

**MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL****RESOLUCIÓN NÚMERO 3467 DE 2012****(25 OCT 2012)**

Por la cual se adopta el Manual de Condiciones para el Diseño y Adopción del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero por parte de las Empresas Sociales del Estado del nivel territorial, categorizadas en riesgo medio o alto

EL MINISTRO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

En ejercicio de las facultades legales, en especial, de las conferidas en el artículo 81 de la Ley 1438 de 2011 y,

CONSIDERANDO

Que la Ley 1438 de 2011 establece en su artículo 81 que comunicada la información de determinación del riesgo, las Empresas Sociales del Estado categorizadas en riesgo medio o alto, deberán dentro de sesenta (60) días calendario, siguientes, someterse con el acompañamiento de la Dirección Departamental o Distrital de Salud a un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, en las condiciones que determine este Ministerio.

Que en virtud de lo anterior, se hace necesario mediante la presente resolución, adoptar el Manual a través del cual, se establezcan las condiciones para el diseño y adopción de los programas de saneamiento fiscal y financiero por parte de las Empresas Sociales del Estado del nivel territorial, categorizadas en riesgo medio o alto.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

Artículo 1. Adopción del Manual. Adóptese el Manual de Condiciones para el Diseño y Adopción de los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero por parte de las Empresas Sociales del Estado del nivel territorial, categorizadas en riesgo medio o alto, contenido en el anexo técnico que hace parte integral de la presente resolución.

Artículo 2. Vigencia. La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá, D.C., 25 OCT 2012


ALEJANDRO GAVIRIA URIBE
Ministro de Salud y Protección Social



Continuación de la resolución "Por la cual se adopta el Manual de Condiciones para el Diseño y Adopción del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero por parte de las Empresas Sociales del Estado del nivel territorial, categorizadas en riesgo medio o alto"

ANEXO TECNICO

Manual de condiciones para el diseño y adopción del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero por parte de las Empresas Sociales del Estado del nivel territorial categorizadas en riesgo medio o alto

La Ley 1438 de 2011 en el artículo 80 le ordena al Ministerio de Salud y Protección Social la determinación y comunicación a las Direcciones Departamentales, Distritales y Municipales de salud, del riesgo de las Empresas Sociales del Estado del nivel territorial, en atención a su situación financiera.

El artículo 81 de la citada Ley ordena que las Empresas Sociales del Estado categorizadas en riesgo medio o alto deben someterse a un Programa de saneamiento fiscal y financiero, dentro de los siguientes sesenta (60) días calendario a la comunicación de la información sobre la determinación del riesgo, con el acompañamiento de la Dirección Departamental o Distrital de Salud, en las condiciones que determine el Ministerio de Salud y Protección Social. La no de adopción del Programa por parte de la Empresa Social del Estado será causal de intervención por parte de la Superintendencia Nacional de Salud.

En cuanto al incumplimiento del Programa de saneamiento fiscal y financiero, el artículo 82 de la Ley, establece que si con su implementación una Empresa Social del Estado en riesgo alto no logra categorizarse en riesgo medio, deberá adoptar una o más las siguientes medidas: acuerdos de reestructuración de pasivos, intervención por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, liquidación, supresión o fusión de la entidad.

En reglamentación del artículo 80, el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 2509 del 29 de agosto de 2012, definió la metodología para la categorización del riesgo de las Empresas Sociales del Estado del nivel territorial y efectuó la categorización del riesgo para la vigencia de 2012.

El presente manual tiene por objeto establecer las condiciones para el diseño y adopción de los Programas de saneamiento fiscal y financiero por parte de las Empresas Sociales del Estado del nivel territorial categorizadas en riesgo medio o alto por parte del Ministerio de Salud y Protección Social. Su contenido es de obligatoria aplicación por parte de estas ESE, así como de las Direcciones Departamentales y Distritales de Salud respectivas.

En él se presentan la definición y alcances del Programa de saneamiento fiscal y financiero de la Empresa Social del Estado y se abordan los contenidos que deben ser tenidos en cuenta para el diseño y adopción de estos Programas.

