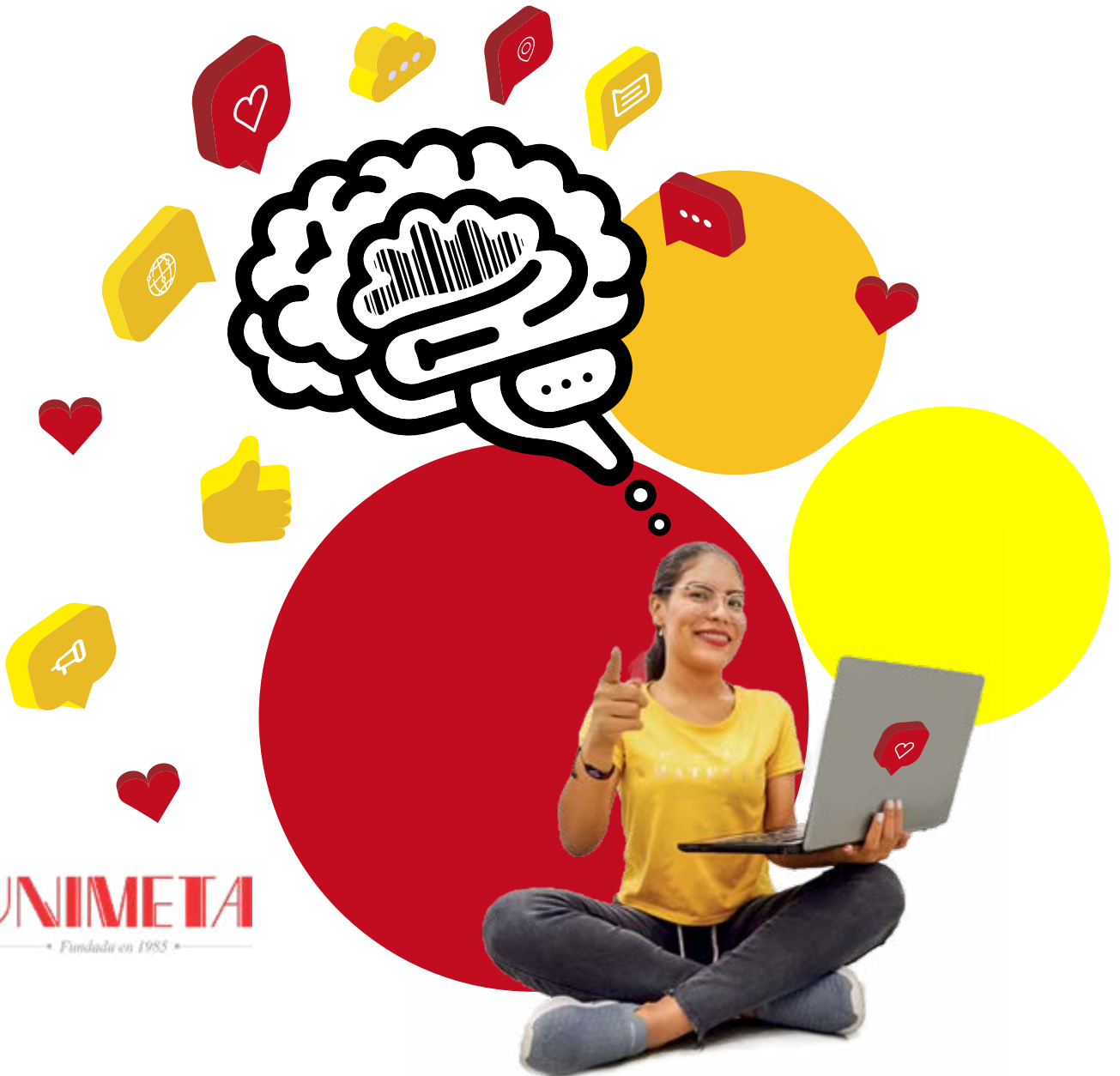


# REVISTA/GEN

GESTIÓN - ESTRATEGIA - NEGOCIOS

ISSN: 2711-4015

*Publicación de la Escuela de Ciencias Administrativas / Edición 5 / Diciembre de 2021*



