

## **La gestión administrativa-financiera y su incidencia en el uso de recursos en entidades públicas de salud, provincia, Guayas-Ecuador.**

Mayra Lara Rojas, Omar Franco Arias

### **Resumen en español y palabras claves**

El objetivo del presente trabajo de investigación es determinar la incidencia de la gestión administrativa-financiera en el uso de los recursos de las entidades públicas de salud en la provincia del Guayas-Ecuador. Como metodología se revisaron los informes de Contraloría efectuados a las entidades de salud, periodo 2019, para detectar las inobservancias que se presentaron durante su gestión administrativa y financiera. Adicionalmente, se aplicó una encuesta a servidores públicos activos, pasivos y especialistas de auditoría con el fin de diagnosticar la situación actual de la gestión administrativa y financiera de dichas entidades. Se determinó que de las 97 observaciones que realizó la Contraloría General del Estado, las tres mayores debilidades que ocurren en las entidades del sector salud es la falta de: supervisión y control por parte de los jefes inmediatos y autoridades, la aplicación de los procedimientos ejecutados por los servidores y la documentación de soporte que evidencie y sustente los procesos que realizan las entidades. Los resultados de la encuesta sugieren que más de la mitad de las entidades de salud presentan problemas en términos de supervisión y control; y, en su planificación, además la aplicación de procedimientos, la gestión de los servidores y la verificación y/o constataciones también fueron de las deficiencias más puntuadas. Los resultados de ambas metodologías aplicadas, nos corroboran que las observaciones que fueron detectadas en los informes emitidos por el ente de control siguen ocurriendo en la actualidad y en las demás entidades de salud de la provincia del Guayas, por lo tanto, este trabajo establecerá recomendaciones con el fin de poder reducir la ocurrencia de estas inobservancias y mejorar su gestión.

**Palabras clave:** Gestión administrativa-financiera, Entidades públicas de salud, Informes de contraloría.

### **Abstract**

The objective of this research work is to determine the incidence of administrative-financial management in the use of the resources of public health entities in the province of Guayas-Ecuador. As a methodology, the Comptroller's reports made to the health entities, period 2019, were reviewed to detect the non-observances that occurred during their administrative and financial management. Additionally, a survey was applied to active and passive public servants and audit specialists in order to diagnose the current situation of the administrative and financial management of said entities. It was determined that of the 97 observations made by the Comptroller General of the State, the three greatest weaknesses that occur in the entities of the health sector is the lack of: supervision and control by the immediate heads and authorities, the application of the procedures carried out by the servers and the supporting documentation that evidences and supports the processes carried out by the entities. The results of the survey suggest that more than half of the health entities present problems in terms of supervision and control; and, in its planning, in addition the application of procedures, the management of the servers and the verification and / or findings were also among the most marked deficiencies. The results of both applied methodologies corroborate that the observations that were detected in the reports issued by the control entity continue to occur today and in the other health entities of the Guayas province, therefore, this work will establish recommendations in order to be able to reduce the occurrence of these non-observances and improve their management.

**Keywords:** Administrative-financial management, Public health entities, Comptroller reports.

## **Introducción**

Una gestión administrativa y financiera eficaz es fundamental para mejorar la calidad de los resultados del servicio público y satisfacer las necesidades de los ciudadanos, optimizando recursos. Si existe deficiencia, ésta afecta en la forma en que van a ser utilizados los fondos para abordar las prioridades nacionales y locales, la disponibilidad de recursos para la inversión y la rentabilidad de los servicios públicos. Además, es más que probable que el público en general tenga una mayor confianza en las organizaciones del sector público si existe una sólida administración financiera, responsabilidad y transparencia en el uso de los fondos públicos (ACCA, 2010). Es importante que los gobiernos lo hagan correctamente porque impacta en una amplia gama de áreas que incluyen: gestión financiera agregada (sostenibilidad fiscal, movilización y asignación de recursos), gestión operativa (desempeño, rentabilidad y gestión presupuestaria), gobernanza (transparencia y rendición de cuentas) y gestión de riesgos fiduciarios (controles, cumplimiento y supervisión) (Cheruiyot, Oketch, Namusonge, & Sakwa, 2017).

Según la OCDE (2018) para una gestión pública administrativa y financiera eficaz, los países deben crear y mantener capacidades de personal técnico y de gestión competente, con el conocimiento y las habilidades para sostener las reformas en diferentes niveles de gobierno, incluso en nivel sectorial. Además, los gobiernos deben mejorar la transparencia fiscal a través de mecanismos para garantizar que el presupuesto público y la información financiera significativa en las diferentes etapas del ciclo presupuestario sean accesibles al público, prestando la debida atención a la calidad, utilidad, accesibilidad y puntualidad.

En el Ecuador, la Contraloría General del Estado (CGE) es el organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales y entre sus facultades está “determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos y gestiones sujetas a su control” (Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador, 2008). Actualmente, el estado cuenta con políticas que se encuentran plasmadas en la normativa vigente como son las Normas de Control Interno, las cuales proveen a las entidades un marco normativo, que permita alcanzar los objetivos planteados con el fin de poder mejorar los servicios públicos que prestan estas entidades a la sociedad (Contraloría General del Estado, 2009).

Uno de los servicios públicos que el estado debe proveer y garantizar a sus habitantes, tal como lo cita la Constitución, es la Salud. “La red pública integral de salud será parte del sistema nacional de salud y estará conformada por el conjunto articulado de establecimientos estatales, de la seguridad social y con otros proveedores que pertenecen al Estado” (Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador, 2008). Actualmente, este sector está atravesando por una crisis sanitaria por la pandemia del COVID-19; al igual que en el mundo, no tiene precedentes y está colapsando los servicios de salud (Macías Bermúdez, J. M., Peñafiel Palacios, A. J., Arreaga Farias, G. K., & Tamayo León, J. A., 2020). Sin embargo, la salud pública no solo está sufriendo estragos hoy en día, sino que ha sido de las instituciones que a través de los años se ha visto afectada por problemas asociados a una mala gestión administrativa y financiera, ocasionando que las mismas enfrenten situaciones de: insumos caducados, sobreprecio en procesos de contratación, carencia de médicos calificados y especialistas, ineficacia en los servicios prestados, entre otros.

Como parte de las acciones que se utilizan para detectar estas deficiencias que ocasionan el mal uso de recursos públicos y que derivan en perjuicios al Estado, se destacan las auditorías forenses o exámenes especiales, las cuales tienen la finalidad de revelar dichas situaciones (Ansaldi, 2016).

