

Desarrollo e implementación de tableros para el monitoreo de la gestión administrativa del Ministerio de Salud 2020-2023: el acceso a la evidencia como innovación para la toma de decisiones

Gonzalo Sebastián La Cava¹, Micaela De París², Mercedes Iris
Laurenza², Cecilia Inés Boheri², Denise Solange²

¹ Director de Innovación Administrativa. Ministerio de Salud de la Nación
glacava@msal.gov.ar

³ Dirección de Innovación Administrativa. Ministerio de Salud de la Nación
mdeparis@msal.gov.ar m Laurenza@msal.gov.ar cboeri@msal.gov.ar
dcrudo@msal.gov.ar

Resumen. Las instituciones que conforman el Estado, son las encargadas de llevar adelante las políticas públicas para alcanzar los objetivos fijados por el gobierno dentro de un marco normativo, administrativo y financiero. El presupuesto público es un instrumento de política económica y planificación gubernamental en la que se definen los usos y recursos para concretar acciones de política pública. La utilización intensiva de TIC genera profundas transformaciones para que las organizaciones fortalezcan sus capacidades de gestión. El registro y monitoreo de datos son herramientas que permiten a través de los recursos y los sistemas existentes una transparencia de la información y por lo tanto la posibilidad de tomar decisiones basadas en la evidencia. En el caso del Ministerio de Salud de la Nación, existen varios procesos intermedios que afectan a la ejecución presupuestaria y se apostó a la innovación que genera evidencia para poder acceder a datos confiables. La Dirección de Innovación Administrativa desarrolló un conjunto de tableros para el monitoreo de procesos administrativos utilizando un programa informático gratuito y la explotación de fuentes de datos secundarias.

Palabras clave. Datos – Innovación - Políticas públicas – Monitoreo -Evidencia

“Development and implementation of dashboards for monitoring the administrative management of the Ministry of Health 2020-2023: access to evidence as innovation for decision-making”

Abstract. The institutions that make up the State are in charge of carrying out public policies to achieve the objectives set by the government within a regulatory, administrative and financial framework. The public budget is an instrument of economic policy and government planning in which the uses and resources are defined to carry out public policy actions. The intensive use of ICT generates deep transformations so that organizations strengthen their management capacities. The registration and monitoring of data are tools that allow, through existing resources and systems, transparency of information and therefore the possibility of making decisions based on evidence. In the case of the Ministry of Health of the Nation, there are several intermediate processes that affect budget execution, and innovation that generates evidence in order to access reliable data. The Administrative Innovation Directorate developed a set of dashboards for monitoring administrative processes using a free computer program and the exploitation of secondary data sources.

Keywords. Data – Innovation - Public policies – Monitoring -Evidence

1. Introducción

El Estado Nacional como principal actor en la toma de decisiones está compuesto por las instituciones que lo conforman y son las encargadas de llevar adelante las políticas públicas para alcanzar los objetivos fijados por el gobierno dentro de un marco normativo, administrativo y financiero.

En la Administración Pública Nacional de Argentina, el presupuesto es formulado y ejecutado por las distintas instituciones que conforman al Poder Ejecutivo Nacional. En el caso del Ministerio de Salud de la Nación, es competencia de la Secretaría de Gestión Administrativa (SGA) desarrollar la gestión presupuestaria integral de la jurisdicción en sus aspectos físicos, económicos y financieros, de acuerdo con el Decreto N°50 de 2019 del Poder Ejecutivo Nacional.

Existen varios procesos intermedios que afectan a la ejecución presupuestaria: las compras y contrataciones de bienes y servicios, la contratación y el

pago de los agentes trabajadores, la entrega de bienes y servicios, el pago de facturas, entre otros.

En la década de 1980, la irrupción del neoliberalismo puso en discusión el modelo burocrático tradicional basado en los principios de la regularidad, el control y estabilidad y profesionalización de los funcionarios, dando lugar a un nuevo modelo que incorporaba metodologías gerenciales del sector privado al ámbito de la administración pública.

La aceleración en la incorporación de tecnologías y sistemas de información y comunicación (TIC) en la gestión pública en el siglo XXI, está configurando un nuevo paradigma basado en el Gobierno Digital, superador de la vieja dicotomía entre el paradigma *weberiano* y el de la Nueva Gestión Pública (NGP) surgido en el neoliberalismo.

