



EL DETERIORO EN LAS CUENTAS POR COBRAR DE LAS EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO DE BOGOTÁ, D.C.: CRITERIOS PARA UN MODELO DE ESTIMACIÓN.

Juan Carlos Cristancho Diaz

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Facultad de Ciencias Económicas - Maestría en Contabilidad y Finanzas

Bogotá, D.C., Colombia

2020

EL DETERIORO EN LAS CUENTAS POR COBRAR DE LAS EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO DE BOGOTÁ, D.C.: CRITERIOS PARA UN MODELO DE ESTIMACIÓN.

Juan Carlos Cristancho Diaz

Trabajo presentado como requisito para optar al título de:

Magister en Contabilidad y Finanzas

Directora: Ruth Alejandra Patiño Jacinto

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Facultad de Ciencias Económicas - Maestría en Contabilidad y Finanzas

Bogotá, D.C., Colombia

2020

RESUMEN

Para el caso de las redes de Hospitales Públicos, el resultado de la estimación del deterioro de las cuentas por cobrar generó fuertes impactos patrimoniales y evidenció la necesidad de métodos y procedimientos de medición, que utilicen criterios fiables, con reconocida utilidad y que observen las características propias de esta categoría de empresas.

Al estudiar los efectos de la estimación del deterioro de las cuentas por cobrar en la Empresas Sociales del Estado de Bogotá, D.C., en los últimos cuatro años, se examinan los criterios hasta ahora utilizados y su fiabilidad en los resultados, desde la óptica de función social de la organización.

En el desarrollo del trabajo además del análisis de la información financiera se desarrollan sesiones de trabajo con los responsables de la preparación de la información en las Subredes, con quienes se confirma la necesidad de estandarizar los métodos y procedimientos que faciliten la homogeneidad en la preparación de la información financiera de las entidades públicas del sector salud en el Distrito Capital, y finalmente, se formula la recomendación sobre un conjunto básico de los tres criterios que aportan mayor eficiencia y simplifican el proceso.

PALABRAS CLAVE

Deterioro, convergencia contable, costo amortizado, cartera de deudores, sector salud.

ABSTRACT

In the case of Public Hospital Networks, the result of estimating the impairment of accounts receivable generated strong equity impacts and evidenced the need for measurement methods and procedures that use reliable criteria, with recognized utility and that observe the characteristics typical of this category of companies.

When studying the effects of the estimation of the impairment of accounts receivable in the Empresas Sociales del Estado of Bogotá, DC, in the last four years, the criteria used up to now and their reliability in the results are examined, from the point of view of function social organization.

In the development of the work, in addition to the analysis of the financial information, work sessions are held with those responsible for preparing the information in the Subredes, with whom the need to standardize the methods and procedures that facilitate homogeneity in the preparation of the financial information of the public entities of the health sector in the Capital District, and finally, the recommendation is made on a basic set of the three criteria that provide greater efficiency and simplify the process.

KEYWORDS

Impairment, accounting convergence, amortized cost, debtor portfolio, health sector.

Contenido

Introducción.....	8
Capítulo 1. Contexto y caracterización del caso: Las Empresas Sociales del Estado en Bogotá, D.C. y el deterioro de las cuentas por cobrar.	10
1.1 Las Empresas Sociales del Estado en Colombia.....	10
1.2. Deterioro del valor de los activos	12
Capítulo 2: Efectos financieros de la estimación del deterioro en las cuentas por cobrar de las E.S.E. del Distrito Capital. Estudio de Caso	16
2.1 Referentes académicos para comprender la crisis.....	16
2.2 El Nuevo Marco Normativo y la estimación de deterioro de cuentas por cobrar en los informes financieros de 2016 a 2019.	20
2.2.1 Deterioro de cuentas por cobrar en los informes financieros de 2016 y 2017.	21
2.2.2. Estimación de deterioro de las cuentas por cobrar en los informes financieros de 2018 y 2019.....	23
Capítulo 3: Criterios utilizados en las estimaciones del deterioro de las cuentas por cobrar en las Empresas Sociales del Estado de Bogotá, D.C.	26
3.1. Criterios identificados y los impactos en los estados financieros	26
3.2. Resultados de las entrevistas con responsables de efectuar las estimaciones.....	27
3.2.1. Edad de las cuentas por cobrar	27
3.2.2. Estado del trámite de las cuentas	28
3.2.3. El cobro coactivo.....	28
3.2.4 Análisis del deudor.....	29
3.2.5. La tasa de descuento en el cálculo del VPN	31
Capítulo 4: Modelos para la estimación del deterioro de las cuentas por cobrar en empresas estatales cobijadas por la Resolución 414 de 2014 y en empresas del sector privado.....	33

4.1. La Resolución 414 de 2014.....	33
4.2. El sector privado de las instituciones prestadoras de servicios de salud.	35
Capítulo 5: Propuesta de criterios para la construcción de un modelo metodológico de estimación del deterioro en el valor de las cuentas por cobrar de las Empresas Sociales del Estado de Bogotá, D.C.	40
5.1. Caracterización de criterios idóneos y útiles.....	40
5.1.1. Las etapas del cobro de los servicios de salud.....	42
5.1.2. El análisis de riesgo de los deudores	42
5.1.3 Obligaciones en cobro coactivo:.....	45
5.1.4. El reconocimiento de las deudas	45
5.2. La naturaleza jurídica de los deudores estatales.....	46
5.3. Tasa de interés	46
5.4. Matriz de Deterioro o Matrices de transición en la estimación de la pérdida esperada.	
47	
Conclusiones, implicaciones y limitaciones	48
Referencias Bibliográficas	51
ANEXO METODOLÓGICO	56

Lista de tablas

<i>Tabla 1 Patrimonio de las Empresas Sociales del Estado de Bogotá</i> _____	12
<i>Tabla 2 Resultados de la Prueba Piloto HOSPITAL SANTA CLARA III NIVEL Resumen cálculo deterioro</i> _____	21
<i>Tabla 3 Resultados de Estimación de Deterioro de Cuentas por Cobrar 2017 Subredes Integradas de Servicios de Salud de Bogotá, D.C.</i> _____	22
<i>Tabla 4 Resultados de Estimación de Deterioro de Cuentas por Cobrar a diciembre 31 de 2018 Subredes Integradas de Servicios de Salud de Bogotá, D.C.</i> _____	24
<i>Tabla 5 Resultados de Estimación de Deterioro de Cuentas por Cobrar a diciembre 31 de 2019 Subredes Integradas de Servicios de Salud de Bogotá, D.C.</i> _____	24
<i>Tabla 6 Clasificación de entidades según la Resolución 414 de 2014.</i> _____	34
<i>Tabla 7 Factores de análisis en la estimación de deterioro de las cuentas por cobrar</i> _____	41
<i>Tabla 8 Resultado Indicador de capital mínimo de EPS del régimen contributivo</i> _____	44

Introducción

Este trabajo tiene por objeto, proponer algunos criterios técnicos que se deben considerar en el proceso de construcción del modelo para la estimación fiable del deterioro en las cuentas por cobrar de las Empresas Sociales del Estado de Bogotá, D.C., bajo el Nuevo Marco Normativo para Empresas que no Cotizan en el Mercado de Valores, y que no Captan ni Administran Ahorro del Público (Contaduría General de la Nación, 2014).

A partir de la evaluación del impacto financiero de la aplicación del Nuevo Marco Normativo, en la determinación del valor del deterioro de cuentas por cobrar en las Empresas Sociales del Estado de Bogotá, D.C., calculado a partir de la tasa de interés efectiva y el costo amortizado en los informes financieros de 2016 a 2019, se busca identificar los criterios utilizados para las estimaciones, tanto en la generación de los Estados de Situación Financiera de Apertura de 2016, como parte del proceso de transición en la aplicación del nuevo marco normativo, así como los utilizados en la elaboración de los estados financieros desde 2017 hasta 2019, y analizar la utilidad y fiabilidad de tales criterios utilizados.

Este examen se hace necesario y oportuno, ya que, una vez expedida la regulación contable para las entidades que conforman el sector público colombiano y desarrollado el proceso de transición hacia el nuevo marco normativo, se empiezan a producir cifras y se dan a conocer análisis, particularmente en el tema del deterioro de las cuentas por cobrar, y su incidencia en la sostenibilidad financiera en las Empresas Sociales del Estado. Entre estos análisis, uno de los que primero aparecen es la publicación de (Corrales, 2015), que busca explicar el efecto de la medición de las cuentas por cobrar y del deterioro de estas, como elemento de calificación en la evaluación de la gestión de estas entidades.

Para ampliar el debate, se incorporan al análisis elementos como el hecho de que, en el proceso de modernización del Estado, se concentran referentes teóricos que han dado lugar a cambios en la política de regulación contable pública y en la definición del marco normativo de convergencia y en los cuales se pueden hallar las motivaciones para el problema que se quiere

resolver. En ese sentido, Quintanilla (2017), analiza los procesos de reforma de la Administración Pública, con el propósito de identificar las tendencias y metodologías que se han incorporado en diferentes contextos, y aporta elementos para entender y proponer alternativas.

El deterioro de instrumentos financieros tiene amplio desarrollo, estudios y publicaciones en la estandarización por IASB Y FASB, aunque para el sector público es escasa la literatura y en particular bajo el esquema colombiano de empresas sociales del estado, que tienen una responsabilidad constitucional por el derecho a la salud, en un ambiente de competencia entre el sector privado y público; identificando que en realidad pocas investigaciones de circulación nacional e internacional se han llevado a cabo sobre estos temas (Carvalho, 2010).

La selección de criterios que se hace en este estudio, derivados de la exploración conceptual, el análisis de resultados financieros y las metodologías usadas, constituyen un aporte a la definición de una metodología práctica, para las estimaciones y un motivo para el debate sobre la utilidad de la información en las entidades contables públicas del sector salud.

Para el desarrollo de este trabajo se surtieron consultas con las entidades rectoras del sector salud del Distrito y de la información financiera territorial (Dirección Distrital de Contabilidad) que identifican como favorable y oportuno el análisis y la propuesta de establecer métodos prácticos durante esta etapa del proceso de consolidación de las subredes de servicios de salud y de implementación del nuevo marco normativo. Además, se da la posibilidad de trasladar la experiencia a más organizaciones del sector salud del país. Como primer capítulo se aborda el conocimiento del sector salud y del marco normativo de la contabilidad pública, para contextualizar los análisis de cifras financieras del segundo capítulo. En el tercer capítulo se caracterizan las principales variables utilizadas en las estimaciones de los años evaluados, para posteriormente contrastarlas con otros sectores en el desarrollo del cuarto capítulo y así seleccionar aquellas que reúnan elementos de utilidad e idoneidad para que en la práctica optimicen el proceso de estimación de deterioro de las cuentas por cobrar de las empresas sociales del estado de Bogotá, Distrito Capital, en capítulo final.

Capítulo 1. Contexto y caracterización del caso: Las Empresas Sociales del Estado en Bogotá, D.C. y el deterioro de las cuentas por cobrar.

Para conocer de manera breve el contexto, en este capítulo se describe la estructura y funcionamiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud – SGSSS, como también la definición del concepto de deterioro de las cuentas por cobrar en el marco conceptual de la contabilidad pública para las Empresas Sociales del Estado.

1.1 Las Empresas Sociales del Estado en Colombia

El modelo del sistema de salud en Colombia que introdujo la Ley 100 de 1993, a partir de la definición de la salud como un derecho y la descentralización como método para su prestación, transformó a los hospitales públicos en:

Empresas Sociales del Estado, una categoría de entidad pública descentralizada, con personería jurídica y patrimonio propio, con autonomía financiera y administrativa, encargadas de la prestación directa del servicio de salud, en un sistema regido por la libre competencia y la venta de servicios a entidades responsables del aseguramiento de la población. (Congreso de la República de Colombia, 1993).

Para el año 2019, de acuerdo con el Sistema de Información Hospitalaria SIHO, el número de Empresas Sociales del Estado en Colombia es de 930, en los tres niveles de complejidad para la atención (Ministerio de Salud y Protección Social, 2019).

En Colombia, las Empresas Sociales del Estado son entidades contable públicas para efectos de aplicación de la estrategia de modernización de la regulación contable pública y se clasifican dentro del grupo correspondiente Empresas que no Cotizan en el Mercado de Valores, y que no Captan ni Administran Ahorro del Público, para la aplicación del nuevo Marco Técnico normativo, en los términos de la Resolución 414 de 2014 de la Contaduría General de la Nación.

