

Identificación de lecciones aprendidas del Programa de Saneamiento Fiscal y  
Financiero (2016-2020) en la ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela  
Metropolitana de Soledad

*Lessons learned from the Fiscal and Financial Health Program (2016-2020) of the  
ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana de Soledad*

Alberto Mario de la Ossa de Ávila

Trabajo de grado

Asesor

Jorge Harley Guerrero Latorre

UNIVERSIDAD EAFIT

ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN

MAESTRÍA EN GERENCIA DE PROYECTOS

BOGOTÁ

2026

## Contenido

Resumen .....	5
<i>Abstract</i> .....	6
1. Introducción .....	7
2. Planteamiento del problema .....	10
3. Justificación .....	13
4. Objetivos.....	16
4.1. General.....	16
4.2. Específicos .....	16
5. Antecedentes - Revisión de la literatura .....	17
6. Marco conceptual .....	21
6.1. Lecciones aprendidas.....	24
6.2. Metodologías de lecciones aprendidas .....	25
6.2.1. Metodologías institucionales .....	25
6.2.2. Metodologías de gestión de proyectos .....	29
6.2.3. Metodologías basadas en gestión de riesgos .....	30
7. Selección de la metodología.....	33
8. Diseño de la investigación .....	35
9. Desarrollo del trabajo.....	37
9.1. Lugar de estudio.....	37
9.2. Participantes.....	37
9.3. Recolección de información .....	39
9.3.1. Instrumentos de recolección de información.....	39

9.4. Análisis de la información .....	40
9.5. Asuntos éticos y confiabilidad .....	40
10. Resultados .....	42
11. Conclusiones.....	57
Referencias.....	59
Anexos.....	62
Anexo 1 - Formato de la entrevista estructurada.....	62
Anexo 2 - Entrevista estructurada realizada a la Contadora de la ESE Hospital Materno Infantil de Soledad, Luxora Campo .....	65
Anexo 3 - Entrevista estructurada realizada al Director Financiero de la ESE Hospital Materno Infantil de Soledad, Damián García.....	69
Anexo 4 - Entrevista estructurada al Jefe de Presupuesto de la ESE Hospital Materno Infantil de Soledad, Miguel Pumarejo.....	74
Anexo 5 - Entrevista estructurada a la Jefe de Oficina Jurídica de la ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana de Soledad, Ornella Fiorentino .....	78
Anexo 6 - Entrevista estructurada a la Jefe de Control Interno de la ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana de Soledad, Claudia Arenas .....	85
Anexo 7 - Plantilla consentimiento informado.....	90
Anexo 8 - Entregable correspondiente a las lecciones aprendidas y sus recomendaciones .....	95

## **Lista de figuras**

Figura 1. Ciclo de vida del proyecto .....	22
--	----

## **Lista de tablas**

Tabla 1. Caracterización del riesgo financiero 2013-2016 .....	18
Tabla 2. Cuantificación básica de entrevistas .....	44
Tabla 3. Matriz de lecciones aprendidas.....	49

## Resumen

La ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana, del municipio de Soledad, fue creada por el Concejo Municipal de Soledad bajo el Acuerdo 005 del 23 de agosto del 2000. Desde entonces, ha enfocado su misión en brindar atención primaria en salud integral, diferencial, segura y humana al usuario, a la familia y a la comunidad. Busca garantizar la alta calidad profesional —a través de la gestión global de sus procesos— y la responsabilidad social —a través de la transmisión de conocimiento que aporte a estilos de vida saludable—.

Esta entidad ha hecho esfuerzos para formular proyectos para la consecución de recursos provenientes del municipio, el departamento y la nación. Uno de estos esfuerzos es el denominado Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero (PSFF), llevado a cabo entre el 2016 y el 2020. Teniendo en cuenta que hoy en día se siguen formulando proyectos de esta naturaleza, se hace pertinente hacer un análisis de las lecciones aprendidas durante la ejecución de este programa. Además, la ESE no ha implementado esfuerzos para identificar, analizar y documentar las lecciones aprendidas, por lo que este trabajo sirve como referente, no solo para la entidad en futuros proyectos, sino también para otras entidades territoriales o centros hospitalarios de todo el país que enfrenten situaciones similares.

*Palabras clave:* ESE Hospital Materno Infantil, Saneamiento fiscal y financiero, Gestión fiscal territorial, Finanzas públicas municipales, Lecciones aprendidas sector salud, Restructuración de pasivos en Empresas Sociales del Estado.

## ***Abstract***

The Ciudadela Metropolitana Maternal and Child Hospital, located in the municipality of Soledad, was created by the Soledad Municipal Council under Agreement 005 of August 23, 2000. Since then, its mission has focused on providing comprehensive, differentiated, safe, and humane primary healthcare to patients, their families, and the community. It seeks to guarantee high professional quality—through the comprehensive management of its processes—and social responsibility—through the transmission of knowledge that contributes to healthy lifestyles.

This institution has made efforts to develop projects to secure funding from the municipality, the department, and the national government. One such effort is the Fiscal and Financial Recovery Program (PSFF), implemented between 2016 and 2020. Given that projects of this nature continue to be developed today, it is pertinent to analyze the lessons learned during the execution of this program. Furthermore, the hospital has not implemented efforts to identify, analyze, and document lessons learned. Therefore, this work serves as a reference, not only for this institution's future projects, but also for other territorial entities or hospitals throughout the country that face similar situations.

***Keywords:*** ESE Maternal and Child Hospital, Fiscal and financial recovery, Territorial fiscal management, Municipal public finances, Lessons learned in the health sector, Debt restructuring in State Social Enterprises.

## 1. Introducción

El presente trabajo se basa en el análisis y la evaluación de las lecciones aprendidas del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero que formuló la ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana de Soledad y que viabilizó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público entre el 2016 y el 2020.

La importancia y la significancia de este análisis del programa radican en que, si bien hay estudios investigativos que analizan el impacto o la incidencia de los programas de saneamiento fiscal y financiero de las entidades territoriales a nivel departamental y municipal en el país a través de la reestructuración de pasivos (Álvarez Vergara, 2016), no hay un estudio que identifique —y sobre todo que sistematice— las lecciones aprendidas de las etapas de planeación, ejecución y monitoreo de proyectos estratégicos como este, que buscó recuperar la estabilidad financiera y operativa de la institución.

Es importante señalar que esta ESE comenzó el programa en el 2016 con un presupuesto de ingresos y gastos de funcionamiento de treinta mil millones de pesos y terminó en el 2020 con un presupuesto de cuarenta y cinco mil millones (Ministerio de Salud y Protección Social, 2025). A simple vista, se puede concluir que dicho programa fortaleció el presupuesto de ingresos y gastos de una entidad que, según el Ministerio de Hacienda, enfrentaba un riesgo preocupante.

Identificar, analizar y documentar las lecciones aprendidas del programa de saneamiento fiscal y financiero es fundamental, ya que se espera seguir formulando y gestionando proyectos que beneficien la estructura financiera de la ESE para sanear fiscal y financieramente la entidad y garantizar que los recursos que se obtengan de dichos programas se usen para la prestación de servicios en salud en el municipio. Como mencionan Quiroz et al. (2023), los programas de saneamiento fiscal y financiero han demostrado tener un impacto en el desempeño de las entidades públicas. Sin embargo, sigue existiendo la necesidad de hacer un análisis

de su aplicabilidad y, sobre todo, de lo que han aprendido de estos programas algunas instituciones específicas. Ante la ausencia de análisis de las lecciones aprendidas de estos programas en entidades prestadoras de servicios en salud, el objeto de estudio del presente trabajo investigativo se hace particularmente relevante.

Para la identificación de las lecciones aprendidas durante el programa de saneamiento se utilizó la metodología AAR (After Action Review), la cual sugiere la realización de entrevistas estructuradas individuales a los involucrados del programa (BID, 2009), como funcionarios administrativos y gerentes que estuvieron vinculados a la organización durante el periodo analizado. Adicionalmente, los resultados obtenidos se analizaron con base en la metodología propuesta por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y en la categorización que entregó durante sus evaluaciones semestrales.

El presente trabajo investigativo no busca únicamente recuperar las experiencias positivas y negativas que enfrentó la ejecución del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, sino que también pretende generar un insumo técnico que le permita a la institución fortalecer la toma de decisiones futuras en diferentes áreas —como planeación y presupuesto— y apoyar la sostenibilidad institucional. La documentación de estas lecciones ofrece una perspectiva integral sobre los factores que incidieron en los resultados que tuvo el programa, incluyendo aquellos relacionados con la capacidad administrativa, la gestión del recurso humano y la articulación con los entes de control a nivel territorial y nacional.

Finalmente, el presente trabajo pretende aportar a la construcción de conocimiento aplicado en la gestión pública —en especial en la administración hospitalaria—, de forma que pueda ser usado como referencia para otras empresas sociales del estado que enfrenten situaciones similares de riesgo financiero. Las conclusiones y recomendaciones resultantes del presente análisis de lecciones aprendidas ayudarán a prevenir errores en la ejecución de futuros programas de saneamiento

fiscal y financiero y contribuirán al fortalecimiento institucional del sector salud en el departamento y en la nación.

## 2. Planteamiento del problema

La ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana del municipio de Soledad es una empresa social del estado que fue creada en agosto del año 2000, a través del Acuerdo 005, emitido por el Consejo Municipal de Soledad. Su propósito es prestar servicios de baja complejidad con el Plan Obligatorio de Salud de los regímenes subsidiado y contributivo como referencia, en cumplimiento del artículo 133 de la Constitución Política de Colombia. Por tanto, se crea como una entidad pública descentralizada del orden municipal, de primer nivel de atención, dotada de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa para prestar servicios en el municipio de Soledad, Atlántico, que hace parte del área metropolitana de Barranquilla.

En el año 2000, cuando la ESE comenzó a prestar sus servicios, se contaba con cuatro centros de salud, distribuidos en cada una de las zonas del municipio (centro, nororiente, suroriente y noroccidente) (Herrera y Arenas, 2016). De acuerdo con las estimaciones del DANE (2011), Soledad pasó de tener 383.031 habitantes en el año 2000 a 632.183 en el 2016, lo cual indica que la población creció un 39.44 % en apenas dieciséis años. Estas dinámicas de crecimiento poblacional del municipio requirieron la apertura de cinco centros más, para un total de nueve a corte de 2016, dos de los cuales prestan servicio de urgencias la 24 horas (Herrera y Arenas, 2016). Para garantizar la operatividad de estos centros, ha sido necesario realizar importantes inversiones financieras.

Desde su creación, la ESE presentó problemas financieros, en parte porque algunos gerentes hacían contratos de prestación de servicios y de bienes y servicios y no cancelaban dichas obligaciones. Esta situación resultó en una gran cantidad de procesos judiciales ejecutivos, de embargos a sus bienes y cuentas bancarias y, por consiguiente, en un incremento de sus pasivos, que pasaron de ser \$ 2.190.171.898 en 2002 a ser \$ 24.758.258.782 en 2005, según lo reportado en la plataforma SIHO

del Ministerio de Salud y Protección Social (Ministerio de Salud y Protección Social, 2025).

Esta situación financiera reflejaba el incremento sostenido en los pasivos en la entidad y el riesgo de incumplimiento de sus obligaciones contractuales, lo cual generó una alerta sobre la viabilidad económica y operativa de la entidad. La pérdida de capacidad de pago evidenció la urgencia de adoptar algunas medidas estructurales que permitieran corregir el rumbo financiero de la entidad, la cual se vio en la necesidad de acogerse a un programa de saneamiento fiscal y financiero que guiara sus esfuerzos hacia la sostenibilidad en el tiempo y el equilibrio presupuestal.

