



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

**ASAP- CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN
ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PUBLICO**

**TALLER DE ELABORACIÓN DEL TRABAJO FINAL
PROF. CRISTINA ROLANDI**

**Propuesta de Indicadores de Gestión Programa Provincial de Redes – Sistema
Sanitario**

AUTOR: Ezequiel Ubaldino Verbes

EMAIL: ezeuverbes@gmail.com

PROFESORA: Cristina Rolandi - cristina.rolandi@gmail.com

MARZO 2022



PROGRAMA PROVINCIAL DE REDES EN SALUD
PROVINCIA DE SANTA CRUZ

INDICE

Justificación / Fundamentación.....	3
Planteamiento del Problema.....	6
Objetivos.....	8
Marco Teórico.....	10
Hipótesis.....	10
Propuesta, Metodologías y técnicas a utilizar. Diagnóstico.....	12
Conclusiones.....	20
Anexos.....	21
Bibliografía.....	22



a) Justificación / Fundamentación

En la provincia de Santa Cruz se dan a nivel demográfico, territorial y socioeconómicos, aspectos particulares, entre otros.

La situación de los profesionales sanitarios en latitudes alejadas de los principales centros urbanos de país, es una problemática que ya tiene varios años, en donde los sistemas de salud provinciales no han logrado resolver en su totalidad, y nuestra provincia no está exenta de esta situación.

Primeramente, los aspectos geográficos tienen un papel importante en aspectos logísticos.

Es la segunda provincia en extensión con 243.943 km² y una población de 333.473, con prácticamente la menor densidad poblacional del país en prácticamente 1 habitante por km², dejando en claro que posee una geografía única, muy hermosa, pero a la vez inhóspita y con complicaciones a la hora de trasladar pacientes de una localidad a otra, considerando que no todas las localidades tienen adecuada infraestructura como aeropuertos o helipuertos para abordar traslados y/o evacuaciones sanitarias no solo terrestres.

En la provincia existen hospitales de alta complejidad, actuando como receptores de derivaciones de las localidades más pequeñas, y con menor complejidad en las prestaciones de servicios de salud.

Se enmarcan en rojo en Zona Norte Caleta Olivia, en el centro Puerto San Julián, en el sur al Hospital Regional Río Gallegos, cabecera, y el sur cordillera El SAMIC que es de alta complejidad y gestionado de manera nacional, provincial y municipal.



Más allá de las distancias entre las localidades, y éstas y las principales ciudades del país, infraestructura vial, el clima en algunos meses de invierno.

Durante seis meses aproximadamente, las condiciones climáticas, incrementan la complejidad de aspectos logísticos, complicando traslados y derivaciones de pacientes, dentro y fuera de los límites de la jurisdicción.

Asimismo, en al menos cuatro meses al año, entre abril y agosto se dan temperaturas por debajo de los cero grados centígrados, provocando serios riesgos en traslados terrestres,



no sólo atendiendo urgencias o emergencias sanitarias, sino también consultas o prácticas programadas o habituales, y hasta controles periódicos.

En gran cantidad de casos, cuando se trasladan pacientes entre localidades, también se deben trasladar acompañantes, familiares, u otros complejizando aún más estas necesidades por no poseer profesionales sanitarios con especialidades distribuidos uniformemente en las distintas localidades.

Otros aspectos tienen que ser analizados desde el punto de vista educativo, ya que el desarrollo de carreras universitarias ubicadas en las provincias del centro del país, hacen que se convierta en un desafío la obtención de profesionales y técnicos de la medicina y actividades complementarias. En general parte de los estudiantes no vuelven a sus provincia o localidades de origen, dificultando aún más la obtención de profesionales especializados, y que aun consiguiendo que vengan a cubrir las demandas sociales, se arraiguen en estas latitudes.

El principal tema a abordar será monitorear y hacer eficiente, eficaz y efectivo al máximo posible la disponibilidad de profesionales y técnicos de la medicina en el ámbito de Ministerio de Salud y Ambiente de la Provincia de Santa Cruz, proponiendo indicadores de gestión, como paso necesario para la planificación estratégica de la Gestión de Políticas Sanitarias e implementación posterior de Gestión por Resultados.