La CGE, como lo establece en su Ley Orgánica, ejecuta el control externo a través de la auditoría gubernamental y el examen especial (Congreso Nacional, 2002), de las cuales se ejecutan anualmente en el ámbito de Salud. Del análisis realizado a los resultados de las acciones de control, periodo 2019, se observan que existen deficiencias en la administración de las entidades de salud, del cual Contraloría ha emitido sus conclusiones, recomendaciones y sanciones administrativas, civiles y/o penales; pero no se ha realizado un análisis ni se ha determinado basados en los hechos antes mencionados, cuales son los motivos intrínsecos que ocasionan que tanto las entidades de salud y servidores públicos continúen realizando acciones u omisiones que contribuyen a que afecten a la calidad de los servicios que ofrecen estas entidades.

En base a lo anteriormente mencionado, el objetivo del presente trabajo de investigación es determinar la incidencia de la gestión administrativa y financiera en el uso de los recursos de las entidades públicas de salud en la provincia del Guayas-Ecuador, para ello es necesario, establecer los siguientes objetivos específicos:

- Identificar los principales referentes teóricos relacionados a la gestión administrativa y financiera en las entidades del sector público de salud.
- Analizar los resultados de las auditorías de la CGE relacionadas a la gestión administrativa y financiera de las entidades del sector salud en la provincia del Guayas, periodo año 2019.
- Diagnosticar la situación actual de la gestión administrativa y financiera de las entidades del sector salud a través del desarrollo de una encuesta hacia los servidores públicos.
- Establecer recomendaciones para mejorar la gestión administrativa y financiera de las entidades del sector salud.

Además de brindar recomendaciones para conseguir una gestión administrativa y financiera pública eficaz, también nos proveerá una mejor visión en estas entidades para la toma de decisiones. La información generada por su gestión en una entidad es utilizada como mecanismo para respaldar las decisiones, la cual nos permitirá garantizar y conseguir asignación de recursos que permitan ejecutar nuevos proyectos y programas.

### **Antecedentes**

La Organización Mundial de la Salud (OMS) define a los sistemas de salud como el conjunto de organizaciones, personas y acciones, cuyo objetivo principal es rehabilitar o salvaguardar la salud, en las cuales se incluyan esfuerzos para ser capaces de influir en temas de salud, instaurando otras actividades como son las preventivas y curativas (World Health Organization, 2007). La OMS puntualiza que los sistemas de salud tienen seis ejes básicos que están relacionados entre sí: prestación de servicios; desplegar una fuerza laboral de salud con buen desempeño; mantener un sistema de información de salud en funcionamiento; proporcionar acceso a la diversidad de bienes y servicios; provisión de financiamiento adecuado, liderazgo y gobernanza (World Health Organization, 2007).

El Banco Mundial considera que el mundo ha alcanzado extensamente hacia la Cobertura Sanitaria Universal (CSU), sin embargo, cita en el “Informe de Seguimiento 2019 de la Cobertura Sanitaria Universal”, que el mundo no está cerca de alcanzar el “Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS)” relativo a la CSU antes del año 2030 (Banco Mundial, 2020). También como punto importante, se puede citar que, durante los últimos 20 años, en varios países se ha aumentado la asistencia médica, no obstante, en otros países existen grandes brechas, especialmente en las pobres y marginadas (Banco Mundial, 2020).

Un ejemplo de gobierno activo, está Estados Unidos, quien anteriormente se mantenía fundamentalmente con la “Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)”, en cambio actualmente, dispone de una gran diversidad de agencias con gran impacto en la salud pública mundial (Naciones Unidas, 2021).

En la categorización de países que realiza el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), relacionada con la etapa de Desarrollo de Salud en los países de América Latina y el Caribe, los cuales son clasificados en grupo A, B y C, Ecuador se encuentra en el grupo A, el cual es catalogado como los que tienen la situación de salud menos satisfactoria y deberían recibir atención prioritaria en sus programas de salud por parte de actores como el BID. En cambio, entre los países que se encuentran catalogados en el grupo C tenemos a Argentina, México y Chile, los cuales son considerados por el BID como los países que están efectuando gastos sustanciales en salud (Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2021).

En los años 90, empleados públicos de las naciones en desarrollo consideraban que había un escenario abarrotado de entidades que se dedican a la salud a nivel mundial, no obstante, en los últimos años, el horizonte se visualiza mucho más saturado (Naciones Unidas, 2021). El sector privado y las alianzas mundiales se han convertido en actores importantes en la salud mundial, a pesar de que, los confusos mandatos de los países han obstaculizado la ayuda de los donantes (Naciones Unidas, 2021).

Los servicios de salud como bien público enfrentan complejos retos en el siglo XXI, tomando en cuenta que “la relación entre la salud y el desarrollo social y económico adquieren nuevas características, dentro de una lógica de búsqueda de ventajas comparativas en un sistema internacional abierto y altamente competitivo” (Rosero, 2019, p. 2).

Para los hospitales, la gestión administrativa en general y los recursos humanos en particular, están representados por la complejidad y el alcance de la cobertura médica tanto a nivel nacional y regional. La satisfacción de las necesidades sociales de estos sensibles servicios y, por tanto, la especialización en actividades administrativas, otorga mayor importancia a las técnicas y procedimientos utilizados en cada subsistema organizativo (Ruff, Matheu, Ruiz, & Benites, 2018). Según De Geyndt (2017) una de las maneras en que los hospitales públicos han tenido éxito es a través del establecimiento de políticas que otorguen autonomía a estas entidades, a través de la creación de consejos de administración.

En los últimos años, los efectos en la salud debido los brotes de enfermedades, los desastres naturales, los desastres industriales, ambientales y los conflictos han ganado atención mundial, al igual que la importancia de fortalecer los sistemas de salud pública para proteger mejor a las personas, las comunidades y las poblaciones contra los riesgos naturales y antropogénicos, por ello se han desarrollado varios enfoques y programas para satisfacer estas necesidades en contextos nacionales y mundiales, incluidas iniciativas para fortalecer la gestión para la salud pública y la seguridad sanitaria mundial (Rose, 2017).

De acuerdo con Arbeláez y Mendoza (2017) indica que nuestro país ha tenido modificaciones en “modelo de atención y gestión, en la habilitación y homologación institucional de salud en todo nivel, en las herramientas para evaluar la gestión del director, la satisfacción del usuario externo y en la acreditación con énfasis a nivel hospitalario”.

La crisis a la que se enfrenta el Ecuador en las instalaciones sanitarias como hospitales, centros de salud y clínicas son causadas por una asistencia sanitaria fundamentalmente ineficaz. Al mismo tiempo, los factores asociados a esta crisis de salud son una serie de causas, que incluyen la falta

de capacitación, la falta de recursos financieros, las políticas de salud deficientes y las decisiones inadecuadas para satisfacer las necesidades de la población (Felipe, 2021).