La Ley 1438 de 2011 obliga al Ministerio de Salud y Protección Social a determinar y comunicar, de manera anual, el riesgo financiero de que cada una de las ESE a las entidades de salud de orden departamental, distrital y municipal. La Resolución 2184 (Ministerio de Salud y Protección Social, 2016) categorizó a la ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana de Soledad en un riesgo financiero nivel medio. Por tal motivo, la ESE formuló el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, con una vigencia comprendida entre el 2016 y 2020, la cual tenía como objetivo

*Lograr el saneamiento fiscal y financiero de la E.S.E Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitano de Soledad, a través del diseño e implementación del programa de saneamiento fiscal y financiero que disminuya el riesgo, garantice su operación corriente y permita alcanzar solidez económica y financiera con el propósito de asegurar la continuidad en la prestación del servicio público de salud, mediante aplicación de medidas de reorganización administrativa, racionalización del gasto, saneamiento de pasivos, reestructuración de la deuda, fortalecimiento de los ingresos, incremento de la productividad, implementación del sistema obligatorio de garantía de calidad, mejoramiento de los procesos de captura, consolidación, análisis y uso de la información (Herrera y Arenas, 2016, p. 9).*

Teniendo en cuenta este contexto, es muy importante revisar las lecciones aprendidas de este programa. Por tal motivo, por medio de metodologías de lecciones aprendidas, se busca responder a la siguiente pregunta:

¿Qué recomendaciones pueden ayudar a la ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana del municipio de Soledad a gestionar programas o proyectos que permitan sanear fiscal y financieramente la entidad y fortalecer su institucionalidad y su sostenibilidad financiera, con base en las experiencias del “Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero 2016-2020”?

### 3. Justificación

El presente trabajo de investigación se justifica en la necesidad de aplicar la metodología de lecciones aprendidas en un programa del sector salud para identificar, analizar y documentar las lecciones aprendidas del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero ejecutado por la ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana del municipio de Soledad (Atlántico) durante el periodo 2016-2020. Este programa tuvo lugar debido a la categorización de riesgo medio emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social, dado el desequilibrio presupuestal de sus recaudos vs. sus compromisos (Ministerio de Salud y Protección Social, 2016). Las falencias en toda la estructura administrativa, financiera y operativa de la ESE comprometían la continuidad de la prestación de servicios de salud para una población vulnerable, por lo que garantizar su sostenibilidad en el tiempo era crucial para todos los soledesños.

Teniendo en cuenta lo anterior, la gerencia de la ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana del municipio de Soledad formuló el “Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero”, para ser ejecutado entre el 2016 y el 2020. Actualmente, el programa está cerrado, es decir, se alcanzaron las etapas de formulación, ejecución y monitoreo ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Los logros más importantes del programa fueron:

1. Disminución de pasivos por valor de \$ 7.403.797.353 desde el inicio del programa hasta su cierre.
2. Incremento del recaudo: se pasó de recaudar en la vigencia 2016 un total de \$ 28.317.299.338 a recaudar en la vigencia 2020 un total de \$ 38.959.270.641.
3. Recepción de un valor total de \$ 4.537.328.634 a través del FONSAET, el cual permitió el pago de acreencias de vigencias anteriores por concepto de pasivos laborales como SENA e ICBF, así como de pasivos fiscales como DIAN y ReteICA al municipio de Soledad y servicios públicos.

A pesar de estos logros, la ESE no ha implementado una metodología que permita identificar las lecciones aprendidas durante la planeación, la ejecución, el monitoreo y el cierre del programa de saneamiento fiscal y financiero que se llevó a cabo durante el periodo 2016-2020.

Ahora bien, teniendo en cuenta la magnitud y la importancia de la formulación y la ejecución de proyectos que lleven a la consecución de recursos para la ESE, se sugiere que la identificación de las lecciones aprendidas del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero es un ejercicio primordial para futuros proyectos que se formulen y ejecuten en materia de saneamiento financiero. Al evitar la pérdida de recursos no solo se puede sanear fiscal y financieramente la entidad, sino que también se puede garantizar la adecuada prestación de servicios de salud en el municipio. La identificación de lecciones aprendidas contribuye al fortalecimiento de la estructura de gestión institucional y ayuda a que no se repitan errores en futuros programas, a que se implementen las buenas prácticas evidenciadas durante la ejecución del programa y a que otras organizaciones del territorio nacional puedan beneficiarse para la ejecución de programas similares.

Es importante mencionar que los programas de saneamiento fiscal y financiero son proyectos de transformación compuestos por las etapas de diagnóstico, planeación, ejecución y monitoreo. La presente investigación aportará conocimiento sobre la gestión de programas y proyectos en el sector salud, en especial en lo relacionado con el uso de la metodología de lecciones aprendidas que, de acuerdo con el PMBOK® Guide (PMI, 2021), es una forma eficaz de determinar si los enfoques funcionan bien y si se pueden hacer mejoras mediante la adaptación. Según el PMI (2021), las lecciones aprendidas se utilizan para registrar los conocimientos adquiridos durante un proyecto, fase o interacción, de modo que se puedan utilizar para mejorar el desempeño futuro del equipo del proyecto o de la organización.

Finalmente, el PMI (2017) define la gestión del conocimiento de programas y proyectos como un proceso en el que se usa el conocimiento existente y se crea nuevo conocimiento para alcanzar las metas del programa y contribuir al

aprendizaje de la entidad. Por lo anterior, la identificación, el análisis y la documentación de las lecciones aprendidas le permitirán a la ESE formular, planear y ejecutar de forma eficaz y eficiente futuros programas o proyectos, lo cual, en últimas, beneficiará a la población soledaña.

## **4. Objetivos**

### **4.1. General**

Identificar y analizar las lecciones aprendidas de la planeación, la ejecución y el monitoreo del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero (2016-2020) en la ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana de Soledad que sirvan como insumos de fortalecimiento institucional y sostenibilidad financiera.

### **4.2. Específicos**

- Identificar las principales lecciones aprendidas del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero (2016-2020).
- Evaluar los resultados obtenidos para orientar el fortalecimiento institucional y la gestión de futuros programas.
- Documentar las lecciones aprendidas del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero (2016-2020).
- Describir el contexto previo a la ejecución del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero (2016-2020).
- Proponer recomendaciones con base en las lecciones aprendidas para mejorar y optimizar procesos dentro de la organización.

## 5. Antecedentes - Revisión de la literatura

### *Un contexto previo*

La ESE fue creada según el Acuerdo N° 005, emitido por el Consejo Municipal de Soledad, quien hizo uso de sus atribuciones constitucionales y legales y dio cumplimiento al artículo 133 de la Constitución Política de Colombia. Su propósito es prestar servicios de baja complejidad con el Plan Obligatorio de Salud de los régimen subsidiado y contributivo como referencia.

Según lo determinado en el artículo 194, capítulo III de la Ley 100 de 1993 (Congreso de la República de Colombia, 1993), las empresas sociales del estado —más conocidas como ESE— constituyen una categoría especial de entidad pública descentralizada con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y son creadas por las asambleas o los concejos.

En virtud del fortalecimiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud del país, el Congreso de la República orienta al Ministerio de Salud y Protección Social en el seguimiento y el control de la prestación de servicios de salud de la red hospitalaria de Colombia, lo cual resulta en la acción coordinada entre el Estado y la sociedad (Congreso de la República de Colombia, 2011).

En Colombia, la sostenibilidad de la situación financiera de las entidades prestadoras de servicios de salud —en particular las Empresas Sociales del Estado— es un gran reto. El artículo 80 de la Ley 1438 (Congreso de la República de Colombia, 2011) establece la determinación del riesgo de los hospitales públicos, responsabilidad que recae sobre el Ministerio de Salud y Protección Social y que debe ser emitida a más tardar el 30 de mayo de cada vigencia fiscal. Esta categorización debe incluir a todas las ESE del país y tiene como base los indicadores financieros de cada entidad. Con el fin de garantizar la viabilidad de las ESE, esta ley estipula que las entidades que sean categorizadas en riesgo medio-alto deben formular un plan de saneamiento fiscal y financiero; no hacerlo resulta

en la intervención por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, más conocida como la Supersalud.

En todo el departamento del Atlántico, las entidades públicas prestadoras de servicios de salud presentan muchas dificultades ligadas al nivel de endeudamiento, déficit en facturación y cartera y para prestar un servicio de calidad. La ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana, como única institución hospitalaria de orden municipal de Soledad, Atlántico, recibió categorización de riesgo medio para la vigencia fiscal 2016 por parte del Ministerio de Salud, a través de la resolución 2184 de mayo 30 de 2016 (Ministerio de Salud, 2016), con un índice de -0.13, lo que obligó a la entidad a formular un programa de saneamiento fiscal y financiero que más adelante sería viabilizado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Ministerio de Salud, 2016). La Tabla 1 detalla la categorización de riesgo financiero durante el periodo 2013-2016.

Tabla 1. Caracterización del riesgo financiero 2013-2016.

<b>Año</b>	<b>Resolución</b>	<b>Riesgo</b>
<b>2013</b>	Res 1877 de 2013	Alto
<b>2014</b>	Res 2090 del 2014	Alto
<b>2015</b>	Res 1893 de 2015	Bajo
<b>2016</b>	Res 2184 de 2016	Medio

*Fuente:* Elaboración propia con base en información de la plataforma SIHO de Minsalud.

La situación financiera crítica que atravesaba la ESE motivó la presentación de un plan de saneamiento fiscal y financiero que fue viabilizado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Es así como la ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana del Municipio de Soledad, Atlántico, cuya principal función es prestar servicios de salud de primer nivel de complejidad enfocados en la promoción y la

prevención (ESE Hospital Materno Infantil de Soledad, s. f.), a solicitud del Ministerio de Salud y Protección Social, formuló el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero (PSFF) y asignó más de cinco mil millones de pesos para el saneamiento fiscal y financiero y garantizar la operación corriente y la continuidad de la prestación del servicio de salud para todos los soledaños (ESE Hospital Materno Infantil, 2016). Este plan se ejecutaría en un periodo comprendido entre el 2016 y 2020 y tuvo como pilar la reorganización del gasto, el saneamiento de pasivos, la generación de ahorro, la austeridad del gasto y el fortalecimiento institucional (Herrera y Arenas, 2016)

El PSFF se entiende como un proyecto con impacto social, ya que tiene un inicio y un final, y el propósito de restablecer la estructura financiera de la entidad. Para el caso de la ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana de Soledad, Atlántico, el PSFF tuvo varias fases: categorización o diagnóstico, formulación, ejecución y monitoreo, tal como lo establece la metodología de gerencia de proyectos (Herrera y Arenas, 2016).

El Ministerio de Salud y Protección Social, a través de la Resolución 3467 de 2012 (Ministerio de Salud y Protección Social, 2012), define el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero (PSFF) como

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

En síntesis, los antecedentes normativos y financieros mencionados anteriormente evidencian que, aunque el marco legal en Colombia establece la categorización de riesgos por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como la implementación de programas de saneamiento fiscal y financiero, aún existen desafíos en su ejecución y su sostenibilidad, especialmente a nivel territorial. El caso de la ESE Hospital Materno Infantil es un ejemplo claro de cómo la normatividad nacional se traduce en estrategias de orden municipal enfocadas a salvaguardar el fortalecimiento institucional. El análisis de las lecciones aprendidas del programa de saneamiento fiscal y financiero sirve para medir la efectividad de esta medida nacional adoptada por la ESE, así como retroalimentar los procesos financieros y contribuir en la mejora continua de la entidad y del sector de la salud.