Por esto es que, en reiteradas ocasiones, y más allá de los esfuerzos necesarios que se realicen desde los distintos gobiernos provinciales y municipales, como ser por ejemplo la provisión de viviendas por tiempo determinado, es que la falta de especialistas es recurrente y de un gran impacto en la vida de los habitantes de la provincia.

Es así, que contar con la información adecuada, en tiempo y forma, facilita y colabora en la toma de decisiones para la ejecución de este tipo de programas.



b) Planteamiento del Problema

El Ministerio de Salud y Ambiente tiene competencias que ejerce, y pretende garantizar equidad, calidad y accesibilidad a los servicios de Salud como así también promover la calidad de los procesos de Salud a través de la creación, fortalecimiento y consolidación de las Redes Provinciales de Servicios de Salud.

Durante los años 2020, 2021 y en el presente la PANDEMIA COVID-19, de magnitudes sin precedentes, dejó en evidencia en todos los sistemas sanitarios locales y mundiales que los mismos deben modernizarse, y sufren o pueden sufrir rápidamente situación de estrés de los mencionados sistemas, complejizando todos los aspectos aquí planteados.

Un solo ejemplo tuvo que ver con los Médicos Terapistas, que se vieron sobrepasados ampliamente, enfermería, limpieza, y muchas otras actividades, haciendo de este análisis una problemática adicional a la histórica estructural.

El Programa Redes se inicia en el año 2009 para fortalecer el Primer Nivel de Atención. Las políticas públicas en el sector Salud tienen un enorme potencial en lo que se refiere a garantizar la Salud de las comunidades y representan un complemento importante de las reformas de Salud. Si miramos a futuro y a los diversos desafíos que plantean los Determinantes Sociales, la Salud y el incremento creciente de las patologías crónicas, resulta evidente que hacen falta mayores abordajes para dar respuestas, así como un trabajo coordinado e intersectorial.

Desde Redes se plantea acercar profesionales de especialidades médicas, con desarrollo quirúrgico y sin desarrollo quirúrgico; como así también con recursos humanos que necesiten en las localidades que no cuenten con este recurso, realizando esta acción de manera conjunta con la actividad de búsqueda de consensos académicos y la confección de protocolos de trabajo, resultado de la interrelación y el dialogo establecido con los equipos de salud de las localidades.

Teniendo en cuenta la problemática de la distribución geográfica en relación a los recursos en Salud Pública, plantea dificultades en la accesibilidad de las personas a las



Prestaciones, esto nos obliga a pensar en estrategias sanitarias, para garantizar el P.N.A.; atendiendo a la diversidad de las demandas sociales.

El Proyecto Provincial se diseña teniendo en cuenta las necesidades y las demandas de la población; de esta manera busca articular su trabajo con equipos ejecutores de Redes como: Incluir, Remediar, Salud Mental, Discapacidad, Telemedicina, entre otros; llevando adelante ésta labor entre el trabajo en equipo entre el Coordinador General, Profesionales según especialidad, profesional actuante, personal actuante y el contacto permanente con los Coordinadores Locales Hospitalarios que constará finalmente con el de los sistemas de monitoreo SIPROSA y SILOSA, quienes son instrumentos de relevamiento de información continua; donde se busca unificar, reunir cualidades como conciencia y moral médica, eficacia, trabajo en colegialidad que resulten de acciones y actores que sigan un objetivo en común.

En esta línea su objetivo es articular el recurso humano, apuntando a la creación y mantención de alianzas entre instituciones que se direccionen a la salud de las personas reduciendo la brecha de lo que se hace y de lo que se puede hacer. Por eso es importante:

- Favorecer la motivación como elemento esencial para la integración del personal del equipo de salud en la implementación de los procesos de mejora continua de la calidad;
- Contribuir a la construcción de un espacio de educación y aprendizaje continuo en servicio;
- Promover y facilitar la resolución de problemas concretos en la prestación de los servicios;
- Vehicular una mejor utilización de los recursos disponibles;
- Procurar una comunicación horizontal, favoreciendo la solución conjunta y participativa de los problemas;
- Fortalecer el trabajo en equipo del personal de salud;



-
- Mejorar el nivel de gestión entre los efectores del primer nivel de atención, según su capacidad resolutive y cooperar con ellos, facilitando la búsqueda de soluciones entre la micro red (área programática del efector) y la red;
 - Instalar la noción de pertenencia a una red de complejidad creciente, promoviendo el desarrollo eficiente y permanente del funcionamiento en red.