Esta norma incluyó el cronograma en el cual el periodo de aplicación se fijó entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2016. Este cronograma fue modificado mediante la Resolución 663 de diciembre de 2015 por solicitud de la Superintendencia Nacional de Salud del 11 de noviembre de ese mismo año, dirigida a la Alta Consejería para la Competitividad de la Presidencia de la República, en el que expone la situación del sector salud, relacionada con el deterioro de la situación financiera de las EPS, con riesgo de incumplimiento de las condiciones financieras y de habilitación dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud, principalmente por los altos volúmenes de cartera sin conciliar.

La figura legal de las ESEs, creada mediante la Ley 100 de 1993, cambió el paradigma financiero de subsidio a la oferta por el de subsidio a la demanda, que llevó a los hospitales a un escenario de venta de servicios en condiciones de mercado de competencia y facturación de sus servicios (López & Urrea, 2006, pág. 93). Sin embargo, el mismo proceso de facturación y los altos valores de cuentas por cobrar que genera en estas entidades y en especial, su morosidad y dudosa cobrabilidad de buena parte estas cuentas, afectan negativamente el patrimonio al aplicar el Deterioro de Cartera como lo expresa el Nuevo Marco Normativo, con cargo a la cuenta de Ganancias Acumuladas o Impacto por Transición al Nuevo Marco Normativo, lo que puede constituir en algunos casos un riesgo de incumplimiento de los índices de solvencia que ordena el Decreto 2702 de 2014 (Ministerio de Salud y Protección Social, 2014).

Para el caso de las redes de Hospitales Públicos, el resultado de la estimación del deterioro de sus cuentas por cobrar requiere que definan métodos y procedimientos para la medición, a partir de criterios que aporten fiabilidad y tengan reconocida utilidad por parte de los usuarios de la información financiera y, sobre todo, que reconozca las características propias de esta categoría de empresas.

Para el Distrito Capital, mediante el Acuerdo 641 de abril de 2016, por el cual se reorganizó el sector salud de la ciudad, se fusionaron las veintidós ESEs adscritas a la Secretaría Distrital de Salud en cuatro nuevas Empresas Sociales del Estado, denominadas Subredes Integradas de

Servicios de Salud. Esta reorganización de la red de atención en salud, mediante integración horizontal y vertical, en procura de superar los conceptos de niveles de atención y de niveles de complejidad, estructuró un nuevo modelo de provisión de servicios. El modelo contempla además un programa de gestión compartida del riesgo y ajustes en las dinámicas de pago que impacten las finanzas de las ESEs y el beneficio para los usuarios (Morales-Sánchez, 2017).

La distribución geográfica de las subredes genera diferencias en cantidad y tipo de aseguramiento de la población atendida, así como en índices de desempeño y composición de la información financiera. En cuanto al patrimonio de la Red Distrital, frente al monto de las cuentas por cobrar, la situación es la siguiente:

Tabla 1 Patrimonio de las Empresas Sociales del Estado de Bogotá

E.S.E.	CAPITAL FISCAL	%	TOTAL CARTERA	%	CARTERA / CAPITAL FISCAL
SUBRED SUR	246.189	21%	243.754	22%	99%
SUBRED SUROCCIDENTE	316.447	26%	267.913	25%	85%
SUBRED CENTRO ORIENTE	146.024	12%	215.440	20%	148%
SUBRED NORTE	484.293	41%	355.915	33%	73%
TOTAL DISTRITO	1.192.953		1.083.022		91%

Fuente: Construcción propia, a partir de Estados Financieros publicados

Las cuentas por cobrar comprometen el 91% del capital fiscal de las ESEs y en el caso de la Subred Centro Oriente lo supera en el 48%, reafirmando la situación de riesgo que afronta el sistema público de hospitales del Distrito.

1.2. Deterioro del valor de los activos

Expedida la reglamentación para las entidades que conforman el sector público colombiano, en particular la Resolución No. 414 de 2014 y sus modificaciones, mediante la cual se incorporan como parte integrante de Régimen de Contabilidad Pública, el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de la Información Financiera y las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos aplicable a las Empresas

Sociales del Estado, se manifiestan la importancia del concepto de deterioro, las implicaciones financieras de la adopción y se revelan las dificultades para la estimación cuando se hace uso de metodología del valor presente de los flujos futuros de efectivo, estimados con base exclusivamente en el criterio de la antigüedad de la cartera, situación evidenciada en la etapa de transición en los hospitales públicos de Bogotá.

En las Normas Internacionales de Información Financiera, base del marco normativo vigente, el deterioro hace referencia a una pérdida de valor de los activos, derivada de evidencias objetivas de desmejora en los beneficios económicos esperados. Para el caso de las cuentas por cobrar, se establece como criterio de medición posterior el costo amortizado, que corresponde a una amortización de los flujos futuros estimados, con base en una tasa de interés efectiva. Tiene el efecto de disminuir el activo y simultáneamente reconocer un gasto por deterioro. Para las entidades, esto implica realizar estimaciones de deterioro con el propósito de reflejar la realidad económica de los instrumentos y en consecuencia afectar el resultado.

Las cuentas por cobrar serán objeto de estimaciones de deterioro cuando exista evidencia objetiva del incumplimiento de los pagos a cargo del deudor o del desmejoramiento de sus condiciones crediticias. El deterioro corresponderá al exceso del valor en libros de la cuenta por cobrar con respecto al valor presente de sus flujos de efectivo futuros estimados (excluyendo las pérdidas crediticias futuras en las que no se haya incurrido). Para el efecto, se utilizará, como factor de descuento, a) la tasa de interés efectiva original, para el caso de las cuentas por cobrar clasificadas al costo amortizado; o b) la tasa de interés de mercado, para el caso de las cuentas por cobrar clasificadas al costo. (Contaduría General de la Nación, 2017, pág. 21)

Con la expedición de la Resolución 426 de 2019 se modificaron las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos del Marco Normativo para Empresas que no Cotizan en el Mercado de Valores, y que no Captan ni

Administran Ahorro del Público, por lo que, las cuentas por cobrar a partir del 01 de enero de 2020 únicamente se clasificarán al costo. La Contaduría General de la Nación insta a que las ESEs actualicen sus políticas contables y modifiquen sus procedimientos operativos para cumplir los nuevos lineamientos. El aporte de este estudio concurre oportunamente en este propósito.

Como lo resaltó la Superintendencia Nacional de Salud, en su comunicación a la Alta Consejería para la Competitividad, las condiciones financieras de los hospitales públicos, derivadas del alto volumen de cuentas por cobrar, hacen que los efectos de la estimación del deterioro se sumen a las causas para la clasificación de riesgo de los hospitales en niveles medio y alto, que los sitúa en la obligación de formular programas de saneamiento fiscal y financiero, que de no cumplirse ocasionan la intervención de estas entidades. (Superintendencia Nacional de Salud, 2015)

Por su parte, (López & Urrea, 2006), identifican la problemática que afecta el sector salud en “el cobro de la cartera por venta de servicios con plazos para su recuperación que en muchos casos superan los plazos razonables de empresas privadas similares, afectando la eficiencia y poniendo dudas sobre la viabilidad financiera”. Esta apreciación es el factor común en los análisis sobre las crisis sucesivas del sistema de seguridad social en salud y a pesar de los diagnósticos, no hay resultados contundentes de las modificaciones normativas y de la práctica que se evidencien en favor de los actores más vulnerables del sistema, en los que las ineficiencias, “son trasladadas a sus proveedores, generando un impacto negativo en su operación y utilidades, incrementando costos de operación, gastos por provisión de cartera y disminuyendo sus utilidades económicas por requerimientos mayores de capital de trabajo” (Infante, 2017, pág. 3).

El concepto de deterioro es acogido en la Estrategia de Convergencia a Normas Internacionales, reconociendo así la pérdida de valor de los instrumentos financieros en las entidades públicas:

Tanto en el modelo de empresas como en el de gobierno, se acoge el criterio de deterioro determinado a partir de indicios de pérdida de valor de los instrumentos financieros para efectos de estimar el valor recuperable, el cual, comparado con el valor en libros de los

derechos a cobrar, conllevará al reconocimiento de la pérdida por deterioro en el resultado.

(Contaduría General de la Nación, 2013, pág. 123)

En el entorno descrito, las empresas sociales del estado deben además aplicar procedimientos contables relacionados con el deterioro de instrumentos financieros en las mismas condiciones de otras empresas de propiedad estatal, desconociendo las diferencias en las condiciones sociales y comerciales particulares de las empresas prestadoras de servicios de salud.

Capítulo 2: Efectos financieros de la estimación del deterioro en las cuentas por cobrar de las E.S.E. del Distrito Capital. Estudio de Caso

Las E.S.E. han abordado el asunto de las estimaciones con herramientas incipientes y adecuándose a las instrucciones de los organismos rectores de la contabilidad y del sector salud del Distrito. Estas instrucciones tienen en cuenta la generalidad de las entidades contables públicas, pero desestiman la contradicción que enfrentan los hospitales públicos, obligados a generar ingresos por venta de servicios de salud en un mercado de competencia abierta y con la responsabilidad estatal de garantizar el derecho a la salud como un derecho constitucional de la población, para el que los supuestos de sostenibilidad económica deben ser subsidiarios.

Abordar el estudio de caso de las Subredes del Distrito, además de ofrecer al sector una alternativa de solución a un problema técnico, representa un reto de aplicación académica para combinar el campo de estudio de la contabilidad pública y los efectos de la aplicación del nuevo marco normativo, bajo una perspectiva de utilidad de la información financiera diferenciada, para una categoría de empresas estatales que deben privilegiar la sostenibilidad social sobre los resultados financieros. Otros retos a los que aporta el presente estudio tienen que ver con la preparación y actualización permanente del profesional contable, para asimilar los conceptos que resultan novedosos de procesos y procedimientos que propendan por el flujo de información oportuna y suficiente y la necesidad de apoyo de profesionales de diferentes disciplinas que en aspectos de reconocimiento y medición desbordan la disciplina contable, pero impactan el proceso. (FOCAL. Foro de las contadurías gubernamentales de América Latina, 2019)

2.1 Referentes académicos para comprender la crisis

Si el concepto de deterioro está necesariamente vinculado a la recuperabilidad de los instrumentos financieros que respaldan las cuentas por cobrar, esta condición nos exige analizar las condiciones de los emisores de dichos instrumentos. Los indicios deben analizarse mediante

modelos que permitan cuantificar el riesgo de incumplimiento, entendido como la incertidumbre asociada a la habilidad de una institución, empresa o individuo, de cumplir con sus obligaciones, una vez que ha contraído una deuda.

El incumplimiento puede cuantificarse a partir de la probabilidad de incumplimiento, esta refleja el grado con el cual la contraparte tendrá la capacidad de pagar su deuda de acuerdo con las obligaciones contractuales contraídas. El incumplimiento está asociado, generalmente, al deterioro gradual que puede presentarse en la situación financiera de una institución y de la calidad de sus activos, lo cual tiene un efecto directo sobre la capacidad de pago. (Meneses & Macuacé, 2011, pág. 76)

El sector financiero tiene metodologías basadas en criterios asociados a las características de los deudores, porque los identifica claramente antes de otorgar los créditos, no es así en el sector público, donde la cartera de deudores se constituye durante el cumplimiento de un mandato constitucional de satisfacer una necesidad pública, sin consideración de las condiciones del deudor, lo que conlleva materializar riesgos de incobrabilidad e ineficiencia.

La estrategia de convergencia de la regulación contable pública colombiana hacia Normas Internacionales de Información Financiera NIIF y Normas Internacionales de Contabilidad para el sector Público NICSP, que asegura estar alineada con la corriente del modelo de la Nueva Gestión Pública-NGP, que inicia en la década de los 80 en los países desarrollados, ante la necesidad de buscar mejores resultados económicos para las empresas del Estado. (Fernandez-Santos, 2008, pág. 79)

El enfoque de la Nueva Gestión Pública, entendido como el proceso de modernización orientado a mejorar la gestión, demanda la implementación de instrumentos fiables en el reconocimiento de los impactos de las estimaciones y que sean útiles para evaluar el desempeño de los servidores públicos, de acuerdo con los objetivos de la función. A su vez, busca promover una

mejor toma de decisiones y garantizar confiabilidad en la rendición de cuentas, pero no aplica con la misma validez en todos los sectores ni en todas las empresas de capital estatal. Particularmente es tan cuestionable que el cumplimiento del derecho a la salud sea objeto de competencia de mercado, como que los hospitales públicos, no puedan seleccionar a sus deudores con base en el análisis de riesgo y acumulen altos volúmenes de cuentas por cobrar con los otros actores del sistema, con los impactos financieros derivados al aplicar técnicas normativas como el deterioro de dichas deudas, debido a la generalidad con que se acude al recurso del mercado como prácticas incuestionables (García, 2007).

