

FORTALECER LA CULTURA DE GERENCIAMIENTO  
POR RESULTADOS EN EL SECTOR PÚBLICO DE LA  
SALUD EN ARGENTINA.

---

## La Estrategia de Priorización de Establecimientos del Programa SUMAR

Octubre del 2014

*más inversión*  
*más participación*  
*más acceso*



sumar

es más  
salud pública



Ministerio de  
**Salud**  
Presidencia de la Nación



## Introducción

---

El Plan Nacer/Programa SUMAR es una política del Ministerio de Salud de la Nación que tiene como objetivos: (I) contribuir en mejorar resultados de cobertura y calidad de los servicios de salud priorizados para la población sin cobertura explícita de salud y, (II) fortalecer las capacidades institucionales de gestión mediante una estrategia de financiamiento por resultados.

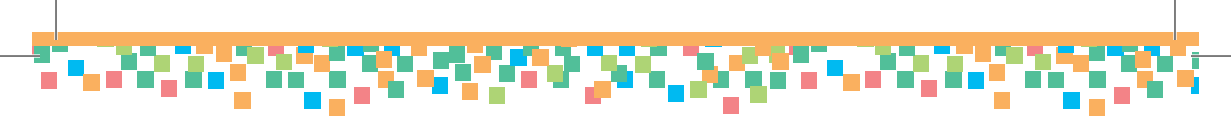
En su diseño el Programa contempla un esquema de financiamiento por resultados entre la Nación y las Provincias, y entre las Provincias y la red de establecimientos públicos de salud. Las provincias organizan Seguros Provinciales de Salud (sps) y utilizan los recursos recibidos para financiar las prestaciones brindadas por los establecimientos a sus beneficiarios. Los equipos de salud tienen la autonomía de decidir el destino de los recursos obtenidos<sup>1</sup> por la facturación de prestaciones al sps.

A lo largo de estos años, el Programa desarrolló una política de implementación gradual. Inicialmente en el año 2004 el Plan Nacer financió prestaciones brindadas a la población materno-infantil (mujeres embarazadas y niños menores a 6 años). En una primera instancia se implementó en 9 provincias de las regiones del norte del país (NEA y NOA), por constituir las provincias con mayor proporción de población sin cobertura formal de salud y con mayores tasas de morbi-mortalidad materno-infantil. En el año 2007 el Programa se extendió a las 15 jurisdicciones restantes.

En agosto del 2012, y como consecuencia de los favorables resultados y logros del Plan Nacer, el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales decidieron poner en marcha el Programa SUMAR. Este nuevo desafío representa la extensión de la estrategia a los niños/as hasta los 9 años, adolescentes hasta los 19 años y mujeres entre 20 y 64 años de edad.

---

1 | Mejorar las instalaciones, equiparlas, comprar insumos y, en algunos casos, capacitar o retribuir al personal en concepto de incentivos.



Esta expansión en la cobertura de grupos poblacionales requirió la priorización de un nuevo Plan de Servicios de Salud que contiene 400 prestaciones, articuladas en 47 líneas de cuidado para el abordaje de 19 situaciones de salud. Estas situaciones de salud revisten distintos niveles de complejidad e implica el trabajo con un gran número de establecimientos con distintos niveles de capacidad prestacional para distintas líneas de cuidado.


En este contexto, en el año 2014 surge la Estrategia de Priorización de Efectores (EPE) orientada a fortalecer la capacidad gerencial de los equipos provinciales de los Seguros Provinciales de Salud sobre su red de establecimientos y profundizar la implementación del Programa en la red de establecimientos de salud de cada una de las jurisdicciones.

## Objetivos de la estrategia de priorización de establecimientos

---

### ¿Qué importancia estratégica tiene la priorización en políticas públicas del sector salud?

La búsqueda de resultados en salud plantea desafíos permanentes a los equipos encargados de diseñar e implementar políticas públicas en el sector. La gestión de la salud pública a menudo exige seleccionar entre un conjunto de opciones en función de una diversidad de objetivos y de limitantes en cuanto a recursos disponibles. En este contexto, los ejercicios de priorización implican identificar y analizar desafíos, jerarquizarlos y planificar la asignación de recursos para conseguirlos.