De acuerdo a lo expresado precedentemente, se considera necesaria la propuesta de un sistema de indicadores de gestión que colaboren brindando información precisa, relevante y oportuna para una adecuada toma de decisiones en la planificación y cobertura sanitaria de las demandas sociales.

Asimismo, y no menos importante es lograr que no sólo exista una sólida voluntad política, sino también que las autoridades principales conozcan lo que implica una Gestión por Resultados (GIAPP – ESPAÑA 2018).

c) Objetivos

Realizar un diagnóstico apropiado del funcionamiento del programa Provincial de Redes, como paso inicial para la planificación y determinación de la factibilidad de poder brindar el Bien Público Salud de manera correcta, oportuna y eficiente, intentando lograr un esquema de Gestión por Resultados.

Diseñar y proponer un plan en etapas de implementación de un sistema de Indicadores de Gestión.

El objetivo anexo, articular el recurso humano de las 14 localidades principales, puestos sanitarios y Comisionados de Fomento, apuntando a la creación, mantención y perdurabilidad de redes y alianzas, entre instituciones que se direccionen a la salud de las personas.

Para ello se propone:



a – Encontrar las formas más adecuadas de favorecer la organización, gestionando lo esencial a fin de que predomine la cooperación, la horizontalidad y el trabajo por procesos.

b- Fomentar liderazgos desde el campo de la clínica que logren personificar los retos e institucionalicen los proyectos de cambio necesarios para favorecer la gestión del conocimiento, a fin de fortalecer el desarrollo de instrumentos de apoyo a las mejores prácticas.

c- Optimizar y racionalizar las decisiones mejorando las dimensiones de efectividad, calidad y satisfacción de las personas, favoreciendo la gestión de la interrelación en red para abordar los problemas de la cronicidad dándoles una respuesta integradora, desde una infraestructura y una logística de red.

Comunicación estratégica

La función primordial de ésta área es facilitar procesos de comunicación que inserten territorialmente a Redes mediante la difusión de las actividades que se realizan en el Programa, capacitación y fortalecimiento de los equipos desde la mirada comunicacional, brindando, además, el soporte comunicacional a las distintas áreas y unidades que lo componen. En esta línea el objetivo es promover, consolidar y planificar el Programa Redes de Servicios de Salud en los distintos niveles de intervención y de gestión, considerando la misión y visión del mismo.



d) Marco Teórico

El presente trabajo estará focalizado, según el MANUAL PARA GESTORES DE DESARROLLO (Jody Zall Kusek - Ray C. Rist – Banco Mundial 29672) en obtener resultados de implementación hasta el paso 6 primeramente (Ver Anexo I).

Por otro lado, intentar desarrollar indicadores que se puedan evaluar En el caso de indicadores de información se trata de por ejemplo definir, medir y evaluar el cumplimiento de las metas y objetivos propuestos en aspectos de eficiencia, eficacia y efectividad, considerando aquellos indicadores de información y aquellos de resultados. (ICAP – REP. DE PANAMÁ JUNIO 2008).

El decreto 328/2018 crea el PROGRAMA PROVINCIAL DE REDES DE SERVICIOS DE SALUD, a los fines de prevenir, proteger y/o dar actual atención a ciertas patologías o situaciones que dañan a la sociedad en su aspecto socio sanitario. Se propone incrementar las tareas o especialidades para llegar a brindar además aspectos de capacitación en enfermería, o otras actividades de asistencia a la medicina.

e) Hipótesis

La visión, para poder dar respuesta adecuada, con todo lo que el término implica, lograr la aplicación en dos etapas de Indicadores de Gestión que y posteriormente un Cuadro de Mando Integral, es determinante que se dé de manera oportuna, considerando además que el tema de salud muchas de éstas y su efectivo resultado dependen que se asista en tiempo y forma a los habitantes, para poder evitar o mejorar la calidad de vida de los pacientes.