La utilización intensiva de TIC genera profundas transformaciones para que las organizaciones fortalezcan sus capacidades de gestión (Pando & Poggi, 2020) y la administración pública no se mantiene ajena a estos cambios. La transformación digital de la administración pública se ha puesto en agenda y materializado a través de la sanción de varias leyes y decretos.

La implementación de las TIC es una herramienta poderosa que permite mejorar la eficacia y la eficiencia de la gestión pública agilizando procesos y simplificando trámites, a la vez que genera información sistematizada que fortalece la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana (Jaime & Vaca Ávila, 2017). La información sistematizada permite construir evidencia que sirva de sustento a las decisiones, el diseño y la priorización de las políticas públicas.

La bibliografía en materia de evidencia y políticas públicas identifica entre las buenas prácticas al respecto la disponibilidad de datos y sistemas, así como la inversión en recopilación de información administrativa y de gestión (J-Pal, 2018). De acuerdo con Bracho (2010), la relación entre las políticas y la evidencia se clasifica de la siguiente manera: las políticas que no toman en cuenta la evidencia; las que conocen la evidencia, pero no la aplican; las que consideran la evidencia, pero no están completamente alcanzadas por ellas; las influenciadas por la evidencia; y, finalmente, las políticas moldeadas y basadas en evidencia intencionalmente buscada, relativa a

relaciones causales entre los propósitos buscados, las opciones de acción y los resultados.

La innovación en el Estado forma parte de la agenda de todos los gobiernos. En Argentina, sus antecedentes pueden rastrearse hacia fines de la década del 80, con la sanción de las leyes N° 23696 de Reforma del Estado y N° 23697 de emergencia económica. Estas leyes, englobaban un conjunto de medidas destinadas a la estructura administrativa estatal y sus regímenes de financiamiento y control amparados en la emergencia económica.

Otro antecedente puede encontrarse en el Decreto N°434 de 2016 que aprueba el Plan de Modernización del Estado, definido como un conjunto de acciones para constituir una Administración Pública de calidad, eficaz y eficiente, al servicio del ciudadano, a partir del diseño de organizaciones flexibles orientadas a la gestión por resultados. Son objetivos del Plan de Modernización del Estado: aumentar la calidad de los servicios provistos incorporando Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, simplificando procedimientos, propiciando reingenierías de procesos y ofreciendo al ciudadano la posibilidad de mejorar el acceso por medios electrónicos a información personalizada, coherente e integral.

La Argentina muestra grandes niveles de fragmentación en su sistema de salud y heterogeneidad en los distintos niveles de gestión producto de su organización federal. La Innovación Pública (IP) constituye el desafío de instalar en los gobiernos la respuesta a estos problemas multidimensionales (Pando, 2021). La capacidad de gestión puede entenderse como el resultado del entramado de los vínculos entre contexto, política, técnica, organizacional, institucional y humana (Grandinetti, 2018).

Basado en lo anteriormente descrito este trabajo propone vincular la idea de la innovación con la utilización de tecnologías digitales para el fortalecimiento de las capacidades de la gestión estatal. A partir de identificar las necesidades de la gestión la Dirección de Innovación Administrativa (DIA), con el objetivo de monitorear la ejecución presupuestaria y sus procesos intermedios, desarrolló un conjunto de tableros para el monitoreo de la gestión administrativa utilizando un programa informático de acceso gratuito y a través de la explotación de datos de fuentes secundarias.

2. Objetivos

El objetivo de este trabajo es documentar la experiencia de la DIA dentro de la SGA, en el desarrollo e implementación de tableros para la gestión y el monitoreo de los procesos administrativos del Ministerio de Salud en el período 2020-2023 a partir de la información disponible en los sistemas de gestión, con la utilización de un programa informático de acceso gratuito. En la construcción de las políticas públicas es necesario poder identificar problemas, evaluar alternativas o soluciones y posteriormente, medir los resultados para analizar su eficacia. En este sentido, a través de la explotación de datos de fuentes secundarias se registraron y midieron los procesos a través de indicadores definidos como prioritarios. De esta manera los tableros realizados son herramientas que permiten volcar la experiencia de la gestión, evaluar sus resultados y detectar oportunidades de mejora.

