

Presente y futuro del gobierno corporativo en el sector salud en Colombia

Ramiro Guerrero^I
Daniel Andrés Pinzón Fonseca^{II}
Andrés Felipe Rojas Nariño^{III}

Resumen

El gobierno corporativo es un instrumento necesario de regulación interna dentro de las organizaciones, ayuda a prevenir conflictos de interés y fallas en la prestación de los servicios. En el sector de la salud, estas situaciones se presentan con frecuencia, pero las consecuencias de sus fallas se derivan en la vulneración de derechos fundamentales como lo es la salud. La implementación de prácticas de buen gobierno corporativo para las instituciones dentro del sector es hoy en día una necesidad apremiante.

Este documento presenta el concepto de gobierno corporativo, con especial atención en su papel dentro de las instituciones en el sector de la salud; describe la introducción del gobierno corporativo, primero en Latinoamérica y luego su implementación en Colombia. El documento también aborda cómo el gobierno corporativo ha comenzado a perfilar las estructuras organizacio-

nales de las IPS y EPS, planteando las principales debilidades de estas instituciones y las soluciones que se creen viables, conforme al estado del arte en cuanto a gobierno corporativo, rendición de cuentas y supervisión basada en riesgos.

Palabras clave: Gobierno Corporativo, Rendición de Cuentas, Control Interno, Riesgos.

Introducción

En las organizaciones alrededor del mundo se habla cada día más acerca del Gobierno Corporativo, entendido este como un modelo referente de cómo se deben controlar y gobernar las entidades. Para entender más a fondo de qué se trata el Gobierno Corporativo, y saber cómo este juega un importante rol en las entidades del sector salud, es importante hacer una revisión de la literatura empezando por los desarrollos en la materia a nivel mundial, analizar cómo este se ha adaptado en Latinoamérica, exponer cómo se ha implementado en Colombia, determinar las particularidades del sector salud, y demostrar la importancia ya sea de proponer un nuevo código o de actualizar el actual para que este se adapte específicamente a las necesidades y particularidades del sector.

¿Qué es el Gobierno Corporativo?

Aunque no existe una definición estándar, la OECD (2004) lo define como “un conjunto de rela-

ciones entre la administración de la empresa, su consejo de administración, sus accionistas y otras partes interesadas. También proporciona la estructura a través de la que se fijan los objetivos de la compañía y se determinan los medios para alcanzar esos objetivos y supervisar el desempeño”^{IV}.

La Australian National Audit Office (ANAO por sus siglas en inglés) define el gobierno corporativo en el sector público como “los procesos a través de los cuales se dirige, se controla y se ejercen la rendición de cuentas”^V. A esta definición Barret P. (2002) agrega que este también tiene en cuenta “la cultura, la estrategia y las políticas de la organización, así como la forma en la que se relaciona con todos los actores implicados”^{VI}.

Adrian Cadbury (2003), en el Foro Mundial sobre Gobierno Corporativo, dice que este consiste en “mantener el equilibrio entre los objetivos económicos y los sociales entre los objetivos individuales y los comunitarios. El marco de gobierno se establece con el fin de promover el uso eficiente de los recursos y, en igual medida, exigir que se rindan cuentas por la administración de esos recursos. Su propósito es lograr el mayor

I Economista. MSc en Economía del Medio Ambiente y Recursos Naturales. MSc en Política Económica. Director Centro de Estudios de Protección Social y Economías de la Salud (PROESA).

II Economista. MSc en Economía. MSc. In Health Economics, Policy and Law. Jefe Oficina de Metodologías de Supervisión y Análisis de Riesgos, Superintendencia Nacional de Salud.

III Administrador de Empresas. MBA con enfoque en Finanzas. Oficina de Metodologías de Supervisión y Análisis de Riesgos, Superintendencia Nacional de Salud.

IV OCDE (2004). *Principios de Gobierno Corporativo de la OECD*.

V Australian National Audit Office (1999). *Corporate governance in Commonwealth authorities and companies: principles and better practices*. Canberra: Australian National Audit Office. Introduction, pág. 1.