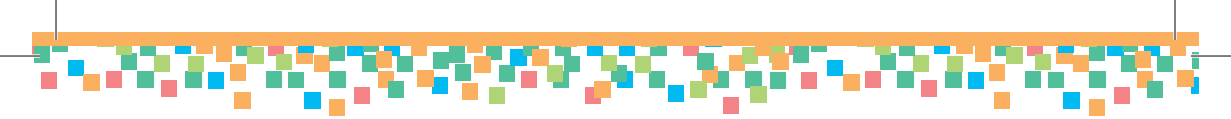
Las estrategias de priorización se revelan como medios efectivos para canalizar esfuerzos y articular compromisos en función de los objetivos concretos que le dan origen. En efecto, exigen la interacción e integración de actores relevantes, la definición de objetivos específicos, la asignación de recursos a actividades concretas y el desarrollo de una estrategia de supervisión y monitoreo para evaluar progresos, generar aprendizajes y corregir desvíos de manera oportuna. Asimismo constituyen herramientas fundamentales para la secuenciación de objetivos y para brindar respuestas en el corto plazo, cuestión que en materia de salud pública resulta de importancia crítica.

### **¿Cómo traducir la priorización en una herramienta de gestión que promueva la búsqueda de nuevos resultados en salud?**

En el marco del Plan Nacer/Programa SUMAR, la secuenciación de objetivos ha constituido un componente clave en el avance hacia la búsqueda de resultados. En efecto, el Programa ha contemplado diferentes problemas de salud en su Plan de Servicios de Salud y ha desarrollado instrumentos operativos para afrontarlos a través de una estrategia de abordaje secuencial.

La definición de objetivos de mediano plazo ha constituido un elemento central en este proceso de secuenciación en la búsqueda de resultados de salud. Operativamente los objetivos se articulan a través de un conjunto de indicadores a los cuales se les asocian metas referidas a diversas instancias de la implementación del Programa. De modo que la meta opera como medio para articular esfuerzos y orientar acciones entre diferentes actores, otorgar visibilidad al proyecto y facilitar la evaluación de su efectividad en función de los resultados alcanzados. La definición de metas es un elemento fundamental en el marco de un Programa que retribuye en función de resultados alcanzados.

A fin de que las metas efectivamente orienten esfuerzos en la búsqueda de nuevos resultados, deben definirse de manera tal que marquen un camino



a seguir y es preciso que en su definición se tengan en cuenta los actores involucrados para su logro, los recursos necesarios y las capacidades potenciales para alcanzarlos.

## ¿Cuáles son los objetivos de la Estrategia de Priorización de Establecimientos?


La Estrategia de Priorización de Establecimientos (EPE) se enmarca en una propuesta de generación de abordajes innovadores para la búsqueda de resultados sanitarios que desarrolla el Programa. La EPE tiene como objetivos:

1. Potenciar los resultados de implementación del Programa mediante el abordaje de sus principales objetivos de manera secuencial.
2. Fortalecer la cultura de gerenciamiento de resultados sanitarios en los equipos provinciales y establecimientos.

### Objetivos sanitarios priorizados a partir de la EPE:

**1) Contribuir con la reducción de la morbilidad materna e infantil:** estos resultados constituyen uno de los principales desafíos en los sistemas de salud de todos los países del mundo y forman parte de los compromisos del país reflejados en las Metas de Desarrollo del Milenio. El Programa SUMAR, como continuidad del Plan Nacer, le confiere un estatus privilegiado en el conjunto de estrategias que implementa.

**2) Aumentar la accesibilidad al sistema de salud por parte de adolescentes:** promover estrategias de prevención primaria adecuadas para este grupo poblacional es crítico a los fines de acercar a los adolescentes al sistema de salud y, de esta forma, reducir los riesgos asociados al desarrollo de



enfermedades crónicas, a la propagación de patologías de transmisión sexual y al embarazo adolescente, entre otras.

**3) Incrementar la prevención oportuna de cánceres en mujeres:** la atención oportuna de las mujeres con mayor riesgo de desarrollar la enfermedad es el principal mecanismo para aumentar el impacto cuantitativo del tamizaje y disminuir la morbimortalidad por estas patologías. Por esta razón se busca promover y mejorar la oportunidad en el diagnóstico a través del fortalecimiento de los desempeños asociados a la pesquisa y, de esta forma, apuntalar el acceso a un tratamiento temprano.