El Sistema de Salud del Ecuador ha estado bajo constantes cambios, a través de sus Constituciones emitidas los años 1979, 1998 y actualmente la que rige, promulgada en el año 2008, las cuales han sufrido diversas transformaciones en sus modelos económicos y de desarrollo (Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador, 2008).

Actualmente, el Sistema de Salud en Ecuador está conformado por instituciones del sector público y privado, que a continuación se describen las principales:

1. Ministerio de Salud Pública
2. Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
3. Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas del Ecuador (ISSFA)
4. Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL)
5. UMPS (unidades médicas prestadoras de salud) (Jiménez-Barbosa, 2017).

A continuación, haremos un recorrido por algunos tópicos sobre la gestión pública, administrativa, financiera y sus recursos.

### **La gestión pública**

La administración pública se estructura en el ámbito de la sociedad, con el objetivo de satisfacer sus necesidades y establecer los medios para asegurar las condiciones de vida de la comunidad. Así, se traduce en actividades que realizan los países que desean alcanzar sus metas y objetivos a través de métodos o modos específicos de organización y medios de ejecución (Pagani, Payo, & Galinelli, 2015).

Los tres campos conceptuales complementarios del ciclo de la gestión pública para el desarrollo, se establecen de la siguiente manera (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2021):

Primero, la calidad de las finanzas públicas y el funcionamiento de la política fiscal, el cual incluye el correcto y eficiente uso de los recursos públicos con el fin de hacer crecer la economía; y para los sectores de América Latina y el Caribe, obtener un nivel superior de equilibrio.

Segundo, tenemos la asimilación del “modelo conceptual de gestión por resultados” vigente a nivel regional considerando los conceptos de costo / efecto ("relación calidad-precio") y responsabilidad ("rendición de cuentas").

Y, en tercer lugar, la cadena de producción de valor público (insumos, procesos, productos y resultados e impactos), el grado de interés por el resultado o impacto final, que se refiere a la impresión de la política pública en la ciudadanía, la sociedad y el estado.

### **La gestión administrativa**

En cuanto a la teoría de la gestión administrativa, se relaciona con la organización científica del trabajo, por lo que enfatiza la racionalización del trabajo y la coordinación del mismo en el sistema esquematizado de métodos de producción. Por tanto, se pone de manifiesto lo mencionado por uno de los principales autores que enmarcan la teoría de la gestión administrativa, tal es el caso de Taylor, quien planteó principios de la administración, como el planteamiento, preparación, control y ejecución (Huaman, 2018).

Lo expuesto por Taylor, resalta el estudio de la estructuración de una organización, como pilar crucial para el sustento de la aplicación de sus principios, empleando la administración científica con la delegación de responsabilidades vinculadas al desarrollo de las actividades o tareas; donde la administración comprende el planteamiento y supervisión de las tareas ejecutadas por el trabajador. Dicho de otra manera, con los aportes de Taylor desde la gobernanza, se reconoce que la teoría administrativa es relacionada con el acto de quién ejerce el poder y quién lo recibe.

Por otro lado, Díaz, Pereira y Suárez (2018) muestran lo expuesto por Fayol (1949), quién guardaba una estrecha relación con los argumentos de Taylor, sobre la adquisición de eficiencia. Sin embargo, este abarcó más tópicos de una manera integral sobre el funcionamiento empresarial. Para resumir, esta teoría enmarca la búsqueda de la eficiencia en las organizaciones; es decir, como la alta gerencia puede mejorar la relación entre los colaboradores y las actividades que ejecutan los mismos. Pese a ello, la aplicación de las teorías, siempre deben ir de la mano con las necesidades que presenta la organización o las personas; por ello, a su vez es crucial que se realice una combinación de los componentes de las mismas.

### **La gestión financiera**

Desde un punto de vista técnico, la disciplina financiera constituye una serie de principios, teorías y hallazgos empíricos relacionados con la generación y ubicación de recursos financieros, lo que significa tomar decisiones relacionadas con el entorno financiero, el flujo de caja de las finanzas públicas y las comerciales (De Alba, Espinosa, & Salazar, 2015). Por tanto, se enmarca que es precisamente en el ámbito de la organización que se desarrolla la gestión financiera, donde se puede denotar y legalizar la teoría, la cual tiene como objeto de estudio el capital de trabajo.

En suma, Fajardo y Soto (2018) muestran que la gestión financiera es la responsable de la compra, financiación y gestión de bienes muebles que son propiedad de la empresa; al mismo tiempo, implica la gestión de los recursos o las propiedades (recursos) de la empresa, donde sus responsabilidades se asignan a una persona denominada gerente o controlador que es responsable de dicha gestión, controlando plenamente los ingresos y gastos involucrados, manteniendo como contraparte la maximización de los recursos económicos de la misma.

El uso oficial y transparente de los recursos públicos requiere un sistema de gestión financiera eficazmente establecido, donde el elemento clave es el control financiero. La gestión financiera en la administración estatal debe estar vinculada con mecanismos de control y vínculos en todos los niveles que creen su propio sistema de control (Dubauskas, 2016). La gestión financiera de las finanzas públicas es un conjunto específico de actividades que la administración estatal tiene a su disposición para lograr su estabilidad y liquidez financiera.

Los diversos componentes de la gestión financiera según Goryakin, y otros (2017) son:

- **Planificación:** Es la definición de los objetivos, el establecimiento de políticas y la determinación del carácter, el tema, la extensión y el momento de los procedimientos necesarios para lograr los objetivos,
- **Presupuesto:** Es la herramienta básica para la gestión financiera gestionada por la administración pública. Cualquier falla en la política presupuestaria puede provocar un hilo en el cumplimiento de las metas, o en el uso del presupuesto (pago, retiro)
- **Contabilidad:** Es de fundamental importancia para la gestión presupuestaria, el cumplimiento de la responsabilidad financiera y la formulación de políticas. La contabilidad es una herramienta básica para rastrear el estado y movimiento de todos los activos y pasivos de una organización.

- Informes: Es una herramienta importante para planificar y establecer estrategias económicas y políticas. A tal efecto, debe proporcionar información sobre las actividades en curso y los objetivos de las autoridades públicas individuales.
- Control financiero: El proceso de gestión define el control como un lugar importante en la dirección de los procesos gestionados de todo tipo (Goryakin, y otros, 2017).

### **El presupuesto público**

El presupuesto público se refiere al proceso político y técnico de emparejar y asignar recursos monetarios, como impuestos, tarifas por servicio, instrumentos de deuda y fondos de otros niveles de gobierno, con las necesidades individuales y programáticas. El proceso del presupuesto público sirve para una amplia gama de propósitos fiscales, administrativos, financieros y de gobernanza. Además, puede verse como el lugar o proceso a través del cual las partes interesadas debaten agendas, perspectivas y puntos de vista opuestos sobre el bien público o el bien común (Lawson, 2015). Se utiliza para promover el crecimiento económico, el empleo y la distribución de ingresos. El presupuesto público se considera parte de la economía del desarrollo en general y, más específicamente, parte de la planificación económica.