1 Definición del Programa de saneamiento fiscal y financiero

Un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero es un programa integral, institucional, financiero y administrativo de la Empresa Social del Estado, que tiene por objeto restablecer su solidez económica y financiera, con el propósito de asegurar la continuidad en la prestación del servicio público de salud mediante la aplicación de medidas de reorganización administrativa, racionalización del gasto, saneamiento de pasivos, reestructuración de la deuda, fortalecimiento de los ingresos, incremento de la productividad, implementación del Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad y mejoramiento de los procesos de captura, consolidación, análisis y uso de la información. Lo anterior, en función del diseño, operación y

Continuación de la resolución "Por la cual se adopta el Manual de Condiciones para el Diseño y Adopción del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero por parte de las Empresas Sociales del Estado del nivel territorial, categorizadas en riesgo medio o alto"

sostenibilidad de la red de prestación de servicios definida por la Dirección Departamental o Distrital de Salud.

La ejecución del Programa debe basarse en un flujo financiero, en el cual se deben registrar cada una de las rentas e ingresos de la Empresa Social del Estado, el monto y el tiempo en que ellas estarán destinadas al programa y cada uno de los gastos claramente definidos en cuanto monto y tipo. Igualmente, deberá indicar el período de tiempo en que se sanearán los pasivos y las fuentes de ingresos con las cuales se financiarán. Este flujo se acompañará de una memoria que presenta detalladamente los elementos técnicos de soporte utilizados en la estimación de los ingresos y de los gastos.

El Programa de saneamiento fiscal y financiero de la Empresa Social del Estado contendrá como mínimo los siguientes elementos:

- a. Acto administrativo de adopción del Programa, teniendo en cuenta los términos previstos en el artículo 8 de la Resolución 2509 de 2012.
- b. Documento con el resultado del análisis de la situación financiera de la institución, teniendo en cuenta los aspectos incluidos en el presente manual.
- c. Documento con las medidas definidas para la superación de las causas de los problemas asociados al riesgo fiscal y financiero, de acuerdo con lo establecido en el presente manual.
- d. Documento con las medidas adoptadas para el mejoramiento de procesos de captura, consolidación, análisis y uso de la información financiera, administrativa y de producción y calidad de servicios de salud y para el fortalecimiento de la gestión institucional.
- e. Flujo financiero que consigna cada uno de los ingresos y los gastos de la Empresa Social del Estado y el plan de saneamiento de pasivos, acompañados de un documento que detalle los elementos técnicos de soporte utilizados en la estimación de los ingresos y de los gastos.
- f. Matriz de seguimiento con las metas, indicadores y tiempos asociados a cada medida incluida en el Programa.

La Empresa Social del Estado conservará los soportes y documentos utilizados para el diseño del Programa, los cuales podrán ser requeridos en cualquier momento por parte de la Dirección Departamental o Distrital de Salud o el Gobierno Nacional.

La viabilidad y la correspondiente vigencia, así como el monitoreo, seguimiento y evaluación de los Programas de saneamiento fiscal y financiero, serán definidos conforme a la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

2 Rol de las Direcciones Departamentales y Distritales de Salud

Durante el diseño y adopción del Programa de saneamiento fiscal y financiero por parte de la Empresa Social del Estado de nivel territorial, las Direcciones Departamentales y Distritales de Salud realizarán las siguientes acciones:

- a. Acompañamiento y asistencia técnica a la Empresa Social del Estado en el diseño e implementación del Programa de saneamiento fiscal y financiero, que permitan el cumplimiento de las condiciones y términos definidos en el presente manual.

Continuación de la resolución "Por la cual se adopta el Manual de Condiciones para el Diseño y Adopción del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero por parte de las Empresas Sociales del Estado del nivel territorial, categorizadas en riesgo medio o alto"

- b. Definición del rol de la Empresa Social del Estado en el marco del diseño de la red departamental o distrital de servicios, que permita la determinación del portafolio de servicios y los requerimientos para ajustarse al mismo.
- c. Participación en la definición de medidas asociadas a la reorganización de la institución tales como liquidación o fusión con otras entidades que operan en el territorio.
- d. Acompañamiento para el mejoramiento de los procesos de captura, consolidación, análisis y uso de la información de producción y calidad de servicios, financiera y presupuestal de la institución.
- e. Establecimiento del monto del gasto en condiciones de eficiencia que no es posible cubrir con los ingresos por venta de servicios y posibles fuentes de ingresos que aseguren la continuidad en la prestación de servicios.
- f. Definición de fuentes de recursos para el saneamiento de pasivos, que no sea posible cubrir con el ahorro generado por la aplicación del Programa.

Cuando se trate de Empresas Sociales del Estado del nivel municipal, la Dirección Departamental de Salud podrá coordinar las acciones aquí previstas con la Dirección Municipal de Salud.