## 6. Marco conceptual

El presente trabajo de investigación se sustenta en un marco conceptual que unifica conceptos, bases teóricas y definiciones claves que guían el análisis de lecciones aprendidas. Estos conceptos y teorías se abordan desde el punto de vista de las lecciones aprendidas y la gestión de proyectos.

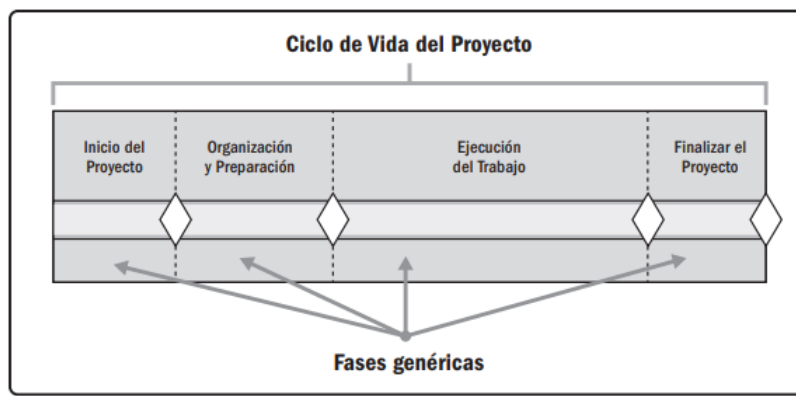
La formulación de proyectos es un proceso muy importante y clave para las entidades y corresponde a la etapa inicial del ciclo de vida de un proyecto. La formulación de proyectos en Colombia se basa en los lineamientos establecidos por del Departamento Nacional de Planeación (DNP, s. f.) y tiene como propósito verificar o garantizar que las inversiones en proyectos se enfoquen en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

La formulación de proyectos implica la identificación del problema, un análisis del contexto institucional, la identificación de los objetivos generales y específicos, el estudio de alternativas, el análisis técnicoeconómico y financiero, la definición de riesgos y el análisis de costos gastos y beneficios. Es una herramienta muy importante, ya que permite identificar el inicio y el final de los proyectos. Sin embargo, para el sector público —específicamente el del sector de la salud—, es muy común hacer uso de las metodologías creadas precisamente para ciertos programas o proyectos. Este es el caso del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, para cuya elaboración o modificación el Ministerio de Salud y Protección Social, a través de la circular 0130 de 2013, presentó una guía metodológica (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2018). Para la formulación de cada programa se deben tener en cuenta los lineamientos establecidos para cada sector, así como las reglas a considerar en la construcción del escenario financiero que soporte cada uno de los proyectos.

Según el PMBOK® Guide (PMI, 2021), un proyecto es un esfuerzo temporal que se usa para crear un bien o un servicio con un resultado único. Por tanto, como

sabemos que es un esfuerzo temporal, asumimos que este tendrá un inicio y un final. De acuerdo con PMI (2021), el ciclo de vida de un proyecto o programa es la serie de fases por las que este atraviesa, desde su inicio hasta su final. Una fase del proyecto es un conjunto de actividades relacionadas de manera lógica que culmina con la finalización de uno o más entregables (ver Figura 1).

Figura 1. Ciclo de vida del proyecto.



*Fuente:* PMI (2021).

El tipo y el número de estas fases dependen del enfoque que tenga el desarrollo de cada proyecto y del resultado final o entregable final. La naturaleza de este entregable depende de cada proyecto y puede ser una única entrega al final o entregas temporales o periódicas. Ya sea una única entrega o varias, estas deben estar sujetas a un cronograma previamente establecido.

Para Cleland y Ireland (2007), la gestión de proyectos implica una aplicación de conocimientos, así como de habilidades, herramientas y técnicas, a las actividades del proyecto o programa, para así satisfacer sus objetivos. De acuerdo con Kerzner (2017), la gestión de proyectos corresponde a la planificación, la organización, la dirección y el control de recursos de la entidad para lograr un objetivo, durante un periodo y con un costo específico.

Desde el enfoque de gestión de proyectos, estos se implementan a través de un proceso o macroproceso de etapas, las cuales permiten una correcta planeación, formulación, ejecución, monitoreo y cierre. De acuerdo con PMI (2021), un proyecto se desarrolla o implementa en el transcurso de un ciclo de vida, el cual está estructurado desde su inicio hasta su final. Asimismo, el PMI indica que existen varios enfoques de desarrollo para el ciclo de vida de cada proyecto: enfoque predictivo, enfoque híbrido y enfoque adaptativo.

El enfoque predictivo se basa en aquel contexto que es conocido, es decir, en los costos, cronogramas y recursos que se conocen y se identifican desde el inicio del proyecto. El enfoque adaptativo, por su parte, es aquel en el cual el contexto es incierto y puede variar conforme transcurre el tiempo. Finalmente, el enfoque híbrido corresponde a una combinación del enfoque adaptativo y el predictivo (PMI, 2021).

PMI (2021) afirma que el ciclo de vida de un proyecto está estructurado por cinco fases: iniciación, planeación, ejecución, seguimiento y cierre, explicadas a continuación.

#### *Fase de iniciación*

Corresponde al momento del proyecto en el cual se da inicio de manera oficial, se autoriza el proyecto por partes gerenciales, se desarrolla todo el trabajo investigativo, se definen los objetivos, se determina cual va a ser el alcance, se establecen los *stakeholders* y se especifica cuáles son los entregables o reportes finales.

#### *Fase de planeación*

En ella se estructura un plan específico para lograr la ejecución del proyecto. Es muy importante que en esta fase se definan los compromisos por parte de los involucrados, se establezca el cronograma específico en cada uno de los tiempos y se definan el presupuesto, los recursos y, por supuesto, los riesgos que se tienen.

### *Fase de ejecución*

Durante esta fase se llevan a cabo las tareas de todo el proyecto o programa, de acuerdo con el cronograma establecido previamente. Se hace un monitoreo parcial y se realizan ajustes, de ser necesario.

### *Fase de seguimiento (monitoreo)*

Aquí se controla todo el progreso del programa y se compara con el cronograma que se estableció inicialmente. Si hay desviaciones, se realizan las correcciones pertinentes.

### *Fase de cierre*

Se formaliza el cierre del proyecto o programa, se define si este tuvo éxito o no y se establecen las lecciones aprendidas.

## **6.1. Lecciones aprendidas**

Las lecciones aprendidas son una herramienta para la gestión del conocimiento, a través de la cual se identifican, analizan y documentan las lecciones aprendidas dentro de la planeación, la ejecución y el monitoreo de un programa o proyecto. El Modelo de Madurez de Gestión de Proyectos de Kerzner (2017) habla de la mejora continua. Esta fase permite evaluar, al final de la escala de madurez, el desempeño de los proyectos, identificar éxitos y errores y usar ese conocimiento para refinar los procesos y mejorar resultados a futuro. Es decir, las lecciones aprendidas son una herramienta para documentar las experiencias y usarlas en conocimiento útil y aplicarlo a futuro.

Hanish et al. (2008) mencionan que la gestión del conocimiento se conoce como el proceso durante el cual se capturan, almacenan, comparan y aplican sistemáticamente conocimientos para mejorar la ejecución y los resultados del

programa. Por tanto, y de acuerdo con lo establecido en el PMBOK® Guide, 7ª edición (PMI, 2021), un registro de lecciones aprendidas se utiliza para documentar los conocimientos adquiridos durante un proyecto, fase o iteración, de modo que se puedan utilizar para mejorar el desempeño futuro del equipo del proyecto y/o de la organización.

## **6.2. Metodologías de lecciones aprendidas**

En la literatura académica analizada hay muchas instituciones que definen las lecciones aprendidas, algunas de la cuales se discuten en esta sección.

### **6.2.1. Metodologías institucionales**

#### *Banco Interamericano de Desarrollo (BID)*

El BID (2011) hace mención que registrar los resultados logrados en un programa o proyecto permite conocer las causas subyacentes cuando estos no son lo esperado, ya sean positivos o negativos. Para ello, menciona cuatro fases del ciclo de gestión que permiten sistematizar las lecciones aprendidas:

- a) Identificación: esta primera fase consiste en reconocer la relación existente entre el resultado y los factores críticos. Busca analizar lo que funcionó y lo que no funcionó con respecto a los resultados, tanto esperados como obtenidos. Se logra a través de After Action Review (AAR).
- b) Documentación: la segunda fase está enfocada en “explicitar” el nuevo conocimiento adquirido, describir el contexto y formular recomendaciones, con base en la lógica de lo que sucedió vs. lo que se esperaba que sucediera.

- c) **Diseminación:** esta tercera fase busca dar a conocer la existencia del nuevo conocimiento adquirido, con el único propósito de incentivar su reuso en otros contextos.
- d) **Reuso:** finalmente, esta cuarta fase busca aplicar o reusar el nuevo conocimiento adquirido en nuevos contextos, es decir, en nuevos programas o proyectos.

Según el BID (2011), el proceso de sistematizar las lecciones aprendidas hace parte del ciclo de vida de un proyecto. Además, cuando estas lecciones aprendidas son reusadas, se reinicia el proceso de aprendizaje, lo cual crea la necesidad de implementar este proceso con el fin de fortalecer la toma de decisiones, mejorar el desempeño institucional y evitar la repetición de errores en proyecto similares.

Para la identificación de lecciones aprendidas, el BID utiliza la metodología After Action Review (BID, 2009), la cual ha sido adoptada por entidades internacionales como el Banco Mundial. Esta metodología consiste en una revisión estructurada de las actividades que se realizaron durante el proyecto en cada una de las etapas establecidas en el cronograma. Este análisis busca responder las siguientes preguntas: ¿Qué sucedió? ¿Por qué? ¿Cómo mejorarlo?

#### *Metodología de lecciones aprendidas de OPS/OMS*

La Organización Panamericana de Salud —más conocida como la OPS— y la Organización Mundial de la Salud (OMS) han ideado una metodología para identificar y documentar las lecciones aprendidas en programas y proyectos, especialmente para contextos de la salud a nivel mundial. Esta metodología se enfoca en garantizar que el conocimiento generado no sea en vano y que en lo posible sea utilizado para mejorar procesos y procedimientos futuros en entidades del sector salud.

Según la OPS (2010), la finalidad de esta metodología es principalmente encontrar las experiencias más significativas de un proyecto o programa, hacer un análisis clave de qué funcionó, qué no funcionó y por qué sucedió esto, facilitar la transparencia de conocimiento, promover las decisiones basadas en la experiencia y, finalmente, evitar que los errores cometidos en estos programas o proyectos vuelvan a ocurrir en el futuro. Aunque la metodología de la OPS/OMS y la del BID (basada en la AAR) son similares, no son iguales: ambos enfoques buscan encontrar el aprendizaje de un programa, pero cada uno tiene distintos propósitos, enfoques y estructuras.

De acuerdo con la OPS (2018), gracias a la participación institucional, la documentación de las lecciones aprendidas permite registrar, analizar y documentar experiencias para convertirlas en conocimiento útil que soporte la toma de decisiones en casos futuros. Asimismo, menciona que el objetivo principal de la metodología es mejorar y crear procesos y procedimientos institucionales a partir de esas experiencias que se documentaron.

