precio medio del menú prestacional, pero por el total de afiliados, trasladando el riesgo financiero al prestador. Por este sistema se paga un monto similar en cada periodo, más allá de la cantidad de servicios brindados;
- Sistema prestacional, se pagan las prestaciones utilizadas por los afiliados. La ventaja de este sistema es que puede tenerse un monitoreo mayor sobre las prestaciones realizadas y al mismo tiempo, genera incentivos para la asignación de turnos. Este sistema requiere un mayor nivel de control por parte de la obra social, aumentando los costos operativos.

Se contratan además servicios mixtos que comprenden:

- Gastos sanatoriales, que incluyen los gastos asociados con servicios de enfermería, medicamentos e insumos y descartables utilizados en internación, utilización de los equipos y gastos asociados con la pensión (alimentación, limpieza, etc.). Los gastos se dividen entre quirúrgicos y de pensión y usualmente se contrata la menor complejidad mediante capitas o cartera fija.

- Honorarios profesionales, implica la contratación de los profesionales de distintas especialidades. Cada especialidad médica genera acuerdos de precios en función de la oferta disponible de la especialidad en cuestión y de su poder de negociación. De este modo, las especialidades más complejas y de las cuales se cuenta con menos profesionales, tienden a negociar precios más altos. Usualmente se contrata la menor complejidad mediante capitas o carteras fijas.
- Imágenes, las prácticas de imágenes vienen ampliando su utilización como herramienta para el diagnóstico preciso. El costo de esta prestación está compuesto por la inversión inicial en equipos, los honorarios profesionales y el costo de los insumos requeridos. Usualmente se contrata la menor complejidad mediante contratos prestacionales.

En lo que respecta a las modalidades de adquisición de bienes, según establece el decreto reglamentario H N° 1737/1998 Art. 9, que reglamenta el Art. 87 de la ley H N° 3186, el I.Pro.S.S. realiza contrataciones mediante:

- "Licitación pública: es la propuesta de contrato hecha con carácter general, mediante la publicación y difusión de avisos, sujeta a bases y condiciones, a la que pueden presentar sus ofertas todos los interesados en dicho contrato".
- "Licitación privada: es la propuesta de contrato, sujeta a bases y condiciones, hecha mediante avisos o comunicaciones a firmas o personas determinadas".
- "Concurso de precios: es el procedimiento mediante el cual se solicitan cotizaciones de precios a personas o firmas determinadas".
- "Contratación directa: es el procedimiento efectuado entre autoridad competente y persona o firma determinada no sujeta a los requisitos previos de licitación o concursos de precios".

La selección de la modalidad de contratación está condicionada por el monto total de lo que se desea adquirir, es decir la licitación pública no tiene límites, la licitación privada tiene un monto máximo (es un monto fijo), el concurso de precios tiene como límite el 50% del monto establecido en la licitación privada y por último la contratación directa tiene como límite el 5% del monto establecido en la licitación privada.

En la ley de I.Pro.S.S. el Art. 40 detalla los deberes y atribuciones de la junta de administración y, en su inc. i) establece que los topes previstos por las normas respectivas

para la adquisición de bienes y servicios, se incrementan en 10 veces el valor fijado por la provincia.

Los proveedores que realicen ofertas para las diferentes modalidades de contratación deben estar necesariamente inscriptos en el Registro de proveedores de la provincia, dicho registro realiza el control de las aptitudes que deben cumplir los mismos para contratar con el estado.

Las adquisiciones relacionadas a la provisión de bienes de salud se detallan a continuación:

- Adquisición de medicamentos, los medicamentos se han vuelto el bien icónico de la práctica médica siendo ampliamente utilizado para todo tipo de dolencias. La industria farmacéutica se complejiza, ofreciendo productos más específicos y costosos a medida que se avanza tecnológicamente en la definición de las enfermedades. Es decir, los costos en medicamentos impactan en los precios de prácticamente todos los servicios médicos. Una parte de los precios de estos bienes depende de los costos de insumos importados. Estas compras se realizan generalmente mediante licitación pública por renglón, quedando afuera determinados medicamentos que se adquieren por primera vez o se agotan antes del tiempo estipulado. De este modo, según se observa, se genera una situación de compra por pedido de precios o concurso, conllevando la dilación del tiempo de aprovisionamiento. Esta situación es compleja cuando la provisión depende de proveedores que no están inscriptos en el registro de proveedores de la Provincia o cuando el medicamento es de necesidad urgente para continuar con un tratamiento médico y no puede esperar el procedimiento normal de compra.
- Adquisición de órtesis, prótesis, insumos y material descartable. Estos productos utilizados en la práctica médica, son bienes con características particulares, en gran medida de origen importados y su adquisición está acotada a los proveedores inscriptos en la provincia cuando la adquisición se realiza por licitación. Estos bienes se compran mediante licitación por renglón y por contratación directa por pedidos de precios o concursos de precios.

Debido a que se seleccionó el área de suministros para profundizar el estudio, a efectos de construir la propuesta con un ejemplo concreto para un área determinada. Se tomaron también en cuenta las prioridades enunciadas en la entrevista con la directora de administración.