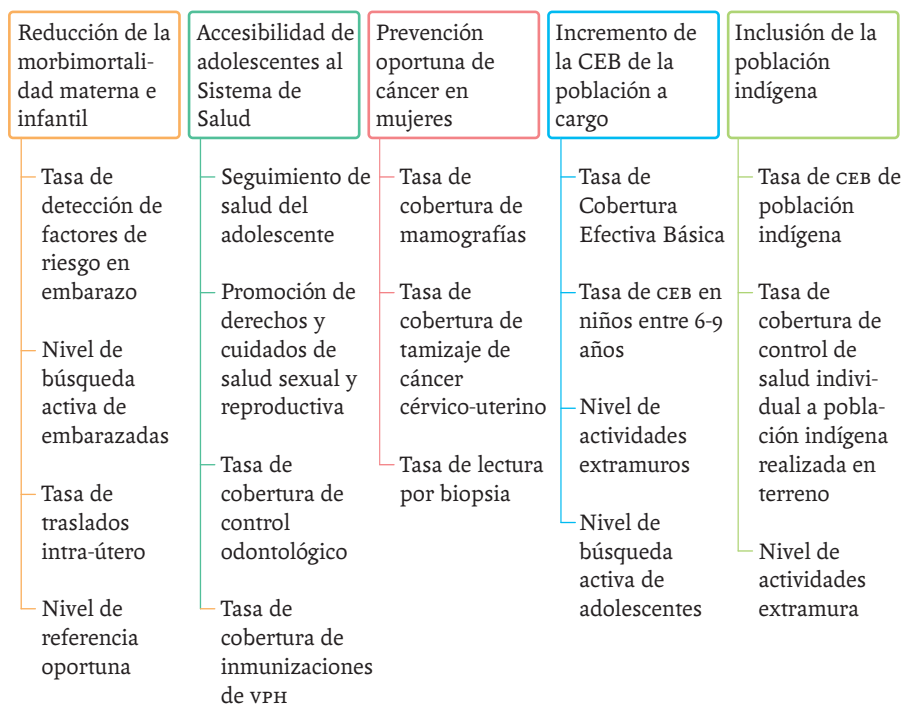
**4) Incrementar la Cobertura Efectiva Básica<sup>2</sup> de la población a cargo de los SPS:** esta modalidad de transferencia promueve el acceso regular y efectivo de la población con cobertura del Programa al conjunto de prestaciones de salud priorizadas por el Programa. Es un componente novedoso del diseño del Programa SUMAR y constituye uno de sus principales instrumentos para fomentar el acceso de la población a la red de salud pública a partir de estrategias activas desde los establecimientos que la componen.

**5) Promover la inclusión de la población indígena:** La población indígena tiene limitaciones particulares de acceso al sistema de salud y resulta necesario avanzar en acciones específicas para garantizar sus derechos en términos de atención de la salud. Constituye una prioridad de la EPE no sólo brindarle entidad explicitando la problemática dentro de los objetivos que persigue, sino también articulando acciones concretas para abordarla.


---

2 | La Cobertura Efectiva Básica (CEB) implica que las personas inscriptas en el Programa reciban al menos una prestación de salud priorizada para su grupo de edad en los últimos 12 meses.

## ILUSTRACIÓN 1: Objetivos priorizados para la EPE e indicadores asociados.



Es importante destacar que la EPE procura dirigir los esfuerzos institucionales a las estrategias de prevención y cuidado primario de la salud. La EPE contribuye a que los establecimientos de salud fortalezcan su nivel de conocimiento y utilización del Plan de Servicios de Salud (PSS) del Programa SUMAR. Los objetivos y los indicadores definidos reflejan esta lógica, en tanto se concentran en prestaciones claves para la prevención, detección precoz de factores de riesgo y derivación oportuna. Los indicadores denotan la búsqueda de resultados en aquellos grupos más desafiantes para el sistema de salud (niños de 6 a 9 años, adolescentes), la mejora en el desempeño en distintas



problemáticas sanitarias (cánceres, inmunización por VPH) y hacen referencia a acciones estratégicas a nivel Programa como promover Cobertura Efectiva Básica y fomentar la inclusión de los pueblos originarios.

## ¿Cuáles son los actores claves de la EPE en el gerenciamiento de resultados sanitarios?

El diseño de esta estrategia para el avance efectivo y oportuno en estos objetivos sanitarios previó el trabajo articulado con diferentes actores de la salud pública, entre los que se destacan: la Dirección Nacional de Maternidad e Infancia (DINAMI), el Programa Nacional de Salud Integral en la Adolescencia (PNSIA), el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (PNSSYPR), el Programa Nacional de Cáncer Cérvico Uterino (PNCCU) y el Instituto Nacional del Cáncer (INC).

En este sentido, la estrategia reconoce de manera explícita que el abordaje de estos objetivos requiere de la articulación efectiva con los distintos actores que intervienen en la definición de prioridades en salud y acompañamiento a los equipos de los establecimientos. La EPE permitirá definir acciones para la promoción de desempeños a partir de estrategias de monitoreo donde intervengan todos los actores clave en la generación de resultados: los equipos del Programa SUMAR (de la Nación y las Provincias), los distintos Programas y responsables ministeriales de la Nación y las Provincias y, sobre todo, los equipos de salud de los establecimientos priorizados.

En consideración de los objetivos de la Estrategia, los equipos provinciales del Programa SUMAR conjuntamente con los distintos Programas y Direcciones Nacionales y Provinciales han realizado una selección de establecimientos, que fueron priorizados según su relevancia sanitaria para cada objetivo sanitario.