3. Desarrollo

3.1. Situación Inicial

En el período gubernamental iniciado en diciembre de 2019, se identificó que las áreas administrativas (presupuesto, compras, contabilidad, tesorería, etc.) contaban con gran capacidad técnica y operativa, pero con poca integración entre sí. Esta falta de mirada global sobre los procesos, se sostenía, en parte, en la diversidad de sistemas de información utilizados. Entre ellos, el Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF), la plataforma de compras electrónicas COMPRAR, el sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE). También se observó la existencia de varios registros informales (individuales o grupales) que consolidan o completan información que queda fuera de los sistemas. Dentro de las fortalezas detectadas es que existía previamente la intranet del Ministerio, es una plataforma digital creada como canal institucional de comunicación que pone a disposición contenidos y herramientas, facilitando la colaboración y comunicación entre las personas y los equipos.

Durante el mes de marzo de 2020, el gobierno nacional dictó un conjunto de medidas de aislamiento preventivo para hacer frente a la pandemia del COVID-19 generada por el virus SARS-CoV-2 y declarada emergencia de salud internacional por la Organización Mundial de la salud. La pandemia representó un desafío extraordinario,

tanto por los altos niveles de incertidumbre como por la generalización del trabajo remoto.

En ese contexto, la identificación de oportunidades de mejora o falencias dentro de la gestión administrativa del Ministerio cobraron más relevancia hasta institucionalizarse en la Decisión Administrativa 384 de 2021 que crea a la Dirección de Innovación (DIA) y le asigna la tarea de analizar y desarrollar proyectos de innovación tecnológica para la transformación y mejora de la gestión administrativa del Ministerio.

La creación de la DIA jerarquiza a la innovación dentro del Ministerio de Salud entendiendo que no resuelve los problemas de la institución, sino que permite ir alcanzando desafíos, los cuales generen consecuencias y permitan direccionar a otros proyectos para la continuidad de esos logros, tanto para dentro del organismo como para la ciudadanía. La innovación implica sobrellevar un obstáculo con determinada dificultad, que es necesario identificar y analizar la problemática que está en juego. Es por eso que requiere de una apuesta, de un movimiento y un riesgo (Grandinetti, 2018)

El equipo de la Dirección tiene una lógica interdisciplinar compuesto por perfiles de ciencias económicas y sociales, además de formación en estadística y programación, a los fines de aportar una visión más amplia no sólo de las problemáticas que aparecen en el organismo sino también de los saberes técnicos para la resolución de esos problemas.

3.2. Intervención

El equipo de innovación se propuso desarrollar e implementar tableros que permitan monitorear la gestión administrativa del Ministerio de Salud. Los procesos administrativos que la SGA priorizó fueron aquellos que impactan en la ejecución presupuestaria: adquisiciones de bienes y servicios, contratación de agentes trabajadores, pago de facturas y transferencias principalmente. Para cada uno de estos procesos hubo una instancia de relevamiento tanto del marco normativo, como los sistemas de información y las fuentes de datos disponibles. En este primer momento fue fundamental conocer los procesos de trabajo que atraviesan al Ministerio y sus responsables, de manera tal de poder segmentar las distintas tareas e interrelacionarlas

de forma ordenada. Paralelamente, se fueron detectando los procedimientos plausibles de ser digitalizados y favoreciendo su sistematización.

Se relevaron y analizaron los diferentes reportes que se extraen de los sistemas de información solicitados, así como también se establecieron vínculos con las áreas de gobierno externas al Ministerio encargadas del desarrollo y mantenimiento de los sistemas y las bases de datos.

Para el procesamiento de los datos, se utilizó *Rstudio*, una plataforma de programación gratuita que utiliza lenguaje *R*. Concretamente, se utilizó el paquete *Flexdashboards*, que permitió crear tableros interactivos desde *Rmarkdown*. El lenguaje *R* usa diferentes paquetes que son recursos disponibles de forma abierta y colaborativa.

El mantenimiento y el control de las versiones se realiza a través de *Git-Hub*, una plataforma para alojar el código generado en *Rstudio*, y actualizarlo a la vez que permite que otros usuarios de *Git-Hub* puedan acceder a las piezas de código y replicarlo.

El formato de salida de estos tableros es *html*, lo que facilitó su inserción en la Intranet. Adicionalmente, cada tablero cuenta con un botón de descarga de los datos que lo conformen para que los usuarios finales puedan utilizar los datos para elaborar sus propios indicadores de seguimiento.