**UNIMETA**

*• Fundada en 1985 •*

**Revista GEN**

Revista de la Escuela de Ciencias Administrativas  
Corporación Universitaria del Meta - UNIMETA

Presidenta Sala General  
**Nancy Espinel Riveros**

Rectora  
**Leonor Mojica Sánchez**

Vicerrectora Académica y de Investigaciones  
**Luz Elena Malagón Castro**

Vicerrectora de Postgrados y Educación Continuada  
**Claudia Lucía Mojica Sánchez**

Vicerrector Administrativo y de Calidad  
**Manuel Humberto Paérez Baquero**

Secretario General (e)  
**Fernando Alonso Rozo Ortíz**

Coordinadora de Investigaciones  
**Karen Nataly Murcia Zapata**

**Corporación Universitaria del Meta - UNIMETA**  
Carrera 32 No. 34B-26, Campus San Fernando  
Villavicencio, Meta (- Colombia)  
Teléfono: (57-8) 662 1825 Ext. 130  
Fax: 662 1827

www.unimeta.edu.co

Comité Editorial

**Leonor Mojica Sánchez**  
Rectora

**Luz Elena Malagón Castro**  
Vicerrectora Académica y de Investigaciones

**Claudia Lucía Mojica Sánchez**  
Vicerrectora de Postgrados y Educación Continuada

**Luz Elena Malagón Castro**  
Decana Escuela Ciencias Administrativas (e)

**María Alejandra Peñaloza Sarmiento**  
Jefe de Biblioteca "Juan Nepomuceno Mojica Angarita"

**Juan Manuel Bernate Martínez**  
Jefe Centro de Investigaciones de la Escuela de  
Ciencias Administrativas "Florentino González Vargas"  
Editor

**Carol Viviana Castaño Trujillo y Juan Sebastián Cubides Salazar**  
Corrección de Estilo

**Marco Antonio Fula Flórez y Juan Manuel Bernate Martínez**  
Diseño y fotografía

**Revista GEN**  
ISSN 2711-4015  
Número 5  
Diciembre de 2021  
Villavicencio, Meta, Colombia

Encarando los retos actuales de la región, la Revista GEN busca convertirse en un lugar de confrontación intelectual, que permita a una nueva generación la interacción entre investigadores de y en formación desde diferentes ámbitos profesionales: Administradores, contadores, mercadólogos, publicistas, diseñadores, artistas, quienes mantendrán la reflexión dentro de los espacios académicos, emprendiendo vuelos y rompiendo los límites que nos impone la misma sociedad.



# INOCUIDAD DE LAS JUNTAS DIRECTIVAS DE LAS EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO

Por: Luis Fernando Vanegas Rivera  
Profesor TCDE - UNIMETA

## Resumen

No obstante que el título es bastante fuerte, el objetivo del documento es abrir el debate sobre el papel que juega la junta directiva en las empresas sociales del estado que atraviesan momentos complejos con ocasión de la pandemia y que en términos de gobernanza pueda que no jueguen un papel tan relevante como se quisiera. Inicialmente, se presenta un acervo de perspectivas de gobernanza respecto de a la teoría de la agencia y teoría de la gobernabilidad para luego hacer una aproximación empírica de un caso particular sobre el cual se acopian recursos de respuesta sobre diversos temas elevados a la calidad de acuerdos, por parte de la junta, sobre los cuales se desarrolla una descriptiva estadística y se dejan abiertas unas conclusiones para abrir la discusión sobre el papel de las juntas directivas en los hospitales públicos.

## Desarrollo

El papel que juegan las Juntas Directivas en las Empresas Sociales del Estado [ESE] requiere de reformas audaces que faciliten la toma de decisiones articuladas en los términos de gobernanza para dar respuesta a las apremiantes necesidades de salud en materia de servicio y cobertura de la población.

En el presente artículo se pretende abrir el debate sobre la inocuidad de las Juntas Directivas como participes de los mecanismos de gobernanza (de la política pública y de la actividad ordinaria) en las Empresas Sociales del Estado evaluadas a partir de las decisiones que normalmente se toman en las sesiones ordinarias y extraordinarias y que para constancia se elevan a la calidad de acuerdo.