Los principales problemas con los que se enfrenta el área se describen a continuación:

- No obra en el instituto un circuito específico de compra formalmente escrito, se toma como base para las intervenciones del expediente, la resolución N° 100/2000 de la Contaduría General de la Provincia. Los diferentes pasos administrativos que se describen en el siguiente cuadro corresponden a la adquisición de los bienes mediante compra directa por el sistema de pedidos de precios:

AREA INTERVINIENTE	INTERVENCIONES
DAM (Dirección De Auditorías Médicas)	- Recibe la documentación de la delegación, estima el costo oficial del bien y solicita la compra
Mesa de entradas	- Caratula y da número al expediente. Se envía a suministros
Suministros	- Realiza la reserva presupuestaria por el monto que se estima la adquisición y hace pedido de precios para obtener ofertas de los proveedores. Este proceso de pedidos de precios se repetirá en el caso de no presentarse oferentes. El pedido tiene un plazo de 48 hs. O 24 hs. según lo haya determinado la DAM. - Se confecciona la planilla comparativa de precios con las ofertas recepcionadas y se envía a la DAM.
DAM (Dirección de Auditorías Médicas)	- Realiza el Informe técnico donde se determina si las ofertas recepcionadas se ajustan técnicamente a lo solicitado y el porcentaje de cobertura que corresponde al afiliado según la normativa vigente.
Suministros	- Adjunta antecedentes de compras para dar razonabilidad de precios al expediente. - Confecciona el proyecto de resolución.
Dirección contable	- Realiza el control previo y verificación del trámite - Compromete el gasto.
Asesoría Legal	- Realiza el control de legalidad del trámite y conforma el proyecto de resolución
Suministros	- Realiza las correcciones en el proyecto de resolución, en caso que corresponda y envía las copias a despacho
Despacho	- Hace firmar la resolución por el funcionario que corresponda para cada caso y da número al acto administrativo.
Suministros	- Confecciona la orden de compra que finaliza el proceso de compra y que es enviada al proveedor para que se ponga en contacto con el médico tratante y de esta manera proveer los materiales en la fecha pautada para la intervención.

Esquema N° 4: Circuito administrativo de compras directas del área

- Los plazos del circuito que antecede son de aproximadamente treinta días, siempre y cuando se reciban ofertas en el primer llamado, sino se estiman entre tres y cinco días más, y no existan demoras administrativas en las diferentes áreas intervinientes. Debido a que el personal que trabaja en el área de suministros se compone de seis personas para realizar todas las tareas, y que el cumulo de expedientes de compra por día es de aproximadamente treinta compras, generalmente se vencen las ofertas antes de realizar el acto administrativo. Situación que inicia nuevamente el trámite porque los proveedores no mantienen las ofertas debido al plazo transcurrido. El período de carencia (vencimiento) de una oferta es de 30 días corridos.

Cabe aclarar que el proceso producto de análisis se refiere a las compras que se realizan por contratación directa, ya sea, porque no están comprendidos los materiales en la licitación en curso, no hay más stock o en el momento de adjudicación de la licitación pública quedaron los renglones desiertos.

- En relación con los plazos de la contratación, es decir las cuarenta y ocho horas que se aguarda para la apertura del pedido de precios, no se ajusta a la vorágine del lugar. Los pedidos de precios se realizan mediante correo electrónico oficial del instituto.
- Cada expediente de compra debe contar con razonabilidad de precios, según establece el decreto reglamentario N° 1737/1998 en su Art. 17 apartado 3, que reglamenta el Art. 92 de la Ley Provincial H N° 3186, "la razonabilidad del precio en todos los casos se deberá acreditar en el trámite respectivo con los elementos de juicio suficientes y necesarios para determinar objetivamente que el valor ofertado se puede justipreciar. Establece además, que cuando tal extremo no pueda establecerse mediante las reglas del mercado, podrá utilizarse la certificación técnica de un organismo público, distinto al organismo contratante; un ente regulador u entidad mixta, u organización no gubernamental especializada, nacional o internacional, en la materia en que se trate al objeto del contrato. Asimismo cumplen tal finalidad los antecedentes de otras contrataciones similares, incluso de otras provincias o la Nación; la tabla de precios referenciales o de precios testigos; o la cotización oficial de una contratación, siempre que estuviesen respaldados por documentación fehaciente."

En el caso de I.Pro.S.S. gran parte de las compras que se realizan en el área de suministros, corresponden a bienes importados, cuyo valor aumenta en proporción al aumento en la cotización del dólar. Esta situación hace dificultosa la tarea de darle razonabilidad de precios a los trámites, en la mayoría de éstos se ajustan los valores por el índice de la variación del dólar o por el índice de inflación, generalmente se utiliza el índice de San Luis porque está actualizado.

- Todas las compras que se tramitan en el área de suministros son tratadas de la misma manera, sin distinción de urgencia en el trámite. Es decir, no se diferencia una compra de una prótesis u órtesis, donde la cirugía es programada, con un

material quirúrgico para una cirugía de bypass, que implica mayor riesgo de vida para el afiliado.