La metodología conocida como Revisión Posterior a la Acción —más conocida por sus siglas en inglés - ARR— de la OMS se basa en un proceso cualitativo que actúa como una herramienta participativa para evaluar procesos e identificar mejoras, inconsistencias y lecciones aprendidas para mejorar en todos los aspectos. Los criterios clave de la metodología AAR de la OMS/OPS son:

- a) Objetivo: se busca el motivo (sin señalamientos), analizar el proceso, desde su inicio desde que sucedió, por qué sucedió y cómo puede mejorar.
- b) Fases principales: observaciones objetivas, análisis y acción.
- c) Contexto: se identifica el contexto de cada uno de los proyectos.
- d) Proceso: implica la creación de reuniones o sesiones participativas con los actores involucrados de cada proyecto o programa.

Según la OMS (2018), aplicar esta herramienta de AAR en programas o proyectos es crucial, ya que esta permite identificar las experiencias negativas y positivas y transformarlas en mejoras continuas.

### *Metodología del NATO - Lessons Learned Handbook*

Según NATO Joint Analysis and Lessons Learned Centre (JALLC, 2016), las lecciones aprendidas se conciben como un proceso sistemático enfocado a la mejora continua. Además, este modelo se basa en que una lección es considerada aprendida solo cuando la mejora propuesta ha sido implementada dentro de la organización. En ese orden de ideas, el modelo define una lección identificada (*lesson identified*) como una conclusión con base en un análisis y una lección aprendida (*lesson learned*) como una mejora implementada en la cual se observa un impacto en la organización (JALLC, 2016). De acuerdo con JALLC (2016), el proceso metodológico de la OTAN se organiza en dos fases:

- a) Fase de análisis: corresponde a la recolección de conclusiones u observaciones derivadas de un proceso tipo AAR, que se utiliza con el propósito de identificar los criterios claves que originaron la situación observada.
- b) Fase de acción correctiva: una vez identificada la lección aprendida, se entrega su ejecución al grupo de trabajo correspondiente. En esta fase se establecen medidas correctivas que deben ser tenidas en cuenta y se implementa un monitoreo del avance temporal.

Este es uno de los mecanismos más estructurados y populares a nivel internacional para la gestión de lecciones aprendidas. Cuenta además con un sistema formal de gestión del conocimiento más conocido como Nato Lessons Learned Capability. El objetivo de esta metodología es asegurarse de que los errores no se repitan, que

las buenas prácticas se estandaricen y categoricen y finalmente que la entidad mejore su operatividad institucional.

### **6.2.2. Metodologías de gestión de proyectos**

#### *AAR – After Action Review*

De acuerdo con la OTAN (s. f.), la metodología AAR corresponde a una herramienta institucional estructurada que se encuentra orientada al análisis sistemático de un programa o proyecto una vez sea finalizado. Su propósito es transformar las experiencias en conocimiento organizacional útil de forma que pueda documentarse y usarse a futuro. Esta metodología se basa en identificar las lecciones aprendidas, mejorar las prácticas que dieron buenos resultados y promover la mejora continua de procesos y procedimientos, creando así un criterio importante dentro de la gestión de proyectos y la gestión del conocimiento (OTAN, s. f.). Esta metodología se encuentra estructurada tradicionalmente con base en tres preguntas importantes: ¿Qué sucedió? ¿Por qué sucedió? ¿Cómo puede mejorarse?

Estas preguntas corresponden a la base de la metodología, que además permite que las entidades que la apliquen realicen la comparación de la planeación con la ejecución, analicen los resultados y definan acciones de mejora continua. En síntesis, la AAR no es solo una herramienta, sino un proceso sistemático de aprendizaje institucional que permite la participación activa de actores claves, la reflexión grupal y la generación de conclusiones que lleven a la mejora continua de procesos y procedimientos. Su estructura se basa en preguntas guía que ayudan a tener un análisis profundo y detallado que permite que las lecciones aprendidas de dichos programas o proyectos sean documentadas y aplicadas a futuro por la misma entidad o por otras entidades.

### *Metodología de Kerzner*

La Metodología de Estructuras Integradas (Kerzner, 2022) fue presentada inicialmente por Harold Kerzner y está estructurada por la clasificación de las lecciones aprendidas por categorías, entre las cuales tenemos a las personas, los procesos, la entregables y los proyectos, desde su formulación, ejecución y monitoreo.

### *Metodología del PMI (PMBOK® Guide)*

Esta metodología hace referencia a que las lecciones aprendidas son una herramienta continua e integrada al ciclo de vida del programa, desde su formulación, planeación ejecución y monitoreo. Por tanto, se busca analizar todo el programa —inicio, nudo y desenlace— dentro de la organización, lo cual influye en el resultado operativo de la entidad.

### *7S McKinsey (Peters et al., 2019)*

Esta metodología consiste en los elementos claves para el éxito de una entidad. Se tienen en cuenta siete elementos para agrupar las lecciones aprendidas y los conocimientos adquiridos, entre las cuales tenemos la estrategia, la estructura, los sistemas, el estilo, el personal, las habilidades y valores y, finalmente, una socialización con los *stakeholders* del programa.

## **6.2.3. Metodologías basadas en gestión de riesgos**

### *Metodología para la gestión de lecciones aprendidas basada en la metodología de gestión de riesgos*

De acuerdo con la International Organization for Standardization (ISO, 2018), los principios del ciclo de gestión del riesgo son la identificación, el análisis, la valoración, el tratamiento y el seguimiento. La gestión de riesgos nos ofrece un enfoque preventivo que permite saber o identificar con anticipación las situaciones que pueden afectar los objetivos del programa. Por tanto, esta metodología se puede adaptar para la gestión de lecciones aprendidas de la siguiente manera: en primer lugar, se identifican las lecciones aprendidas y los impactos positivos y negativos en el programa. En segundo lugar, se analizan las lecciones aprendidas y se identifican las causas y las consecuencias. En tercer lugar, se hace una valoración de las lecciones aprendidas por medio de varias metodologías que permitan categorizarlas o estandarizarlas. En cuarto lugar se tiene el tratamiento de las lecciones y su identificación como acciones de mejora o de control. Finalmente, se hace el seguimiento y el cierre, que es cuando se verifica que la acción sea implementada en los procesos de la entidad.

Estas metodologías son útiles porque aportan enfoques complementarios para identificar, analizar y estructurar un aprendizaje sólido surgido durante la ejecución del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, especialmente en un contexto histórico para la entidad, debido a su riesgo financiero. Es muy importante considerar la aplicabilidad de estas metodologías, debido a que este programa implica procesos y procedimientos en los que se reorganiza de forma administrativa, se implementan procesos de austeridad de gasto y se toman decisiones financieras muy importantes. Por tanto, la revisión de las lecciones aprendidas de este programa permite identificar qué funcionó, qué no y qué factores son claves en los resultados que se tuvieron durante este programa que tuvo lugar entre el 2016 y el 2020.

Las metodologías analizadas aportan marcos complementarios para lograr una sistematización de las lecciones aprendidas asociadas al Programa de

Saneamiento Fiscal y Financiero, ya que le permite a la entidad identificar las causas, las consecuencias, las acciones implementadas y las oportunidades de mejora en cada proceso administrativo. En síntesis, el marco conceptual analizado nos da herramientas y fundamentos necesarios para comprender y entender el contexto y el análisis que sustentan el presente trabajo investigativo, ya que integra la teoría de la formulación y gestión de proyectos, la gestión del conocimiento y diversas metodologías internacionales de lecciones aprendidas.

## 7. Selección de la metodología

La ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana de Soledad es una entidad pública descentralizada de orden municipal. En su misión de prestar servicios de salud a la población, formula y adopta políticas, con el propósito de aprovechar recursos que le permitan sanearse financieramente. En este sentido, se considera pertinente optar por la adopción de dos metodologías reconocidas y ampliamente usadas por organismos internacionales. En primer lugar está la Metodología de Lecciones Aprendidas de la Organización Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de la Salud (OMS/OPS). Esta selección se debe principalmente a los principios de mejora continua, aprendizaje y fortalecimiento organizacional que promueve y a que está orientada a captar el conocimiento y las percepciones en cada una de las etapas o fases del proyecto o programa, tanto en los aspectos positivos como en los negativos. En segundo lugar se tiene la metodología After Action Review, más conocida como AAR, que fue desarrollada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2009). Esta selección se debe a que esta metodología está fundamentada en una serie de entrevistas estructuradas como principal mecanismo de captar información y la percepción de los involucrados.

La articulación híbrida de estas dos metodologías le permite a la entidad aprovechar los aspectos positivos de cada una de ellas: la OPS/OPS ofrece el enfoque conceptual y teórico para la gestión de proyectos y de conocimientos, mientras que la AAR del BID ofrece una herramienta operativa y didáctica que permite recolectar la información cualitativa a través del mecanismo de entrevistas estructuradas, con base en tres preguntas clave: ¿Qué sucedió? ¿Por qué? ¿Cómo mejorarlo?

En conclusión, esta selección híbrida le garantiza al presente trabajo investigativo un proceso estructurado que permite identificar, analizar y documentar las lecciones aprendidas del programa de saneamiento fiscal y financiero, lo cual resulta en el cumplimiento de los objetivos del presente trabajo de grado y en la generación de

un entregable que pueda ser utilizado no solo por la ESE Hospital Materno Infantil de Soledad, sino también por muchas entidades del sector de la salud a nivel nacional para futuras formulaciones de proyectos.

## 8. Diseño de la investigación

El presente trabajo de investigación consiste en la identificación de las lecciones aprendidas del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero en la ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana de Soledad, Atlántico, que tuvo lugar entre el 2016 y el 2020. Por tanto, adopta el enfoque cualitativo, teniendo en cuenta que su objetivo es evidenciar las lecciones aprendidas durante la planeación, la ejecución y el monitoreo de este programa que aporten insumos de fortalecimiento institucional y sostenibilidad financiera. Sobre todo, es importante resaltar que no cualquier Empresa Social del Estado puede ser beneficiaria de este programa, ya que primero debe ser viabilizado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De acuerdo con Galeano Marín (2011), las investigaciones de carácter cualitativo nos orientan a un análisis de percepciones, ideas y realidades en un ámbito social. Por tanto, se permite tener una perspectiva de los involucrados en el programa o proyecto. Asimismo, Hernández Sampieri, Fernandez-Collado y Baptista Lucio (2014) nos muestran que un enfoque cualitativo no solo se apoya en la recolección de datos, sino también en su análisis, para mejorar las preguntas de investigación. Además, menciona que este enfoque corresponde a varias concepciones, ideas, visiones y experiencias, así como a una metodología de recolección de datos no estandarizados.

Para el presente trabajo investigativo, el enfoque cuantitativo no sería el más adecuado, ya que no se busca probar hipótesis, ni mucho menos medir variables o establecer modelos estadísticos. Esta tesis no busca explicar el programa de saneamiento mediante indicadores o modelos que permitan probarlo, sino aprender a partir de la construcción de los antecedentes y de toda la experiencia institucional que se vivió en la ESE Hospital Materno Infantil en el Municipio de Soledad durante las etapas de formulación, ejecución y monitoreo del programa y documentar todas las lecciones aprendidas.

En ese orden de ideas, la metodología cualitativa nos permite adentrarnos en cada uno de los procesos y procedimientos vividos durante el programa, en los factores claves que influyeron de alguna u otra manera en los resultados obtenidos y obviamente en la experiencia ganada para los actores involucrados y para la ESE. Ahora bien, de acuerdo con Quinn Patton (2002), hay tres tipos de fuentes de datos cualitativos: las entrevistas, las observaciones y los documentos.