### **Los recursos y sus elementos**

Para enfatizar sobre la teoría de los recursos, misma que parte en los años 80, con base al modelo de las 5 fuerzas de Porter (1980); de este modo, Suárez y Ibarra (2002) destacan que la teoría de recursos y capacidades (TRC) forma parte de la rentabilidad de la organización, porque a partir de aquello se plantean estrategias a largo plazo, con el fin de mostrar resultados óptimos en relación a las características únicas de cada empresa, lo que también repercute en la mejora de los resultados financieros (Acosta, Plata, Puentes, & Torres, 2019).

Al mismo tiempo, cabe mostrar los elementos que le competen a la teoría de los recursos y capacidades, estructurados en la siguiente tabla:

Tabla 1  
Elementos de la Teoría de los recursos y capacidades

<b>Elementos de la teoría de los recursos y capacidades</b>	
<b>Recursos</b>	<b>Capacidades</b>
Tangibles: Físicos y Financieros.	Estáticas
Intangibles: Humanos	Dinámicas: De aprender a aprender

Fuente: Acosta, Plata, Puentes y Torres (2019)

En definitiva, esta teoría hace referencia a las características de los recursos y capacidades controladas por la empresa y la capacidad de generar ingresos, lo que explica el éxito de la misma y demuestra como la combinación efectiva de sus recursos y capacidades permite obtener y mantener su ventaja competitiva sostenible (Reynoso, Flores, & Cardoza, 2017). En efecto, tal como se ha mencionado en líneas anteriores, esta teoría ayuda a generar sostenibilidad a las empresas en el mercado, con la identificación de las fortalezas y debilidades de la organización.

### **Metodología**

#### **Tipo de investigación**

La investigación descriptiva se centra en describir una población, situación o fenómeno del cual se está analizando. Responde a preguntas de cómo, qué, cuándo y dónde si se trata de un problema de investigación, en lugar del por qué. Este tipo de investigación nos ayuda a comprender de una manera adecuada de qué trata el problema antes de investigar por qué existe (Gravetter & Forzano, 2018). El presente trabajo se ajusta al tipo descriptivo porque entra en detalle de las principales debilidades que atraviesan las entidades de salud de la provincia del Guayas.

### **Enfoque de investigación**

El enfoque del presente trabajo de investigación fue de carácter cualitativo y cuantitativo. La investigación cualitativa involucra compilar y estudiar datos no numéricos (texto, video o audio) con el fin de entender conceptos, opiniones o experiencias (Taylor, Bogdan, & DeVault, 2015). Se utiliza para recopilar información minuciosa sobre un problema o emitir nuevas opiniones para la investigación. En base a lo anteriormente descrito, el presente trabajo es de orden cualitativo porque a partir de los informes de auditoría se pueden establecer las principales inobservancias en la gestión administrativa y financiera de las entidades de salud.

El segundo enfoque es porque una vez que se recopilan los datos, es posible que deba procesarlos antes de poder analizarlos y a partir de ello se procede a utilizar técnicas estadísticas que ofrecerán resultados numéricos para responder a las preguntas de investigación (Goertzen, 2017). Este trabajo se ajusta a este enfoque porque a través de las encuestas se elaborarán tablas de frecuencia con el fin de diagnosticar la situación actual de la gestión administrativa y financiera de las entidades del sector salud.

### **Población y muestra**

La población de estudio corresponde a las instituciones del sector salud de la provincia del Guayas las cuales corresponden a 60 entidades públicas (MSP, IESS, ISSFA, IISSPOL), información que fue consultada en el portal web de la Contraloría General del Estado, opción Consultas, Catastro. Se utilizó el muestreo probabilístico mediante la fórmula para poblaciones finitas:

$$n = \frac{Z^2 * N * p * q}{e^2 * (N - 1) + (Z^2 * p * q)}$$

Donde:

N = Población = 60

P = Probabilidad de éxito = 0,5

Q = Probabilidad de fracaso = 0,5

P\*Q= Varianza de la Población = 0,25

E = Margen de error = 5,00%

NC (1- $\alpha$ ) = Confiabilidad = 95%

Z = Nivel de Confianza = 1,96

El tamaño de la muestra es de 52 entidades.

### **Técnicas de recopilación de información**

El análisis de contenido consiste en recopilar datos existentes en forma de textos, imágenes, grabaciones de audio o video, etc (Taylor, Bogdan, & DeVault, 2015). Esta técnica permitió revisar los informes emitidos por Contraloría a las instituciones de salud para detectar las inobservancias que las mismas han presentado durante su gestión administrativa y financiera. Nuestra base documental fue consultada del portal web de la Contraloría General del Estado, opción “Informes Aprobados”, año 2019, sector Salud (<https://www.contraloria.gob.ec/Consultas/InformesAprobados>). Para el análisis de los informes, también se utilizó la herramienta ofimática Excel, en el cual se creó una matriz y tablas dinámicas donde se detalló la información de los informes aprobados, los comentarios, conclusiones, debilidades detectadas y montos de recursos afectados.

La investigación por encuestas se define como "la recopilación de información de una muestra de individuos a través de sus respuestas a las preguntas" (Check & Schutt, 2012, p. 160). La encuesta se realizó basados en las inobservancias detectadas en los informes de CGE analizados, con el fin de corroborar si las mismas persisten y ocurren en la actualidad, por lo que, se elaboró en la herramienta google drive, una pregunta con opción múltiple, que fue enviada mediante link a los teléfonos móviles. Debido a limitaciones en la colaboración para la contestación de la encuesta, se realizó la misma a tres grupos que se encuentran detallados en la siguiente tabla:

Tabla 2  
Detalle de personas que contestaron la encuesta

<b>Tipo</b>	<b>Número</b>	<b>Porcentaje</b>
Servidores Públicos activos	29	56%
Servidores Públicos pasivos	10	19%
Especialistas de Auditoria	13	25%
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100%</b>

Elaborado por: Mayra Lara (2021)

## **Resultados**

### **Informes de auditoría emitidos por la CGE**

De los resultados emitidos por las 11 auditorías realizadas por parte de la CGE, periodo 2019, al sector Salud, en el cual se determinaron 97 inobservancias respecto a la gestión administrativa financiera de estas entidades, se realizó el análisis donde se identificaron las siguientes debilidades que se describen en el gráfico a continuación:

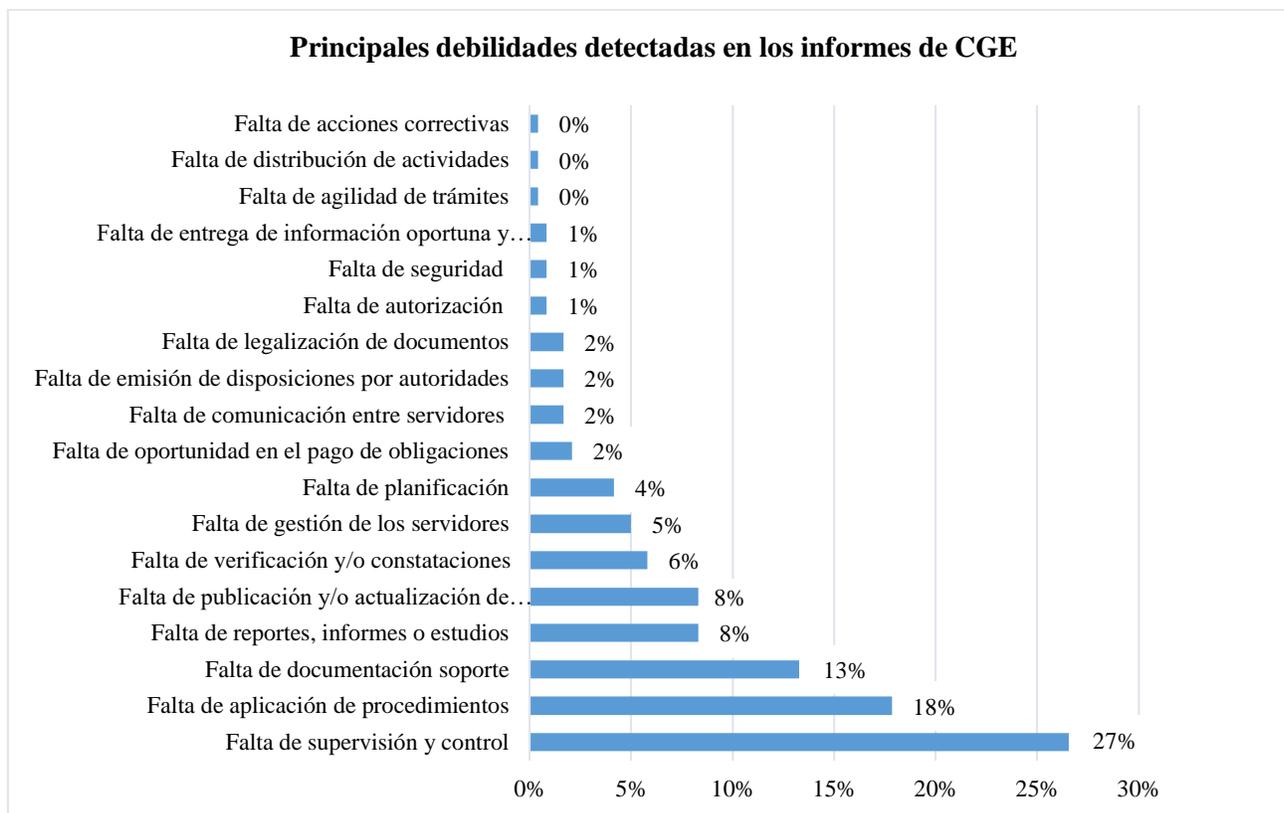


Figura 1. Principales debilidades detectadas en los informes de CGE  
Fuente: Contraloría General del Estado (2021)  
Elaborado por: Mayra Lara (2021)

Como se puede observar en el gráfico las tres mayores debilidades que ocurren en las entidades del sector salud es la falta de: supervisión y control por parte de los jefes inmediatos y autoridades, la aplicación de los procedimientos ejecutados por los servidores y la documentación soporte que evidencie y sustente los procesos que realizan las entidades.

Del análisis que se realizó por cada comentario, se determinó que, al haber estas deficiencias en los ámbitos administrativos y financieros de las entidades, éstas no sólo incidían en la gestión de las entidades sino también en sus recursos. A continuación, en la siguiente tabla detallamos los comentarios en los que se determinaron afectaciones en sus recursos:

Tabla 3  
Detalle de comentarios en los que se determinaron afectaciones en los recursos de las entidades

Número de Informe (Link de portal web)	Entidad	Comentario	Monto
DPGY-0043-2019  ( <a href="https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=59120&amp;tipo=inf">https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=59120&amp;tipo=inf</a> )	Centro Clínico Quirúrgico Ambulatorio Hospital Del Día - Sur Valdivia	Procesos de consultorías por contratación directa.	23 166,00 USD
		Proceso de contratación SIE- CAASV-060-2014, por concepto del servicio de clasificación y organización del archivo físico.	35 682,00 USD
		Prórrogas concedidas.	22 172,93 USD

<b>Número de Informe (Link de portal web)</b>	<b>Entidad</b>	<b>Comentario</b>	<b>Monto</b>
		Medicamentos, insumos y dispositivos médicos caducados.	82 992,79 USD
DPGY-0053-2019 ( <a href="https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=59510&amp;tipo=inf">https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=59510&amp;tipo=inf</a> )	Hospital General Del Norte De Guayaquil Los Ceibos	Préstamos de medicinas e insumos médicos.	371 048,01 USD
		Atraso en la entrega de insumos médicos.	19 148,65 USD
DPGY-0063-2019 ( <a href="https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=60238&amp;tipo=inf">https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=60238&amp;tipo=inf</a> )	Dirección Distrital 09D16 - El Triunfo - Gnral. Antonio Elizalde – Salud	Multa en adquisición de medicinas.	1 860,10 USD
DPGY-0064-2019 ( <a href="https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=60376&amp;tipo=inf">https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=60376&amp;tipo=inf</a> )	Hospital Neumológico Alfredo José Valenzuela	Multas por retardo en la entrega de insumos médicos.	8 805,93 USD 288,64 USD(*)
DPGY-0069-2019 ( <a href="https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=60610&amp;tipo=inf">https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=60610&amp;tipo=inf</a> )	Hospital General – Milagro	Mantenimiento correctivo y preventivo de 414 equipos médicos.	20 144,73 USD más IVA
DPGY-0075-2019 ( <a href="https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=60640&amp;tipo=inf">https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=60640&amp;tipo=inf</a> )	Dirección Distrital 09D12 - Balao - Naranjal – Salud	Pago de intereses, multas y otras obligaciones al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.	4 386,30 USD
		Intereses, multas y otros pagados al Servicio de Rentas Internas.	32 810,23 USD
		Contratación de pólizas de fidelidad para el personal caucionado.	4 816,92 USD
		Desembolsos sin la suficiente documentación de respaldo.	120 075,70 USD más IVA
		Rebajas en procesos de Subasta Inversa Electrónica.	5 599,94 USD
		Adquisiciones de insumos médicos.	29 239,72 USD
DPGY-0006-2020 ( <a href="https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=61164&amp;tipo=inf">https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=61164&amp;tipo=inf</a> )	Hospital León Becerra De Milagro	Documentación respaldo para el pago.	27 833,32 USD
		Conservación del archivo físico de gastos.	79 068,90 USD más IVA
DPGY-0012-2020	Dirección Distrital 09D13 - Balzar - Colimes - Palestina – Salud	Pago de póliza de fidelidad pública y sus registros en la Contraloría General del Estado.	949,21 USD