La ley de Administración Financiera y Control Interno del Sector Público Provincial Ley H N° 3186, establece en su Art. 1° primer párrafo "la presente ley regirá los sistemas de administración financiera y el sistema de control interno que será de aplicación en todo el sector público provincial, y en su Art. 2° establece "a los efectos de esta ley, el sector público provincial estará integrado por: a) La Administración provincial, conformada por la administración central, Poderes Legislativo y Judicial y los organismos descentralizados, comprendiendo estos últimos a las entidades que, cualquiera sea la denominación con que fueran creadas, tengan patrimonio propio y personería jurídica y a los entes de desarrollo que crea el artículo 110 de la Constitución Provincial."

Dicha ley está reglamentada por el decreto reglamentario H N° 1737/98, y el anexo II establece el reglamento de contrataciones de la provincia.

De lo descripto se desprende que el Instituto se rige por el mismo reglamento que utiliza la provincia de Río Negro en todas las contrataciones que realiza, siendo éstas de una naturaleza absolutamente diferente, con dinámicas organizacionales mucho más flexibles, con tiempos menos apremiantes y volúmenes de operación significativamente más bajos.

Por este motivo se considera que dicho reglamento no comprende las necesidades específicas de la obra social objeto de estudio. La modalidad de contratación se ajusta al modelo burocrático, centrado en procedimientos administrativos y no así en los resultados esperados. A modo de ejemplo, si el I.Pro.S.S. tomara la reglamentación de contrataciones provincial taxativamente, contar con el aprovisionamiento de medicamentos mediante una licitación pública implicaría un trámite que se realiza en un periodo aproximado de seis meses (según los registros del sistema informático de la provincia), tiempo que genera diferentes inconvenientes en cuanto a la disponibilidad inmediata del bien. Por esta razón, para provisiones urgentes, se opta dentro del instituto, por realizar compras por pedidos de precios que es un trámite que se realiza en veinte días, contando con la celeridad de las áreas que intervienen en el mismo.

Si bien el Consejo Provincial de Salud Pública, del cual el I.PRO.S.S forma parte integrante, mediante resolución del Ministerio de Salud de la Provincia en el año 2004

aprueba un reglamento que comprende situaciones particulares del sistema de salud, esas particularidades responden a situaciones específicas del Ministerio pero no así del Instituto.

3.1.2 Misión, Visión y Valores

Con respecto a la visión y misión institucional, no obra en la organización ningún documento o reglamentación que mencione la formalización de las mismas, no obstante se observa en el accionar cotidiano de los agentes públicos relevados una cultura generalizada que exige que se deban atender las necesidades de los afiliados.

Aun cuando la organización no cuenta con una visión de futuro formalmente definida, se evidencia una creencia generalizada en quienes la componen de que, la obra social sujeta a estudio, se dirige hacia un futuro deseado, pero no está su definición escrita ni materializada en un documento formal. Lo mismo ocurre con las definiciones de misión y valores organizacionales, con la diferencia fundamental de que se reconoce en las expresiones de sus integrantes, la idea de mejorar la calidad de provisión de bienes y servicios que la obra social ofrece a sus afiliados.

3.1.3 Planificación y presupuesto

El instituto objeto de estudio no cuenta en la actualidad con un plan estratégico formal, comunicado y definido, la organización no tiene documentos o reglamentos internos donde se encuentren claramente definidas las funciones de las diferentes áreas que la componen. De lo observado surge, que las decisiones son impulsadas por las urgencias de salud y del día a día, obra ausencia de comunicación entre las secretarías técnica y administrativa que suponen el apoyo y la coordinación con la presidencia del instituto.

De acuerdo al análisis documental y de registros histórico de las contrataciones formalizadas a las que se tuvo acceso, la mayor parte de los convenios que el instituto celebra con los prestadores de salud se encuentran vencidos y con problemas de dilación en cuanto a las negociaciones de valores para su renovación. Estas negociaciones las lleva a cabo el presidente junto con la secretaría general técnica y en algunas situaciones particulares intervine la junta de administración.

De las entrevistas y análisis documental del área de administración surge que, el presupuesto de I.Pro.S.S. se realiza en base a programas, su formulación se lleva a cabo en la dirección de administración, los gastos se clasifican principalmente en dos grupos, el

más complejo y amplio que es el de gastos operativos y el de gastos de funcionamiento. Dicha formulación se basa en el presupuesto ejecutado en el año inmediato anterior y se calcula en base porcentual a la inflación estimada para el periodo y en las paritarias de incrementos salariales. El área técnica no participa en la proyección, solamente se relevan cuestiones financieras y es una actividad que encabeza el secretario administrativo, el director contable y el director de administración.

Esta situación genera un desfasaje en el presupuesto, debido a que las proyecciones de gastos operativos se analizan y resuelven en el área técnica que es quien contrata las prestaciones de salud y realiza la negociación de los convenios.

El área de dirección de administración realiza las compras de bienes e insumos generales, compra de medicamentos y compra de prótesis, órtesis, insumos médicos y materiales quirúrgicos. La oportunidad de la adquisición y la especificidad de los bienes la determina el área técnica por intermedio de la dirección de auditorías médicas.