Los cambios en la administración pública bajo la perspectiva de la Nueva Gestión, aunque con diferentes niveles de profundidad, no han de ser simplemente técnicos, sino que tienen implicaciones sociales. “Se transforma la manera de ver y de intervenir en la gestión pública, por medio de la información financiera. Por consiguiente, las reformas innovan las relaciones de gobernanza del Sector Público”. (Gómez-Villegas, 2013, pág. 253)

Mientras en el sector privado, la NIIF 9 incorpora el concepto de pérdidas esperadas para el deterioro de instrumentos financieros y la posibilidad de usar un modelo general de estimación según el potencial de variación periódica de la calidad crediticia o una versión simplificada que reconoce la pérdida esperada para toda la vida del instrumento, en el Marco Normativo de empresas que no cotizan en el mercado de valores y que no captan ni administran ahorro público, dentro de las cuales se clasifican las Empresas Sociales del Estado, el modelo para las cuentas por cobrar se desarrolla mediante la estimación de las pérdidas crediticias y permite hacerlo de manera individual o de manera colectiva.

El régimen de contabilidad pública precedente consideraba el deterioro de activos a través de las provisiones y en ese sentido guardaba similitud con respecto a las NIIF (Contaduría General de la Nación, 2013, pág. 386), si bien no existía una norma técnica específica para su desarrollo en la categoría de activos que nos ocupa. Aunque en algunos países aún se utiliza el término “provisión” asociado al reconocimiento de la pérdida de valor de los activos, en nuestro entorno

de las entidades contables públicas, durante el proceso de armonización se acogieron los términos de deterioro, para referirse a la pérdida de beneficios económicos futuros o potencial de servicio de un activo.

En cuanto a las provisiones, entendidas como pasivos sobre los que existe incertidumbre acerca de su cuantía o vencimiento (IFRS Foundation, 2001), la contabilidad pública ha asumido el mismo criterio (IPSASB. International Public Sector Accounting Standards Board, 2014), de manera que excluirémos el término provisión de las discusiones, para concentrarnos en el fenómeno del deterioro y sus efectos en la información financiera de las empresas públicas de servicios de salud.

En el concepto de la pérdida de beneficios económicos aplicado a las Instituciones públicas prestadoras de servicios de salud, en las que los responsables del pago de las facturas son intermediarios a los que las ESEs conceden créditos de manera forzosa, se requiere una exploración de los procedimientos que se derivan del Marco Normativo, por los impactos económicos, así como en cuestiones de mayor relevancia social, como la coproducción y la hibridación de servicios públicos, la austeridad, las crisis y problemas perversos, la creación y mantenimiento de valor público y la participación democrática (Steccolini, 2019).

Por estas condiciones particulares de las ESEs, conviene revisar la influencia de la Nueva Gestión Pública desde la investigación en criterios para un modelo de estimaciones que, en el caso del deterioro, permita mayor objetividad y seguridad al cálculo de la proporción esperada de recuperación del conjunto de obligaciones que posee cada cliente con la entidad (Correa, 2016), desde la visión de los recursos públicos comprometidos dentro del escenario de mercado de productos en el que deben desempeñarse, que exige considerar diferentes incentivos administrativos y diferentes sistemas de contabilidad y control (Sunder, 2005).

Esta clase de entidades públicas deben definir los montos de capital que podrían perder, como resultado de la exposición crediticia en un horizonte de tiempo dado, cuando el otorgamiento del

crédito no es una decisión soberana de la administración, el origen de los recursos adeudados tienen naturaleza de recursos públicos que pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud, destinados de forma específica para la prestación de servicios de salud, sin que puedan ser destinados a fines diferentes de los previstos constitucional y legalmente y no es dable estimar un monto por el cual las facturas deban ser descontadas, en comparación con el valor inicial de la transacción (Correa, 2016).

2.2 El Nuevo Marco Normativo y la estimación de deterioro de cuentas por cobrar en los informes financieros de 2016 a 2019.

El ámbito de aplicación se inscribe en las entidades públicas del sector salud de Bogotá, D.C., en particular en las cuatro Empresas Sociales del Estado denominadas Subredes Integradas de Servicios de Salud, resultantes de la reorganización de veintidós entidades fusionadas en 2016. Se contrastaron los resultados financieros de la estimación de deterioro de cuentas por cobrar en los informes de 2016 hasta 2019, orientados por la Dirección Distrital de Contabilidad y la Dirección de Análisis de Entidades Públicas del Sector Salud de la Secretaría Distrital de Salud (DAEPSS), para evaluar la utilidad que aportaron los criterios aplicados, mediante participación en dos sesiones de trabajo conjuntas programadas por la DAEPSS y cuatro entrevistas semiestructuradas con los responsables de la estimación del deterioro de las cuentas por cobrar, una en cada una de las Subredes.

Mediante triangulación metodológica se validó el resultado de las estimaciones financieras con los fundamentos seguidos por los responsables de la confección de la información financiera, en contraste con los referentes normativos.

La propuesta de investigación fue articulada previamente con la Secretaría de Hacienda Distrital, Dirección Distrital de Contabilidad, con las Subredes a través de la DAEPSS y con aprobación de Comité de Investigación y Ética, Dirección de Planeación Sectorial e Investigaciones de la

Secretaria Distrital de Salud con una identidad de propósitos en la definición de los criterios más idóneos para el establecimiento de la metodología que se ha de aplicar en los hospitales de la red pública distrital.

2.2.1 Deterioro de cuentas por cobrar en los informes financieros de 2016 y 2017.

La Contaduría General de la Nación (CGN) y la Dirección Distrital de Contabilidad (DDC) realizaron entre 2015 y 2016 una “Prueba Piloto de Transición al Nuevo Marco Normativo” en cuatro empresas del grupo 2, es decir, las empresas que no cotizan en el Mercado de Valores, y que no Captan ni Administran Ahorro del Público, entre las que por el sector salud seleccionaron al Hospital Santa Clara III Nivel ESE y al Hospital de Usaquén I Nivel ESE. El resultado en la preparación del ESFA para la estimación del deterioro de las cuentas por cobrar del Hospital Santa Clara señala un deterioro del 54% del total, según se aprecia en el siguiente cuadro:

Tabla 2 Resultados de la Prueba Piloto HOSPITAL SANTA CLARA III NIVEL Resumen cálculo deterioro

Concepto	Cartera Corriente	Cartera Difícil Recaudo	Total
Cuentas por cobrar - servicios de salud	42.849.402.886	18.397.814.671	61.247.217.557
Flujo Efectivo Futuro Estimado (FEFE)	36.366.903.830	3.395.379.743	39.762.283.573
VP-FEFE	34.654.949.333	3.235.512.715	37.890.462.048
Deterioro	8.194.453.552	15.162.269.257	23.356.722.809

Fuente: (Hospital Santa Clara III Nivel E.S.E., 2015).

Surtido el proceso de reorganización del sector salud de Bogotá, D.C. en abril de 2016 y el aplazamiento del proceso de convergencia para el año 2017, para todas las entidades que componen el Sistema General de Seguridad Social (SGSS), es preciso trasladar el análisis al nuevo esquema organizativo en Subredes y siguiendo las cifras de la prueba piloto, se analiza la información financiera de la Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente, a la que se integró el Hospital Santa Clara en el proceso de fusión, que en las notas explicativas publicadas

a 31 de diciembre de 2016 reporta cuentas por cobrar por \$133.441 millones, de las cuales se consideraban incobrables la suma de \$79.269 millones, equivalentes al 59,4% del total.

Así mismo, se registraban “provisiones” para protección de estas cuentas incobrables por \$68.684 millones. Las provisiones eran estimadas solamente bajo el criterio de antigüedad de la cuenta por cobrar, no obstante que se adelantaban procesos de cobro coactivo, exclusivos del sector público, en cuantía de \$27.843 millones y que para \$22.558 millones se aprobaron fichas de saneamiento con propósitos de baja en cuentas. Igualmente, en la estimación se desconoce el análisis de riesgo de algunos deudores, que a su vez son entidades públicas del mismo sector y de la misma entidad territorial. En la ESE citada, al cierre de 2016 el patrimonio asciende a \$295.771 millones y en el proceso de convergencia se calculó por el método del valor presente de los flujos de efectivo, utilizando como único criterio el de la antigüedad de las cuentas por cobrar, un deterioro por \$53.002 millones equivalente al 17,9% de dicho patrimonio.

Siguiendo la metodología recomendada por los gestores de la Prueba Piloto, para determinar el valor del deterioro de las cuentas por cobrar, se resolvió en primer lugar establecer el Flujo de Efectivo Futuro Estimado (FEFE) y el Valor Presente (VP) del FEFE, utilizando una tasa de interés del mercado para transacciones similares en la fecha de transición. Después de analizar tanto las tasas activas como pasivas, se determinó que la tasa a aplicar fuera la correspondiente a los TES a un año, certificada por el Banco de la República (4,64%).

En la determinación de los flujos futuros de efectivo se evidenció falta de uniformidad en la aplicación de los criterios entre las cuatro Subredes de Bogotá, particularmente en la identificación de la cartera recuperable y no recuperable. El resultado al cierre de la vigencia 2017 fue el siguiente:

Tabla 3 Resultados de Estimación de Deterioro de Cuentas por Cobrar 2017 Subredes Integradas de Servicios de Salud de Bogotá, D.C.

E.S.E.	TOTAL CARTERA	RECUPERABLE	NO RECUPERABLE	%	DETERIORO	%
SUBRED SUR	265.490	241.019	24.471	9%	47.814	18%
SUBRED SUROCCIDENTE	333.175	142.633	190.543	57%	150.872	45%
SUBRED CENTRO ORIENTE	234.527	183.599	50.928	22%	59.069	25%
SUBRED NORTE	468.255	391.351	76.905	16%	151.757	32%
TOTAL DISTRITO	1.301.448	958.601	342.847	26%	409.513	31%

Fuente: construcción propia, a partir de las Matrices de estimación de deterioro Subredes Bogotá D.C.

Nota: Información en millones de pesos

La clasificación de las cuentas por cobrar en cartera recuperable y no recuperable proviene de la metodología orientada desde la Secretaría de Hacienda Distrital a través de las matrices de estimación del deterioro, en las que se aplican criterios relacionados con la edad de la cartera y estado de trámite de la radicación de las cuentas a los deudores y de las objeciones presentadas. Es notable que, en esta estimación, el deterioro (31%) cubre un mayor porcentaje al de la cartera no recuperable (26%), con la excepción de la subred suroccidente en la que no se aplica deterioro al total de las cuentas por cobrar identificadas como incobrables, con lo que se confirma que se aplican diferentes reglas en la ponderación en cada una de las subredes y afectan los resultados del análisis en la consolidación de la información.

2.2.2. Estimación de deterioro de las cuentas por cobrar en los informes financieros de 2018 y 2019.

La evidencia de falta de uniformidad en la aplicación de los criterios para determinar los flujos de efectivo y la consecuente estimación del deterioro, llevó a la Secretaría de Hacienda Distrital (Dirección Distrital de Contabilidad) a formular recomendaciones para la utilización de un formato unificado de trazabilidad, en el cual se señalan claramente los criterios para la clasificación y determinación de los montos identificables como cartera de cuentas por cobrar recuperable y no recuperable, con base en análisis de las etapas del proceso de gestión de cobro y las estimaciones de recuperabilidad. Estas estimaciones de recuperabilidad se establecen con base en los hábitos de pago de los deudores y la evaluación subjetiva de los responsables del cobro por cada deudor, acerca de la accesibilidad para el trámite de devoluciones, objeciones, reuniones de conciliación, giro de los recursos y suministro oportuno de la información detallada para la aplicación de los pagos a las cuentas por cobrar.

En este ciclo de análisis es notable que el valor estimado de cartera no recuperable es proporcionalmente mayor bajo los nuevos criterios aplicados y el valor del deterioro es menor al total de dicha cartera, de lo que se colige que la determinación de la recuperabilidad de las cuentas no es elemento suficiente para la estimación del deterioro. La excepción en este periodo

de análisis la establece la subred norte, en la que el deterioro se aplica exactamente a las cuentas por cobrar identificadas como no recuperables.

El resultado para este periodo fue el siguiente:

Tabla 4 Resultados de Estimación de Deterioro de Cuentas por Cobrar a diciembre 31 de 2018 Subredes Integradas de Servicios de Salud de Bogotá, D.C.