En el caso del presente trabajo se propone llegar hasta la definición de un esquema de indicadores de gestión que permita los primeros pasos para llevar adelante una efectiva gestión de las coberturas del sistema sanitario de la provincia.



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 (se deberá tomar información de los sistemas actuales de gestión e ir creando información estadística de manera periódica y comprable).

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.

No menos prioritario es entender este trabajo desde dos dimensiones. La primera es la capacidad y la formación de las personas que trabajan en el Programa; y la segunda tiene que ver con resultados netos de gestión.

Es necesario desde el punto de vista del cumplimiento de los objetivos del presente trabajo, que las áreas de salud informen con debida antelación las necesidades, y colaboren con el efectivo cumplimiento de los plazos previstos, de manera que las áreas de apoyo puedan dar efectivo cumplimiento.



En el caso de las personas se trata de ver sus capacidades, sus motivaciones y su necesaria capacitación permanente.

Como idea final en cuanto a la hipótesis es que logrando implementar un Cuadro de Mando Integral se puede gestionar un programa de esta naturaleza, logrando una adecuada planificación, y manejo eficiente de las “Urgencias” y “No Urgencias”.

f) Propuesta, Metodologías y técnicas a utilizar. Diagnóstico

En el marco de la “Gestión por Resultados”, 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.

Según 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. De aquí la necesidad de implementar herramientas de eficiencia y eficacia, para lograr resultados acordes a las necesidades, de manera oportuna con la mayor utilización eficiente de los recursos.

Es así que el abordaje propuesto será un análisis cuali y cuantitativo de las necesidades no cubiertas por especialistas y entendidos en las localidades, y lograr así una adecuada planificación de las coberturas requeridas.

De acuerdo a lo expuesto, en cuanto a las metodologías 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 poder 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 que son parte de la definición de las políticas sanitarias del ministerio, y del cual dependen los hospitales, los centros de Atención Primaria de la Salud, y también dependen los profesionales que forman parte del sistema antes mencionado.

Adicionalmente y de manera secundaria utilizaremos fuentes secundarias, realizando análisis documental de las principales normas de la provincia relacionadas con la temática a abordar.

Para realizar un diagnóstico realizaremos una encuesta con personal de las áreas, personal científico, y de las áreas de apoyo, a través de una encuesta preparada al efecto.

En el caso de las entrevistas, las mismas se definieron establecieron 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 la Dra. Bárbara Weinzettel, actualmente a cargo de la Secretaria de Estado de Políticas Sanitarias, habiendo ocupado el cargo de Ministra de Desarrollo Social, hasta noviembre del 2021, y al Dr. Javier Flores, actual Secretario de Estado de Salud y Seguridad del Paciente quien tiene a cargo los hospitales de la provincia, ambos dependientes del Ministerio de Salud y Ambiente de la provincia de Santa Cruz.

Otra de las herramientas previstas, será realizar una matriz de Análisis FODA, complementada con una elaboración de matriz de riesgo.

De las entrevistas mencionadas precedentemente surgieron aspectos a tener en cuenta, y pasibles de medición periódica.

Aspectos a considerar para el esquema de indicadores propuestos:

- Cantidad de derivaciones solicitadas (frecuencia semanal)
- Cantidad de derivaciones obtenidas (frecuencia semanal)
- Tiempo de respuesta de las Solicitudes de Derivación
- Cantidad de derivaciones URGENTES solicitadas (frecuencia semanal)
- Cantidad de derivaciones URGENTES obtenidas (frecuencia semanal)
- Tiempo de respuesta de las Solicitudes de Derivación URGENTES
- Especialidades de Profesionales médicos no cubiertas (éstas mismas generan Derivaciones, ya sean por falta de Profesionales o por falta de Nivel de Prestaciones Hospitalarias).