Según establece la ley de I.Pro.S.S y en base a las entrevistas realizadas al secretario general administrativo surge que, los recursos financieros del instituto provienen de los aportes y contribuciones salariales, de los coseguros que recauda de sus afiliados (porcentaje de la prestación médica a cargo del afiliado) y de subsidios de rentas generales de la provincia.

Según se observa en la ejecución presupuestaria del periodo 2016, se puede dirimir que el porcentaje más alto de gastos corresponde al sistema capitado o cartera fija, que representa un 39,55 % del total del presupuesto y le sigue el sistema prestacional que representa un 19,19 %. La adquisición de medicamentos representa también un porcentual significativo en el presupuesto y asciende al 10,64%, otro de los porcentuales significativos es el de la masa salarial que se encuentra en el orden del 9,38%.

Asumir un proceso de planificación estratégica, implica tomar decisiones respecto de los cursos alternativos de acción con los recursos presupuestarios disponibles. Si bien los recursos están predefinidos y condicionados por los límites de gasto anuales, la perspectiva estratégica permitirá identificar las mejores alternativas respecto de cómo se asignarán los recursos y que consecuencias generará en términos de la entrega de los bienes y servicios y los resultados.

De lo descripto se desprende que es fundamental que el órgano máximo de la institución inicie, defina y guie el proceso de planificación estratégica. En este sentido, la ley de I.ProS.S. cuando hace referencia a los deberes y atribuciones de la junta de administración establece que planificar el seguro de salud es un deber de la junta de administración a través del Ministerio de Salud y en un todo de acuerdo a las políticas que determine el poder ejecutivo.

De lo observado surge, una importante deficiencia en cuanto a la disponibilidad de información relevante para la toma de decisiones. El instituto utiliza el SAFyC (Sistema de administración y control) de la provincia, para realizar los registros de reserva, compromiso y pago. Si bien, estos registros ofrecen información del presupuesto ejecutado, resultan deficientes y no son tomados en cuenta como base para la toma de decisiones.

4. Propuesta de intervención

4.1 Síntesis del problema a resolver

El I.Pro.S.S. adquiere órtesis, prótesis y materiales quirúrgicos de acuerdo a las modalidades de contratación que establece la ley provincial y su decreto reglamentario, estas adquisiciones se realizan en la dirección de administración por intermedio del área de suministros. Dicha área, experimenta importantes deficiencias en cuanto a la organización, recopilación de datos, seguimiento y evaluación de los trámites de compra que realiza.

4.1.1 Objetivos de la propuesta

A partir de los resultados del diagnóstico y en base a los fundamentos teóricos citados, se propone sentar las bases para el desarrollo de un modelo de plan estratégico para el instituto objeto de estudio, que responda a las preguntas clave del esquema N° 1 que resume el proceso de planificación estratégica.

Los principales objetivos de la propuesta se describen a continuación:

- Establecer una definición clara y precisa de Misión y Visión;
- Desarrollar un objetivo estratégico y una estrategia;
- Describir indicadores de gestión.

4.1.2 Estrategia a implementar

Se procederá a presentar una propuesta de bases, para desarrollar en el I.Pro.S.S. un plan estratégico en relación al proceso de planificación estratégica referida en el marco teórico. Esta tarea se va a ejemplificar en un área concreta de la organización, aplicando un objetivo estratégico con su respectiva estrategia e indicadores de desempeño.

4.1.3 Descripción del procedimiento y actividades a desarrollar

En primer lugar se procederá a establecer una definición clara y precisa de los conceptos de misión y visión que mejor representen al instituto:

Para definir la misión se partirá del análisis de establecer "cuál" es el propósito de la organización, la razón de ser, los bienes y servicios que entrega, las funciones principales que la distinguen y la hacen diferente de otras instituciones y justifican su existencia. Debe

responder a la pregunta ¿quiénes somos, que hacemos, para quienes?. En la formulación de la misión, al igual que en la decisión de implementar un plan estratégico, deben participar los niveles más altos de responsabilidad institucional, dado que señala los productos terminales y los resultados por los cuales la organización debe responder a sus usuarios y a la ciudadanía.

Para Marianela Armijo (2009) la utilidad de contar con una misión concertada entre el equipo directivo y comunicada a los funcionarios:

- Establece el marco que justifica la intervención pública en el ámbito de responsabilidad;
- Tiene la capacidad de mantener el foco directivo en lo importante;
- Logra encausar los apoyos políticos y capacidades administrativas de la institución;
- Muestra a los grupos de interés la creación de valor público esperado.

Con respecto a la visión se refiere al futuro deseado de la organización, como quiere ser reconocida la entidad, representa los valores con los cuales se fundamentará su accionar público. La declaración de visión para la gestión institucional, es importante porque compromete públicamente las aspiraciones institucionales dando un efecto de cohesión a la organización y permite además, visualizar y distinguir el carácter público y como la intervención gubernamental se justifica desde el punto de vista de lo que entrega a la sociedad.