E.S.E.	TOTAL CARTERA	RECUPERABLE	NO RECUPERABLE	PORCENTAJE	DETERIORO	PORCENTAJE
SUBRED SUR	247.426	111.097	136.329	55%	83.000	33,55%
SUBRED SUROCCIDENTE	307.508	116.013	191.495	62%	172.228	56,01%
SUBRED CENTRO ORIENTE	242.635	170.986	71.649	30%	59.571	24,55%
SUBRED NORTE	345.157	192.869	152.288	44%	152.288	44,12%
TOTAL DISTRITO	1.142.726	590.965	551.761	48%	467.087	40,87%

Fuente: construcción propia, a partir de estados financieros publicados en la web de las Subredes Bogotá D.C.

NOTA: Información en millones de pesos

Este resultado tiene a favor, que los criterios seleccionados han sido discutidos con los responsables del manejo de la información de las cuentas por cobrar en las Subredes y contempla factores determinantes de la cobrabilidad, tales como el estado de los procesos de cobro coactivo, estado del proceso de cruce de información y estado de reconocimiento de las obligaciones por parte de los deudores.

Tabla 5 Resultados de Estimación de Deterioro de Cuentas por Cobrar a diciembre 31 de 2019 Subredes Integradas de Servicios de Salud de Bogotá, D.C.

E.S.E.	TOTAL CARTERA	RECUPERABLE	NO RECUPERABLE	PORCENTAJE	DETERIORO	PORCENTAJE
SUBRED SUR	243.754	99.138	144.616	59%	85.632	35,13%
SUBRED SUROCCIDENTE	267.913	116.297	151.616	57%	139.843	52,20%
SUBRED CENTRO ORIENTE	215.440	120.872	94.568	44%	59.571	27,65%
SUBRED NORTE	355.915	258.002	97.913	28%	97.913	27,51%
TOTAL DISTRITO	1.083.022	594.309	488.713	45%	382.959	35,36%

Fuente: Construcción propia, a partir de estados financieros publicados en la web de las Subredes Bogotá D.C.

NOTA: Información en millones de pesos.

Este resultado confirma que las directrices impartidas para la estimación del deterioro siguen considerando la calidad de la cartera como el criterio determinante para la medición, sin ponderar los efectos de las políticas en materia de flujos de recursos adoptadas desde el gobierno central para la recuperación de las cuentas por cobrar y llevando el indicador de porcentaje del deterioro a más del 35% de dichas cuentas por cobrar en el año 2019, y con un impacto sobre el capital

fiscal del Distrito equivalente a un 32%.

A pesar de los aportes a la construcción de una metodología homogénea, los resultados mantienen un bajo nivel de fiabilidad, debido al alto componente de cartera incobrable y la aplicación de criterios subjetivos para la clasificación en función de la cobrabilidad, que dependen en buena parte de la apreciación del analista con respecto a sus propias expectativas de desempeño y que son fácilmente ajustadas en función del análisis del resultado en los indicadores financieros, por parte de los responsables de los reportes financieros en las empresas.

La observación de las cifras confirma el fuerte impacto para el patrimonio de las Empresas Sociales del Estado de Bogotá, D.C., como lo ha sido igualmente en entidades de gobierno del nivel nacional, por el reconocimiento de los beneficios a los empleados y por el deterioro de cuentas por cobrar, que con la regulación anterior no eran objeto de estimaciones de deterioro (Duro, 2019).

Capítulo 3: Criterios utilizados en las estimaciones del deterioro de las cuentas por cobrar en las Empresas Sociales del Estado de Bogotá, D.C.

3.1. Criterios identificados y los impactos en los estados financieros

La compleja información que manejan las Subredes, relacionada con el proceso de gestión de cobro de las cuentas derivadas de la venta de servicios de salud, hace presumir que debieran ser numerosos los criterios para la estimación del deterioro. Sin embargo, en cada empresa los criterios se reducen a la detracción de cuentas que no reúnen características para su exigibilidad y la mayor dificultad radica en el proceso de determinación de los montos de cartera cobrable e incobrable, que permita estimar de manera fiable los flujos futuros de efectivo.

Esta dificultad se torna crítica con el alto volumen de cuentas que se encuentran en proceso de depuración, por razones diferentes en complejidad y que en muchos casos dan cuenta de la precariedad en que se encuentra un gran volumen de cuentas por cobrar, que imposibilita su cobro: cuentas pendientes de presentación al supuesto deudor, procesos de intervención de los deudores con fines de liquidación, pérdida de validez de los títulos (artículo 66, numeral 3º del C.C.A.), prescripción del derecho y estado de la gestión de atención a las objeciones por parte de los deudores. Esta variable de calificación de cobrabilidad no se aplica de manera uniforme en todas las subredes y en todas las estimaciones y es el criterio que mayor impacto financiero aporta en la estimación del deterioro.

Una vez se han identificado los derechos que se estima van a generar flujos futuros de efectivo, se incorpora un criterio de mayor subjetividad, constituido por los porcentajes estimados de recuperación, índices que son estimados por las personas que actúan como agentes de cobro, quienes además de no contar con elementos técnicos uniformes para el sustento de estas estimaciones, a su vez tienen expectativas de desempeño basadas en los porcentajes de recuperación de cartera, por lo que finalmente sus análisis carecen de un sustento técnico

homogéneo, además de que pueden ser reconsiderados a criterio de los responsables de los informes financieros y de quienes actúan como agentes de la empresa, que responden por su gestión con fundamento en indicadores relacionados con los resultados financieros.

3.2. Resultados de las entrevistas con responsables de efectuar las estimaciones

Para los gestores de la información financiera de cuentas por cobrar, que a su vez responden por la gestión de recaudo, la estimación del deterioro, antes que constituir una herramienta de análisis de los procesos de facturación y recaudo, ha resultado en una actividad incómoda y representativa de mayor carga de trabajo, debido a las metodologías aplicadas, por lo que esta importante labor de estimación contable se asume con desconocimiento de la responsabilidad por la utilidad y fiabilidad de los resultados. Aunque los procesos son homogéneos en la generación de las cuentas por cobrar, los criterios para definir la cobrabilidad de los derechos son aplicados de manera heterogénea en cada Subred, a pesar de que los deudores de las cuatro subredes son las mismas Entidades Responsables del Pago y Aseguradores, en todos los casos. Las variables que se analizan son señaladas en políticas de cada subred, siguiendo lineamientos de la Secretaría de Salud para detraer de los instrumentos financieros por cobrar aquellos que no reúnan condiciones para su reconocimiento o que no cumplan un criterio de recuperabilidad asignado a través de un índice que define el gestor de acuerdo con la apreciación subjetiva del gestor y que termina afectando los resultados financieros de cada Subred en función de unos montos de deterioro calculados sin fundamento técnico homogéneo y fiable.

3.2.1. Edad de las cuentas por cobrar

La clasificación de la cartera de cuentas por cobrar de las subredes que, en los primeros estadios de transición y preparación del Estados de Situación Financiera de Apertura, ESFA, así como en los informes financieros de 2016, fue el factor que determinó el grueso de la estimación del deterioro de las cuentas por cobrar, ya solo constituye un factor meramente informativo en la matriz de trazabilidad, que sirve para la estimación en la medida que su influencia está asociada a

tipificación de la cartera de difícil cobro. Sobre esta clasificación de las cuentas por cobrar, algunos de los responsables por la información de los estados financieros, han definido como directriz que el deterioro sea equivalente a esta tipología de cuentas por cobrar de difícil cobro. Así pues, los estados de situación financiera, en algunos casos, detallan el deterioro asociado al monto de la clasificación de deudas de difícil cobro.

3.2.2. Estado del trámite de las cuentas

La matriz de trazabilidad que se utiliza actualmente, tiene definidas las etapas más comunes en la gestión de cobro de la cartera por servicios de salud y delimita claramente su cobrabilidad: las cuentas pendientes de presentación al posible deudor, las objeciones o glosas a la facturación presentada, el estado de trámite de respuesta a las objeciones, el estado y resultado de los procesos de conciliación para el reconocimiento de las deudas y el recaudo pendiente de aplicar por ausencia de detalle individualizado para aplicación de los pagos. Esta desagregación de las cuentas por cobrar es el elemento de más utilidad y fiabilidad en el actual modelo de determinación de los flujos futuros de efectivo necesarios para la estimación del deterioro de las cuentas por cobrar.

Un nuevo campo para el análisis, que se deriva de las cifras económicas y los procesos de gestión de cartera, lo constituye la profundización en el tema del estado de depuración de la información de cuentas por cobrar en las Subredes Integradas del Distrito. En este aspecto hace falta hacer prevalecer la normativa en materia de baja en cuentas que presenta el nuevo marco normativo, para agregarle confiabilidad a la información financiera sobre posibles derechos sobre los cuales han aplicado fenómenos como la prescripción¹, la remisibilidad², y otras formas de pérdida de ejecutoria que deben ser analizadas individualmente por cada subred, deudor y condiciones de prestación de los servicios y presentación de las cuentas, así como gestión para el cobro oportuno.

3.2.3. El cobro coactivo

¹ La prescripción de una deuda consiste en la pérdida del derecho del acreedor para cobrarla.

² Posibilidad de que se puede remitir o perdonar.

La Ley 1066 de 2006, Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones, señala con relación al cobro coactivo:

Artículo 5°. *Facultad de cobro coactivo y procedimiento para las entidades públicas. Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, **tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor** y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario(...)*(Negrillas fuera de texto)

Siendo una prerrogativa de las Subredes, la herramienta ha entrado en desuso como gestión determinante para el saneamiento de las cuentas por cobrar, por motivos que van desde la falta de asignación de recursos humanos y técnicos en las empresas, como lineamientos políticos de los agentes, el órgano rector sectorial o los responsables de la gestión de cobro. Llama la atención que los criterios de análisis para definir el grado de cobrabilidad de los derechos le asignan a la condición de este tipo de gestión una certidumbre del 100% de cobrabilidad, lo que deja claro que es la mejor opción para sanear las finanzas de las Subredes.

3.2.4 Análisis del deudor

Como se señaló anteriormente, no se ha definido una metodología técnica de análisis de riesgo de los deudores que elimine las subjetividades, por lo que el grado de cobrabilidad, que debe ser el mayor componente del conjunto de criterios para el análisis en la estimación del deterioro, queda limitado a la determinación subjetiva de un porcentaje de cobrabilidad por parte del gestor de cobro, carente de sustento técnico.

El criterio de análisis de riesgo de los deudores es ampliamente usado en otros sectores de mercado y tiene referentes muy robustos en los acuerdos de capital conocidos como Acuerdos

de Basilea, que establecen sistemas de medición de las fortalezas de capital de los deudores para asegurar que cuentan con fondos para cubrir pérdidas potenciales, capacidad de supervivencia ante problemas de liquidez y capacidad para evitar riesgos sistémicos derivados de la interdependencia que existe en un sistema financiero entre sus componentes y genera el peligro de que el fallo en uno de los actores que operan en el sistema se contagie a otras empresas de su sector, produciendo un ruinoso efecto de cascada. Este tipo de riesgo se puede asociar al sistema de salud colombiano en el que la relación entre responsables del pago y prestadores de servicio ha traído crisis de liquidez para estos últimos, en múltiples y recientes casos de liquidaciones y pérdidas de condiciones financieras de las EPS responsables del pago por los servicios de salud.

Para administrar el riesgo se encuentran disponibles algunas metodologías de análisis crediticio, que generalmente giran en torno a tres ejes fundamentales: establecer la probabilidad de incumplimiento del sujeto de crédito, la desmejora en la calificación ponderada del crédito y la proporción de provisión de la cartera. Los modelos más utilizados para calcular los anteriores parámetros son: el modelo Z- score de Altman, los modelos Probit o Logic, el análisis discriminante, entre otros.

Para el sector salud colombiano y como una medida de gestión del riesgo del sistema, la Ley 1438 de 2011 ordenó reglamentar las condiciones para que las Entidades Promotoras de Salud, principales deudores de los hospitales públicos y privados, cuenten con los márgenes de solvencia, así como con los requisitos habilitantes y de permanencia, de capacidad financiera, técnica y de calidad necesarios para operar de manera adecuada el aseguramiento en salud y acrediten en todo momento un patrimonio técnico superior al nivel de patrimonio adecuado calculado de acuerdo con los criterios reglamentarios. A través del reporte obligatorio de información financiera, la Superintendencia Nacional de Salud realiza el análisis y publica los resultados orientados a garantizar la sostenibilidad del sistema de salud. El uso de esta información por parte de los responsables de la estimación del deterioro en los hospitales constituye una potencial herramienta de análisis de deudores, sin tener que recurrir a

análisis probabilísticos complejos en las Empresas Sociales del Estado y obviando las subjetividades expresadas en las entrevistas, para la calificación de cobrabilidad de las cuentas. De esta manera la Superintendencia Nacional de Salud, asume de manera unificada el análisis de riesgo de los deudores del sistema de salud, con la autoridad para la recolección oportuna de la información y la capacidad técnica suficiente para aplicar metodologías de análisis con la complejidad necesaria, relevando al personal de los hospitales de actividades para las que no cuentan con el suficiente recurso humano y técnico y teniendo en cuenta que estas entidades tienen la obligación legal de vender los servicios de salud en la modalidad de crédito, sin la posibilidad de efectuar análisis previo de los clientes.