El acuerdo es un documento oficial que tiene unos considerandos y en el cual se resuelve

sobre un tema en específico acorde con los parámetros que invocan leyes, decretos, resoluciones y sentencias resultado de un consenso de la Junta Directiva y que va firmado por el presidente de la junta que es delegado del Alcalde (como se presentará mas adelante) y el Gerente de la ESE quien oficia como secretario de la junta directiva.

Para lograr el objetivo primero se presenta la conformación de las empresas sociales del estado y una crítica inicial a la dificultad que existe para considerarlas una empresa, para considerarlas sociales y para que representen al Estado. Posteriormente se presenta un resumen ejemplificante de las decisiones de la Junta Directiva de un hospital de segundo nivel durante 4 años elevadas a la calidad de acuerdo y se desarrolla una crítica sobre las decisiones propias y las decisiones refrendadas del gobierno nacional, gobierno municipal o del ente territorial por temas.

El por qué se elige formar empresa es un interrogante que bien desarrolla Ronald Coase (1937). La transformación de los hospitales públicos en Empresas Sociales del Estado y en consecuencia gozan de autonomía administrativa, patrimonio propio, personería jurídica, y

de independencia financiera, esto significa que deben atender leyes de mercado en la generación de sus ingresos y adoptar el peso de la representación del Estado frente a la demanda insatisfecha de servicios de salud de los usuarios, en una dinámica en la que el que recibe el servicio no paga, el que paga no ordena y el que ordena elude prestar el servicio, dilata los tiempos, no autoriza la atención o por último lo glosa y/o no lo paga o lo paga parcialmente. En esa medida los incentivos naturales de mercado son inexistentes; las asimetrías de información, riesgo moral y selección adversa no permiten configurar papeles bien definidos de oferta y demanda.

Las Empresas Sociales del Estado se convierten en agentes que no logran reflejar las características que se les exige en su nombre institucional (Verbi gracia "Hospital Meissen II Nivel ESE), es decir, que no son propiamente una empresa porque el objetivo básico financiero está subordinado a la prestación de un servicio público (ahora considerado derecho fundamental), tal como se reza la Sentencia T121 de 2015 de La Corte Constitucional (Sentencia T-121/15, 2015) y refrenda la Ley 1751 de 2015 "Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan



otras disposiciones” y en consecuencia cumplir el objetivo básico financiero pasa a un segundo plano.

La administración pública se diferencia de la administración privada en cuanto al fin perseguido y a los medios de acción que utiliza. En efecto, mientras la administración privada se propone un fin egoísta, representado en un interés particular; la administración pública persigue un interés general, representado en el bien común (Rodríguez R., 2008), situación que refuta la posición ortodoxa del párrafo anterior.

Las ESE no se pueden considerar Sociales por la disyuntiva que existe en el concepto al que se acude en la creación de las mismas (premisas de autosostenibilidad o transferencia de obligaciones por parte del Estado); sin embargo se consideran sociales por cuanto por medio de ellas se prestan servicios de salud y constituyen una “categoría especial de entidad pública descentralizada”, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa (Congreso de la República de Colombia, 1993).

Las características del régimen especial, según el Artículo 15 del Decreto 1876 de 1994 establece que estas empresas sociales del Estado estarán sujetas, por regla general, al

régimen jurídico propio de las personas de derecho público, mientras que el artículo 16 ibíd. estipula que en materia de contratación se aplicarán las normas del derecho privado y los contratos estarán sujetos a la contratación ordinaria, no obstante que el propósito es facilitar los mecanismos de contratación para adquirir materiales e insumos médicos de los cuales pueda depender una vida esta situación implica que se transfiere la obligación del Estado a manos de la administración de turno quien obra con recursos limitados por las condiciones del mercado que enfrenta.

La obligación de velar por la vida de los usuarios del sistema general de seguridad en salud es de las Instituciones Prestadoras de Salud, con una clara asimetría entre la transferencia de obligaciones y flujo de recursos que garanticen la prestación de servicios. Por ese motivo es que no se debe considerar del Estado en el estricto sentido, como dice Franco, le podría a uno hacer pensar, a la ligera, que la ley 1438 nos permite, a diferencia del pasado, mostrar una transición de un sistema de salud basado en el mercado hacia otro más estatista (Franco Giraldo, 2011), cuando en realidad la evidencia señala a la salud como un mercado regulado.