Los objetivos estratégicos, constituyen el siguiente paso a definir una vez que se ha establecido cual es la misión de la organización. La pregunta a responder es ¿Dónde queremos ir? ¿Qué resultados esperamos lograr?. Dichos objetivos son los logros que la entidad espera concretar en un plazo determinado (preferentemente mayor a un año) para el cumplimiento de su misión de forma eficiente y eficaz.

Cuando la organización se propone establecer sus objetivos estratégicos debe partir necesariamente de un diagnostico institucional, que permita identificar las brechas que le dificultan obtener el mejoramiento esperado de la gestión y los resultados que se quiere alcanzar.

Los objetivos estratégicos deben ser monitoreados y evaluados a través de indicadores de desempeño. Tanto la institución como los ciudadanos, usuarios, deben conocer los progresos que tienen las entidades y los programas en el cumplimiento de los objetivos

estratégicos, dado que allí están depositadas las prioridades en la asignación de los recursos.

Un aspecto que es necesario tener en cuenta en un proceso de planificación estratégica, es la **coherencia** que debe darse entre los distintos niveles de decisión y los objetivos estratégicos que se definan. Si la entidad como un todo, fija un conjunto de objetivos estratégicos para un plazo determinado, éstos deben ser los **referentes** a tener en cuenta, por los programas que dependan de estas entidades.

Las estrategias y los planes de acción, se definen como las directrices que ayudan a elegir las acciones adecuadas para alcanzar las metas de la organización. Deben responder a la pregunta ¿Cómo puedo alcanzar los objetivos o como puedo llegar a los resultados esperados?. Permiten la definición de las metas, los programas y planes de acción y constituyen la base para las prioridades en la asignación de recursos presupuestarios.

Los planes de acción o el conjunto de tareas que la organización establecerá para alcanzar los resultados esperados, tiene que tener como prioridad facilitar el cierre de las brechas que existan entre la situación actual y la situación deseada. Estos planes son de carácter operativo y se desarrollan a nivel de las unidades operativas, centros de responsabilidad que tienen a cargo la generación de un producto final, y establecen los respectivos requerimientos de recursos humanos y financieros que permiten posteriormente la formulación del presupuesto.

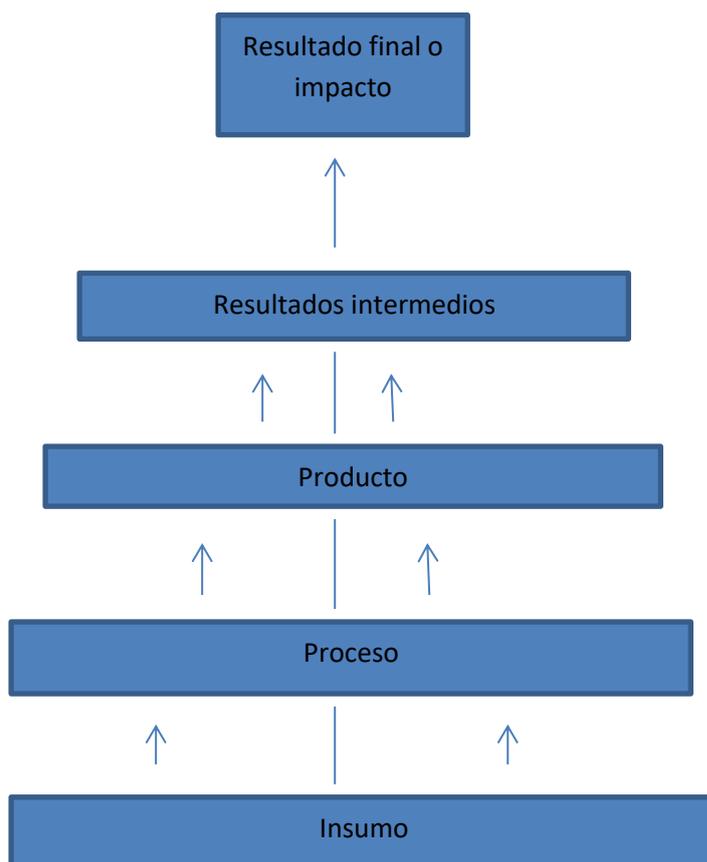
Los indicadores de desempeño comprenden una herramienta que entrega información respecto del desempeño, gestión o resultados, en la entrega de productos (bienes o servicios) generados por la entidad, cubriendo aspectos cualitativos o cuantitativos. Responden a la pregunta ¿Cómo mediremos el desempeño logrado?.

En este orden de ideas, se puede afirmar que los indicadores son factores medibles que identifican lo que será medido, no cuanto y en qué dirección. Las metas asociadas a esos indicadores nos representan lo que se espera obtener como desempeño. Es importante, para que los indicadores ofrezcan información útil sobre desempeño, que los factores se puedan medir en forma continua.

Resulta fundamental considerar que el indicador por sí solo no permite la evaluación, solo permite demostrar el comportamiento de una variable sujeto de medición contra ciertos

referentes comparativos. De allí la importancia de identificar contra que serán comparados los indicadores.