3.2.5. La tasa de descuento en el cálculo del VPN

La tasa de descuento que permita estimar el valor actual de los flujos futuros no ha sido objeto de mayor controversia y se aceptó lo señalado por los asesores de la CGN y la SHD en el momento de la transición. Es oportuno traer a la mesa la discusión con el propósito de eliminar de este cálculo la subjetividad y acercarse lo más posible a la realidad. Sea lo primero tener presente que las Subredes y todas las Empresas Sociales del Estado constituyen una categoría especial de empresa, debido a la función social de prestar un servicio esencial a cargo del Estado. Analizar los recursos invertidos en la prestación de servicios de salud bajo la perspectiva de los componentes de la tasa de descuento, inexorablemente asociados a la rentabilidad mínima exigida, es contrariar la naturaleza de la función del estado de satisfacer necesidad de la población y afectar principios a los que debe ser fiel la contabilidad pública, particularmente en la valoración de los derechos derivados del uso de dichos recursos. No puede pretender equiparar la inversión en salud al análisis de proyectos de inversión financiados con fondos propios a los que debemos exigirle, al menos, lo mismo que dejaríamos de obtener por no dedicar estos fondos a otra inversión alternativa, es decir, la rentabilidad de la inversión que deba ser igual, como mínimo, a la más alta rentabilidad que se obtendría en otra inversión con una duración similar. Si bien el descuento de los flujos de efectivo permite reconocer a precios corrientes los recaudos

esperados, la discusión debe orientarse hacia las tasas de descuento que son apropiadas para los hospitales públicos, teniendo en cuenta su función social. En ese sentido, pueden ser de mejor utilidad tasas de descuento asociadas a indicadores como la inflación o el Índice de precios al consumidor, entre otras medidas que reconozcan el impacto en el poder adquisitivo.

En la aplicación de estos criterios de evaluación, se evidencian las consecuencias del condicionamiento de las normas reglamentarias del sector público y particularmente de empresas de salud, al marco de convergencia de las NIIF, cuando en el Sector Público se deben cumplir los objetivos operativos concretos dirigidos a satisfacer las necesidades sociales y a conseguir el bienestar colectivo (Biondi, 2012, pág. 607).

En la versión 2017 del Marco Normativo para este grupo de empresas en las que se cuentan las ESEs, se estableció la Matriz de Deterioro como factor de descuento para el cálculo del valor presente, en la estimación individual del deterioro y la tasa de interés de los TES con plazos similares a los estimados para la recuperación de los recursos. Al respecto se resalta que la estimación de las pérdidas crediticias en las ESEs del Distrito no se hace en realidad de manera individual, debido al altísimo volumen de títulos, constituidos por facturas otorgadas por servicios prestados a cargo de deudores que han sido impuestos por el ordenamiento del sistema de salud, para los que no se efectuaron análisis previos de riesgo o de otorgamiento de plazos. Para la estimación de deterioro de cuentas por cobrar que se realice de manera colectiva, como se hace en las ESEs, la norma citada pide usar una metodología de estimación de riesgo crediticio. En ese sentido, solo podría aplicarse el segundo concepto, desestimando el uso de una tasa de descuento como criterio idóneo para la estimación de deterioro de cuentas por cobrar en esta categoría de empresas.

Capítulo 4: Modelos para la estimación del deterioro de las cuentas por cobrar en empresas estatales cobijadas por la Resolución 414 de 2014 y en empresas del sector privado.

La necesidad de contar con una metodología común para empresas de un sector es apremiante en el sector público, debido a la exigencia de información homogénea con fines de consolidación, ya que la información pública consolidada representa la agregación de grupos de entidades que comparten recursos públicos (Patiño, 2020, pág. 139). Para las Empresas Sociales del Estado del Distrito constituye una actividad que cuenta con orientación de la Secretaría Distrital de Salud como organismo rector y los resultados en la determinación de metodologías prácticas puede extenderse a otros territorios del país, con beneficios en la formulación de políticas y asignación de recursos, teniendo en cuenta el gran número de empresas sociales del estado y la alta dispersión geográfica.

El consenso en torno a las bases técnicas para la aplicación de los marcos normativos, en aspectos técnicos que demandan estimaciones y riguroso juicio profesional, para el reconocimiento y la medición de algunos hechos económicos cuya aplicación discrecional, por parte de los preparadores de la información, podría obstaculizar el objetivo de uniformar la contabilidad pública (FOCAL. Foro de las contadurías gubernamentales de América Latina, 2019).

4.1. La Resolución 414 de 2014

La Resolución No. 414 de 2014 y sus modificaciones, constituye el marco normativo mediante el cual se incorpora como parte integrante de Régimen de Contabilidad Pública el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de la Información Financiera y las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos, aplicables a las empresas definidas en el artículo segundo de dicha resolución: Marco Normativo para

Empresas que no Cotizan en el Mercado de Valores, y que no Captan ni Administran Ahorro del Público, que cumplan las siguientes características:

1. Empresas que no coticen en el mercado de valores,
2. Empresas que no capten ni administren ahorro del público, y
3. Empresas que hayan sido clasificadas como tales por el Comité Interinstitucional de la Comisión de Estadísticas de Finanzas Públicas, según los criterios establecidos en el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas.

La lista de entidades que están dentro del ámbito de aplicación de la Resolución 414 del 8 de septiembre de 2014 y sus modificaciones, es decir, empresas que no cotizan en el mercado de valores, y que no captan ni administran ahorro del público, abarca un total de 1658 entidades en todo el país. De estas, el 57,6% corresponde a Empresas Sociales del Estado, (955 hospitales públicos), y 31,9% son empresas de servicios públicos (Tabla No. 6). En estas dos clasificaciones se alcanza el 90% de las entidades, empresas que tienen como objeto social la prestación de servicios básicos a cargo del Estado, para atender derechos fundamentales consagrados en la Constitución.

Tabla 6 Clasificación de entidades según la Resolución 414 de 2014.

ACTIVIDAD ECONOMICA	CANTIDAD	PORCENTAJE
ACTIVIDADES DE GOBIERNO	44	2,70%
ARMAMENTO	1	0,10%
EDITORIAL	3	0,20%
EICE	41	2,50%
EPS	11	0,70%
HOSPITALES (E.S.E)	955	57,60%
HOTELES	3	0,20%
LICORES	4	0,20%
LIQUIDACION	4	0,20%
LOTERIAS	16	1,00%
SERVICIOS PUBLICOS	538	31,90%
TELEVISION	5	0,30%
TRANSPORTE	41	2,50%
UNIVERSIDADES	1	0,10%
TOTALES	1.707	100,00%

Fuente: Construcción propia a partir del anexo del 6 de diciembre de 2017 a la

Resolución 414 de 2014

En el Distrito Capital, la entidad rectora de la información financiera, la Secretaría de Hacienda Distrital, cuenta con la guía para la estimación del deterioro de las cuentas por cobrar generadas en las entidades del sector central, para el que aplican procedimientos ajenos a las Empresas Sociales del Estado y las demás empresas regladas por la Resolución 414 de 2014.

Aquí es importante diferenciar, además de las características de las organizaciones a las que cobija la resolución citada, las particularidades de las Empresas Sociales del Estado y su función social constitucional. La metodología y los criterios deben ser definidos por cada entidad contable y consignarlos en sus manuales de políticas contables, sin desconocer la uniformidad que deben conservar con las otras Empresas Sociales del Estado del territorio, con fines de consolidación, fiabilidad y utilidad de la información procesada.

4.2. El sector privado de las instituciones prestadoras de servicios de salud.

Para estas organizaciones, el marco normativo señalado por la Circular Externa No. 016 de 2016 de la Superintendencia Nacional de Salud requiere que las clínicas y hospitales incluyan en sus reportes de cuentas por cobrar el deterioro de la cartera por edades y registren el gasto por deterioro el porcentaje de pérdida del valor del activo.

En la revisión de información de estados financieros de la vigencia 2018 de las instituciones prestadoras de servicios de salud de capital privado, recopilada por el organismo de vigilancia, el indicador de porcentaje de deterioro de las cuentas por cobrar dista mucho del obtenido en el sector público de Bogotá. Entre 5.506 Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, IPS privadas del país, acumulan cuentas por cobrar por deudores del sistema de salud por \$24,2 billones de pesos, para los cuales, la estimación de deterioro al 31 de diciembre de 2018 ascendió a \$1,5 billones, equivalentes tan solo al 6% del total de cuentas por cobrar. Durante el año, esas organizaciones acumularon gastos por deterioro por \$841 mil millones, que representan el 3,5% del total de deudas (Superintendencia Nacional de Salud, 2018). Entre tanto, para el mismo periodo, las cuatro subredes del Distrito, con deudores por \$1,1 billones, estimaron deterioro hasta por \$ 417 mil millones, equivalente al 46% de sus cuentas por cobrar. Un contraste que evidencia métodos y criterios desventajosos para las entidades contables públicas, frente a las privadas, particularmente en un esquema en el que las empresas privadas de salud tienen la posibilidad de seleccionar a los deudores y asegurar negociaciones con mejores flujos de fondos y cuentan con políticas contables dinámicas, mientras a las empresas públicas les son impuestos los pagadores, debiendo atender a sus usuarios sin discriminación de su afiliación, además de que sus políticas contables tienden a mantener uniformidad y rigidez impuesta por los órganos rectores, sean la Secretaría de Hacienda o la Secretaría de Salud.

Para el conjunto de IPS privadas en Colombia aplican diferentes Marcos Normativos, pues se trata de empresas clasificadas para reporte de información financiera, tanto en el grupo 1, que aplica NIIF plenas, como en el grupo 2 de medianas y pequeñas empresas, e igualmente, microempresas que aplican el marco de contabilidad simplificada; por consiguiente, en este universo se encuentran metodologías para clasificar las cuentas por cobrar, tanto por sistemas al costo amortizado, como al valor razonable y al precio de la transacción, de acuerdo con el grupo NIIF en el que se encuentren clasificadas.

Del sector privado se adolece de información consolidada acerca de las políticas, métodos y

criterios para la estimación del deterioro de las cuentas por cobrar de servicios de salud, Infante (2017) propone identificar “las variables de las firmas que pueden explicar la probabilidad de cubrir sus compromisos con la empresa de transporte de pacientes dentro del plazo estipulado” (pág. 22) como mecanismo de análisis de crédito, a partir de información financiera y los indicadores asociados a la rentabilidad, liquidez y solvencia. Confirma su análisis que el criterio fiable y útil para definir el deterioro de las cuentas por cobrar es el análisis de riesgo a partir de un conocimiento profundo del cliente, su situación jurídica, hábitos de pago en función de indicadores de rotación. El estudio no tiene el alcance para definir una metodología de estimación del deterioro y es útil para apreciar el criterio de gestión de cuentas por cobrar, cimentado en el análisis de riesgo bajo un modelo econométrico, presuntamente libre de subjetividades.

En el escenario de adopción de Normas Internacionales de Información Financiera NIIF, la estimación del deterioro de activos financieros tiene referentes en la NIC 39 y en la NIIF 9. Los modelos para cuantificar el deterioro de la cartera han incluido criterios de acuerdo con la metodología, principalmente a través de análisis discriminante, con variables sustentadas en indicadores financieros. Wiginton (1980), realiza un análisis comparativo entre los modelos logísticos y el análisis discriminante para predecir el comportamiento de pagos de créditos, encontrando mejores resultados con los modelos LOGIT estimados por máxima verosimilitud en cuanto a la precisión de los resultados. El sector financiero tiene aún mayor disciplina en la utilización de estos modelos estadísticos, que le permite buenos niveles de predicción y validación. Sin embargo, las variables que usan tienen poca aplicación para el caso de empresas de salud, debido a que en la ESEs cada deudor acumula gran número de obligaciones representadas en facturas individuales por paciente atendido y cada una de ellas puede ser objetada total o parcialmente en diferentes periodos y las variables utilizadas como criterios para la estimación en las empresas del sector financiero no tienen correspondencia en el análisis de los deudores del sector salud. En la aplicación de la NIIF 9, en cuanto a la estimación del deterioro de cartera, es fundamental definir las variables para el análisis que permita establecer probabilidades ponderadas y el mejor método para determinar el deterioro de las cuentas por cobrar (Martínez,

2019) y su revisión constante, utilizadas con el fin de evitar un impacto significativo en los estados financieros y en la rentabilidad de la empresa (Martínez, 2019).