Número de Informe (Link de portal web)	Entidad	Comentario	Monto
(https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=61306&tipo=inf)		Pagos por responsabilidad patronal con el IESS.	16 262, 72 USD
		Adquisición de equipos médicos, su recepción y uso.	2 346,20 USD
		Evidencia de ejecución de rubros.	56 606, 29 USD
		Diferencia en cantidades de obra entre lo realmente ejecutado y lo facturado.	5 813,78 USD
DPGY-0015-2020 (https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=61324&tipo=inf)	Agencia Nacional De Regulación, Control Y Vigilancia Sanitaria - Arcsa, Doctor Leopoldo Izquieta Pérez	Contrato No. 2016-024 para las adecuaciones del laboratorio de referencia de las ciudades de Guayaquil, Cuenca y Quito.	22 603,84 USD
		Pago por responsabilidad patronal e intereses al IESS.	3 565,77 USD
DPGY-0018-2020 (https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=61406&tipo=inf)	Hospital Docente De La Policía Nacional Guayaquil No. 2	Multas por retraso en la entrega de los bienes objeto del contrato.	23 155,83 USD

Fuente: Contraloría General del Estado (2021)

Elaborado por: Mayra Lara (2021)

\* Valor fue restituido por el proveedor a la entidad.

Como pudimos observar en la tabla que antecede, de los 11 informes que se realizó el análisis, se evidencia que, en 10, es decir el 91%, las inobservancias ocasionadas en la gestión administrativa financiera afectaron los recursos de la entidad, por lo tanto, nuestra que las dos variables se relacionan directamente.

### **Encuesta a servidores públicos activos, pasivos y especialistas de auditoría en el sector Salud.**

En el siguiente gráfico se demuestra la encuesta realizada a los tres grupos detallados en la tabla 2, en el cual se consultó que indiquen si en el lugar de trabajo ocurren las debilidades detectadas en los informes de auditoría emitidos por la CGE. Donde los resultados sugieren que más de la mitad de las instituciones de salud presentan problemas en términos de supervisión y control; y en su planificación, además la falta de aplicación de procedimientos, la gestión de los servidores y la verificación y/o constataciones también fueron de las deficiencias más puntuadas.

Sin embargo, también se contrastó que de acuerdo a la mayoría de los encuestados mencionaron que no tenían problemas en la oportunidad de los pagos de las obligaciones, en la publicación y actualización de información y en la legalización de documentos.

Los resultados de la encuesta nos confirman que las inobservancias que fueron detectadas en los informes emitidos por el ente de control siguen ocurriendo en la actualidad y en las demás entidades de salud de la provincia del Guayas.

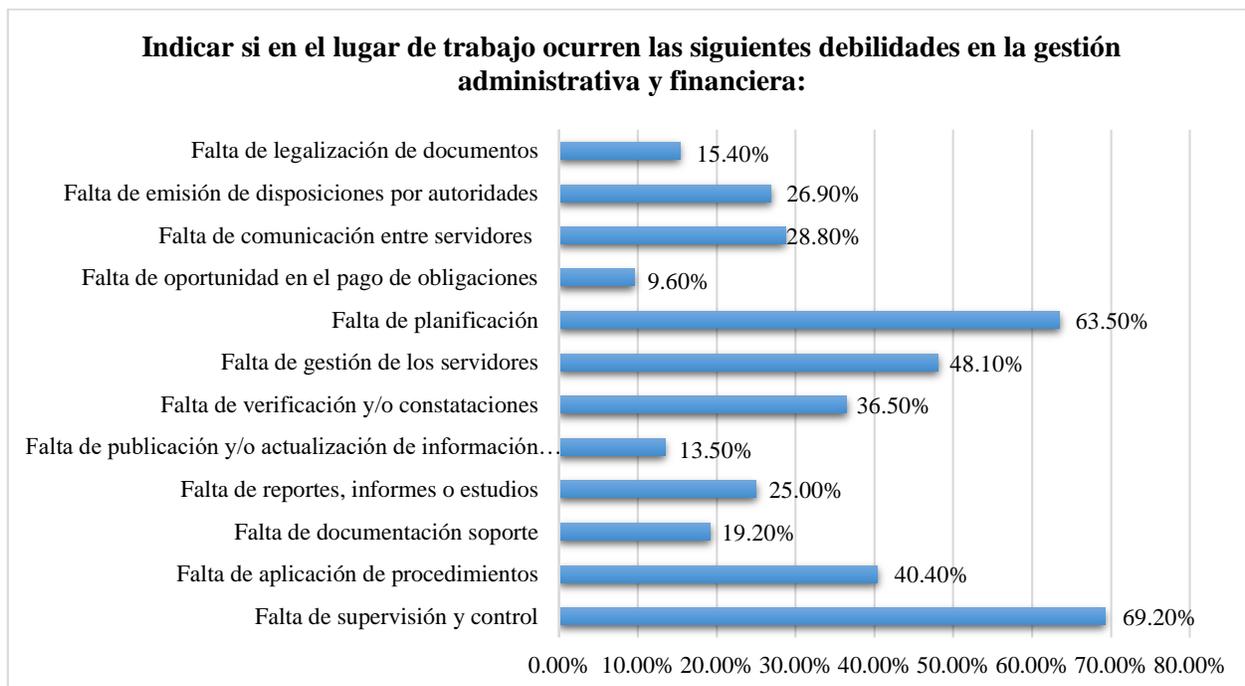


Figura 2. Resultado de encuesta realizada a las instituciones públicas de Salud de la provincia del Guayas.  
Elaborado por: Mayra Lara (2021)

## Conclusiones

El objetivo del presente trabajo de investigación es determinar la incidencia de la gestión administrativa y financiera en el uso de los recursos de las instituciones públicas de salud pública en la provincia del Guayas-Ecuador. Para ello se encontraron los siguientes resultados:

Para comprender nuestro tema de investigación se identificaron antecedentes sobre la gestión pública del sector salud a nivel mundial, regional y local; además se citaron tópicos sobre la gestión administrativa, financiera y sus recursos. Conceptos que nos sirvieron para entender cómo funcionan las instituciones públicas en términos administrativos y financieros.