Los indicadores se utilizan para mejorar la gestión, en cuanto a economía, eficacia, eficiencia y calidad, contribuyen además a mejorar el proceso de decisión presupuestaria orientando la asignación de recursos al desempeño comprometido y logrado y por último a mejorar los mecanismos de control y rendición de cuentas.



Esquema N° 5: Resultado final o impacto

Se desprende del esquema, que los resultados son todos aquellos efectos ya sea de corto, mediano o largo plazo que se dan a partir de la generación y provisión de los productos.

Los resultados intermedios son los cambios en el comportamiento o estado o certificación de los beneficios una vez recibidos los bienes y servicios, sin embargo el resultado final o de impacto significa un mejoramiento en las condiciones objetivas de la población objeto.

Los resultados intermedios sirven para construir indicadores de calidad que permitan tener antecedentes sobre la eficacia y la oportunidad del producto final o el impacto de la producción.

Los indicadores deben informar sobre el nivel de avance y de progreso hacia el logro de los resultados finales. Los indicadores de resultado final o impacto tienen una resolución de mediano y largo plazo. Es posible que se tenga que esperar dos o tres años hasta que se produzca la mejora en la calidad, en este caso, en la recepción de prótesis, órtesis y materiales quirúrgicos de la población beneficiaria. Asimismo, para poder evaluar dicho desempeño se tendría que aislar un conjunto de factores externos que pueden estar incidiendo en la variable estudiada.

La actividad a desarrollar por lo tanto es la elaboración de una propuesta concreta a modo de ejemplo, para el caso del instituto, sobre la base de lo recopilado en el trabajo.

4.1.4 Acciones previstas para la evaluación de la intervención

Se propone remitir la propuesta sugerida para compartirla en reunión con la junta de administración y los principales referentes de cada área, y de allí tomar observaciones y modificaciones que puedan surgir, así como la explicación en detalle de la utilidad de marco para la mejora en la gestión conjunta del instituto.

A continuación, se transcribe la propuesta elaborada a partir del diagnóstico, del relevamiento de las fuentes seleccionadas y de los lineamientos descriptos en el procedimiento:

PROPUESTA PARA EL DESARROLLO DE UN PLAN ESTRATEGICO EN EL IPROSS – APLICACIÓN AL ÁREA DE SUMINISTROS

Misión: “Organizar y administrar un seguro integral de salud, brindando cobertura a los agentes públicos dependientes del estado provincial y municipal que se encuentren en actividad o pasividad y a todo ciudadano que voluntariamente adhiera al seguro”

Visión: “Ser una institución moderna, proactiva y con credibilidad reconocida por ofrecer un seguro de salud de calidad, eficiente y en tiempo y forma”

A continuación se definirá un objetivo estratégico que se considera relevante para cumplir con la misión del instituto. Dicho objetivo es de suma importancia considerando la situación actual de la organización descrita en el diagnóstico del presente trabajo.

Objetivo estratégico:

“Mejorar el proceso de aprovisionamiento de órtesis, prótesis y materiales quirúrgicos por modalidad de compra directa”

Para lograr el objetivo estratégico es necesario trabajar en el departamento de suministros que depende de la dirección de administración del instituto. En este departamento se realizan todos los trámites relacionados a la compra de prótesis, órtesis y materiales quirúrgicos.

Estrategia:

“Diseñar e implementar un sistema informático en el área de suministros”

Una vez determinado el objetivo estratégico y el diagnóstico situacional se analiza la estrategia que contribuya a mejorar la brecha existente entre la situación actual y la situación ideal.

El desarrollo de un sistema informático a medida en el área de suministros permitirá resolver la mayor parte de los problemas enunciados en el diagnóstico de situación. Permitirá reducir los plazos de aprovisionamiento y la existencia de errores en la tramitación de los expedientes, permitirá además tener un sistema de alerta para el vencimiento de las ofertas y establecer las prioridades con respecto a las urgencias. El sistema informático brindará información oportuna a los directivos del instituto para evaluar y controlar el funcionamiento del área y como aporta esta mejora al instituto como un todo.

Previo al desarrollo del sistema informático resulta necesario materializar formalmente el circuito de compras que se desarrolla en el instituto, según el esquema N° 4 y comunicarlo a la organización y a todos los que intervienen en el proceso.

El sistema informático a desarrollar debe permitir al instituto realizar las siguientes tareas:

- Una vez recibido el expediente por mesa de entradas del instituto, se carga al sistema los datos del afiliado, nombre y apellido, patología y descripción del bien a adquirir, médico tratante, urgencia del trámite, estimación oficial del costo y fecha estimada de intervención quirúrgica en el caso que corresponda.