VI Barret, P. (2002). *Expectation, and Perception, of Better Practice Corporate Governance in the Public Sector from an Audit Perspective*, pág. 2.

> El objetivo primordial del gobierno corporativo es proteger los intereses de los distintos actores de un sistema o empresa a través de la creación de valor, la transparencia en la información y el uso debido y eficiente de los recursos.

grado de coordinación posible entre los intereses de los individuos, las empresas y la sociedad. El incentivo que tienen las empresas, sus propietarios y administradores para adoptar las normas de gestión aceptadas a nivel internacional es que ellas los ayudarán a alcanzar sus metas y a atraer inversiones. En el caso de los Estados, el incentivo es que esas normas fortalecerán sus economías y fomentarán la probidad de las empresas^{VII}.

En general se podría decir que el objetivo primordial del gobierno corporativo es proteger los intereses de los distintos actores de un sistema o empresa a través de la creación de valor, la transparencia en la información y el uso debido y eficiente de los recursos.

De dónde viene el concepto de gobierno corporativo

Desde los años 70 se empieza a conceptualizar el gobierno corporativo. En 1976 Jensen y Meckling (1979) hablaron del concepto de agencia y propiedad de las firmas. En su documento, cuestionan cómo un gerente que no tiene propiedad en la empresa puede tomar decisiones que no están necesariamente alineados con los intereses de los propietarios. Hoy en día este concepto es conocido como conflicto de intereses.

El informe Cadbury (1992) fue el inicio y el referente de los esfuerzos por desarrollar el concepto y la práctica de gobierno corporativo en diferentes empresas, en los países emergentes y con procesos de modernización (Maya J.M., 2011).

El auge por desarrollar códigos de buen gobierno y mejores prácticas viene creciendo después de los escándalos empresariales por malas prácticas adoptadas por compañías abiertas como Enron y Worldcom. Dichos escándalos contables han llevado las instituciones supervisoras a revisar la forma cómo se vigilan las entidades.

La nueva tendencia de supervisión está basada en riesgos (SBR), la cual es un proceso dinámico en donde el énfasis de supervisión está inclinado hacia el entendimiento y la anticipación a los posibles riesgos que la entidad vigilada enfrenta mientras ejecuta su plan (Randle, 2009). Asimismo Randle define la gobernabilidad como el riesgo de que la gerencia y la junta fallen, resalta que esta es un pilar fundamental de la SBR.

La experiencia internacional muestra que diferentes países han desarrollado códigos de gobierno corporativo enfocados a empresas abiertas y especialmente las que cotizan en bolsa. Por ejemplo, el Código Buysse en Bélgica del 2005, el Código de Finlandia del 2006, el Código Libanés del 2006 y el Código de Suiza del 2006. Este tipo de

prácticas se han desarrollado a nivel de regiones creando las guías de gobernanza para Europa y Australia, el "Euroshareholders Corporate Governance Guidelines", y el "Commonwealth Corporate Governance Codes and Principles" respectivamente.

Desarrollos de gobierno corporativo en Latinoamérica

En el año 2004, la OCDE, en conjunto con el Grupo del Banco Mundial publicaron el "White paper" o "Carta blanca", esta es un análisis de gobierno corporativo referente para América Latina. Fue desarrollada por la Mesa Redonda Latinoamericana sobre gobierno corporativo, que es un foro que reúne legisladores, reguladores, líderes comerciales, inversionistas y expertos de la región, como también a contrapartes de los países de la OECD (OCDE, *White paper*, 2004).

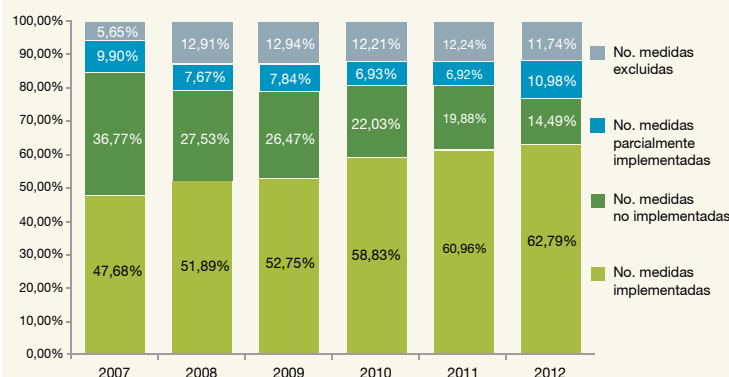
En esta "Carta blanca" se examina la importancia del buen gobierno corporativo para la región, se discuten las tendencias y características particulares de esta y fija recomendaciones que sirven como base para que los países latinoamericanos asimilen los conceptos y prioridades para amoldarlos a cada país o región (OCDE, *White paper*, 2004).