Durante el desarrollo del presente trabajo investigativo se creó una ruta de acción, la cual inicia con la elaboración de entrevistas estructuradas al personal que hizo parte directamente del programa dentro de la entidad y que con su experticia en el tema hace parte esencial de la identificación de los obstáculos durante la planeación y la ejecución del programa de saneamiento fiscal y financiero. Al final del ejercicio, se analizarán las entrevistas realizadas y se formularán conclusiones que permitan documentar las lecciones aprendidas durante el programa y faciliten la identificación de buenas prácticas que puedan ser aplicadas nuevamente para la ejecución de futuros proyectos. De la misma manera, es importante asegurarse de que las prácticas que no sean consideradas buenas no se vuelvan a realizar. Este proceso no solo será útil para la ESE analizada, sino también para otras entidades prestadoras de servicios de salud a nivel nacional que formulen proyectos similares.

Asimismo, la ruta metodológica de la presente investigación tiene como uno de sus objetivos específicos generar recomendaciones basadas en evidencias de las lecciones aprendidas, para así mejorar y optimizar procesos dentro de la organización. Muchas de estas están fundamentadas en la experticia de los involucrados en el programa, sobre todo de aquellos inmersos en los procesos de monitoreo, los cuales contribuyeron de manera directa a darle continuidad al programa y a satisfacer las exigencias de las evaluaciones trimestrales que llevaba a cabo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

## **9. Desarrollo del trabajo**

### **9.1. Lugar de estudio**

El lugar de estudio se refiere al contexto o escenario en donde se desarrolla el trabajo investigativo, en el cual se presentan los fenómenos sociales e institucionales que se pretenden analizar. Según Galeano (2004), el lugar de estudio hace referencia a un espacio social simbólico en el cual se interactúa, se construye y se da sentido. Es importante mencionar la definición del lugar de estudio permite situar la investigación en un contexto organizacional y territorial específico.

Este presente trabajo investigativo tuvo lugar en la ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana de Soledad, Atlántico, la cual es una entidad pública prestadora de servicios de salud que fue objeto de implementación del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero (2016-2020) que aprobó y viabilizó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Esta entidad constituye un caso representativo de gestión pública en el sector salud del cual se pueden identificar las lecciones aprendidas más significativas.

### **9.2. Participantes**

Cuando se hace referencia a los participantes en un trabajo investigativo, se hace referencia a los actores sociales involucrados directamente en la experiencia objeto de estudio. Según Galeano (2004), los participantes aportan voz y voto y son fundamentales para la comprensión de los análisis, criterios, significados y aprendizajes institucionales. Por tanto, su selección estar apoyada en criterios relevantes y un buen conocimiento del tema, más que en el mero tamaño de la muestra.

En el programa de saneamiento fiscal y financiero ejecutado por la ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana de Soledad participaron nueve personas que hacen parte del equipo administrativo y asistencial, entre las cuales había economistas, contadores, administradores, abogados y médicos directivos. La muestra seleccionada está compuesta por cinco de estos actores clave.

Es muy importante señalar que el programa de saneamiento fiscal y financiero estuvo liderado por cinco grupos que hacen parte del macroproceso logístico de la entidad: contabilidad, presupuesto, facturación, jurídica y control interno. Dichos grupos contaron con el acompañamiento del grupo de planeación, el cual validaba previamente la información reportada en cada uno de los seguimientos. Los líderes de los grupos que hicieron parte del programa estaban vinculadas a la entidad a través de nombramiento provisional. Sin embargo, en cada uno de estos grupos había personas contratadas o vinculadas a la entidad a través del mecanismo de prestación de servicios. Es por este motivo que los participantes que harán parte fundamental del presente trabajo investigativo serán los cinco líderes de los grupos de contabilidad, presupuesto, facturación, jurídica y control interno, actores clave que participaron de manera activa en el programa. Es importante tener en cuenta que la entidad formuló el programa con la herramienta entregada por cada área, de acuerdo con los lineamientos previamente establecidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Los participantes incluyen:

- a) Director financiero: administrador financiero con especialización en finanzas y más de diez años de experiencia en la dirección financiera de entidades públicas.
- b) Coordinadora del grupo de contabilidad: contadora pública con especialización en NIIF y revisoría fiscal con más de veinte años de experiencia en entidades públicas.
- c) Coordinador del grupo de presupuesto: economista con más de nueve años de experiencia en el grupo de presupuesto de la entidad objeto de estudio.

- d) Jefe de la oficina jurídica: abogada con especialización en derecho administrativo con más de diez años de experiencia en entidades públicas.
- e) Jefe control interno: administradora de empresas con mas de diez años de experiencia en el sector salud.

### **9.3. Recolección de información**

La recolección de la información y los datos de la presente investigación se enfocaron en los involucrados de monitorear el programa de saneamiento fiscal y financiero, es decir, en la contadora de la entidad —encargada de monitorear todos los reportes contables y de venta de servicios (facturación)—, en el profesional del grupo de presupuesto —encargado de monitorear los gastos e ingresos a nivel de ejecuciones presupuestales y generar informes periódicos a la gerencia con respecto a estos datos— y en el director financiero —encargado de coordinar y dirigir todo el proceso de entrega de información que permitió el monitoreo—. De esta manera fue posible, por medio de entrevistas realizadas a cada uno, documentar las experiencias y percepciones.

#### **9.3.1. Instrumentos de recolección de información**

En un trabajo investigativo, los instrumentos de recolección son herramientas metodológicas que nos permiten obtener datos relevantes sobre el fenómeno que estamos estudiando o analizando. Según Galeano (2004), estos instrumentos son medios que usa el investigador para recoger experiencias y percepciones individuales, las cuales son esenciales para garantizar la calidad de la información cualitativa. En el presente trabajo investigativo, el instrumento de recolección de información fue un formato de entrevista estructurada (ver Anexo 1), diseñado con

base en la metodología AAR, propuesta por el BID (2009), la cual tiene preguntas orientadoras tales como:

- ¿Qué esperaba la ESE lograr con el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero?
- ¿Qué ocurrió realmente durante su ejecución/monitoreo?
- ¿Qué favoreció o perjudicó a la ESE durante el programa?
- ¿Qué lecciones se tuvieron luego de finalizar el programa?
- ¿Cómo aplicar esta experiencia en el futuro?

#### **9.4. Análisis de la información**

Cuando se habla del análisis de la información en un trabajo investigativo, se hace referencia al proceso por medio del cual los datos recolectados se interpretan, examinan y transforman en hallazgos que generan impacto. De acuerdo con Galeano (2004), este análisis comprende la organización de la información, la categorización de la misma y la construcción de conclusiones a partir de los discursos de los participantes y tiene el propósito de generar conjeturas que tengan coherencia con los objetivos generales y específicos de la investigación. Por tanto, luego de finalizada la etapa de las entrevistas a los actores clave seleccionados, se realiza una transcripción de las entrevistas individuales y una depuración de la información recolectada, para así dar comienzo al proceso de análisis con los involucrados y formular las conclusiones que se pretende documentar. En lo posible, se planean mesas de trabajo o mesas técnicas que faciliten el diálogo y generen impacto entre los actores clave.

#### **9.5. Asuntos éticos y confiabilidad**

Los asuntos éticos y la confiabilidad en los trabajos investigativos hacen referencia al conjunto de principios que garantizan no solo el respeto y la dignidad, sino también la protección de los participantes. Según Creswell (2014), la ética en la investigación hace énfasis en asegurar el consentimiento informado, la confiabilidad de la información y la integridad del trabajo de investigación.

Antes de la entrevista con los actores clave del programa de saneamiento fiscal y financiero que fueron invitados a hacer parte del presente trabajo investigativo, se les enviaron el programa inicial, las resoluciones de categorización de riesgos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público recibidas por la entidad y las evaluaciones trimestrales de los informes de monitoreo enviados. Esto se hizo con el fin de contextualizarlos del programa, ya que este tuvo lugar entre el 2016 y el 2020. Asimismo, se les informó a los actores clave que su participación contribuiría al conocimiento sobre el análisis de las lecciones aprendidas del PSFF y a la visualización de las generalidades o particularidades útiles para para la realización de futuros programas o proyectos en la ESE. También se les informó que podían decidir dejar de participar cuando lo desearan.

## 10. Resultados

En la entrevista realizada a los cinco seleccionados (ver Anexos 2, 3, 4, 5 y 6) se abordaron los procesos de planeación y formulación, ejecución, resultados y monitoreo, así como preguntas de actores clave y preguntas abiertas. El objeto del presente análisis es identificar convergencias y divergencias y, por supuesto, las lecciones aprendidas. Se buscó tomar las percepciones de cada uno de los entrevistados como punto de partida y contrastarlas con los hallazgos o evaluaciones realizadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De manera consistente, los entrevistados hicieron énfasis en que la etapa de planeación y formulación del Plan de Saneamiento Fiscal y Financiero fue adecuada técnica y normativamente, pero mencionaron que presentó debilidad al no ajustarse a la realidad operativa y financiera de la entidad. Específicamente, el director financiero y la contadora mencionaron que los supuestos financieros del programa fueron muy optimistas en lo concerniente a los ingresos y al recaudo neto. Por otro lado, el jefe de presupuesto hizo énfasis en que en la etapa de planeación y formulación no se tuvieron en cuenta las dificultades que presentaba la entidad en temas de facturación —específicamente en las glosas y en los tiempos de pago por parte de las EPS— lo cual muestra una falta de comunicación entre la parte estratégica y la operativa.

Con respecto a la etapa de ejecución del programa, los entrevistados coinciden en que los objetivos principales del programa siempre fueron lograr un equilibrio financiero para la entidad, lograr una reducción drástica del pasivo y por supuesto garantizar la sostenibilidad a largo plazo de la ESE. Por un lado, el jefe de presupuesto mencionó que durante la ejecución del programa se logró una mejoría de los procesos y los procedimientos, pero que esta no se vio reflejada en el incremento del recaudo, lo que limitó el impacto del programa en términos de liquidez. Sin embargo, el director financiero y la contadora destacan que la ejecución de los recursos que recibieron por parte del Ministerio de Hacienda fue un poco

compleja, debido a los tiempos administrativos y a algunas restricciones a nivel normativo y del flujo de caja.

Haciendo referencia a los resultados del programa de saneamiento fiscal y financiero de la ESE, y de acuerdo con la percepción de los entrevistados, se observó una mejora parcial en la situación financiera de la entidad. Mencionan específicamente una reducción parcial del pasivo, algo que coincide con las evaluaciones realizadas por el Ministerio de Hacienda (2021). Sin embargo, mencionan que no se logró alcanzar el equilibrio financiero esperado, en gran medida debido al bajo recaudo, al alto crecimiento del gasto y a la morosidad de las EPS. A pesar de que se destacaron mejoras en la calidad de los procesos de facturación, su impacto no se evidencia en el recaudo, por lo que se observa una brecha entre la facturación y lo recaudado.

La etapa de seguimiento y monitoreo fue mencionada por los entrevistados como una etapa fundamental para el programa. Existió unanimidad en que el incumplimiento en las entregas de los monitoreos trimestrales al programa de saneamiento fiscal y financiero que se debía presentar al Ministerio de Hacienda tuvo un impacto negativo en la evaluación del mismo. Asimismo, mencionaron que la herramienta de seguimiento y monitoreo elaborada por el Ministerio de Hacienda —que debía diligenciarse trimestralmente— era bastante técnica y compleja, lo cual dificultó su diligenciamiento y requirió de capacitación. Lo anterior muestra la importancia de contar con un sistema de información que permita tener procesos y procedimientos estandarizados para optimizar trámites y facilitar el seguimiento y la evaluación.