Para la difusión de los tableros, se trabajó articuladamente con el área de informática del Ministerio, que desarrolló una sección especial dentro de la Intranet, a la cual se accede mediante usuario y contraseña, favoreciendo la protección de los datos.

4. Resultados

Las estrategias de modernización y transformación son entendidas dentro de las iniciativas innovadoras, las cuales se potencian unas a otras y son cualitativamente significativas cuando intervienen varios actores. Se apuntó a crear un producto de alto valor para las y los trabajadores del Ministerio de las distintas áreas, que puedan acceder a los datos procesados tanto para el interés de la Secretaría pero que también se entienda y sea utilizado por todo el Ministerio.

La lectura y utilización de la información de los tableros por parte de las autoridades permitió mejorar la gestión administrativa y repensar los procesos. En este sentido, se identificaron a las partes interesadas de los mismos y se realizaron presentaciones puntuales con equipos de trabajo relevantes en los diferentes procesos a monitorear.

Los resultados fueron: el *tablero de monitoreo de adquisiciones*, que muestra los expedientes en proceso de compra en curso, los días transcurridos desde el inicio del trámite, la instancia en la que se encuentra, el usuario que lo está tramitando y cuántos días transcurrieron desde el último movimiento.

El *tablero de órdenes de compra* vigentes muestra la cantidad de órdenes de compra (documentos contractuales) emitidos por el Ministerio desde el inicio de la gestión, el porcentaje de entrega/completitud de cada uno de sus ítems y la distancia entre las fechas pautadas de entrega de los bienes y servicios y las efectivamente observadas.

El *tablero de Actas de Recepción*, muestra las Actas de Recepción de Bienes y Servicios generadas por la Comisión de Recepción.

El *tablero de facturas* en trámite, muestra la cantidad de facturas pendientes de pago, los montos de las mismas, los días transcurridos desde su presentación, la repartición que tiene asignada la tarea y los días desde el último movimiento del expediente. Para este último tablero, fue fundamental la implementación de un Trámite a Distancia (TAD) para unificar el canal de entrada de facturas al Ministerio. Su uso y monitoreo desde el tablero permitieron lograr una reducción sustancial en los tiempos de gestión de los pagos (Mur & otros, 2022).

El *tablero de monitoreo del PAC*, muestra indicadores sobre la planificación, el monto y la ejecución de las compras planeadas anualmente por los programas y áreas del Ministerio.

El *tablero de ejecución presupuestaria* consolida la información presupuestaria y los niveles de ejecución que dependen del desempeño de los otros tableros.

El *tablero de usuarios*, permite el acceso a la planta de trabajadores del Ministerio, sus asignaciones por repartición, sus niveles de estudios.

El *tablero de viáticos*, monitorea los tiempos de los expedientes abiertos de solicitud de viáticos por secretarías y áreas intervinientes.

A continuación, se muestran una serie de ilustraciones de la Intranet del Ministerio de Salud, el área de acceso a los tableros de gestión administrativa y un ejemplo de tablero.

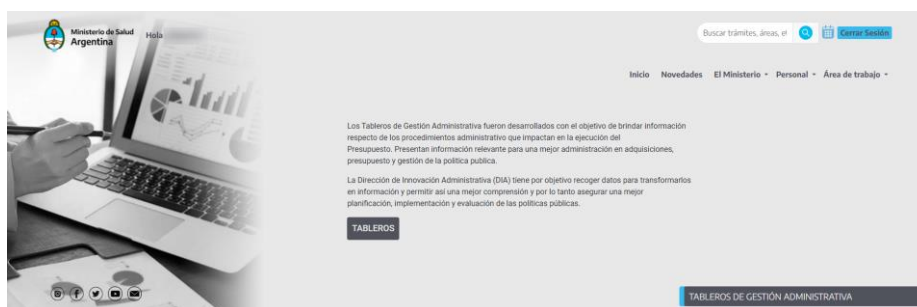


Ilustración 1: visualización de la pantalla de acceso a los tableros en la intranet del Ministerio de Salud de la Nación.

Tableros de Gestión Administrativa			
NOMBRE TABLERO	FECHA	ACCIÓN	INFORMACIÓN
Actas de recepción definitivas	2023-03-07		
Adquisiciones	2023-03-06		
Usuarios GDE	2023-03-06		
Ejecucion Presupuestaria	2023-03-07		
Expedientes de pago a proveedores	2023-03-13		
Monitoreo PAC	2023-03-06		
Monitoreo de Ordenes de Compra	2022-09-29		
Viaticos	2023-03-06		

[Volver](#)

Ilustración 2: visualización de los tableros disponibles en la intranet del Ministerio de Salud de la Nación.