3 Diseño del Programa de saneamiento fiscal y financiero

El Programa de saneamiento fiscal y financiero se construye a partir del conocimiento detallado de la situación financiera, fiscal e institucional de la Empresa Social del Estado, por medio de la cual se proyecta un flujo financiero soportado en cada uno de los ingresos y gastos, evaluando además las funciones desarrolladas respecto a su estructura organizacional y el costo de la misma, determinando las posibles fuentes generadoras de ahorro para financiar el pago de los pasivos registrados y alcanzar la viabilidad y sostenibilidad financiera y económica en el tiempo. Lo anterior, en función del diseño, operación y sostenibilidad de la red de prestación de servicios definida por la dirección departamental o distrital de salud.

La información para el análisis de la situación de la Empresa Social del Estado y la definición de las medidas a lugar, debe ser consistente con la reportada periódicamente por la institución en cumplimiento de lo establecido en el Decreto 2193 de 2004, y los soportes de la misma, para efectos de los detalles para cada concepto.

3.1 Análisis de procesos asociados a la gestión de información

Análisis de los procesos asociados a la captura, consolidación, análisis y uso de la información de producción y calidad de servicios, administrativa, financiera y presupuestal de la institución, así como del estado de reporte a otras instancias como la Dirección Territorial de Salud, el Ministerio de Salud y Protección Social, la Superintendencia Nacional de Salud y la Contaduría General de la Nación, entre otros.

3.2 Análisis de la situación financiera de la Empresa Social del Estado

Este análisis deberá contemplar las causas asociadas al desequilibrio entre ingresos y gastos y la capacidad financiera de la Empresa Social del Estado para cubrir sus gastos de funcionamiento y de operación a partir de los ingresos

Continuación de la resolución "Por la cual se adopta el Manual de Condiciones para el Diseño y Adopción del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero por parte de las Empresas Sociales del Estado del nivel territorial, categorizadas en riesgo medio o alto"

recaudados por venta de servicios, así como las fuentes posibles de financiación de los pasivos. Igualmente deberán analizarse el gasto asociado al servicio a la deuda y los gastos contingentes. Para ello se deberán tener en cuenta como mínimo, los siguientes aspectos:

a. Comportamiento de la producción de servicios y uso de la capacidad instalada

Este aspecto involucra la evaluación de la composición y evolución de la producción de servicios y uso de la capacidad instalada desagregada por tipo de servicio y pagador. El análisis deberá tener en cuenta la información de los tres (3) últimos años.

b. Composición y evolución de los ingresos recaudados

El examen de la composición y evolución de los ingresos recaudados se deberá realizar desagregado por tipo de ingreso y pagador y la proporción frente a los ingresos reconocidos. Se deberá analizar la información de las tres (3) vigencias anteriores, el presupuesto definitivo de la vigencia actual y la ejecución mensualizada a la fecha de diseño del Programa.

El análisis de los ingresos debe incluir la revisión de los contenidos y condiciones de los contratos de venta de servicios de salud suscritos con los diferentes pagadores en la vigencia fiscal anterior y la vigencia en curso, tomando en consideración para cada contratante la duración, valor, mecanismos de pago, tarifas pactadas, servicios facturados, cobrados, pagados y glosados.

c. Composición y evolución de los gastos

Este análisis se realizará de forma desagregada por concepto, con la información de las tres (3) vigencias anteriores, el presupuesto definitivo de la vigencia actual y la ejecución mensualizada a la fecha de diseño del Programa.

El análisis del gasto debe incluir la revisión de la planta de personal vigente incluyendo la clasificación de los empleos, asignaciones básicas, beneficios extralegales y régimen de cesantías. Igualmente deben analizarse las convenciones colectivas vigentes, los pensionados a cargo, y situación frente al pasivo prestacional.

También debe involucrar la revisión de los contratos para la provisión de servicios personales indirectos a través de personas naturales o jurídicas de la vigencia fiscal anterior y la vigencia en curso, involucrando el objeto del contrato, periodicidad, valor total, valor por mes e intensidad laboral en número de horas.

Con relación a los gastos por conceptos diferentes al recurso humano se deberán analizar las compras de la vigencia fiscal anterior y la vigencia en curso, discriminando por tipo de elemento (medicamentos, dispositivos e insumos, entre otros) y mecanismos utilizados para la adquisición.

En caso de tener servicios tercerizados se deberá tomar en consideración la relación de los contratos o convenios suscritos, objeto, duración, valor total y mensual, al igual que las especificaciones del contrato.