Como lección aprendida de la planeación y formulación del programa, los entrevistados resaltaron el deber y la necesidad de crear los programas de saneamiento fiscal y financiero estrictamente con base en información histórica confiable y real y la participación de las áreas financiera y operativa desde la primera etapa del programa. Como aprendizaje de la etapa de ejecución, los entrevistados resaltaron la importancia de mejorar la planeación financiera y articular las áreas

que hacen parte de todo el nivel gerencial. El seguimiento y monitoreo oportuno, así como la calidad de la información, son factores claves en la toma de decisiones a nivel gerencial.

Los resultados mencionados anteriormente se construyeron a partir de las entrevistas estructuradas que se realizaron a los cinco actores clave del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero realizado en la ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana de Soledad durante el periodo 2016-2020. El objetivo era identificar las lecciones aprendidas a partir de sus percepciones frente cada uno de los enfoques incluidos. Sin embargo, también se tuvieron en cuenta las recomendaciones que realizó el Ministerio de Hacienda a la entidad durante su evaluación periódica, las cuales indicaron que se debía realizar ajustes tales como racionalizar el gasto, tomar medidas para realizar un efectivo recaudo de sus ingresos, tomar medidas de recaudo de cartera vencida y depurar los pasivos y la cartera.

A pesar de que el presente estudio investigativo tiene un enfoque cualitativo, se consideró pertinente realizar una cuantificación básica de las categorías emergentes, con el propósito de identificar niveles de consenso entre los cinco entrevistados. La Tabla 2 resume los resultados.

Tabla 2. Cuantificación básica de entrevistas.

<b>Categoría</b>	<b>Descripción</b>	<b>N° de entrevistados</b>	<b>Nivel de consenso</b>
Planeación del PSFF no acorde a la realidad	La planeación y la formulación del PSFF no estuvieron acorde a la realidad financiera y operativa de la entidad	5	Alto

Metas financieras elevadas	Las metas del PSFF eran difíciles de lograr, dada la realidad de la ESE	5	Alto
Ejecución de recursos del PSFF con dificultad	Los recursos provenientes del PSFF fueron difíciles de ejecutar debido a las restricciones a nivel de normatividad	5	Alto
Mejora financiera parcial	A pesar de la mejoría parcial en las partes financiera y contable, no hubo sostenibilidad financiera a largo plazo	5	Alto
Problemas estructurales de recaudo	La existencia de glosas y morosidad por parte de las EPS afectaron el recaudo efectivo de la entidad	5	Medio
Importancia del seguimiento y el monitoreo	El seguimiento y el monitoreo trimestral son necesarios para la continuidad del PSFF	5	Alto
Nivel de complejidad de herramienta de seguimiento y monitoreo	La herramienta de seguimiento y monitoreo era compleja y se requirió mucha capacitación	5	Alto
Importancia de la gerencia en el PSFF	La toma de decisiones de las actividades normales de la entidad afecta de	5	Alto

	manera directa los resultados del PSFF		
--	--	--	--

*Fuente:* Elaboración propia.

Como se puede observar en la Tabla 2, se evidencia un alto nivel de consenso en categorías como “formulación de un programa basado lejos de la realidad” y “mejora financiera parcial luego de la ejecución del programa de saneamiento fiscal y financiero”. La transcripción de las entrevistas realizadas a cada uno de los actores clave vinculados al presente trabajo investigativo se encuentran en los Anexos 2, 3 y 4.

A continuación, se presentan las lecciones aprendidas identificadas y analizadas del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero en la ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana, así como la recomendación para cada una de ellas:

- a) La acción institucional estuvo impulsada por la normatividad legal. La ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana de Soledad no formuló ni adoptó este programa por iniciativa propia, incluso si afrontaba una situación financiera crítica. Lo hizo por exigencia de la normatividad legal. Se sugiere, en ocasiones futuras, hacer análisis semestrales, en aras de evaluar el escenario financiero. Adoptar un programa de saneamiento a tiempo y por decisión propia puede salvaguardar la continuidad institucional.
- b) El diagnóstico integral del escenario institucional es clave para el éxito del programa. A pesar de que la etapa de planeación y formulación estuvo técnica y normativamente bien estructurada, no estuvo acorde a la realidad operativa y financiera de la entidad. En futuros programas o proyectos se debe tener en cuenta un enfoque integral del diagnóstico institucional a nivel de macroprocesos que abarque las áreas misionales, administrativas y jurídicas.

- c) Las metas establecidas en la etapa de planeación no estuvieron acorde a la realidad financiera de la entidad. Se recomienda que en el futuro, al momento de la formulación —específicamente durante la definición de los objetivos y metas a cumplir—, se formulen metas reales que sean posibles de alcanzar en el tiempo de duración del programa.
- d) Responsabilidad compartida entre áreas misionales, administrativas y jurídicas. Se recomienda, para cualquier programa o proyecto, que las mismas áreas que hacen parte de la etapa de ejecución y monitoreo sean parte fundamental de la etapa de formulación, ya que de ello depende la calidad de la información desde el inicio de la vida del programa.
- e) Los recursos provenientes del plan de saneamiento fiscal y financiero fueron difíciles de ejecutar debido a las restricciones normativas y a los cortos tiempos establecidos en la planeación. Para futuros programas o proyectos, se sugiere replantear los tiempos de ejecución de los recursos, ya que en algunos casos se requiere seguir instrucciones que pueden tomar más tiempo de lo planeado. En este caso, se debía enviar una carpeta con la información precontractual, contractual, de ejecución y de supervisión de cada proceso que se pretendía pagar.
- f) Se obtuvo una cantidad de recursos considerables. Sin embargo, esto no reflejó sostenibilidad financiera a corto plazo, dado los altos costos de mantenimiento de la entidad. Para futuros procesos de saneamiento, se sugiere tener en cuenta que obtener estos recursos por parte de la nación no implica que habrá sostenibilidad financiera, especialmente si hay incremento de gastos innecesarios no estipulados en los cronogramas presentados o formulados ante el ministerio.
- g) Las decisiones gerenciales son tan claves como la etapa de ejecución de un programa o proyecto. Se recomienda garantizar comunicación constante con la gerencia de la entidad, toda vez que las decisiones que se tomen en la entidad durante la ejecución del programa pueden afectar su continuidad. En

este caso, la entidad incrementó los contratos en ciertos rubros cuando se estaba en un plan de saneamiento.

h) La falta de un equipo profesional especializado dedicado en minimizar las brechas en la facturación vs el recaudo impacta en el resultado del programa.

Para futuros programas se recomienda la creación de un equipo que, ante la existencia de brechas considerables entre la facturación y el recaudo, gestione los pagos tardíos a través de procesos de cobro coactivo a las EPS. También, que logre minimizar las glosas, con el fin de que no se perjudique la continuidad del programa, ya que esto impacta a grupos de interés como la comunidad, los organismos de control y el Ministerio de Salud.

i) El seguimiento y monitoreo es clave para la continuidad del programa de saneamiento. Se sugiere que, en futuras instancias, se cree un comité que reúna a los responsables de los monitoreos y/o seguimientos, con el fin de que se creen mecanismos, tales como plantillas, que permitan que el almacenamiento y la utilización de la información sea eficaz a la hora de la presentación de los monitoreos trimestrales. De ello depende la continuidad de los programas o proyectos.

j) Dificultad en el entendimiento de la plataforma a la que se cargaban los entregables de cada uno de los monitoreos trimestrales, lo que llevó a incumplimientos. Se sugiere la capacitación, por parte del ministerio que hace el seguimiento, de los miembros del comité recién mencionado, con el propósito de minimizar los riesgos de no cumplimiento por no entendimiento de la herramienta o plataforma.

k) La carga laboral impacta de manera directa en la calidad de la información de los grupos que hacen parte de las diferentes etapas del programa. En futuros programas, se recomienda una distribución equitativa de las actividades, acorde a las responsabilidades, capacidades y necesidades requeridas por el programa y la entidad.

Teniendo en cuenta estas lecciones aprendidas mencionadas, se procede la elaboración de la matriz de impacto/probabilidad (ver Tabla 3), en la cual se tuvieron en cuenta los siguientes criterios:

- Categoría: corresponde a la categorización a nivel organización.
- Lección aprendida: es la lección aprendida plenamente identificada.
- Impacto: hace referencia a la severidad del aprendizaje, de 1 a 5, donde 1 es impacto muy bajo y 5 muy alto.
- Probabilidad: es la posibilidad de repetición de la lección aprendida, de 1 a 5, donde 1 es muy baja y 5 muy alta.
- Recomendación: acción que se puede replicar o evitar, según corresponda.

Tabla 3. Matriz de lecciones aprendidas.

ÍTEM	CATEGORÍA	LECCIONES APRENDIDAS	IMPACTO	PROBABILIDAD	RECOMENDACIÓN
1	Directiva	La acción institucional impulsada por la normatividad legal. La ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana de Soledad no formuló ni adoptó este programa por iniciativa propia, incluso cuando conocía la situación financiera crítica que afrontaba. Solo lo hizo por exigencia de la normatividad legal.	5	5	Se sugiere, en ocasiones futuras, hacer análisis semestrales del escenario financiero. Adoptar un programa de saneamiento a tiempo y por decisión propia puede salvaguardar la continuidad institucional.
2	Técnica	El diagnóstico de todo el escenario institucional e integral es clave en el éxito del programa. A pesar de que la etapa de planeación y formulación estuvo	5	5	En futuros programas o proyectos se debe tener en cuenta un enfoque integral del diagnóstico institucional a nivel

		técnica y normativamente bien estructurada, no estuvo acorde a la realidad operativa y financiera de la entidad.			de macroprocesos que abarque las áreas misionales, administrativas y jurídicas.
3	Financiera	Las metas establecidas en la etapa de planeación no estuvieron acorde a la realidad financiera de la entidad.	5	5	Se recomienda para futuros programas o proyectos que, al momento de la formulación — específicamente durante la definición de los objetivos y metas a cumplir— se deben formular metas reales que sean posibles de alcanzar en el tiempo de duración del programa.
4	Mixta	Responsabilidad compartida entre áreas misionales, administrativas y jurídicas.	5	5	Se recomienda para cualquier programa o proyecto que las mismas áreas que hacen parte de la etapa de ejecución y monitoreo hagan parte de la etapa de formulación, ya que de ello depende la calidad de la información desde el inicio de la vida del programa.

5	Financiera	Los recursos provenientes del plan de saneamiento fiscal y financiero fueron difíciles de ejecutar, debido a las restricciones normativas y los cortos tiempos establecidos en la planeación.	5	5	Para futuros programas o proyectos, se sugiere replantear los tiempos de ejecución de los recursos, ya que en algunos casos se requiere seguir instrucciones que pueden tomar más tiempo de lo planeado. En este caso, se debía enviar una carpeta con la información precontractual, contractual, de ejecución y de supervisión de cada proceso que se pretendía pagar.
6	Técnica	Se obtuvo una cantidad de recursos considerables. Sin embargo, esto no reflejó sostenibilidad financiera a corto plazo, dados los altos costos de mantenimiento de la entidad.	5	5	Se sugiere tener en cuenta para futuros procesos de saneamiento que obtener estos recursos por parte de la nación no implica que habrá sostenibilidad financiera si hay incremento de gastos innecesarios no estipulados en los cronogramas presentados o

					formulados ante el ministerio.
7	Directiva	Las decisiones gerenciales son tan claves como la etapa de ejecución de un programa o proyecto.	5	5	Se recomienda comunicación constante con la gerencia de la entidad, toda vez que las decisiones que se tomen en la entidad durante la ejecución del programa pueden afectar su continuidad. En este caso, la entidad incrementó los contratos en ciertos rubros cuando se estaba en un plan de saneamiento.