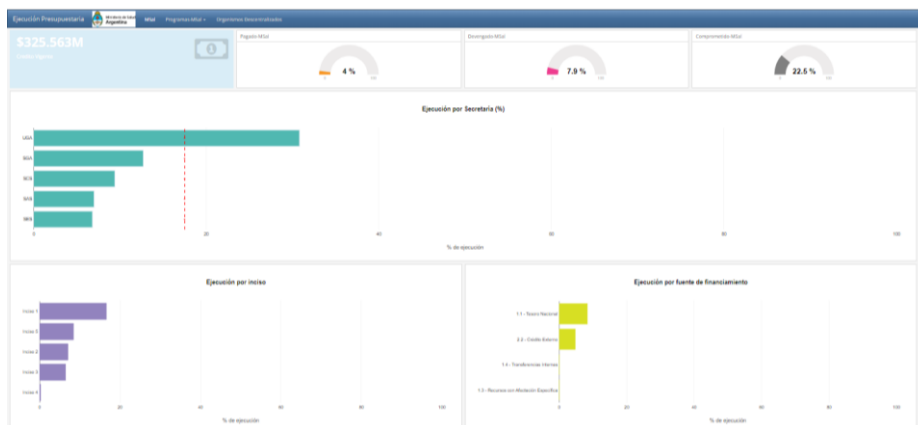


Ilustración 3: tablero de ejecución presupuestaria actualizado al 7 de marzo de 2023. Disponible en la Intranet del Ministerio de Salud de la Nación

SGA - Tablero de Adquisiciones

Ministerio de Salud Argentina

Indicadores | Listado de Procesos | Suministro de vacunas- Fondo rotatorio OPS

CSV | Excel | PDF | Show 200 entries

Estado Pliego	Secretaría	Dirección General	Nombre del Proceso	Importe Total	Expediente	Usuario actual	Repartición donde se encuentra	Días desde el inicio	Días desde el último pase
1-Inicial	SASMS	DNCETMS	VACUNA DT ADULTO 10 DOSIS	16,417,500	EX-2022-18611080-APH-DDMS	ONDALMAZZO	DNCETMS - Dirección nacional de control de enfermedades transmisibles	385	63
1-Inicial	SASMS	DNCETMS	Vacuna Varicela	5,516,280,000	EX-2022-21747072-APH-DDMS	ONDALMAZZO	DNCETMS - Dirección nacional de control de enfermedades transmisibles	370	63
1-Inicial	SASMS	DNCETMS	Vacuna antimérbica humana.	17,010,000	EX-2022-29084561-APH-DDMS	ONDALMAZZO	DNCETMS - Dirección nacional de control de enfermedades transmisibles	350	63
1-Inicial	SASMS	DNCETMS	Vacuna contra la poliomielitis inactivada (IPV)	1,741,250,000	EX-2022-38344407-APH-DDMS	ONDALMAZZO	DNCETMS - Dirección nacional de control de enfermedades transmisibles	327	63
1-Inicial	SASMS	DNCETMS	VACUNA NEUROCOCOICA 23 VALENTE	1,962,835,500	EX-2022-21745472-APH-DDMS	ONDALMAZZO	DNCETMS - Dirección nacional de control de enfermedades transmisibles	370	63

Showing 1 to 13 of 13 entries

Ilustración 4: tablero de adquisiciones actualizado al 13 de marzo de 2023 con botones para descargar los datos que lo componen. Disponible en la Intranet del Ministerio de Salud de la Nación.

5. Conclusiones

La gestión pública es el mecanismo mediante el cual las políticas públicas se materializan en resultados, de modo tal que mejorar la gestión, es una forma de consolidar las instituciones públicas. (Caballero, 2014). En este sentido, la innovación tecnológica puede ser una herramienta valiosa para dinamizar los sistemas de gestión pública en general, incorporando medios digitales como un paso hacia su mejora

sustancial en conjunto con la optimización de los recursos destinados a su sostenimiento (Gallego & Córcoles 2017).