Aspectos clave de la estrategia:

- A partir del pss del Programa SUMAR se identifican un conjunto reducido de resultados concretos para cada grupo poblacional sobre los cuales se prioriza el abordaje.
- Posteriormente, se identifican un conjunto “administrable” de efectores de la red de salud local y se generan alianzas estratégicas para el abordaje de esos objetivos.
- Este abordaje se realiza mediante las herramientas generadas en virtud de la implementación del Programa: definición de metas entre actores, monitoreo y evaluación conjunta de desempeños, generación de planes de acción y estímulos financieros y no financieros para la promoción de esos desempeños.
- Las actividades asociadas a la definición de objetivos, selección de establecimientos, generación de metas, monitoreo y evaluación de desempeños, se realiza mediante un trabajo conjunto entre los equipos de salud de los establecimientos, los equipos del Programa SUMAR y los distintos responsables ministeriales.

### **¿Qué contribuciones puede aportar la EPE en el fortalecimiento de la cultura de gerenciamiento por resultados sanitarios en equipos provinciales y establecimientos de salud?**

Entre otras contribuciones que puede aportar la EPE se destacan:

- Trabajar en conjunto con distintos Programas y responsables ministeriales de la Nación y las provincias en los establecimientos de salud para el logro de objetivos sanitarios.

- 
- Trabajar con objetivos y prestaciones priorizadas por el Programa en la búsqueda activa de mejores desempeños.
  - Implementar y optimizar la utilización de herramientas del Programa: definición de metas, monitoreo y evaluación de desempeño a nivel efector.
  - Acompañar a los establecimientos de salud e integrar la estrategia de EPE al proceso de monitoreo provincial.
  - Mejorar el conocimiento por parte del establecimiento de salud de su población a cargo y de su desempeño sanitario.
  - Fortalecer el vínculo entre los SPS y los establecimientos.

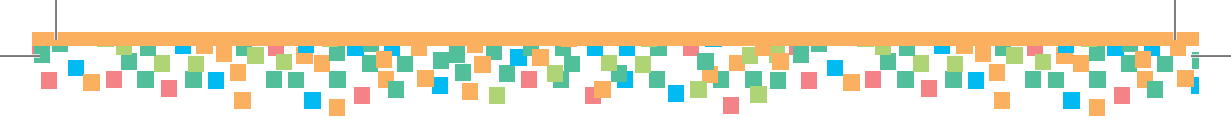
## Desafíos de la estrategia de efectores priorizados

---

Como se ha expuesto, la EPE tiene como objetivos potencializar los resultados de implementación del Programa y **fortalecer la cultura de gerenciamiento por resultados** en equipos provinciales y establecimientos de salud.

Mejorar las capacidades de gerenciamiento incluyendo a los actores clave en el diseño de estrategias no sólo depende de un adecuado reconocimiento de los corresponsables, sino también de una evaluación atinada de los esfuerzos de articulación necesarios a fin de alcanzar las metas fijadas.

En este sentido, el Programa SUMAR ha llevado adelante diversas acciones destinadas a promover la sinergia institucional con otras organizaciones gubernamentales asociadas a las dimensiones críticas de la EPE.



El diseño de la estrategia contiene dispositivos con gran potencialidad para promover cambios efectivos en cuanto al gerenciamiento por resultados en el sector público. El desafío que se presenta es la sostenibilidad del esfuerzo conjunto en cuanto a la definición de resultados específicos y el monitoreo y evaluación de desempeños que nutran el proceso de toma de decisiones en la gestión cotidiana. Esta sistematicidad es el gran desafío en la implementación de políticas públicas que tiene como finalidad construir una nueva cultura de gestión que permita el logro de mejores resultados en salud.

Finalmente es importante mencionar que la Estrategia en su diseño puede ser enriquecida tomando en consideración algunos aspectos específicos. En particular la retribución a los establecimientos de salud, no sólo como contrapartida de las prestaciones brindadas, sino también en función del grado de cumplimiento de las metas establecidas, surge como un engranaje a considerar para completar el diseño. Entre las bondades de incluir un componente de retribución a los establecimientos en función del cumplimiento de los objetivos establecidos en el marco de la EPE se pueden mencionar los siguientes: que representa un avance del modelo iniciado por el Programa, que existe evidencia de efectos positivos en experiencias similares, que promueve la sustentabilidad de la estrategia y que fomenta cambio en la cultura organizacional impulsado por el Programa.



*más inclusión*  
*más derechos*  
*más prevención*  
*más inversión*  
*más participación*  
*más acceso*  
*más prestaciones*  
*más calidad*  
*más salud pública*

**ARGENTINA  
NOS INCLUYE**



**sumar**

es más  
salud pública