8	Recurso Humano	La falta de un equipo profesional especializado dedicado.	3	5	Para futuros programas se recomienda la creación de un equipo que, ante la existencia de brechas considerables entre la facturación y el recaudo, gestione los pagos tardíos a través de procesos de cobro coactivo a las EPS. Además, que logre minimizar las glosas, con el fin de que no se perjudique la continuidad del programa, ya que esto impacta a grupos de interés como la comunidad, organismos de control y el Ministerio de Salud.
9	Seguimiento	El seguimiento y el monitoreo son clave para la continuidad del programa de saneamiento.	4	5	Se sugiere que, en futuras instancias, se cree un comité que reúna a los responsables de los monitoreos y/o seguimientos, con el fin de que se creen mecanismos, tales como plantillas, que permitan que el almacenamiento y la utilización de la

					información sean eficaces a la hora de la presentación de los monitoreos trimestrales. De ello depende la continuidad de los programas o proyectos.
10	Técnica	Dificultad en el entendimiento de la plataforma donde se cargaban los entregables de cada uno de los monitoreos trimestrales, lo que llevó a incumplimientos de tiempos.	5	5	Se sugiere la capacitación, por parte del mismo ministerio que hace el seguimiento, de los miembros de este comité, con el propósito de minimizar los riesgos de no cumplimiento por no entendimiento de la herramienta o plataforma.
11	Recurso Humano	La carga laboral impacta de manera directa en la calidad de la información de los grupos que hacen parte de las etapas del programa.	4	5	En futuros programas, se recomienda una distribución equitativa de las actividades, acorde a las responsabilidades, capacidades y necesidades requeridas por el

					programa y por la entidad.
--	--	--	--	--	----------------------------

*Fuente:* Elaboración propia.

Para la identificación de lecciones aprendidas del programa se tuvo en cuenta no solo la participación a través de las entrevistas estructuradas de los cinco actores clave seleccionados, sino también los informes de evaluación de desempeño al programa de saneamiento fiscal y financiero de las vigencias 2017, 2018, 2019 y 2020 realizadas anualmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Lo anterior, con el propósito de tener como referencia no solo la participación de los funcionarios y contratistas durante cada una de las etapas, sino también al organismo encargado de hacer el seguimiento y control del programa y sus respectivos informes.

En particular, en la evaluación del programa presentado por el Ministerio de Hacienda de la vigencia 2020 se evidencia que la ESE no alcanzó el equilibrio esperado en su operación corriente y que sus compromisos (gastos) eran superiores a las metas establecidas para este cierre de periodo. Además, que no cumplió con los pagos programados de los pasivos, lo que resultó en un deterioro de las cuentas por pagar. Dicha evaluación arrojó que a corte de 31 de diciembre de 2020 la entidad no cumplió con el programa de saneamiento fiscal y financiero e indicó que debía presentar una modificación del mismo a través de un plan de mejoramiento o podría ser intervenido por la Superintendencia de Salud.

Una vez finalizó el proceso de identificación de lecciones aprendidas a través de la metodología utilizada, se procedió con su documentación, de acuerdo con los lineamientos establecidos y definidos por el Banco Interamericano de Desarrollo y

la metodología After Action Review. Teniendo en cuenta estas lecciones aprendidas identificadas y analizadas, se procedió con la construcción del entregable denominado “Notas de las lecciones aprendidas del programa de saneamiento fiscal y financiero 2016-2020” (ver Anexo 8), el cual se entregará a la gerencia de la ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana de Soledad. Los documentos y anexos serán guías para la formulación, la ejecución y el monitoreo de nuevos proyectos o programas.

## 11. Conclusiones

La elaboración del presente trabajo investigativo permitió evidenciar que las lecciones aprendidas en un programa o proyecto son un mecanismo fundamental para lograr un fortalecimiento institucional a largo plazo, apoyar el proceso de toma de decisiones y lograr la mejora continua en cada una de las áreas.

La selección y la utilización combinada de las dos metodologías de lecciones aprendidas (OPS/OMS y AAR) permitieron el cumplimiento de los objetivos del presente trabajo de grado. Esta selección híbrida permitió identificar y analizar las lecciones aprendidas desde una perspectiva integral de las áreas con mayor inherencia en el PSFF.

Una de las principales lecciones aprendidas del PSFF en la entidad es la importancia que tiene la planeación financiera como pieza clave para garantizar la sostenibilidad del hospital. Durante el desarrollo del presente trabajo investigativo se evidenció que cuando no hay una planeación estructurada, acompañada de metas reales y proyecciones acordes a la realidad, se afecta de manera directa la continuidad del programa, ya que se limita la capacidad de prever riesgos y tomar decisiones oportunas. Lo anterior concuerda con lo planteado por estudios de planeación financiera: por un lado, la OMS (2010) destaca que la adecuada planeación financiera es clave para el fortalecimiento de los sistemas de salud y, por otro lado, de acuerdo con el Serebrisky et al. (2018), la planeación es esencial para la sostenibilidad de las empresas en el largo plazo.

Otra de las lecciones aprendidas relevantes fue la necesidad de mejorar los procesos y procedimientos de la gestión de cartera, ya que este es un mecanismo clave para la mejora de la liquidez de la entidad. Durante la ejecución del PSFF se identificaron una gran cantidad de cuentas por cobrar, lo cual claramente afecta la liquidez y por tanto el flujo de caja de la ESE. De acuerdo con la literatura analizada —específicamente Serebrisky et al. (2018)—, dentro de las principales causas de

inestabilidad financiera en entidades del sector salud se encuentra la ineficiencia en la gestión de cartera. Además, se resalta que los problemas de liquidez en las entidades están directamente relacionados con las fallas en el sistema de recaudo.

Teniendo en cuenta los resultados analizados en el presente trabajo investigativo, se llega a la conclusión que estos programas de saneamiento fiscal y financiero son efectivos para sanear financieramente las Empresas Sociales del Estado a través de la reestructuración de pasivos, la optimización de procesos y la racionalización del gasto. Sin embargo, se deben hacer mejoras constantes, sobre todo en la etapa de formulación, ya que se debe ser lo más realista posible en el momento de definir metas y objetivos, para que estos vayan de la mano con las áreas operacionales de la entidad. El propósito es que los resultados del programa sean mejores y que se pueda lograr el verdadero objetivo del programa, que es sanear la entidad y disminuir el riesgo financiero en la categorización de la vigencia que corresponda.

Finalmente, teniendo en cuenta las lecciones aprendidas del programa, podemos concluir que las entrevistas realizadas evidenciaron las brechas existentes entre la planeación inicial y la implementación efectiva de las actividades del cronograma de ejecución del programa, que se asocia a la coordinación y a la gestión de proyectos. Sin embargo, también se identificaron el seguimiento y el monitoreo como las etapas más importantes del programa, ya que permiten la toma de decisiones correctas en el momento correcto.

## Referencias

- Álvarez Vergara, V. A. (2016). Los programas de saneamiento fiscal y financiero en las entidades territoriales colombianas. *Ensayos de Economía*, 26(48), 171-188. <https://doi.org/10.15446/ede.v26n48.59862>
- BID. (2009). *Guidelines for conducting After Action Reviews*. <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Guidelines-for-Conducting-After-Action-Reviews.pdf>
- BID. (2011). *Lecciones aprendidas*. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Lecciones-aprendidas.pdf>
- Cleland, D. L. y Ireland, L. R. (2007). *Project Management: Strategic design and implementation (5ª ed)*. Columbus: McGraw Hill Professional.
- Congreso de la República de Colombia. (1993). *Ley 100 de 1993*.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1438 de 2011*.
- DANE. (2011). *Estimaciones 1985-2005 Proyecciones 2005-2020*.
- ESE Hospital Materno Infantil de Soledad. (s. f.). *Misión*. <https://maternoinfantil.gov.co/transparencia/mision/>
- Galeano Marín, M. E. (2011). *Diseño de Proyectos en la investigación cualitativa*. Medellín: Fondo Editorial Universidad Eafit.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación*. México D. F.: McGraw-Hill.
- Herrera, J. y Arenas, C. (2016). *PSFF 2016*.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2018). *Guía metodológica para la elaboración y modificación del programa de saneamiento fiscal y financiero*. [www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co)

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2021). *Informe de evaluación 2020 PSFF*.

Ministerio de Salud y Protección Social. (2025). *Ficha técnica SIHO 2025*. <https://prestadores.minsalud.gov.co/siho/vistas/fichasTecnicas.aspx?pageTitle=Ficha+T%u00e9cnica&pageHlp=%2fSIHO%2fayudas%2fvistas%2ffichatecnica.pdf>

JALLC - NATO Joint Analysis and Lessons Learned Centre. (2016). *Lessons learned handbook (3ª ed.)*.

[https://www.jallc.nato.int/application/files/3116/0261/5919/Lessons\\_Learned\\_Handbook\\_3rd\\_Edition.pdf](https://www.jallc.nato.int/application/files/3116/0261/5919/Lessons_Learned_Handbook_3rd_Edition.pdf)

OMS . Organización Panamericana de la Salud. (2018). *Lecciones aprendidas*.

Quinn Patton, M. (2002). *Qualitative research & evaluation methods (3ª ed.)*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Peters, T., Waterman, R. y Philips, J. (2019). *McKinsey 7S Model: McKinsey 7s model was developed in 1980s by McKinsey consultants*.

PMI - Project Management Institute. (2017). *Guía de los fundamentos para la dirección de proyectos (Guía del PMBOK)*. Project Management Institute, Inc.

PMI - Project Management Institute. (2021). *PMBOK guide - The standard for project management and a guide to the project management body of knowledge*. Project Management Institute, Inc.

Serebrisky, T., Watkins, G. G., Ramirez, M. C., Hendrik, M., Frisari, G. L., Rahissa, M. y Georgoulas, A. *IDBG Framework for Planning, Preparing, and Financing Sustainable Infrastructure Projects: IDB Sustainable Infrastructure Platform*. <https://publications.iadb.org/en/idbg-framework-planning-preparing-and-financing-sustainable-infrastructure-projects-idb-sustainable>

Quiroz, R. J., Mendoza, L. y Aguilar, L. (2023). Gestión del conocimiento en entidades públicas latinoamericanas 2018-2022. Una revisión sistemática. *Revista Arbitrada Interdisciplinaria Koinonía*, 8(1), 636-650. <https://doi.org/10.35381/r.k.v8i1.2828>

## **Anexos**

### **Anexo 1 - Formato de la entrevista estructurada: Lecciones aprendidas del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero (2016-2020) en la ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana de Soledad, Atlántico**

#### **ENTREVISTA**

La presente entrevista se realiza con el propósito de identificar las lecciones aprendidas del “Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero” ejecutado en la ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana de Soledad durante el periodo comprendido entre el 2016 y el 2020. El objetivo del presente ejercicio es poder usar estas lecciones aprendidas en futuros proyectos de saneamiento dentro de la entidad y otras entidades prestadoras de servicios de salud de todo el territorio nacional que apliquen a estos programas.

Una lección aprendida es el conocimiento que se obtiene a partir de experiencias, tanto positivas como negativas, resultantes de la ejecución de programas o proyectos, a través del análisis de los factores claves que pudieron afectar el programa en cualquiera de sus etapas. Por tal motivo, debe tomarse el tiempo de recordar cada una de las experiencias en las que se identificó la oportunidad de mejorar algún proceso o procedimiento clave durante el programa de saneamiento fiscal y financiero y que usted considere pudo haberse realizado o tomado en cuenta para mejorar el desarrollo de cualquiera de las etapas del programa.