Este documento sobre gobierno corporativo habla específicamente de los derechos de los accionistas, el tratamiento equitativo para los accionistas, el rol de los interesados en el gobierno corporativo, información y transparencia, responsabilidades de las juntas directivas, el mejoramiento del cumplimiento y de la aplicación efectiva y, finalmente, acerca de la cooperación regional (OCDE, *White paper*, 2004).

Por otro lado, la Corporación Andina de Fomento (CAF), en el 2005, desarrolló los lineamientos para un Código Andino de Gobierno Corporativo, enfocado a las empre-

> La nueva tendencia de supervisión está basada en riesgos (SBR), la cual es un proceso dinámico en donde el énfasis de supervisión está inclinado hacia el entendimiento y la anticipación a los posibles riesgos que la entidad vigilada enfrenta mientras ejecuta su plan.

VII Cadbury, Adrian. (2003). *Prólogo Corporate Governance and Development*. Foro Mundial sobre Gobierno Corporativo. Focus 1.

Gráfico 1. Nivel de implementación de medidas sector financiero y sector real consolidado

Fuente: Resultados Encuesta Código País, Superfinanciera, 2013 <https://www.superfinanciera.gov.co/SFCant/Codigopais/informe2012.pdf>

sas de la región, operadores del mercado de valores y los responsables de políticas públicas. De igual manera, en 2010 desarrolló otros lineamientos enfocados exclusivamente a empresas del Estado.

El gobierno corporativo en Colombia

La implementación de prácticas de gobierno corporativo en Colombia empieza de manera formal con la Resolución 275 del 2001 de la Superintendencia de Valores, hoy en día llamada Superintendencia Financiera. Esta resolución se fortalece en el 2005 con la Ley 964 del mercado público de valores en la cual se vuelve obligatoria la adopción de prácticas de gobierno corporativo para los emisores de valores.

Como consecuencia de las leyes anteriores y de la literatura existente en el ámbito internacional, diferentes gremios de inversionistas, la Bolsa de Valores de Colombia (BVC) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) publicaron el Código de Mejores Prácticas llamado “Código País”, en el 2007, el cual es usado actualmente entre los emisores de valores. Este código se aplica ac-

tualmente con el modelo “Cumpla o explique” con el cual las entidades deben revelar anualmente por medio de la “Encuesta Código País”, las prácticas que adoptan. En el caso de que opten por no implementar alguna de las medidas sugeridas deben informar la razón para no hacerlo (Código País, 2009).

Los resultados de la encuesta desde el 2007 y los últimos datos publicados en 2012 muestran un incremento constante en la adopción de las medidas recomendadas por el Código País. El incremento porcentual es de 15.11 puntos durante los 6 años. Esto refleja el incremento en compromiso de los vigilados para mejorar sus estándares de Gobierno Corporativo (gráfico 1).

Desde el año 2006, la Superintendencia Financiera de Colombia cuenta con una dirección especializada para la supervisión del gobierno corporativo, llamada la Delegada para Riesgos de Conglomerados y Gobierno Corporativo.

A raíz de la efectiva implementación de códigos de Gobierno Corporativo entre compañías emisoras de valores y debido a que en Colombia la gran mayoría de compañías son cerradas y familiares, en el 2008, se desarrolló la “Encuesta

Nacional de Gobierno Corporativo y Responsabilidad Social Empresarial”, a cargo de la Superintendencia de Sociedades, con el fin de diagnosticar cómo se encuentran las sociedades cerradas en Colombia respecto a prácticas de Buen Gobierno y así realizar un diagnóstico preciso del desarrollo de dichas prácticas en el entorno empresarial colombiano. En esta encuesta se convocaron las 23.499 sociedades activas registradas en la base de datos de la Superintendencia, de las cuales 7.414 voluntariamente diligenciaron y remitieron la encuesta este fue un número representativo (Confecamaras, 2009).