- El sistema se encuentra concatenado con el sistema de Administración Financiera y control (SAFyC) y le envía la orden de realizar la reserva presupuestaria.
- Luego el sistema envía automáticamente el pedido de precios a los diferentes proveedores de los materiales a adquirir.
- Una vez recibidas las ofertas, el sistema realiza la planilla comparativa para adjuntar al expediente y enviarlo a la DAM.
- Cuando el expediente regresa de la DAM, con el detalle de las ofertas que se ajustan técnicamente al pedido, se carga al sistema el porcentaje de cobertura de la prestación y el proveedor al que se le va a adjudicar. El sistema debe tener una alerta del vencimiento de las ofertas, informando al personal de suministros cuando opera el vencimiento para que con anterioridad al mismo se solicite al proveedor mantenimiento de oferta.
- Luego, el sistema identifica una compra anterior que le dé razonabilidad de precios al trámite y en caso de que no encuentre, a la compra anterior más cercana le aplica el índice de precios de San Luis o la diferencia de cotización del dólar.
- A continuación, el sistema confecciona el proyecto de resolución y se envía el trámite a la dirección contable.
- Una vez que regresa de las áreas de control, los empleados cargan las correcciones al sistema y se imprimen las copias para enviar a despacho.
- Por último el sistema confecciona la orden de compras y la envía al respectivo proveedor, quien debe confirmar la recepción de la copia con firma digital.

El sistema debe permitir listar reportes de detalles de proveedores, detalles de afiliados que tienen una compra en trámite, detalle de órdenes de compra, detalle de bienes adquiridos. De esta manera se puede informar en todo momento a los afiliados cual es el estado del trámite.

Para cumplir con el tercer y último objetivo de la propuesta, se propone la definición de indicadores de gestión que permita medir el desempeño de la estrategia para identificar si se cumplen los resultados o es necesario redefinirla.

Al respecto, los indicadores se relacionan, uno con el sistema informático previsto en la estrategia en sí, y los otros con su impacto directo en el proceso de aprovisionamiento.

Indicadores propuestos:

Indicador de producto	Indicador de resultado intermedio	Indicador de resultado final
Nº de afiliados que inician un trámite de provisión de prótesis, órtesis y materiales quirúrgicos/Nº de afiliados de la provincia	<ul style="list-style-type: none">- % de afiliados que reciben prótesis, órtesis y materiales quirúrgicos- Nº de órdenes de compra/ Nº de afiliados que inician el trámite	<ul style="list-style-type: none">- % de afiliados que reciben en tiempo prótesis, órtesis y materiales quirúrgicos- % de afiliados que reciben en forma prótesis, órtesis y materiales quirúrgicos

5. Conclusiones

A partir del trabajo realizado en el Instituto Provincial del Seguro de Salud se han podido constatar los modelos y comportamientos del estado, presentes y vigentes en sus prácticas, que posibilitaron el cumplimiento de los objetivos propuestos inicialmente. Se puede concluir, que el presente trabajo ha respondido al interrogante inicial que propone el análisis de la situación actual de I.Pro.S.S. identificando los principales problemas que enfrenta la organización.

Respecto del objetivo relativo a analizar la situación actual de instituto, se relevaron una considerable cantidad de fuentes primarias y secundarias, además de observaciones directas de las jornadas de trabajo, que posibilitaron acceder sin inconvenientes al estudio profundo de la organización objeto de estudio.

Algunas dificultades encontradas en este punto se relacionan con la dinámica de trabajo del lugar, que implica poco tiempo para atender otras cuestiones.

En cuanto a la identificación de los principales problemas que enfrenta, dentro de su estructura administrativa y de funcionamiento. El hecho de que I.Pro.S.S. se guie por la ley de administración financiera de la provincia para contratar, significa tener que lidiar día a día con cuestiones netamente administrativas, que resultan de difícil aplicación y hacen perder el foco de lo que realmente interesa, que es ofrecer un servicio de salud de calidad y en el momento oportuno.

No resulta comparable la tramitación de una adquisición en cualquier otro sector del gobierno provincial con las adquisiciones de bienes relacionados a la salud de su población, que resultan esenciales y primordiales. En este sentido, y a modo de sugerencia, resulta imperioso y realmente necesario que el instituto cuente con un reglamento propio que se ajuste a sus necesidades, sus tiempos y a sus urgencias de salud.

Finalmente, sobre la propuesta para introducir los conceptos de planificación estratégica como herramienta para determinar los objetivos estratégicos, las estrategias y los cursos de acción. En este orden de ideas, el análisis se acotó a un área determinada, donde se definieron las respuestas a los principales interrogantes que plantea el proceso de planificación estratégica, como es el establecimiento de una definición clara de la misión y visión del organismo que permitió el puntapié inicial para poder establecer un objetivo estratégico, una estrategia y un indicador que le dé una solución efectiva y eficaz a los

problemas que enfrenta el instituto en dicha área. Esto último, lejos de limitar el presente trabajo, sienta las bases para que pueda desarrollarse igual metodología con otras áreas hasta lograrlo de manera integrada para la totalidad de la institución.

En suma, teniendo en cuenta la situación empírica constatada en el I.Pro.S.S. y articulando con los conceptos vertidos en el marco que guió este trabajo, se constata la existencia de planificaciones no gobernadas por definiciones de política que les sirva de marco. Es este sentido particularmente, se evidencia en los organismos descentralizados como el I.Pro.S.S.. Independientemente de las atribuciones que suelen ser conferidas por las leyes de creación, por su naturaleza son organizaciones de implementación al servicio de políticas definidas en los ámbitos que ejerce su rectoría. Definir sus ámbitos de concentración, líneas de acción y, en ciertos casos los destinatarios de sus productos y servicios, no es una cuestión de gestión, sino de política pública. No obstante, esta afirmación debe matizarse pues el contexto de planeamiento estratégico es complejo y no es conceptualizable solamente a través de los requerimientos de articulación vertical y coherencia perfecta entre políticas y operación.