Se analizaron 11 informes de auditorías a las instituciones públicas de salud en la provincia del Guayas por parte de la CGE relacionadas a la gestión administrativa y financiera, periodo año 2019. Se determinó que de las 97 observaciones que realizó la Contraloría, las tres mayores debilidades que ocurren en las entidades del sector salud es la falta de: supervisión y control por parte de los jefes inmediatos y autoridades, la aplicación de los procedimientos ejecutados por los servidores y la documentación soporte que evidencie y sustente los procesos que realizan las entidades.

Del análisis que se realizó por cada comentario, se determinó que, al haber estas deficiencias en los ámbitos administrativos y financieros de las entidades, éstas no sólo incidían en la gestión de las entidades sino también en sus recursos. Valores que disminuyeron de sus presupuestos y que no permitieron cumplir con los objetivos de las instituciones de salud.

Así mismo, se diagnosticó la situación actual de la gestión administrativa y financiera de las entidades del sector salud a través del desarrollo de una encuesta realizada a tres grupos: servidores

públicos activos, pasivos y especialistas de auditoría. Donde los resultados sugieren que más de la mitad de las instituciones de salud presentan problemas en términos de supervisión y control; y en su planificación, además la falta de aplicación de procedimientos, la gestión de los servidores y la verificación y/o constataciones también fueron de las deficiencias más puntuadas. Los resultados de ambas metodologías aplicadas, nos corroboran que las observaciones que fueron detectadas en los informes emitidos por el ente de control siguen ocurriendo en la actualidad y en las demás entidades de salud de la provincia del Guayas.

A fin de contribuir para que las instituciones de salud puedan mejorar su gestión, se han establecido recomendaciones, tanto en el ámbito administrativo y financiero, donde es necesario e importante considerar acciones que permitan mitigar los problemas que surgen en estos campos.

Este trabajo nos lleva a concluir que si no tenemos una buena gestión administrativa financiera y al verse afectados los recursos de estas entidades, que son del Estado, ocasionan que, no se puedan cumplir con la misión y objetivos planteados por cada una de ellas, por consiguiente, éstas instituciones no podrán brindar servicios de salud con atención integral de calidad a los ciudadanos de la provincia del Guayas, produciendo la vulneración de los derechos establecidos en la Constitución de la República del Ecuador.

### **Recomendaciones**

Basados en las observaciones detectadas en los informes de auditoría y posteriormente realizada la encuesta, en el cual se evidenció que las mismas ocurrían en la mayoría de las instituciones pública de salud de la provincia del Guayas, sugerimos las siguientes recomendaciones:

- **Elaborar, actualizar y divulgar la normativa interna:** Las entidades deben elaborar y actualizar sus procedimientos internos, basados en la normativa externa expedida por los organismos y entes de control correspondientes a cada ámbito, con el fin de contar con flujos de procesos eficaces y actualizados que constituyan una fortaleza para la entidad. De igual manera, la normativa interna debe ser divulgada a todos los servidores para que puedan contar con el conocimiento oportuno que les permita aplicar los procedimientos de acuerdo a la naturaleza de cada acción ejecutada.
- **Planificación:** Como toda entidad pública, toda actividad debe ser planificada en nuestros planes operativos anuales. La clave es realizar una consolidación efectiva de todas las necesidades de las diferentes áreas, con el análisis y sustento correspondiente, así evitaremos que en el transcurso de la ejecución del periodo fiscal no haya paralizaciones en las actividades debido a la falta de bienes o servicios que requiera cada área para su ejecución.
- **Control interno:** Es fundamental para la entidad la aplicación de las Normas de Control Interno ya que su objetivo fundamental es proveer a las instituciones un marco normativo en el cual puedan desarrollar sus actividades de una manera que alcancen los objetivos planteados. El aplicar estas normas nos permitirá conseguir una gestión administrativa financiera eficiente y eficaz asegurando una correcta administración de los recursos de la entidad.

- **Evaluación de planes y proyectos:** Realizar evaluaciones a nuestros planes y proyectos nos permitirá conocer cómo avanza su cumplimiento y el alcance de los objetivos propuestos. La retroalimentación debe ser permanente y en todos los ámbitos y departamentos de la entidad. Una herramienta muy importante para las evaluaciones son los indicadores que nos van a permitir conocer las variaciones y así tomar acciones correctivas.
- **Capacitación del personal:** Elaborar su plan de capacitación anual con una oferta que abarque todos los ámbitos que desarrolle la entidad: administrativo, financiero, recursos humanos, técnicos, obras, entre otros. Cada servidor debe recibir la capacitación de acuerdo al área en que labora ya que la finalidad de los cursos ofertados es que nutran de conocimientos y aprendizajes a los mismos y no solo sean por cumplir una formalidad.
- **Rotación de personal:** Las entidades para realizar rotación de personal deben considerar en un servidor el tiempo de permanencia y la experiencia que tenga en el área correspondiente, a fin de que en un puesto de trabajo no haya periodos cortos y se evidencie la falta de conocimiento del nuevo puesto. Cuando hay una alta rotación en un puesto, impide que el servidor cuente con el empoderamiento que le permita realizar sus labores con eficacia y eficiencia.
- **Código de ética:** Las entidades deben elaborar un código de ética en el cual se establezcan principios y valores que los servidores deben tener como marco de referencia que les permita actuar de manera ética cuando susciten determinadas situaciones relacionadas con sus actividades laborales. Documento que debe ser socializado constantemente con el fin de que los servidores lo conozcan y se comprometan en su aplicación.

Más allá de las recomendaciones establecidas, las instituciones públicas de salud requieren líderes que puedan dilucidar los incentivos de participación y las limitaciones que enfrentan las organizaciones individuales e identificar objetivos compartidos e intereses compatibles. Un liderazgo colaborativo puede revelar los beneficios potenciales de las instituciones y ayudarlas a comprometerse con acciones beneficiosas que no sólo puedan lograrse mediante esfuerzos independientes.