En el estudio de caso efectuado por (Correa, 2016) se utilizó el modelo LOGIT con datos agrupados, con 24 variables evaluadas para 49 clientes de una Institución Prestadora de Servicios de Salud del sector privado, con datos de más de 50.000 facturas por cobrar. Las conclusiones del citado estudio reportan apropiado el modelo y en cuanto a los criterios utilizados, concluye que los que influyeron en la estimación de la pérdida esperada, “incluyen algunas variables que miden la liquidez y rentabilidad del cliente, como son Período de cobranza, Endeudamiento y Margen neto; otras que miden características propias del cliente, como Domicilio, Tipo Estado y Vinculada económica; finalmente, variables que miden condiciones operativas, como Convenio, Participación sobre el total, Cartera radicada, Vencido 90 y Vencido 180”.

Debido al corto transcurso de aplicación de los nuevos marcos normativos, aún no se abordan estas temáticas a nivel de profundas reflexiones o de medición de los impactos generados en cada país (Montilla, 2019) y en los escasos estudios, se obtienen conjuntos de criterios muy simplificados, como el caso de deterioro en una organización con un pequeño número de deudores, que se fundamenta en tan solo dos criterios: a) el periodo en el que se identifica el impago, y b) la evaluación de solvencia del deudor (Sigidov Y., 2016). Es posible también encontrar modelos como el de (Remenarić, 2018), que analiza variables relacionadas con el análisis del riesgo, previo y durante el otorgamiento del crédito, en la etapa de cobro y cuando se presenta incumplimiento.

El análisis de las diferencias normativas entre empresas estatales y empresas privadas no arroja detalles acerca de metodologías de nivel técnico idóneas para la estimación del deterioro de las cuentas por cobrar. Las NIIF para el sector privado definen los requerimientos relativos a la información financiera y la referencia para realizar juicios profesionales. Por lo anterior, cada empresa define las variables que utiliza para el registro de la corrección valorativa, en caso de existir evidencia objetiva de impago por parte del deudor. En general, las cuentas por cobrar a

corto plazo no son objeto de descuento, si el análisis de riesgo no genera indicios de pérdidas esperadas.

La necesidad de criterios uniformes para definir métodos técnicos de estimación se identifica con mayor apremio en las entidades estatales, por los requisitos de consolidación de información financiera de entidades afines. Esta es la mayor motivación para adelantar una selección de criterios uniformes para el procesamiento de información que recoja características afines y demande decisiones conjuntas.

Capítulo 5: Propuesta de criterios para la construcción de un modelo metodológico de estimación del deterioro en el valor de las cuentas por cobrar de las Empresas Sociales del Estado de Bogotá, D.C.

En este capítulo, se proponen las variables que aportan mejores elementos para la adecuada estimación del deterioro de las cuentas por cobrar en las Empresas Sociales del Estado, mediante el uso de más Matrices de Deterioro que recomienda el Marco Normativo.

5.1. Caracterización de criterios idóneos y útiles

En función de la naturaleza de los actores en la generación y gestión de cobro de las cuentas por venta de servicios de salud de las Subredes y las E.S.E., los regímenes claramente diferenciados, la vigilancia y control a las entidades responsables de pago del sector salud por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, se plantea ajustar la matriz de trazabilidad para generar una Matriz de Deterioro que incorpore los siguientes criterios para la determinación de los flujos futuros de efectivo y la estimación del deterioro de las cuentas por cobrar. En su oportunidad, esta herramienta debe constituirse en los parámetros de programación para adecuar los actuales sistemas de información para que la estimación se efectúe directamente sobre la información fuente de la información contable.

Los criterios hasta ahora utilizados en las cuatro Subredes de Bogotá, de acuerdo con el análisis de las respuestas obtenidas en las entrevistas con los responsables de la estimación, se agrupan en el siguiente cuadro:

Tabla 7 Factores de análisis en la estimación de deterioro de las cuentas por cobrar

FACTOR	CLASIFICACION
1. Clasificación contable de las cuentas por cobrar	Activos corrientes y no corrientes
	Deudores de difícil recaudo
2. Analisis de cobrabilidad / Recuperabilidad	Recuperable y No recuperable
3. Edad de la cuenta por cobrar	Periodos de =, 30, 90, 180, 360 y más días
4. Estado de la Gestión de cobro	Depende del juicio del gestor de cobro
5. Hábitos de pago y giro	
6. Accesibilidad para el trámite de objeciones y devoluciones	
7. Oportunidad en el reporte de aplicación detallada de pagos	
8. Etapas del cobro persuasivo	Cartera radicada y no radicada
	Cuentas reconocidas y no reconocidas
	Objeciones conciliadas y pendientes de respuesta y conciliación
9. Cobro ejecutivo y coactivo	No se identificaron procesos ejecutivos
	Cobros coactivos sin aplicación extensiva
10. Análisis de la situación jurídica del deudor	Intervenciones administrativas
	Intervenciones para liquidación
	Entidades liquidadas
11. Análisis de riesgo del deudor	Naturaleza jurídica
	Análisis de indicadores financieros
12. Tasa de descuento	Tasa señalada por la Secretaría de Hacienda
	Tasa fijada por el Manual de políticas

Fuente: construcción propia a partir de análisis de entrevistas

De este listado de parámetros, se examinó la frecuencia de su uso en las Subredes, los referentes normativos de cada variable por empresa, el grado de subjetividad aplicado por el gestor que realiza las estimaciones y la incidencia frente a los resultados de las estimaciones financieras, para desestimar aquellos que adolecen de fundamentos objetivos en políticas contables o se apartan del Marco Teórico, y rescatar los que mayor utilidad ofrecen, de acuerdo con las características de los instrumentos financieros que respaldan las cuentas por cobrar y los que mejor objetividad permitan. Como resultado de este examen, se rescatan como útiles y confiables los siguientes criterios:

5.1.1. Las etapas del cobro de los servicios de salud

El estado de la gestión de cobro debe mantenerse como criterio para la identificación de los flujos futuros de efectivo. La estructura de identificación debe permitir detraer de los saldos de cuentas por cobrar por cada deudor los siguientes conceptos:

- Facturación pendiente por radicar: Facturas, que, por no haber sido presentadas al deudor, no cumplen condiciones para el reconocimiento en la información financiera.
- Glosas y objeciones pendientes de respuesta: Constituyen no conformidades que afectan en forma parcial o total el valor de la factura por prestación de servicios de salud y requieren ser resuelta por parte del prestador de servicios de salud. (Minsalud, Anexo técnico No. 206 Res. 3047-08 y 416-09)
- Pagos pendientes de aplicar: Partidas por pagos efectuados por el deudor, sin asociar individualmente a las facturas y que representan un menor valor de las cuentas por cobrar globales de dicho deudor.

5.1.2. El análisis de riesgo de los deudores

El componente del que adolecen los procedimientos hasta ahora utilizados es el del análisis de riesgo financiero, mediante el cual se valoren elementos tanto cualitativos como cuantitativos, relacionados especialmente con la capacidad de pago del responsable de pago, la coyuntura del negocio y del sector, el conocimiento del sujeto de crédito, más allá de la apreciación del gestor acerca de la disposición de cumplimiento de compromisos de conciliación y pago en los términos de la normatividad del sector.

La capacidad de pago a partir de un análisis financiero del deudor, mediante indicadores de liquidez, rentabilidad y solvencia, mediante un modelo estadístico para calcular la probabilidad de incumplimiento, no ha sido explotada por las ESEs., como tampoco el análisis del estado de pérdidas y ganancias de la empresa deudora y los márgenes operacional y neto. No es usual

analizar la estructura de los activos de los deudores, observando si se ajusta a las características propias de su actividad económica, la concentración en rubros como inversiones permanentes o adquisición de activos fijos que no contribuyen al desarrollo operacional de la empresa, analizar fuentes y usos de recursos que se manejan en la empresa a través del flujo de caja, determinando si la operación genera efectivo, identificando la forma de financiación del crecimiento (vía deuda o vía capitalizaciones) o pagos de dividendos acordes con la realidad de la empresa deudora.

La evaluación del riesgo crediticio individual de los instrumentos financieros, para identificar la probabilidad de incumplimiento, no ha sido considerada una variable determinante por parte de los responsables de la estimación del deterioro de las cuentas por cobrar en la ESEs del Distrito y así mismo, se refleja en la modificación efectuada al Marco Normativo. Las razones por las cuales se desestima este tipo de análisis subyacen en la cantidad de facturas que constituyen las cuentas por cobrar, para la cual el análisis de cada título supone un esfuerzo desproporcionado.

De otro lado, el análisis agrupado por deudor es objeto de análisis por parte de la Superintendencia Nacional de Salud a través del sistema de reporte para la evaluación de cumplimiento de capital mínimo y patrimonio adecuado, con la información reportada por las EPS a través del Sistema de Recepción y Validación de Datos de Vigilados. El uso de esta información, reportada con base en los estados financieros de los deudores, organizada y analizada por el organismo de vigilancia, es un instrumento suficiente para disponer de un criterio de evaluación del riesgo para las cuentas por cobrar. Del reporte preliminar último publicado, que da cuenta del resultado del indicador en las EPS deudoras, rescatamos un ejemplo de resultados (Superintendencia Nacional de Salud, 2020), en el que se identifica el criterio de Índice de Capital Mínimo, con el que se simplifica la evaluación del riesgo del deudor:

Tabla 8 Resultado Indicador de capital mínimo de EPS del régimen contributivo

Entidad	RESULTADO INDICADOR CAPITAL MINIMO					diciembre de 2019			
	jun-15	dic-15	dic-16	dic-17	dic-18	Capital Mínimo	Capital Requerido	Deterioro	Resultado Ind. C.M.
SOS	- 176,7	- 177,1	- 237,2	- 364,9	- 403,0	- 458,5	13,5	- 64,7	- 407,3
SALUD MIA EPS	-	-	-	-	-	13,4	12,3	-	1,1
EPM	12,6	10,7	16,2	10,2	53,0	14,2	12,3	- 4,0	5,9
FERROCARRILES	33,0	33,0	35,1	46,5	49,4	40,3	12,3	-	28,1
ALIANSA SALUD	- 10,7	- 6,8	2,6	6,4	13,0	27,3	12,3	- 99,9	114,9
FAMISANAR	- 33,8	28,9	46,9	- 252,4	- 112,0	82,0	13,5	- 60,7	129,3
CCF VALLE	138,6	109,7	123,0	122,7	136,6	168,6	13,5	- 16,7	171,8
SALU TOTAL	35,5	35,5	58,6	86,3	143,9	116,1	13,5	- 247,1	349,7
SANITAS	13,1	40,3	76,0	108,8	138,8	203,9	13,5	- 198,0	388,5
SURA	80,3	84,0	111,6	166,0	261,6	272,1	13,5	- 191,8	450,4
COMPENSA	635,7	640,2	764,0	636,6	728,9	882,5	13,5	- 25,5	894,5

Fuente: Información reportada por entidades, según Circular Única, cálculos SNS

NOTA: Cifras en miles de millones de \$

Aquí se encuentra una fuente de información confiable y que coincide en propósitos con la obligación de las ESEs de asegurar el flujo de recursos, con indicadores que miden la situación pasada y actual de los deudores. Esta es una oportunidad para integrar esta información al análisis de riesgo que debe constituir un criterio para la estimación del deterioro de las cuentas por cobrar de las ESEs y el procedimiento para el adecuado uso debe definirse a partir de los Manuales de Políticas de cada Subred.

El uso de este criterio no excluye la posibilidad de complementar el análisis con otras metodologías aplicables de manera específica a la condición jurídica del deudor, a las características del título valor o las condiciones expresas de la contratación que le dio origen., casos en los cuales se puede considerar apropiado el uso de métodos que van desde el análisis predictivo y validaciones cruzadas, hasta métodos estadísticos (Z-score, Logit y Probit) e incluso de análisis fundamental, aunque la recomendación principal del estudio, en función de la uniformidad que demanda la información

contable pública, se orienta a la reducir la operatividad de los equipos de gestión de las cuentas por cobrar de los hospitales.