Es así como se establece los puntos mencionados como indicadores de gestión, en esta primera etapa para poder evaluar la gestión.

Si bien el decreto de creación (ver Decreto 328/2017) plantea indicadores para medir la aplicación del programa, el mismo no contempla la demanda insatisfecha de las necesidades de atención, y pone énfasis en indicadores de resultado o económicos, pero



de una primera implementación del mencionado, faltando a el criterio aquí establecido, la visión de lo que este sistema no llega a cubrir o resolver en tiempo adecuado.

Asimismo, se propone la medición con una frecuencia semanal, ya que es información muy dinámica y no permite o sería demasiado extenso el plazo para tomar decisiones y aplicar correcciones sobre aspectos médicos.

Del análisis de datos estadísticos, se puede observar que existe un marcado incremento de la cantidad de Profesionales incorporados el Sistema de Redes en Salud (Ver gráfico I).

Asimismo, se puede identificar cierta estacionalidad (licencias, éxodo de habitantes por vacaciones, etc), pero la tendencia de la cantidad promedio de días que los profesionales dedican al programa y por tanto a la asistencia de las solicitudes se mantiene, y de hecho a medida que se incrementan la cantidad de profesionales, los días de UAR (unidades asistenciales de redes) disminuye (Ver gráfico II).

Ahora bien, a fines de noviembre del 2020 se nota un salto importante en la cantidad promedio de días de UAR, explicándose parcialmente esta situación en que, durante la pandemia, se postergaron sobre todo controles médicos y por tanto estudios que muchas veces requieren derivaciones para estudios y o interconsultas.