Por otra parte, Confecamaras, en conjunto con la Cámara de Comercio de Bogotá e importantes entidades colombianas, desarrolló la Guía Colombiana de Gobierno Corporativo para Sociedades Cerradas y de Familia; esta guía propone 36 medidas basadas en tres principios que son fundamentalmente: Medidas basadas en la realidad empresarial, para fortalecer la sostenibilidad de la empresa y para incrementar la competitividad. La adopción de dichos códigos promueve una gestión que mitiga riesgos dentro de las entidades.

Gobierno corporativo en el sector salud

En Colombia, la Ley 1122 de 2007 en el literal h) del artículo 40 ordena a la Superintendencia Nacional de Salud vigilar que “las Instituciones aseguradoras y prestadoras del Sistema General de Seguridad Social en Salud adopten y apliquen un Código de conducta y de buen gobierno que oriente la prestación de los servicios a su cargo y asegure la realización de los fines de dicha ley”.

Por esta razón, la Superintendencia Nacional de Salud, por medio de la Circular externa 047 del 2007 en el Capítulo 4 del Título I, emitió un

> A diferencia de otros sectores, el reto del gobierno corporativo se reduce a alinear el interés de propietarios y administradores, en el sector salud existen múltiples relaciones de agencia.

Código de Ética y de Buen Gobierno para ser adoptado por los vigilados. Sin embargo, es necesario ajustar el código existente para que dicho código se ajuste al nuevo modelo de supervisión basado en riesgos que está siendo desarrollado actualmente en la Superintendencia Nacional de Salud.

Para desarrollar un nuevo y mejorado código, es importante entender las particularidades de las entidades del sector salud. Maya J.M. (2011) sostiene que "la naturaleza jurídica de las organizaciones de salud permite un limitado papel en la sostenibilidad futura de las mismas, orientándose más hacia el desarrollo de una adecuada gestión, acompañada de su posicionamiento en la sociedad y de su capacidad de atraer a aseguradores y pacientes para que contraten y accedan a sus servicios. Lo anterior ha implicado cambios radicales en la gestión de las organizaciones de salud, obligando a replantear el gobierno, tanto de los hospitales públicos como de los privados con o sin fines de lucro"^{VIII} y afirma que, de no hacerlo, podrían desaparecer del mercado de la salud.

Dicho lo anterior, en Colombia existe una heterogeneidad en la estructura jurídica de las entidades vigiladas. Entre EPS e IPS, el sector reúne sociedades de varios tipos (S. A., SAS, Ltda.) Cooperativas, Cajas de Compensación, Empresa Industrial y Comercial del Estado (EICE), Asociaciones Mutuales, Empresas Sociales del Estado (ESE), Funda-

ciones, Sociedad en Comandita (S. en C. y Cia.), Corporaciones, y Empresas Unipersonales (EU) cada una con diferencias en estructura jurídica y, por lo tanto, obedecen a distintas reglas. La heterogeneidad de formas jurídicas hace más difícil la regulación y supervisión.

Además, cabe agregar que existen diferencias entre los intereses de las entidades privadas, las públicas y las sin ánimo de lucro en el sector debido a que en las privadas su objetivo principal puede ser maximizar el rendimiento financiero o ROE, mientras que en las entidades sin ánimo de lucro podrían tener objetivos principales como el de mejorar una situación actual prestando servicios considerados de interés para la sociedad o un determinado grupo. En cambio para las estatales el objetivo es cumplir a mejor cabalidad una función encomendada por la sociedad, con el uso de recursos públicos y responsabilidad mayor a las demás (Maya J.M., 2011).