Fotografía: Juan Manuel Bernate Martínez

Adicionalmente, en las disposiciones generales de la Ley 1438 de 2011 se establece que los lineamientos relacionados con las finanzas se consideran en un marco de sostenibilidad, por lo tanto, en buena medida, controvierten el espíritu de lo social y la posibilidad de que el Estado demuestre su presencia con transferencia de recursos (como pasa en la educación) que aproximen el servicio al consumidor, con giros directos a la oferta de servicios, y no a quienes constituyen la demanda, utilizando mecanismos como subsidios a la oferta con el fin de garantizar la prestación y calidad de servicios.

Estas consideraciones hacen parte del Statu Quo de las Empresas Sociales del Estado que se obligan en el marco de autosostenibilidad que se les exige, a generar sus propios ingresos; con los esfuerzos que supone lograr recursos suficientes para atender la demanda espontánea de servicios de salud, en donde existe una regulación que repele las fuerzas del mercado y materializa la salud como un bien público en virtud de la obligatoriedad de atención de urgencias, por la puerta grande que con mucha frecuencia salva vidas pero compromete las finanzas institucionales obligatoriedad que contempla la ley 1438 de 2011.

Antonio Camou plantea una definición amplia de gobernabilidad rescatando su carácter multidimensional y relacional, como se cita en (Mayorga & Córdova). Esta hipótesis supone que la gobernabilidad debe ser entendida como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz. Esta perspectiva permite estimar grados de gobernabilidad (entre gobernabilidad e ingobernabilidad) y analizar grados y niveles de gobernabilidad entorno a tres ámbitos principales: 1. el nivel de la cultura política, 2. acuerdos en torno al papel del Estado y 3. sus políticas públicas y estratégicas

La teoría de agencia es el pilar de la economía institucional, recoge varios elementos y enfoques como la teoría de los costos de transacción en la que interactúan dos agentes que divergen en sus intereses que son el agente y el principal. Se supone que el principal por su naturaleza de cuerpo directivo delega en el agente, el gerente, la autoridad para enfrentar de determinadas formas y acciones de la actividad relacionada con los objetivos de la empresa, y el alcance de la sostenibilidad económica de largo plazo (Castaño, 1999).

Los *Stakeholders* también ejercen influencia sobre las dinámicas de contratación y pueden presentar comportamientos oportunistas sobre esto que Jensen y Meckling definen varios tipos de supervisión y formas de control entre los que enumera también las supervisiones de las juntas directivas de la empresa, en relación con los sistemas formales de control, las restricciones presupuestales y los sistemas de retribución por incentivos que consisten en vincu-

lar a la estructura de propiedad a los gerentes mediante el pago con acciones de la empresa y vincula su remuneración a los resultados de la empresa (Jensen y Meckling. 1976).

Lo que se busca fundamentalmente es reducir o suprimir el oportunismo del gerente o del cuerpo directivo de las empresas que son personas asalariadas y en el caso de las ESE, personal de libre nombramiento y remoción

AÑO	Total acuerdos	Presupuesto	Talento humano	Plan de gestión	Contratación	PSFF
2012	26	19	3	1	1	1
2013	31	24	1	1	1	2
2014	29	18	1	4	2	3
2015	25	12	3	2	2	2
	111	73	8	8	6	8
<b>Proporciones</b>		66%	7%	7%	5%	7%

de tal forma que haya un mínimo de pérdida residual explicada por la mitigación de la ambición personal.

En las Empresas Sociales del Estado el nivel de la cultura política puede ser revisado a partir de la conformación de la Junta; la Junta Directiva de las ESE es un cuerpo colegiado de conformación heterogénea reglamentado mediante Decreto 1876 de 1994 “por medio del cual se

reglamentan los artículos 96, 97 y 98 de la Ley 100 de 1993” el cual reguló el mecanismo de conformación de las Juntas Directivas de las ESE de carácter territorial, en el caso de las ESE de II Nivel de atención, en Bogotá, la conformación es la siguiente:

1. El Alcaldesa Mayor de Bogotá, o su delegado o representante quien la presidirá
2. El Secretario Distrital de Salud o su de-



legado

3. Un representante del Estamento Científico de la Institución elegido mediante voto secreto por y entre los funcionarios de la ESE que tengan título profesional en áreas de la salud, cualquiera sea su disciplina.
4. Dos representantes de la comunidad elegidos así:
  - a. Un representante elegido por las Alianzas o Asociaciones de Usuarios legalmente establecidas, mediante convocatoria realizada por la Dirección Distrital de Salud
  - b. Un representante elegido por los gremios de la producción del área de influencia de la Empresa Social del Estado.
5. Un representante elegido por los gremios de la producción del área de influencia de la ESE

La cultura política intenta ser fortalecida con la conformación heterogénea antes descrita por la reglamentación correspondiente, sin embargo, tal como se presentará a continuación, la evaluación por resultados muestra la baja incidencia de la colegiatura como consecuencia

de una extendida y muy surtida normatividad.

Las decisiones de la Junta Directiva son tomadas de forma regular en las sesiones deben ser elevadas a la calidad de acuerdo, a continuación, se presenta el resumen por temas de los Acuerdos de la Junta Directiva de un hospital de segundo nivel de 2012 a 2015.

Fuente: Elaborado por los autores con base en el Archivo de acuerdos de un hospital de II nivel de atención

De los 111 Acuerdos que se firmaron en 4 años, el 66% corresponden a temas presupuestales; en la conformación de la Junta Directiva, el representante del Alcalde procede de la Secretaría de Hacienda y esto garantiza que domina el tema; las propuestas sobre el tema presupuestal están subordinadas a la regulación, principalmente al Decreto 111 de 1996 "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico de Presupuesto, en general, el Decreto resume en detalle las posibilidades legales de los movimientos presupuestales, los cuales, bajo el principio de buena fe, son manejados por un profesional de presupuesto, el Director Financiero y el Subgerente Administrativo y Financiero. Adicionalmente los movimientos

presupuestales de mayor importancia están avalados por el Departamento Financiero de la Secretaría de Salud y Refrendados por la Secretaría de Hacienda. Suponiendo un error en los movimientos presupuestales, el juicio de responsabilidades recae sobre quienes detentan el conocimiento, en cuyo caso, la figura de la Junta Directiva no asume responsabilidad directa, ni objeta las propuestas de la administración, por lo menos no, en alguno de los 73 acuerdos destinados para ajuste presupuestal durante los 4 años observados.

El 7 % del total de los acuerdos tiene relación con temas de Talento Humano, como convocatoria para gerente, aumentos salariales y modificaciones al manual específico de funciones. El Parágrafo del artículo 12 de la ley 4 de 1992 dice que al Gobierno Nacional le corresponde señalar el límite máximo salarial de los servidores públicos de las entidades territoriales, guardando equivalencias con cargos nacionales del orden nacional y fija los límites máximos. La Secretaría Distrital de Hacienda concierta el incremento para los empleados públicos del Distrito, por lo tanto, la Junta Directiva solo puede refrendar las decisiones que la administración presenta y que llegan como directrices distritales; el manual y la con-

vocatoria corresponden a temas de dominio del Departamento Administrativo del Servicio Civil, institución cuya función básica es asesorar jurídica y técnicamente a las entidades del Distrito Capital en los temas de gestión pública relacionados con la Administración de Personal y el Desarrollo Organizacional, mediante acciones de capacitación, apoyo, conceptualización, y asesoría a los servidores públicos del distrito en dichas materias.

El 7% de los acuerdos se relacionan con decisiones sobre el programa de saneamiento fiscal y financiero. Cuando se presenta una descompensación de las finanzas y se materializa y persiste el déficit es imperativo adoptar un programa de saneamiento fiscal y financiero. En el decreto 192 de 2001 en su artículo 11, el cual es reglamentario de la Ley 617 de 2000, presenta la siguiente definición de Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero:

Se entiende como un programa integral, institucional, financiero y administrativo que cubra la entidad territorial y que tenga por objeto restablecer la solidez económica y financiera de la misma mediante la adopción de medidas de reorganización administrativa, racionalización del gasto, reestructuración de

la deuda, saneamiento de pasivos y fortalecimiento de los ingresos.