5.1.3 Obligaciones en cobro coactivo:

La facultad legal de implementar procesos administrativos de cobro coactivo, para hacer efectivo el recaudo de las cuentas por cobrar, por parte de las ESEs, que en el concepto de la Dirección Jurídica Distrital otorga un instrumento que debe formar parte de los manuales para la gestión y recaudo de cartera de deudores de las Subredes, se convierte en un criterio que define como innecesaria la estimación de pérdidas futuras en las facturas pendientes de pago. Esta facultad está subutilizada en el Distrito y abre el debate para el análisis de la gestión de cobro en futuros estudios. Estas cuentas por cobrar para las que se adelanta cobro coactivo se detraen de los saldos para la estimación del deterioro con una argumentación suficientemente válida, por la facultad de las entidades públicas que lo ejercen, para hacer efectivos directamente los créditos a su favor, sin necesidad de acudir a la jurisdicción ordinaria, y no están afectados por el riesgo de incumplimiento de pagos.

5.1.4. El reconocimiento de las deudas

La ley 797 de 2016 se formuló para fijar medidas de carácter financiero y operativo para el saneamiento de deudas del sector y en el mejoramiento del flujo de recursos, dentro de las cuales se estableció la obligación de los deudores de expedir certificaciones del reconocimiento de las deudas, una vez se cumplan los requisitos de auditoría y revisión de cuentas. El cumplimiento de esta norma ha generado dinámicas que obligan y facilitan el reporte y cruce de información de cuentas por cobrar por servicios de salud, entre deudores y acreedores.

El criterio de reconocimiento de las deudas es el que se identificó como determinante en el proceso de estimación del deterioro en las ESEs del Distrito y su utilización gana importancia con el apoyo de la obligación legal y los procesos desarrollados por el Ministerio, la Superintendencia y la entidad rectora territorial para desarrollar este factor como uno de los que deben permanecer y fortalecerse en la metodología que se adopte para la estimación del deterioro.

5.2. La naturaleza jurídica de los deudores estatales

El volumen de deudores por servicios de salud que concentran las entidades públicas territoriales es significativo (\$114 mil millones en 2019) y el debate acerca de la cobrabilidad no es admisible como criterio de cobrabilidad, porque estos deudores comparten con las ESEs la responsabilidad estatal de garantizar el derecho a la salud como un derecho constitucional de la población, particularmente en el caso en estudio, en el que la entidad territorial es el mismo organismo rector del sistema de salud en el Distrito. Bajo esta premisa, los saldos de cuentas por cobrar originados en prestación de servicios de salud a usuarios bajo responsabilidad de las entidades territoriales deben detraerse de la estimación del deterioro de las cuentas por cobrar en las ESEs.

5.3. Tasa de interés

La argumentación en cuanto al uso de una tasa de interés para establecer el valor presente de los flujos de efectivo futuros estimados quedó limitada para la modalidad de cálculo del deterioro cuando la estimación se realice de manera individual. La Contaduría General de la Nación estableció en el Marco Normativo que el factor de descuento será la tasa de interés de los TES con plazos similares a los estimados para la recuperación de los recursos (Contaduría General de la Nación, 2017, pág. 21). De igual manera la CGN definió para la estimación realizada de manera colectiva el análisis de riesgo crediticio, dejando sin sustento el uso de una tasa de descuento para esta modalidad.

En este punto conviene abrir el debate acerca de la ausencia de ánimo mercantil de las empresas de salud estatales, así como la imposición de otorgamiento de crédito a deudores que tienen baja calificación en el indicador de Capital Mínimo por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, o que tienen medidas de intervención administrativa. En ese sentido, es apropiado usar una tasa de descuento para recursos para los que el mismo estado debe garantizar su recaudo y cuál debe ser la tasa apropiada (Carvalho, 2010). Los gestores de información en la ESE explican en la

ampliación de la encuesta, que no se surten proceso de cobro para intereses sobre las deudas por venta de servicios de salud y asimismo no son reconocidos por los deudores, lo que hace inexistente un referente de tasa de interés sobre el crédito forzosamente otorgado para el descuento de flujos de efectivo. Las reglas de deterioro que aplican en otros sectores y renglones económicos, motivada en un conservadurismo en la información financiera (Göx & Wagenhofer, 2009), dentro de perspectivas de utilidad para los inversionistas, no proporcionan beneficios para las empresas de salud estatales en esta materia.

5.4. Matriz de Deterioro o Matrices de transición en la estimación de la pérdida esperada.

El esquema de matrices de transición como herramienta para calcular la probabilidad de incumplimiento del deudor frente a la entidad, mediante el cálculo de la pérdida esperada, definida como el monto de capital que podría perder una institución como resultado de la exposición crediticia en un horizonte de tiempo dado (Press, 1978), representa una de las alternativas de análisis con las que se componga una metodología propia de la naturaleza de las empresas sociales del estado. Las matrices de probabilidades de transición son una alternativa con fundamentación teórica diferente, de implementación directa, que incorpora análisis estocástico con base en los criterios recomendados en el presente estudio, que son análisis de riesgo del deudor, en reconocimientos de las deudas y la naturaleza jurídica de la entidad responsable del pago.

Conclusiones, implicaciones y limitaciones

Los efectos de la aplicación de métodos del sector privado o de organizaciones estatales de carácter comercial, se reflejan en la disminución del patrimonio de las Empresas Sociales del Estado, que en Bogotá Distrito Capital se constituyeron bajo el nombre de Subredes Integradas de Servicios de Salud, como se comprobó en el primer objetivo, al estudiar el impacto de la estimación del deterioro de las cuentas por cobrar conforme a la tasa de interés efectiva y el costo amortizado. La fuerte afectación del patrimonio expone una situación que tiene sus orígenes en las prácticas asimétricas de los actores del sistema en hábitos de pago y utilización de metodologías ajenas a la naturaleza de estas empresas y el papel de actividades del sector público en el conjunto económico y financiero (Biondi, 2012).

El resultado de inferioridad de las ESEs frente a otros actores del sistema en cuanto a los criterios y procedimientos utilizados para la estimación del deterioro de las cuentas por cobrar, identificados al desarrollar el segundo objetivo, implica que la implementación debe desprenderse de complejidades, reduciendo la cantidad de criterios a los más útiles y prácticos, para que los estados financieros presenten una realidad basada en metodologías confiables, ya que el reconocimiento de la cartera en periodos pasados contenía información inexacta que no reflejaba la realidad del gasto en el que tuvo que incurrir la red de hospitales del Distrito por el deterioro de cartera real.

Los recursos generados en la venta de servicios de salud por parte de las ESEs, deben asumir una dinámica adecuada para los recursos estatales destinados a garantizar el derecho a la salud de la población y por tanto la protección del patrimonio público mediante la racionalidad de las estimaciones relacionadas con el deterioro de los instrumentos financieros que lo respalda.

La observación de modelos de estimación de otros sectores, en el tercer objetivo del estudio, evidenció las restricciones que presentan los modelos estocásticos para el análisis de un número de instrumentos financieros tan alto como el que se maneja en el sector salud del Distrito, en

donde el uso de una matriz de trazabilidad incorporó variables subjetivas y heterogéneas en la metodología de aplicación, que con el uso de los criterios recomendados puede derivar en el uso de herramientas sencillas, eficientes y confiables para las estimaciones.

La escasa investigación para el sector, con las particularidades del modelo colombiano de aseguramiento del sistema de seguridad social, la categoría de Empresas Sociales del Estado y los referentes teóricos de la regulación contable pública, confiere mayor relevancia a este proceso de aprendizaje, que se abordó desde referentes conceptuales, con base en el conocimiento de las entidades, los posibles métodos adaptables para la determinación de pérdidas probables y la necesidad de ofrecer un conjunto de soluciones que mejoren los procesos en las empresas distritales de salud, bajo la rectoría de las Secretarías de Hacienda y Salud.

Las variables seleccionadas como objetivo principal del estudio reúnen los elementos necesarios para incrementar la fiabilidad en las estimaciones, debido a que en ellas se combinan elementos cualitativos, como lo es el análisis objetivo del riesgo, y cuantitativos cuando se utiliza como criterio el estado de la gestión en cada etapa del cobro. El estado de reconocimiento de la deuda, como tercer criterio recomendado, incorpora a la estimación el componente de legitimidad. La utilidad de la información se optimiza mediante herramientas de automatización de datos como la metodología de Matrices de Transición.

Corolario: La condición de uniformidad que demanda la información financiera de las entidades de salud del Distrito, conlleva la recomendación de contar con políticas contables con un único modelo de deterioro para los instrumentos financieros, de manera colectiva, con identidad de criterios y que incorporen una forma práctica de gestión de riesgo crediticio a partir de los indicadores de cumplimiento de capital mínimo y patrimonio adecuado administrados por la Superintendencia Nacional de Salud.

El resultado obtenido de identificación de criterios abre la posibilidad de nuevos aportes desde la investigación académica para la definición de metodologías uniformes de medición del deterioro en las Empresas Sociales del Estado de Bogotá, así como su aplicación en otros territorios. Con esa

orientación se avanza en la Secretaría Decretaría Distrital de Salud para ampliar la investigación a este nuevo objetivo, promocionando la participación de los actores del sistema en el mejoramiento de la calidad de la información financiera, la uniformidad para facilitar la consolidación y orientar la toma de decisiones en los organismos rectores del sistema de salud colombiano.

Referencias Bibliográficas

- Contaduría General de la Nación. (2013). *Análisis comparado entre el Régimen de Contabilidad Pública y las NIIF, NIIF PYMES y NICSP, Anexo 3.*
- Biondi, Y. (2012). Should Business and Non-Business Accounting be Different? A Comparative Perspective Applied to the French Central Government Accounting Standards. *International Journal of Public Administration*, 35, 603-619.
- Carvalho, L. N. (2010). Impairment no setor público: particularidades das normas nacionais e internacionais. *Revista de Administração Pública*, 44, 839-876.
- Congreso de la República de Colombia. (1993). *Ley 100 Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.*
- Contaduría General de la Nación. (2013). *Estrategia de convergencia de la regulación contable publica hacia Normas Internacionales de Información Financiera NIIF y Normas Internacionales de Contabilidad para el sector Publico NICSP.*
- Contaduría General de la Nación. (2014). *Resolución No. 414 Mediante la cual se incorporan como parte integrante de Régimen de Contabilidad Pública, el Marco Conceptual y las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los hechos económicos.*
- Contaduría General de la Nación. (2017). *Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos.*
- Contaduría General de la Nación. (2017). *Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos.*

- Corrales, M. L. (2015). *Deterioro de cartera incidencia en la sostenibilidad financiera en las empresas sociales del Estado*. Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas., Bogotá.
- Correa, C. J. (2016). *Determinantes de la pérdida esperada en la cartera de clientes de una Institución Prestadora de Servicios de Salud*. Universidad EAFIT .
- Duro, C. V. (2019). Contabilidad Gubernamental en América Latina y Convergencia a las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP). *VI FOCAL BRASIL 2019*. Recuperado de <https://www.gub.uy/contaduria-general-nacion/sites/contaduria-general-nacion/files/inline-files/Libro%20FOCAL-BID%202019.pdf>.
- Escudero, M. M. (2008). El estudio de caso como estrategia de investigación en las ciencias sociales. *Ciencia Administrativa – Ensayos* (1).
- Fernández-Santos, Y. F. (2008). Modernización de la Gestión Pública. Necesidad, incidencias, límites y críticas. *Pecunia* (6), 75-105.
- FOCAL. Foro de las contadurías gubernamentales de América Latina. (2019). *Contabilidad Gubernamental en América Latina y Convergencia a las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP)*.
- García, I. M. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. Presupuesto y Gasto Público. *Presupuesto y gasto público* (47), 37-64.
- Gómez-Villegas, M. (2013). *La Reforma de la Gestión Pública en Latinoamérica: Su Impacto en la Transparencia y la Divulgación de la Información Financiera*. Tesis doctoral, Universidad de Valencia.
- Göx, R. F., & Wagenhofer, A. (2009). Optimal impairment rules. *Journal of Accounting and Economics*. (Elsevier, Ed.) *Journal of Accounting and Economics*, 48, 2-16.