A diferencia de otros sectores, el reto del gobierno corporativo se reduce a alinear el interés de propietarios y administradores, en el sector salud existen múltiples relaciones de agencia. La EPS es una entidad que organiza y gestiona las redes de servicios para garantizar un conjunto de servicios y entre sus funciones está representar el interés del afiliado ante el prestador. Es decir que la EPS debe ser un agente del afiliado. De manera que a la relación de agencia que existe entre administradores y propietarios de la EPS (si los tiene), se sobrepone aquella que hay entre los afiliados y la entidad. De otra parte, el prestador debe obrar en el mejor interés del paciente y, por lo tanto, ser un agente de este último. El prestador puede ser agente del paciente directamente y también por conducto del pagador (la EPS) en una cadena de relaciones de agencia. Las organizaciones prestadoras, por otra parte, también pueden tener propietarios. En este caso, la rela-

ción de los administradores para con el paciente se sobrepone a aquella que existe con los propietarios.

Esta complejidad hace necesario en el sector salud unos esquemas de gobierno corporativo más sofisticados que los existentes en otros sectores. Cuando algún actor del sistema de salud obra únicamente en su propio beneficio y se desvía del deber ser de las relaciones de agencia, se producen las fallas de gobierno corporativo.

Otra diferencia del sector salud frente a otros es la forma como funcionan los mercados de bienes y servicios. Cuando los mercados son eficientes y competitivos, les imponen una disciplina a las organizaciones y a sus administradores. Si en una aerolínea, por citar un ejemplo, se deteriora el servicio, el propio mercado se encargará de penalizar a la administración de la empresa por la vía de menores ventas y ganancias. El gobierno corporativo en esos contextos se enfoca en asegurar la integridad en el manejo de la compañía, el mercado de valores se encarga de exigir ganancias, y se da por descontado que existe un vínculo entre el buen servicio a los clientes y las ganancias para los accionistas. Cuando los mercados de bienes y servicios no son competitivos y eficientes no existe tal vínculo, y una organización puede durar indefinidamente con un mal servicio al cliente sin que el mercado la penalice.

Entre los prerequisites de un mercado eficiente está la existencia de información completa y simétrica entre los participantes de las transacciones y la ausencia de incertidumbre. En un artículo clásico que fundó la economía de la salud como disciplina, Kenneth Arrow, premio Nobel de Economía, explicó que en los servicios de salud existe asimetría de información entre el paciente y el médico, y así como incertidumbre sobre las consecuencias futuras de las decisiones clínicas (Arrow, 1963). En estas condiciones el mercado de

servicios de salud tiende a ser imperfecto. Esto tiene una implicación de fondo: Dado que no se puede contar con el mercado como única instancia para rendir cuentas por la calidad de la atención, los órganos de gobierno interno de las entidades del sector salud deben asumir un papel más preponderante en la medición de la calidad de los servicios y la evaluación de su calidad.

Otro importante aspecto de gobernabilidad mencionado anteriormente es la revelación de información tanto al interior como al exterior de las entidades. Según Guerrero R. y Prada, S. (2012), "la disponibilidad de información en línea puede ser tomada como un indicador directo de la existencia de tal información de una parte, y de la disponibilidad de los administradores a compartirla con la sociedad de otra"^{IX}.

A raíz de lo anterior, el Centro de Estudios de Protección Social y Economías de la Salud (Proesa), con el apoyo del Banco Mundial, realizó un ejercicio cuantitativo para determinar qué tanta información las EPS e IPS del país tienen a disposición del público a través de sus páginas de internet. Entre los resultados que más se destacan, se encontró que el 85% de las EPS no revelan indicadores cuantitativos como el volumen de cirugías, consultas, hospitalizaciones, servicios de ayuda diagnóstica, urgencias, etc. Por otra parte, encontraron que solo el 35% de las EPS tenía una línea nacional gratuita. Además, se determinó que el 88% no publican resultados de salud de los pacientes tales como tasas de mortalidad y un 21% de los afiliados al SGSSS no tienen acceso en línea a información de actividades de promoción y prevención de su salud (Guerrero & Prada, 2012).

IX Guerrero, R. & Prada, S. (2012). ¿Qué información revelan las EPS colombianas en sus páginas web? *Boletín de Política Proesa* No. 2. Julio.