A modo de reflexión, el alcance de la planificación estratégica en el caso de las organizaciones del sector público debe ser objeto de análisis. En las empresas del sector privado, la definición estratégica consiste en la elección de los focos y campos de actividad conforme a la ubicación deseada en el mercado y a las opciones de financiamiento. Para una organización pública los aspectos análogos tendrían que construir definiciones previas dadas por la política global, que establezca los lineamientos para las políticas sectoriales. Sin estas definiciones los intentos de planificación de los organismos descentralizados carecen de coherencia y coordinación y por lo tanto sus intentos se frustran.

Por último, y a modo de cierre, se podría afirmar que el actual modelo administrativo de control de medios ha perdido total vigencia y el proceso hacia un nuevo modelo administrativo – la gestión para o por resultados – es irreversible ya que es un requisito fundamental para lograr que el estado esté en forma eficiente y eficaz “al servicio de los ciudadanos” y que, por tanto, sea validado por la sociedad.

La introducción de este nuevo modelo no se logra solo con la incorporación de aspectos parciales como el desarrollo de indicadores, montajes de sistemas de seguimiento y evaluación y firmas de contratos por desempeño. Se requiere desde el punto de vista técnico, un profundo cambio en los procesos de administración de los recursos reales, de la

integración de la administración financiera al nuevo modelo, y fundamentalmente de cambios en los patrones esenciales actuales de la cultura organizacional. Estas innovaciones deben brindar a la gestión un carácter finalista, donde exista responsabilidad por los productos y servicios volcados a la comunidad, con planteles técnicos y administrativos dotados de sentido de servicio público y con una cultura política y de gestión volcada a la experimentación y el aprendizaje.

A modo de conclusión final, resulta de suma importancia resaltar, que la conducción de la planificación estratégica en las organizaciones públicas, esencialmente, esté liderada por su autoridad máxima y sea una tarea que comprometa a todos sus funcionarios. El compromiso y la comunicación clara a las diferentes áreas de la organización resultan tareas claves para el logro de los objetivos organizacionales.

6. Referencias bibliográficas

- Armijo, D. M. (2009). Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público. *La Planificación Estratégica como instrumento de la gestión por resultados*.
- Aued, J., Chacon, A., Chinchilla, W., Mendoza, L., Souza, J. d., & Trujillo, V. (1998). *Competitividad en Proyectos*. Quito, Ecuador. IICA. 1998. 51 p: Proyecto ISNAR.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2015). *Construyendo Gobiernos Efectivos*. Recuperado el 17 de 07 de 2017, de Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe:
http://www.gobiernolocal.gov.ar/sites/default/files/ICS_BK_Construyendo_gobiernos_efectivos.pdf#page=119
- CLAD, B. . (2007). *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público*. Recuperado el 5 de 11 de 2016, de http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/material-didactico-curso-bogota-2011/8.-modelo-abierto-gprd-sector-publico/at_download/file
- Maciel, A. J. (s.f.). *La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica*. Recuperado el 11 de Julio de 2017, de Sitio web de ASIP - Asociación Internacional de Presupuesto Público: <http://asip.org.ar/la-cadena-de-valor-publico-un-principio-ordenador-que-previene-la-colision-metodologica/>
- Makón, M. P. (2014). Reflexiones sobre la gestión por resultados. En C. E. (CEPAL), *Planificación, prospectiva y gestión pública* (págs. 113-136). Santiago de Chile .
- Mathus, C. (1987). *Política, Planificación y Gobierno*. Caracas: FUNDACIÓN ALTADIR.
- Nogueira, R. M. (2013). "Planeamiento estratégico: aportes e interrogantes". *Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública*, 5-16.
- Ossorio, A. (2002). *Planeamiento Estratégico*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública.

7. Anexos

ANEXO I

Guía de entrevista general

- ¿Cuál es su función dentro del I.Pro.S.S.?
- ¿Cuál cree que es la razón de ser del I.Pro.S.S.? ¿Se encuentra formalizado este propósito? ¿Los empleados lo conocen?
- ¿A quién van dirigidos los servicios? ¿Cómo caracteriza ese usuario?
- ¿De qué manera puede influir en la planificación del instituto? ¿Se planifica el gasto?
- ¿De qué modo se toman las decisiones? ¿De qué manera se toman definiciones de asignación de prioridades? ¿Se controla el impacto económico y financiero de esas decisiones?
- ¿Cuáles son los puntos más fuertes del servicio que presta la institución? ¿Cuáles son los aspectos a mejorar?
- ¿Cómo adquiere el instituto los bienes? ¿Cómo formaliza el instituto la adquisición de servicios de salud?
- ¿El instituto está informatizado? ¿Se utiliza los reportes que ofrece?

ANEXO II

Mapa de la Provincia de Río Negro