- Hernández Sampieri, R. F. (2014). *Metodología de la Investigación* (6a. ed.). McGraw-Hill / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V.
- Hospital Santa Clara III Nivel E.S.E. (2015). *Resultados "Prueba Piloto" Estado de Situación Financiera de Apertura*.
- IFRS Foundation. (2001). *NIC 37, Provisiones, Pasivos Contingentes y Activos Contingentes*.
- Infante, S. A. (2017). *Riesgo de crédito en el sector salud: el caso aplicado para una empresa de transporte de pacientes*. Universidad EAFIT, Medellín.
- IPSASB. International Public Sector Accounting Standards Board. (2014). *NICSP 19, Provisiones, Pasivos y Activos Contingentes*.
- López, I., & Urrea, J. (2006). Aplicación de la Teoría de Restricciones (TOC) a la gestión de facturación de las Empresas Sociales del Estado, ESE. Una contribución al Sistema de Seguridad Social en Colombia. *Innovar*, 16(27), 91-99.
- Martínez, D. (2019). *Propuesta metodológica para la aplicación de la NIIF 9 en las cuentas incobrables del sector telecomunicaciones en la ciudad de Guayaquil*. Trabajo de titulación de Ingeniero en Contabilidad y Auditoría, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.
- Meneses, L., & Macuacé, R. (2011). Valoración y riesgo crediticio en Colombia. *Revista Finanzas y Política Económica*, 3(2), 65-82.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2014). *Decreto 2702, Por el cual se actualizan y unifican las condiciones financieras y de solvencia de las Entidades Promotoras de Salud*.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2019). *SIHO informes/ips por nivel*.
- Montilla, O. M. (2019). Convergencia en Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público en Colombia Una aproximación al caso Peruano. *Revista Quipukamayoc, Universidad Nacional Mayor de San Marcos*, 27(54), 87-96.

- Morales-Sánchez, L. G.-U. (2017). Gestión de la crisis del sistema de salud en Bogotá. *Revista de Salud Pública* (19(1)), 129-133.
- Patiño, R. R. (2020). *Consolidación de estados financieros en el sector público en Colombia, conveniencia de realización en el caso del Distrito Capital*. Universidad de Antioquia, Contaduría.
- Press, S. J. (1978). Choosing Between Logistic Regression and Discriminant Analysis. *Journal of the American Statistical Association*, 73(364), 699-705.
- Quintanilla, D. (2017). *La reforma de la gestión pública en Colombia: una aproximación a los procesos de rendición de cuentas y análisis de los indicadores de eficiencia del gasto público propuestos*. Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia.
- Remenarić, B. Č. (2018). Binomial model for measuring expected credit losses from trade receivables in non-financial sector entities. *Ekonomski Vjesnik / Econviews*, XXXI(1), 125-135.
- Rojas, F. G. (2020). Aplicación de los criterios de reconocimiento y medición al identificar errores en la propiedad, planta y equipo y deterioro de cartera, de acuerdo con la NIC 8 y la sección 10 de la NIIF para PYMES. *Apuntes Contables*(26), 191-201.
- Sigidov Y., K. M. (2016). Creation of Provision for Doubtful Debts. *International Journal of Economics and Financial*, 6(4), 1542-1549.
- Steccolini, I. (2019). Accounting and the post-New Public Management: re-considering Publicness in Accounting Research. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*.
- Sunder, S. (2005). *Teoría de la contabilidad y el control*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Superintendencia Nacional de Salud. (2015). *Oficio número 2-2015-123503 del 11 de noviembre, dirigido a la Alta Consejería para la Competitividad de la Presidencia de la República*.

Superintendencia Nacional de Salud. (2018). *Información reportada por las IPS a la*

Superintendencia Nacional de Salud a través de la plataforma NRVCC - Circular Única.

Superintendencia Nacional de Salud. (2020). *Informe preliminar de evaluación del cumplimiento*

de los indicadores de capital mínimo y patrimonio adecuado vigencia 2.019.

Wiginton, J. C. (1980). A note on the comparison of Logit and discriminant models of consumer

credit behavior. *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, 15(3), 757-770.

ANEXO METODOLÓGICO

Se trata de un estudio analítico descriptivo, mediante el cual se identifican los criterios apropiados para la construcción de un modelo técnico, a través del método de estudio de caso, con base principalmente en técnicas documentales, bajo la perspectiva de la Nueva Gestión Pública (Gómez-Villegas, 2013), estableciendo una relación entre análisis cualitativo a través de la interpretación de los problemas organizacionales y análisis cuantitativo de los estados financieros, siguiendo escuelas críticas como es el caso de Sunder (2002), que en la teoría de la contabilidad y el control señala diferencias en los objetivos de la contabilidad para las empresas del sector público de la administración.

Para la selección de la metodología de investigación, se utilizó el enfoque cualitativo (Hernández Sampieri, 2014). Como herramienta para la investigación se escogió el estudio de caso, que permite profundizar de manera más amplia en diferentes aspectos de la situación objeto de estudio, lo cual concede al investigador un abanico muy amplio de posibilidades para abordar un problema de investigación (Escudero, 2008).

En la revisión de literatura pertinente a la fundamentación teórica se consultaron los postulados de la Normas Internacionales de Información Financiera, la Estrategia de Convergencia de la Regulación Contable Pública hacia Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) y Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP), el marco normativo de contabilidad para empresas no emisoras de valores o que no captan ni administran ahorro del público y los informes de resultados financieros locales, nacionales y latinoamericanos.

La exploración de investigaciones precisas sobre selección de criterios para la estimación del deterioro de las cuentas por cobrar resultó en una muy escasa producción de estudios y los documentos que evalúan impactos en los procesos de convergencia de la contabilidad en las entidades públicas no profundizan en este tema en particular. La búsqueda se definió por el

análisis de documentos sobre estimaciones de deterioro en empresas privadas y consulta de las fuentes primarias sobre el caso de las Empresas Sociales del Estado de Bogotá, D.C.

El ámbito de aplicación pues, se inscribe en las entidades públicas del sector salud de Bogotá, D.C., en particular en las cuatro Empresas Sociales del Estado denominadas Subredes Integradas de Servicios de Salud, adscritas a la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, que fueron el resultado de la fusión de 22 ESEs en el mes de abril del año 2016.

Las fuentes de datos son los informes financieros publicados por las cuatro ESEs., las matrices de trazabilidad para la estimación del deterioro de las cuentas por cobrar y las publicaciones de la Superintendencia Nacional de Salud. El análisis de resultados abarcó un periodo desde el año 2016 hasta el año 2019.

En el segundo semestre de 2018 se inició el contacto con los referentes de la información financiera de las Empresas Sociales del Estado, con la orientación de la Dirección Distrital de Contabilidad, en la que el subdirector y dos profesionales, aportaron sus apreciaciones con relación a los procedimientos en uso para la estimación del deterioro y la necesidad de contar con criterios unificados para el análisis, establecidos mediante políticas contables acordes con el nuevo marco normativo, debido a que hasta ahora se había estado utilizando una metodología asociada al concepto de provisión de cartera, basada en la edad de las cuentas por cobrar. Para la consolidación de información es necesario unificar los modelos para la determinación de indicios de deterioro, así como se tiene para las entidades de gobierno para deudas por tributos, que cuentan con políticas, modelos, guías y matriz de estimación. En esta Dirección se han detectado diferencias de criterio entre las ESEs para aplicar el concepto de prescripción adquisitiva, detraer de la estimación las obligaciones en cobro coactivo, las glosas parciales y las glosas sin conciliar, así como para aplicar deterioro del 100% de las cuentas por cobrar de las entidades en liquidación. Así, la definición de ponderaciones se convierte en un ejercicio de

aplicación de cualificaciones de los gestores del cobro sobre las entidades deudoras, de acuerdo con los resultados de la negociación y el recaudo.

Durante el año 2018, la Dirección de Contabilidad entregó a las ESEs una matriz de trazabilidad, en un intento de unificar los procedimientos, y con la recomendación de estimar el deterioro mediante el uso de una tasa de descuento equivalente a la tasa TES a un año, como se hace en las entidades del sector gobierno.

La Directora de Análisis de Entidades Públicas del Sector Salud DAEPDSS, de la Secretaría Distrital de Salud, por direccionamiento del Comité de Investigación y Ética, que dio concepto metodológico favorable y aval ético al proyecto de investigación, facilitó el ejercicio de participación en dos sesiones de trabajo en las que los responsables de facturación, cuentas por cobrar y contabilidad de las cuatro subredes y los referentes de la Dirección Distrital de Contabilidad, presentaron avances y resultados de la estimación del deterioro con el uso de la matriz de trazabilidad entregada por la Dirección Distrital de Contabilidad.

En las ESEs del Distrito se inició el proceso de entrevistas con la Subred Centro con el responsable del proceso de estimación del deterioro, quien en la ampliación de la estructura expuso una matriz propia para la estimación mensual del deterioro de las cuentas por cobrar, en la que se detrae facturación pendiente de radicar, objeciones no resueltas y cartera incobrable, para establecer el Valor Probable a Recuperar, definido como un porcentaje asignado al deudor, con base en el comportamiento en pagos, aceptación por negociación de glosas, histórico del recaudo y conocimiento de la entidad.

La uniformidad en el nivel de responsabilidad y competencias de los gestores de la información generó facilidades para el análisis de la información recolectada mediante la entrevista semi estructurada y se optó por organizar las respuestas de la ampliación con relación a las categorías establecidas en las preguntas estructuradas. El estudio cualitativo se desarrolló mediante la técnica conocida como Análisis Fundamentado, con la que se realizó simultáneamente la recolección y el procesamiento de los datos cualitativos y la confirmación mediante la revisión de las cifras de los informes financieros, y que no demandó el uso de paquetes informáticos.

El instrumento seleccionado de entrevista semiestructurada (Hernández Sampieri, 2014) se configuró con preguntas acerca de los contenidos de las matrices de estimación del deterioro, la asignación de la responsabilidad en las mediciones, la consistencia de las cifras frente a la información de los estados financieros, los criterios utilizados y su grado de estandarización.

Se identificó que en el 100 % de los entrevistados hace uso de una matriz en la que se calcula individualmente por cada factura el valor recuperable, para posteriormente descontar los flujos futuros de efectivo.

Por otra parte, se muestra que gran parte de las dificultades presentadas radica en la ausencia de uniformidad y consistencia en los criterios para la estimación y la tecnología insuficiente para el procesamiento del alto volumen de facturas que generan las ESEs.

Adicionalmente, el 75% manifestó dificultades en proceso de convergencia, pues coincidió con el proceso de fusión de los antiguos hospitales, en los que la información no se encontraba totalmente actualizada o completa y no contaron con asesoría adecuada y oportuna para realizar el proceso de transición al Nuevo Marco Normativo.

Así mismo, se analiza si se está realizando la incorporación de las estimaciones de manera automatizada a las aplicaciones de contabilidad, confirmando las dificultades técnicas para el procesamiento automático de la información de facturación, cuentas por cobrar y contabilidad.

Con los resultados obtenidos respecto a los responsables de la estimación en las cuatro subredes, se muestra que todos ellos afirman presentar dificultades para obtener información oportuna y confiable de las entidades responsables del pago de los servicios de salud prestados a los usuarios (deudores), atención adecuada a la gestión de objeciones a la facturación (glosas) e incumplimiento generalizado de los plazos legales para el trámite de la facturación, el pago y el reporte de información.

Además, se indagó acerca de cómo se están reconociendo y revelando las estimaciones de deterioro en los estados financieros, la aceptación de los gerentes, directores financieros y organismos de control sobre la metodología utilizada y las correcciones efectuadas sobre información financiera procesada, con una percepción del 50% de los entrevistados que las estimaciones efectuadas por ellos son objeto de ajuste, de acuerdo con criterios de los directivos.

El modelo de entrevista semi estructurada aplicada se presenta en seguida:

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Facultad de Ciencias Económicas - Maestría en Contabilidad y Finanzas
 El deterioro en las cuentas por cobrar de las Empresas Sociales del Estado de Bogotá, D.C.:
 Criterios para un modelo de estimación.

ENTREVISTA A RESPONSABLES DE LA ESTIMACION DE DETERIORO EN LAS ESE DE BOGOTA D.C.

EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO:	
FECHA Y HORA:	
LUGAR:	
ENTREVISTADO:	
RESPONSABILIDAD O CARGO:	
PREGUNTAS ESTRUCTURADAS	
1.- Número de facturas en cuentas por cobrar por periodo?	
2.- Efectúan análisis de riesgo por deudores y que tipo de análisis de riesgo es utilizado?	
3.- Utilización de un desarrollo propio de criterios y metodología o el entregado por el gobierno territorial.	
4.- Variables utilizadas en la matriz de estimación del deterioro.	
5.- Metodología para estimar el valor probable a recuperar.	
6.- Tasa de descuento y método utilizados para el descuento de flujos de efectivo	
7.- Metodología para la clasificación de las cuentas por cobrar en corriente y no corriente y en difícil cobro.	
8.- Grado de integración de las estimaciones del deterioro de las cuentas por cobrar a la información financiera de la SUBRED.	
9.- Medición de validación de las estimaciones del deterioro de las cuentas por cobrar por parte de la administración, órganos de gobierno y órganos de control.	
10.- Fijación de políticas para las estimaciones del deterioro de las cuentas por cobrar en el Manual de Políticas Contables de la organización.	
RESPUESTAS Y AMPLIACION DE ESTRUCTURA	