Continuación de la resolución "Por la cual se adopta el Manual de Condiciones para el Diseño y Adopción del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero por parte de las Empresas Sociales del Estado del nivel territorial, categorizadas en riesgo medio o alto"

d. Análisis de estados financieros

Se deberán analizar los indicadores financieros a través del balance y estado de resultados. Para el análisis de los estados financieros se tomarán los correspondientes a la vigencia anterior y de lo corrido de la vigencia en curso.

e. Análisis de las cuentas por cobrar

La evaluación de las cuentas por cobrar deberá incluir la composición y edad de la cartera, radicada y no radicada. Este análisis deberá incluir por cada deudor, el valor y edad de la cartera, así como el valor y las causas de las glosas y devoluciones.

f. Evaluación de los pasivos

Para este análisis se deberá considerar la composición de los pasivos por tipo, edad y exigibilidad, así como la gestión de pasivos contingentes, teniendo como base el reporte de pasivos del mes anterior a la elaboración del análisis. En el caso de pasivos financieros se deberán identificar las condiciones de los mismos: intereses, amortización, saldo, período de gracia y garantías.

También se deberá realizar la revisión de las obligaciones potenciales originadas en litigios o demandas instauradas contra la Empresa Social del Estado, identificando el estado actual del proceso, estimando su valor y la probabilidad de fallo en contra.

g. Aspectos del contexto de la Empresa Social del Estado

Aspectos o factores del contexto en el cual opera la Empresa social del Estado que expliquen las causas de su situación. En este punto se considerarán las condiciones de mercado en el cual opera la institución.

4 Medidas para la superación de los problemas asociados con el riesgo fiscal y financiero

A partir del análisis de la situación de la Empresa Social del Estado se identifican y definen las medidas para superar las causas de los problemas asociados al riesgo fiscal y financiero.

4.1 Condiciones y criterios para el diseño de las medidas

Para la definición de las medidas del Programa de saneamiento fiscal y financiero y la formulación del flujo financiero, se tendrán en cuenta las siguientes condiciones y criterios:

- a. Las metas de producción de servicios deberán sustentarse en la información histórica, el diseño de red definida por la Dirección Departamental o Distrital de Salud, el portafolio de servicios habilitado por la institución y las expectativas de contratación con los diferentes pagadores del Sistema.
- b. La proyección de los ingresos recaudados deberá realizarse a partir del valor mínimo en las tres últimas vigencias de los siguientes indicadores: (i) porcentaje de recaudo corriente sobre ingresos reconocidos de la operación corriente y (ii) porcentaje de recaudo de vigencias anteriores sobre cuentas por cobrar menores a 360 días a 31 de diciembre de la vigencia anterior. Es

Continuación de la resolución "Por la cual se adopta el Manual de Condiciones para el Diseño y Adopción del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero por parte de las Empresas Sociales del Estado del nivel territorial, categorizadas en riesgo medio o alto"

necesario tener en cuenta los efectos atribuibles al proceso de unificación de planes de beneficios y la universalización del aseguramiento, dada su influencia en la determinación del mercado potencial. Por lo anterior se debe considerar la tendencia decreciente que tienen los ingresos por venta de servicios a las entidades territoriales.

- c. La proyección de gastos deberá estar asociada a la producción de servicios, en función de la proyección de ingresos recaudados, atendiendo lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1508 de 2012 y teniendo en cuenta las medidas de racionalización del gasto incluidas en el Programa.
- d. El Plan de saneamiento de pasivos deberá tener en cuenta los recursos derivados del ahorro generado por la aplicación del Programa, la posibilidad de obtener recursos territoriales destinados a éste propósito y la aplicación de medidas tales como la promoción de acuerdos de reestructuración de pasivos.
- e. En conjunto con la Dirección Departamental o Distrital de Salud se deberá establecer la necesidad y viabilidad de la adopción de medidas dirigidas a la reorganización de la institución o su posible fusión con otras entidades que operan en el territorio, y la determinación del monto del gasto que en condiciones de eficiencia no es posible cubrir con los ingresos por venta de servicios, así como las posibles fuentes de ingresos para cubrir este monto.