El flujo financiero de los programas de Saneamiento Fiscal y Financiero consigna cada una de las rentas e ingresos de la entidad, el monto y el tiempo que ellas están destinadas al programa, y cada uno de los gastos claramente definidos en cuanto a monto, tipo y duración. Este flujo se acompaña de una memoria que presenta detalladamente los elementos técnicos de soporte utilizados en la estimación de los ingresos y de los gastos.

Este programa es obligatorio siempre que los hospitales queden calificados con riesgo Medio o Alto en evaluación definida mediante la Resolución 2509 de agosto 29 de 2012 y es de obligatorio cumplimiento so pena de incurrir en una sanción consistente en la intervención por parte de la Superintendencia Nacional de Salud; para la presentación del programa de saneamiento fiscal y financiero se tiene un plazo de 60 días calendario, contados a partir de la fecha de expedición de la resolución. Una vez se presenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público emite un concepto de viabilidad, por lo tanto, el ejercicio de presentación corresponde a la administración de turno,

quienes son los que conocen los alcances de los compromisos y la Junta Directiva no juega un papel protagónico en la definición, ni en la adopción, en la cual se remiten a permitir que el Gerente presente el programa, situación que refleja una vez más la tesis de inocuidad de las juntas directivas.

En las observaciones hasta ahora desarrolladas se resume la actividad de la Junta Directiva correspondiente al 80 % de los acuerdos de 4 años, es decir que el 80% de las decisiones que se elevan a la calidad de acuerdo tienen correspondencia con medidas que deben ser de obligatorio cumplimiento y por tanto no se deciden, se refrendan. Es muy probable que una visión superficial considere permita considerar que esta sea evidencia necesaria y suficiente para considerar la inocuidad de las Juntas Directivas, argumentos sujetos a la controversia adecuada en materia de institucionalidad a la luz del conveniente equilibrio de poderes que se deriva de la relación de agente principal.

La discusión se abre con relación a dos elementos fundamentales el primero sobre la cantidad de las actuaciones en las que la junta directiva realmente genera lineamientos gerenciales como corresponde con la estructura

de gobernanza y segundo por la profundidad de las decisiones que genera o refrenda lo que podría tener correspondencia con un cuerpo técnico que probablemente limite en buena medida la autonomía administrativa declarada legalmente en la creación de las ESE situación que sería objeto de otro documento o de otra discusión relacionada con la gobernanza.

### Bibliografía

- Castaño, A. (1999). *Teoría de la agencia y sus aplicaciones*.
- Coase, R. H. (1937). The nature of the firm. *Económica*, 4(16), 386-405.
- Congreso de la República de Colombia. (23 de diciembre de 1993). Ley 100 de 1993. "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones"(Artículo 194). Bogotá D.C., República de Colombia.
- El Presidente de la República de Colombia. (agosto de 3 de 1994). Decreto 1876. *Por el cual se reglamentan los artículos 96, 97 y 98 del Decreto Ley 1298 de 1994 en lo relacionado con las Empresas Sociales del Estado*. Bogotá .
- Franco Giraldo, A. (2011). Ley 1438 de 2011: Entre superflua y disuasiva. *biblioteca-digital.udea.edu.co*.

Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the

firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of financial economics*, 3(4), 305-360.

Mayorga, F., & Córdova, E. (s.f.). *Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina. Working Paper NCCR Norte-Sur*.

Ministerio de Salud y Protección Social. (enero de 2016). *Política de atención integral en salud*. Bogotá .

Osimo, D. (2011). *Benchmarking e-goverment in web 2.0*. Obtenido de Policy-making 2.0: a refined model: <https://egov20.wordpress.com/2011/07/14/policy-making-2-0-a-refined-model/>

Rodríguez R., L. (2008). *Derecho Administrativo General y Colombiano*. Bogotá - Colombia: Editorial Temis S.A.

Sentencia T-121/15, Expediente T-4.574.405 (Corte Constitucional 26 de marzo de 2015).

**UNIMETA**

Fundada en 1985

**#CREATU  
HISTORIA**

Matrículas

**2022-1**

abiertas



Institución de Educación Superior  
Unimeta  
Ministerio de Educación Nacional

Más información

322 848 8208 - 322 848 8209 - 322 848 8204  
promocioninstitucional@unimeta.edu.co