Gráfico I

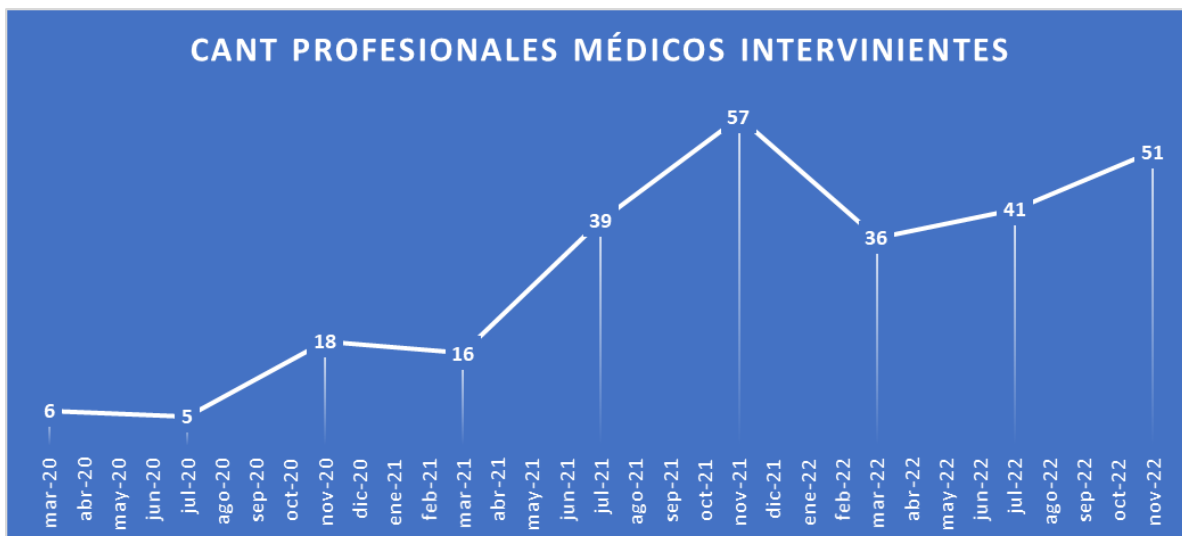
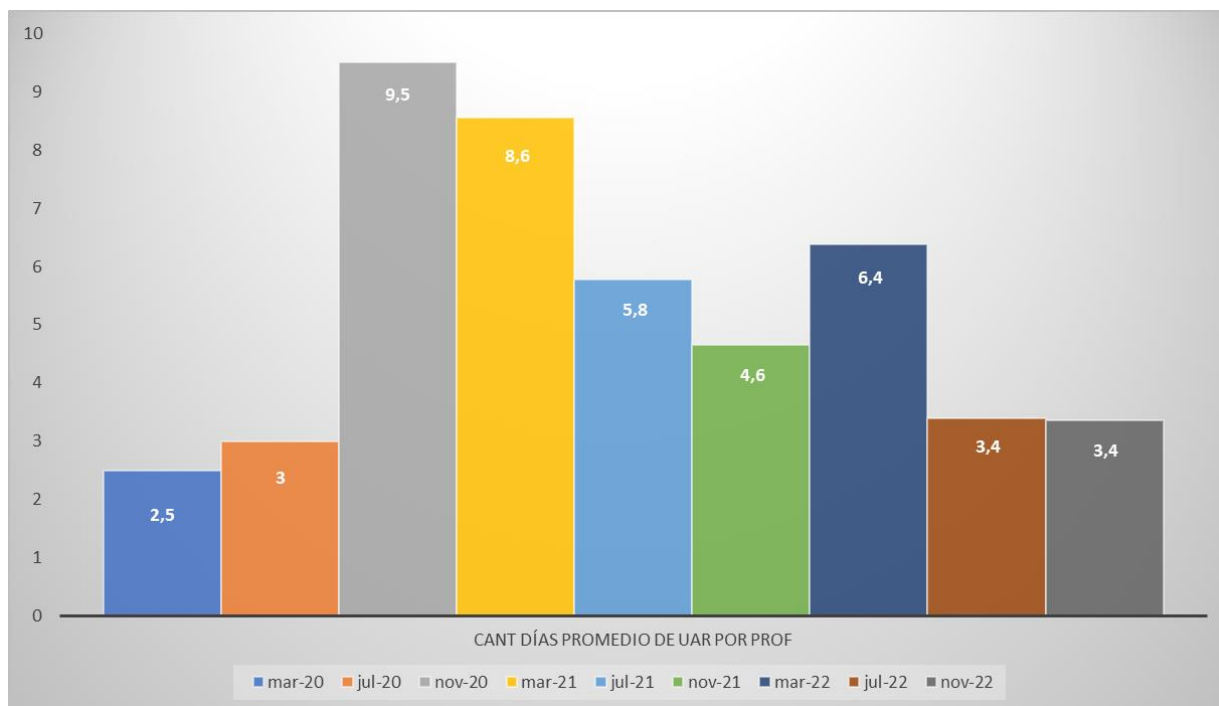




Gráfico II





Análisis FODA

De un análisis FODA, surge el siguiente esquema analítico:

MSYA Análisis FODA	
FORTALEZAS Visión y decisión política estratégica en REDES de encarar Equipo de proyecto con experiencia y compromiso Fácil adaptabilidad normativa	OPORTUNIDADES Muy buenas situaciones laborales Reclamo de la ciudadanía para mejorar el sistema. Buena predisposición al cambio
DEBILIDADES Situación geográfica Falta de Profesional a nivel país.	AMENAZAS Creciente población y complejidad de tratamientos Ofertas laborales dispares en zona patagónica

Se depende la posibilidad de aplicar estrategias Adaptativas y Ofensivas, entendiendo que son decisiones de mejorar aspectos normativos y de decisión clara de mejoramiento del sistema.

Gran parte de las estrategias a adoptar dependen de situaciones controlables por el Ministerio, por supuesto teniendo en cuenta el contexto.



Convenio Colectivo Sectorial de Salud

En abril del año 2022 se homologó el Convenio Colectivo Sectorial de Salud, luego de más de 90 reuniones paritarias, incluso en condiciones de aislamiento preventivo llevadas a cabo de manera virtual, presencial, o mixta, y de acuerdo a la situación epidemiológica imperante en el territorio, en acuerdo con todos los actores de la relación de trabajo, del contexto y de las situaciones de derechos y deberes laborales del sistema sanitario provincial.