4.2 Diseño de las Medidas

Las medidas propuestas para la resolución de las causas de los problemas relacionados con el riesgo de la entidad, deben involucrar al menos las siguientes:

a. Mejoramiento de los procesos de información y calidad de servicios

Medidas dirigidas al mejoramiento de los procesos de captura, consolidación, análisis y uso de la información financiera, administrativa y de producción y calidad de servicios de salud, así como el oportuno reporte a otras instancias.

b. Producción de servicios

Medidas asociadas a la producción de servicios de salud, incluyendo el ajuste del portafolio con el fin de adecuarlo a las necesidades de los usuarios en función del diseño de la red de prestación de servicios definida por la Dirección Departamental o Distrital de Salud.

c. Incremento de los ingresos recaudados

Intervenciones relacionadas con el aumento de los ingresos recaudados, incluyendo estrategias de crecimiento de las ventas y mejoramiento de los procesos de facturación y recaudo y depuración de la cartera con desarrollo de acciones inmediatas para su recuperación. En el caso de Empresas Sociales del Estado del nivel territorial, con condiciones de mercado especiales, se deberá establecer en conjunto con la entidad territorial el monto del gasto en condiciones de eficiencia que no es posible cubrir con los ingresos por venta de servicios y las posibles fuentes de financiación.

J

Cuevas

Continuación de la resolución "Por la cual se adopta el Manual de Condiciones para el Diseño y Adopción del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero por parte de las Empresas Sociales del Estado del nivel territorial, categorizadas en riesgo medio o alto"

d. Disminución y racionalización de los gastos

Acciones que busquen adecuar los gastos a las necesidades de prestación de servicios y a los ingresos recaudados, utilizando mecanismos que incentiven la eficiencia en la utilización de los recursos incluyendo la eliminación de gastos innecesarios, la revisión de la legalidad de las pensiones vigentes, la supresión de cargos posterior a su vacancia por retiro o jubilación del trabajador, la utilización de mecanismos de compras de insumos que reduzcan los costos de los mismos.

e. Determinación del ahorro por la aplicación del Programa

Con base en los resultados de las medidas mencionadas en los numerales anteriores, se deberá determinar el ahorro generado por la aplicación del Programa, el cual debe ser destinado prioritariamente al saneamiento de los pasivos y posteriormente para constituir un fondo de contingencias o para cubrir gastos de inversión como mejoramiento de la infraestructura hospitalaria y dotación de equipos.

f. Saneamiento de pasivos

Medidas asociadas al saneamiento de pasivos, incluyendo renegociación de la deuda en condiciones y plazos benéficos y determinación de acciones mediante las cuales la Empresa Social del Estado espera amortizar las obligaciones existentes y las fuentes de recursos con las que serán atendidas, incluyendo entre otros los recursos provenientes del ahorro generado por la aplicación del Programa, e ingresos de las diversas fuentes nacionales o territoriales que se destinen para sanear el pasivo del Sistema de Seguridad Social en Salud con las instituciones públicas prestadoras de servicios de salud. Se definirá un plan de pagos de las obligaciones teniendo en cuenta las prelación definidas en la ley.

En atención a lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley 1438 de 2011, se podrá incluir como una medida asociada al saneamiento de pasivos, la promoción de acuerdos de reestructuración de pasivos de que tratan las Leyes 550 de 1999 y 1116 de 2006.

g. Fortalecimiento de la gestión institucional

Medidas dirigidas al fortalecimiento de la gestión institucional, lo cual puede implicar el rediseño y reorganización de la entidad, la asociación o fusión con otras Empresas Sociales del Estado para logros de economía de escala, la utilización de esquemas de asociación público privada para la provisión de servicios, o la redefinición de sus procesos y procedimientos.

5 Instrumentos de seguimiento del Programa

Los instrumentos para el seguimiento del Programa de saneamiento fiscal y financiero de la Empresa Social del Estado deben involucrar como mínimo el flujo financiero y la matriz de seguimiento.

5.1 Flujo financiero

Que consigne cada uno de los ingresos y los gastos de la Empresa Social del Estado, claramente definidos en cuanto al monto, tipo y duración. Igualmente,

Continuación de la resolución "Por la cual se adopta el Manual de Condiciones para el Diseño y Adopción del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero por parte de las Empresas Sociales del Estado del nivel territorial, categorizadas en riesgo medio o alto"

deberá indicar el período de tiempo en que se sanearán los pasivos y las fuentes de ingresos con los cuales se financiarán. Este flujo se acompaña de un documento que detalla los elementos técnicos de soporte utilizados en la estimación de los ingresos y de los gastos.

5.2 Matriz de seguimiento

La matriz de seguimiento que involucre como mínimo, para cada una de las medidas incluidas lo siguiente:

- a. La meta asociada a cada medida.
- b. La definición del indicador, el valor de la línea base y de la meta a alcanzar indicando las fuentes de información para su generación.
- c. Los tiempos en que se espera cumplir cada una de las metas.
- d. La periodicidad y responsables del reporte de información de seguimiento. Los reportes se deberán generar para cada trimestre del año.