## **Bibliografía**

- ACCA. (2010). *Improving public sector financial management in developing countries and emerging economies*. The Association of Chartered Certified Accountants.
- Acosta, J., Plata, K., Puentes, D., & Torres, M. (2019). Influencia de los recursos y capacidades en los resultados financieros y en la competitividad empresarial: Una revisión de la literatura. *I+D Revista de Investigaciones*, 13(1), 147-157.
- Ansaldi, A. (2016). Análisis de la Auditoría Forense en la Investigación de Delitos Económicos y Financieros. *Universidad Siglo XXI*. Obtenido de <https://repositorio-uesiglo21-educar.bibliotecadigital.idm.oclc.org/handle/ues21/12951>
- Arbeláez, R. G., & Mendoza, P. (2017). Relación entre gestión del director y satisfacción del usuario externo en centros de salud de un distrito del Ecuador. *In Anales de la Facultad de Medicina*, 178, 154-160.
- Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (28 de 02 de 2021). *Banco Interamericano de Desarrollo (BID)*. Obtenido de <https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/salud-publica-y-categorizacion-de-paises%2C6223.html>
- Banco Mundial. (02 de 04 de 2020). *Banco Mundial*. Obtenido de <https://www.bancomundial.org/es/topic/health/overview#1>
- Barr, N. (2020). *Economics of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Battiston, S., Farmer, J. D., Flache, A., Garlaschelli, D., Haldane, A. G., Heesterbeek, H., & Scheffer, M. (2016). Complexity theory and financial regulation. *Science*, 351(6275), 818-819.
- Bendickson, J., Muldoon, J., Liguori, E., & Davis, P. (2017). Agency theory: background and epistemology. *Journal of Management History*, 22(4), 437-449.
- Bobadilla, J. (2018). *Toma de decisiones y la productividad laboral en Jcodee S.A.C Lima Los Olivos*. Lima : Universidad César Vallejo .
- Cano, A., & Del Carmen, M. (2003). Gestión administrativa en medicina familiar. *Revista Cubana de Medicina General Integral*, 19(4), 0.
- Check, J., & Schutt, R. K. (2012). *Survey research*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Cheruiyot, P., Oketch, J., Namusonge, G., & Sakwa, M. (2017). Effect of public financial management practices on performance in Kericho county government, Kenya: a critical review. *International Journal of Education and Research*, 5(12), 211-224.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (23 de febrero de 2021). *Acerca de gestión pública*. CEPAL. Obtenido de [cepal.org: https://www.cepal.org/es/temas/gestion-publica/acerca-gestion-publica](https://www.cepal.org/es/temas/gestion-publica/acerca-gestion-publica)

- Congreso Nacional. (2002). *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*. Quito.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro oficial N°449.
- Contraloría General del Estado. (2009). *Normas de Control Interno de la Contraloría General del Estado*. Quito.
- De Alba, N., Espinosa, D., & Salazar, Y. (2015). La teoría de la gestión financiera operativa desde la perspectiva marxista. *Economía y Desarrollo*, 151(1), 161-173.
- De Geyndt, W. (2017). Does autonomy for public hospitals in developing countries increase performance? Evidence-based case studies. *Social science & medicine*, 179, 74-80.
- Díaz, J., Pereira, M., & Suárez, W. (2018). Gobernanza: una visión desde la teoría administrativa. *Revista de Ciencias Humanas y Sociales*(86), 326-357.
- Dubauskas, G. (2016). The Management of public finance literacy for sustainable economical environment. *Journal of security and sustainability issues*, 5, 403-409.
- Felipe, L. I. (2021). *El rol de la administración de la salud en una crisis sanitaria*. Recuperado el 23 de febrero de 2021, de Facultad de ciencias de la Salud: <https://facultades.usil.edu.pe/ciencias-de-la-salud/el-rol-de-la-administracion-de-la-salud-en-una-crisis-sanitaria/>
- Fajardo, M., & Soto, C. (2018). *Gestión financiera empresarial*. Machala: UTMACH.
- Goertzen, M. J. (2017). Introduction to quantitative research and data. *Library Technology Reports*, 53(4), 12-18.
- González, A. F., & López, P. R. (2010). Ecuador: Public Health Genomics. *Public Health Genomics*, 13(3), 171-180.
- Goryakin, Y., Revill, P., Mirelman, A., Sweeney, R., Ochalek, J., & Suhrcke, M. (2017). *Public financial management and health service delivery: a literature review*. London: Overseas Development Institute.
- Gravetter, F. J., & Forzano, L. A. (2018). *Research methods for the behavioral sciences*. London: Cengage Learning.
- Huaman, E. (2018). *La gestión administrativa en el Instituto de Educación Superior Tecnológico Público Cajamarca*. Cajamarca: Universidad Privada del Norte .
- Jiménez-Barbosa, W. G.-K.-G.-D.-P.-S. (2017). Transformaciones del sistema de salud ecuatoriano. *Universidad y Salud*, 19(1), 126-139.
- Klein, L., & Pereira, B. (2016). The survival of interorganizational networks: a proposal based on resource dependence theory. *RAM. Revista de Administração Mackenzie*, 17(4), 153-175.
- Lawson, A. (2015). *Public Financial Management*. Birmingham: University of Birmingham.

- Macías Bermúdez, J. M., Peñafiel Palacios, A. J., Arreaga Farias, G. K., & Tamayo León, J. A. (2020). La contratación pública en el Ecuador, situación actual ante la pandemia de Covid-19. *Revista Universidad y Sociedad*, 12(S (1)), 217-224.
- Matei, A., & Drumas, C. (2015). Corporate Governance and public sector entities. *Procedia Economics and Finance*, 26, 495-504.
- Naciones Unidas. (28 de 02 de 2021). *Naciones Unidas*. Obtenido de <https://www.un.org/es/chronicle/article/la-salud-mundial-antes-y-ahora>
- OECD. (2018). *OECD Draft Policy Framework on Sound Public Governance*. París: OECD.
- Pagani, M. L., Payo, M. A., & Galinelli, B. (2015). *Estudios sobre gestión pública*. Buenos Aires: Subsecretaría para la modernización del estado.
- Panda, B., & Leepsa, N. (2017). Agency theory: Review of theory and evidence on problems and perspectives. *Indian Journal of Corporate Governance*, 10(1), 74-95.
- Perry, J. L., & Christensen, R. K. (2015). *Handbook of public administration*. London: John Wiley & Sons.
- Reynoso, C., Flores, K., & Cardoza, L. (2017). La teoría de recursos y capacidades: un análisis bibliométrico. *Nova Scientia*, 9(2), 411-440.
- Rodríguez, Y. (2018). Modelo de uso de información para la toma de decisiones estratégicas en organizaciones de información. *Transinformação*, 30(1), 51-64.
- Rose, D. A. (2017). The evolution of public health emergency management as a field of practice. *American journal of public health*, 107(s2), s126-s133.
- Ruff, E. C., Matheu, P. A., Ruiz, T. M., & Benites, L. (2018). Fundamentals of human capital management in hospital entities. *Rev Cubana Invest Bioméd*, 37(2), 39-45.
- Shoup, C. (2017). *Public finance*. London: Routledge.
- Taylor, S. J., Bogdan, R., & DeVault, M. (2015). *Introduction to qualitative research methods: A guidebook and resource*. New York: John Wiley & Sons.
- World Health Organization. (2007). *Everybody's business: strengthening health systems to improve health outcomes. WHO's framework for action*. Geneva: World Health Organization.