Esta situación no sólo ha logrado reconocer y ampliar la base de derechos de las/os Trabajadoras/es de la Salud, sino que conlleva una amplia adhesión y compromiso de todas y todas, incluyendo las asociaciones gremiales del sector.

Es una mejor situación como punto de partida para negociar condiciones de trabajo que favorezcan la radicación en la provincia, y ampliar la base de ofertas de especialidades médicas.



g) Conclusiones

Podemos concluir luego del diagnóstico y análisis realizados, que es necesaria una rápida implementación del esquema de indicadores que nos permitan monitorear y tomar decisiones de forma rápida y oportuna para llevar adelante una eficaz gestión del Sistema Provincial de Redes en Salud.

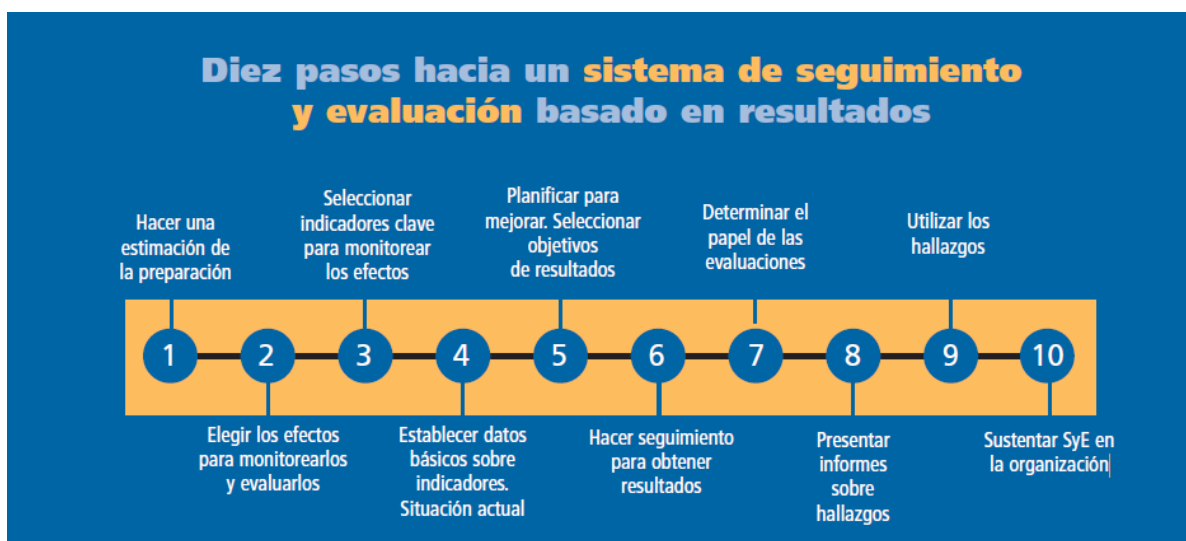
Como se plantea precedentemente, Planificar, asignar recursos necesarios, presupuesto como herramienta de gestión flexible, para poder luego monitorear, evaluar y corregir de ser necesario las estrategias asumidas para llevar adelante las situaciones requeridas en el contexto de la atención de la salud de la población.

Es importante recalcar que en un futuro luego de poner en funcionamiento el esquema planteado de Indicadores de Gestión, que en este caso lo direccionamos a la cobertura o no, en tiempo y forma, de las necesidades de atenciones de ciertas especialidades médicas, se puede pensar en una segunda etapa que consista en un Cuadro de Mando Integral, donde se abarquen temas tales como se inversiones en equipamiento e infraestructura, entre otros.



h) Anexos

ANEXO I





i) Bibliografía

- Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) – Rep. De Panamá (Junio 2008).
- Manual Para Gestores De Desarrollo (Jody Zall Kusek - Ray C. Rist – Banco Mundial 29672)
- Grupo De Investigación En Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIAPP) - (España 2018).
- Leyes provinciales de empleo de personal de Salud y de Administración, LEY 813, 1200, 1795.
- Decreto 328/2019 Programa Provincial de Redes.
- Decreto 394/2022 Convenio Colectivo Sectorial de Salud de la Provincia de Santa Cruz.