El caso analizado evidencia la experiencia exitosa en la explotación de datos de fuentes secundarias y la visualización de información pertinente a través de un programa de libre acceso, sin la necesidad de emplear recursos adicionales para su construcción.

Este trabajo retoma las discusiones teóricas a nivel nacional sobre los procesos de reforma y modernización, ya que el fortalecimiento de las capacidades de gestión es un cambio de la cultura organizacional complejo que requiere de varios procesos. La implementación de los tableros aportó modernización al Estado como una acción concreta y específica que buscan mejorar el funcionamiento de las organizaciones públicas.

A su vez, entendiendo que cada área tiene sus propias demandas, la puesta a disposición de los tableros en la Intranet del Ministerio permitió que todos los usuarios tengan acceso a la información, para poder explotarlos de acuerdo a sus necesidades particulares. Esta implementación revela la importancia de desplegar una nueva gobernanza de los datos públicos, es decir, que los datos y el conocimiento digitalizado se convierten en un factor estratégico. Brindar respuestas ágiles y efectivas, contar con datos e información oportuna es un beneficio para la toma de decisiones, la elaboración y ejecución de políticas públicas de cara a la ciudadanía.

Lo expuesto hasta ahora, muestra cómo la utilización de los recursos y los sistemas existentes permiten una transparencia de la información, un monitoreo de los resultados y por lo tanto la posibilidad de tomar decisiones basadas en la evidencia. La intervención plasmada en este trabajo permitió a las distintas áreas del Ministerio interactuar entre sí en forma digital, remota, completa y simple. Esta interacción propicia la generación y la captura de datos que, al ser procesados y analizados con herramientas inteligentes, permite mejorar los procesos de decisión y evaluación de resultados. Ello da lugar a una mayor agilidad en los procesos operativos y administrativos de todo el sector público nacional.

Referencias bibliográficas

1. Bracho (2010). "Políticas públicas basadas en la evidencia. La política pública como acción informada y objeto de investigación", en Merino, M. y Cejudo, G. (comps.) Problemas, decisiones, soluciones. Enfoques de política pública, Ciudad de México: fce/ cide
2. Caballero, C. (2014). Modernización de la gestión pública en la Provincia de Mendoza, Argentina (2001-2011). Logros y desafíos. Revista Digital de Ciencias Sociales, 1(1), 209-226.
3. Decisión Administrativa 384 de 2021 que aprueba la Dirección de Innovación Administrativa del Ministerio de Salud.
4. Decreto N°434 de 2016 que aprueba el Plan de Modernización del Estado.
5. Decreto N°50 de 2019 del Poder Ejecutivo Nacional.
6. Gallego Córcoles, I. (2017). Contratación pública e innovación tecnológica. Revista española de Derecho Administrativo, 147, 193-219.
7. Grandinetti, R. (2012). Innovación tecnológica en las organizaciones públicas: ERI, una propuesta metodológica. Multidisciplina, (10). Recuperado a partir de <https://revistas.unam.mx/index.php/multidisciplina/article/view/34253>
8. Jaime, F., Vaca Avila, P. (2017). Las políticas basadas en evidencia como plataformas para la innovación de políticas públicas. Estado Abierto. Revista Sobre El Estado, La Administración Y Las Políticas Públicas, 2(1), pp. 51-76. Recuperado a partir de <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/44/44>
9. J-Pal. (2018). Creating a culture of evidence use: lessons from j-pal's government partnerships in Latin America. Disponible en: https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/creating-a-culture-of-evidence-use-lessons-from-jpal-govt-partnerships-in-latin-america_english.pdf
10. Ley N° 23696 de Reforma del Estado.
11. Ley N° 23697 de emergencia económica.
12. Mur, J., Crudo, D., Dias, J., De París, M., La Cava, G., Monsalvo, M., & Rosolen, E. (2022). Innovación Administrativa para la gestión de pagos en el Ministerio de Salud de la Nación. Memorias De Las JAIIO, 8(12), 15-22. Recuperado a partir de <https://publicaciones.sadio.org.ar/index.php/JAIIO/article/view/441>
13. Pando, D. Poggi, E. (2020). Analítica de Datos: el corazón de la transformación digital del Estado. En La Administración Pública en tiempos disruptivos, pp.265.
14. Pando, P. (2021) La innovación Pública como oportunidad para fortalecer las capacidades estatales. En ¿Hackear lo público? Innovación en la gestión pública. N°6, 56