> Cuando algún actor del sistema de salud obra únicamente en su propio beneficio y se desvía del deber ser de las relaciones de agencia, se producen las fallas de gobierno corporativo.

La escasa información se puede interpretar como un indicio de que el gobierno corporativo en el sector salud presenta un rezago frente a otros sectores. Algunas entidades del sector salud han adoptado códigos de buen gobierno, pero la gran mayoría ha sido por el cumplimiento de una norma establecida por la Superintendencia Nacional de Salud y no como una herramienta para gestionar mejor su riesgo.

Es pertinente que se defina un nuevo código que contenga unos mínimos obligatorios y unas disposiciones voluntarias adicionales, y que a su vez dicho código tome en cuenta las particularidades del sector salud. La estructura de tal catálogo de buenas prácticas debería incluir disposiciones sobre las asambleas y juntas o consejos directivos de las diferentes formas jurídicas bajo las cuales se constituyen las entidades del sector. Así mismo, las disposiciones sobre los sistemas de control interno, la revelación y manejo adecuado de los conflictos de interés, y la revelación de información. Todas estas disposiciones se deberían adaptar a la naturaleza y misión especial que cumplen las organizaciones que hacen parte del sector salud.

Conclusiones

En conclusión, es necesario revisar y actualizar el código actual de buen gobierno de la SNS para que este se adapte a las particularidades de las entidades del sector tales como la heterogeneidad en las constituciones jurídicas de las entidades.

Además, existen falencias entre las entidades del sector en cuanto a la revelación de información transparente. Una mejoría en este campo ayudará a que el sector en general mejore, promoviendo la competencia por entregar mejores servicios entre las diferentes entidades.

Por otra parte, es necesario evaluar la propiedad de las entidades con el fin de evitar que el control y la gestión estén en manos de una sola persona generando políticas de buen gobierno que eviten conflictos de interés y corrupción.

Finalmente, este nuevo código debe desarrollarse acorde con el nuevo enfoque de supervisión basada en riesgos.

Bibliografía

- Australian National Audit Office. (1999). *Corporate governance in Commonwealth authorities and companies: principles and better practices*. Canberra: Australian National Audit Office.
- Barrett, Pat (2002). *Expectation and Perception of Better Practice: Corporate Governance in the Public Sector from an Audit Perspective*. Speech at CPA Australia's Government Business Symposium, Melbourne, September 20.
- Cadbury, Adrian (2003). Prólogo *Corporate Governance and Development*. Foro Mundial sobre Gobierno Corporativo, Focus 1. CAF. (2005). *Lineamientos para un Código Andino de Gobierno Corporativo*. ISBN 978-980-6810-62-4.
- Confecamaras (2009). *Guía colombiana de gobierno corporativo para sociedades cerradas y de familia*. ISBN: 978-958-688-283-5.
- Freire, José-Manuel & Repullo, José Ramón. (2011). El buen gobierno de los servicios de salud de producción pública: ideas para avanzar. *Ciência & Saúde Coletiva* 16.6: 2733-2742.
- Guerrero, R. & Prada, S. (2012). ¿Qué información revelan las EPS colombianas en sus páginas web? *Boletín de Política Proesa* No. 2. Julio.
- Jensen, M. C. y Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: managerial behavior, agency cost and ownership structure. *Journal of Financial Economics* 3 (2): 305-360.
- Maya, J. M. (2011). Gobierno corporativo en hospitales. *Rev. CES salud pública* 2(1): 91-101.
- OECD (2004). *Principios de gobierno corporativo de la OECD*.
- OECD (2004). *White paper sobre Gobierno Corporativo en América Latina*.
- Randle, Tony (2009). *Risk based supervision*. World Bank. Primer series on insurance, issue 14, Diciembre. Salvochea, Ramiro (2012). Mercados y gobernanza. *La revolución del Corporate Governance*.
- Superintendencia Financiera (2013) Resultados encuesta código país. Disponible en: <https://www.superfinanciera.gov.co/SFCant/Codigo-pais/informe2012.pdf>