El presente trabajo investigativo se realiza como trabajo de grado de Alberto de la Ossa de Ávila, estudiante de Maestría en Gerencia de Proyectos de la Universidad EAFIT.

## **ETAPA PLANEACIÓN Y FORMULACIÓN**

1. ¿Cree usted que la planeación y la formulación del programa estuvo acorde con la realidad administrativa, misional y financiera de la entidad?
2. Durante la formulación del programa se plantearon unas metas de oferta de servicios que ofrece la ESE en sus centros de salud. ¿Cree usted que estas metas eran posibles de alcanzar?
3. ¿Qué lecciones aprendidas identificó usted durante la etapa de planeación y formulación del programa?

## **ETAPA DE EJECUCIÓN**

4. ¿Cuál era el objetivo del programa?
5. Luego de la viabilidad del programa de saneamiento por parte del Ministerio de Hacienda, ¿se logró el objetivo que tenía la entidad?
6. ¿Fue fácil la ejecución de los recursos recibidos por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público?
7. ¿Qué lecciones aprendidas identificó durante la etapa de ejecución del programa?

## **RESULTADOS**

8. ¿Qué logros o metas específicas del programa se alcanzaron?
9. ¿Qué logros o metas específicas no se alcanzaron y cuáles fueron las razones?
10. ¿Cree usted que la situación financiera de la entidad mejoró con el programa?

## **ETAPA DE MONITOREO**

11. ¿Cree usted que el incumplimiento en tiempos de la entrega de monitoreos trimestrales tiene relevancia para la continuidad del programa?
12. ¿La herramienta a diligenciar para monitorear la ejecución del programa era entendible y fácil de tramitar?

13. ¿Qué tan importante cree usted que es la etapa de monitoreo para el programa?

14. ¿Qué lecciones aprendidas identificó durante la etapa de monitoreo del programa?

### **ACTORES CLAVES**

15. ¿Qué rol desempeñaba usted como funcionario y cuál fue su área de trabajo durante el programa?

16. ¿Qué tan comprometido estuvo el talento humano de la entidad con el programa?

### **PREGUNTAS ABIERTAS**

17. Según su experiencia profesional, ¿qué lecciones aprendidas se deben repetir en próximos programas?

18. Según su experiencia profesional, ¿qué lecciones aprendidas no se deben repetir en próximos programas?

19. Teniendo en cuenta su experiencia en el programa de saneamiento fiscal y financiero en la entidad, ¿en cuál proceso cree usted que hay lecciones aprendidas tanto negativas y positivas y por qué?

20. ¿Cree usted que la gerencia tiene inherencia en el resultado del programa?

## **Anexo 2 - Entrevista estructurada realizada a la Contadora de la ESE Hospital Materno Infantil de Soledad, Luxora Campo**

### **ETAPA PLANEACIÓN Y FORMULACIÓN**

**1. ¿Cree usted que la planeación y formulación del programa estuvo acorde con la realidad administrativa, misional y financiera de la entidad?**

Desde la oficina de contabilidad, creo que la planeación del programa fue adecuada en términos técnicos y normativos, pero no estuvo acorde a la realidad contable de la empresa, ya que proyectaron ingresos y flujos muy optimistas, sin tener en cuenta que históricamente el recaudo tenía debilidades y los pasivos estaban elevados.

**2. Durante la formulación del programa se plantearon unas metas de oferta de servicios que ofrece la ESE en sus centros de salud. ¿Cree usted que estas metas eran posibles de alcanzar?**

Creo que las metas eran difíciles de alcanzar. No se consideró el factor más importante, que era la capacidad instalada, el comportamiento de la demanda en términos reales y lo corto que estaba el presupuesto.

**3. ¿Qué lecciones aprendidas identificó durante la etapa de planeación y formulación del programa?**

Desde la oficina de contabilidad se observa que la principal lección aprendida es que se deben formular metas realmente basadas en información histórica financiera. Además, involucrar a la parte contable desde la formulación del programa, es decir, desde la parte inicial.

### **ETAPA DE EJECUCIÓN**

**4. ¿Cuál era el objetivo del programa?**

El objetivo era sanear financieramente el hospital, tener un equilibrio financiero y minimizar los pasivos.

**5. Luego de la viabilidad del programa de saneamiento por parte del Ministerio de Hacienda, ¿se logró el objetivo que tenía la entidad con el programa?**

Se logró, pero no completamente. Se logró avanzar en el pago de muchos pasivos, pero no se alcanzó el equilibrio que se esperaba.

**6. ¿Fue fácil la ejecución de los recursos recibidos por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público?**

Para nada fácil. Había muchas restricciones en la parte normativa, el tiempo era escaso y había poca programación en el flujo. Dependíamos en parte de la gobernación, que retrasó la ejecución de algunos recursos.

**7. ¿Qué lecciones aprendidas identificó durante la etapa de ejecución del programa?**

Se aprendió la importancia de fortalecer toda la estructura financiera y contable de la entidad, sobre todo los lazos con áreas administrativas y así evitar retrasos y faltas de comunicación.

## **RESULTADOS**

**8. ¿Qué logros o metas específicas se obtuvieron del programa?**

El control contable, la reducción del pasivo y la depuración de toda la estructura de pasivos.

**9. ¿Qué logros o metas específicas no se lograron y cuáles fueron las razones?**

El saneamiento total del pasivo de la entidad y la sostenibilidad a corto plazo.

**10. ¿Cree usted que la situación financiera de la entidad mejoró con el programa?**

Claro que sí, pero parcialmente.

## **ETAPA DE MONITOREO**

**11. ¿Cree usted que el incumplimiento en tiempos de la entrega de monitoreos trimestrales tiene relevancia en la continuidad del programa?**

Por supuesto, sobre todo en la confianza de las entidades de control. Todo afectó la evaluación del programa.

**12. ¿La herramienta a diligenciar para monitorear la ejecución del programa era entendible y fácil de tramitar?**

Era bastante compleja, por lo que se necesitó capacitación en varias ocasiones.

**13. ¿Qué tan importante cree usted que es la etapa de monitoreo en el presente programa?**

Muy importante. Creo que es fundamental para analizar el avance real del programa y así las directivas puedan tomar decisiones.

**14. ¿Qué lecciones aprendidas identificó durante la etapa de monitoreo del programa?**

Que es muy importante reportar información confiable y clara, en los tiempos establecidos.

## **ACTORES CLAVES**

**15. ¿Qué rol desempeñaba usted como funcionario y cuál era su área de trabajo en el programa?**

El rol contable. Se debía garantizar que la información contable que se reportaba fuera siempre confiable.

**16. ¿Qué tan comprometido estuvo el talento humano de la entidad con el programa?**

Había mucha carga laboral, ya que simultáneamente al programa debimos trabajar en las labores e informes que se hacen diariamente. Pero siempre existió el compromiso.

## **PREGUNTAS ABIERTAS**

**17. Según su experiencia profesional, ¿qué lecciones aprendidas se deben repetir en próximos programas?**

Fortalecer el control contable y financiero y hacer seguimiento semanal, mensual o trimestral.

**18. Según su experiencia profesional, ¿qué lecciones aprendidas no se deben repetir en próximos programas?**

Formular metas poco realistas.

**19. Teniendo en cuenta su experiencia en el programa de saneamiento fiscal y financiero en la entidad, ¿en cuál proceso cree usted que hay lecciones aprendidas tanto negativas y positivas y por qué?**

En el saneamiento de los pasivos, ya que este generaba un impacto más directo en la entidad.

**20. ¿Cree usted que la gerencia tiene inherencia en el resultado del programa?**

Por supuesto, la gerencia determina el éxito o no del programa.

### **Anexo 3 - Entrevista estructurada realizada al Director Financiero de la ESE Hospital Materno Infantil de Soledad, Damián García**

#### **ETAPA PLANEACIÓN Y FORMULACIÓN**

**1. ¿Cree usted que la planeación y formulación del programa estuvo acorde con la realidad administrativa, misional y financiera de la entidad?**

Desde el punto de vista normativo y metodológico sí estuvo adecuada la planeación. Sin embargo, no se reflejó de manera clara la realidad financiera de la ESE, se construyó un escenario financiero muy optimista sobre el crecimiento de los ingresos y la disminución del gasto que a corto y largo plazo no se iba a cumplir.

**2. Durante la formulación del programa se plantearon unas metas de oferta de servicios que ofrece la ESE en sus centros de salud. ¿Cree usted que estas metas eran posibles de alcanzar?**

Técnicamente eran posibles, pero muy difíciles de alcanzar en el corto plazo. Había falencias en la capacidad instalada, en el personal y en la contratación que afectaron el cumplimiento de las metas. Pero a largo plazo sí era posible.

**3. ¿Qué lecciones aprendidas identificó durante la etapa de planeación y formulación del programa?**

La más importante es que se debe tener coherencia entre las metas operativas y la realidad financiera de la entidad.

#### **ETAPA DE EJECUCIÓN**

**4. ¿Cuál era el objetivo del programa?**

El objetivo del programa era lograr un equilibrio financiero de la entidad, reducir el pasivo y garantizar la sostenibilidad, no solo financiera, sino también administrativa, sin afectar el servicio del municipio.

**5. Luego de la viabilidad del programa de saneamiento por parte del Ministerio de Hacienda, ¿se logró el objetivo que tenía la entidad con el programa?**

Se avanzó en gran medida en la parte de organización financiera y en controlar el gasto, pero no se logró el objetivo completo de las metas de sostenibilidad que se habían proyectado.

**6. ¿Fue fácil la ejecución de los recursos recibidos por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público?**

No fue nada fácil, sobre todo porque para ejecutar cada recurso debíamos enviar carpetas al ministerio con toda la información precontractual y contractual. Había muchos requisitos normativos para ejecutar estos recursos y se generaron retrasos.

**7. ¿Qué lecciones aprendidas identificó durante la etapa de ejecución del programa?**

Se identificó que es necesario tener una planeación del flujo de caja y la coordinación de todas las áreas del procesos financieros, para así asegurar una ejecución mas eficaz y eficiente de los recursos.

## **RESULTADOS**

**8. ¿Qué logros o metas específicas se obtuvieron del programa?**

Se destacan la reducción de pasivos y la mejora en el control contable y financiero.

**9. ¿Qué logros o metas específicas no se lograron y cuáles fueron las razones?**

La que no se logró fue el equilibrio financiero que se esperaba.

**10. ¿Cree usted que la situación financiera de la entidad mejoró con el programa?**

Si analizamos cómo estaba la situación financiera antes del programa, sí vemos una mejoría. Pero a largo plazo esta no fue suficiente.

#### **ETAPA DE MONITOREO**

**11. ¿Cree usted que el incumplimiento en tiempos de la entrega de monitoreos trimestrales tiene relevancia en la continuidad del programa?**

Hay una alta relevancia, ya que estos incumplimientos afectan la evaluación del programa. Incluso pueden hacernos observaciones por parte del Ministerio de Hacienda y la SuperSalud.

**12. ¿La herramienta a diligenciar para monitorear la ejecución del programa era entendible y fácil de tramitar?**

La herramienta era bastante técnica y detallada. Además era robusta, requería de conocimiento especializado y de un asesor que apoyara su diligenciamiento.

**13. ¿Qué tan importante cree usted que es la etapa de monitoreo en el presente programa?**

La etapa de monitoreo es importante para cualquier programa en el mundo. Es una etapa fundamental, ya que nos permite evaluar el avance del programa, ver si hay situaciones que mejorar y tomar medidas que minimicen el riesgo.

**14. ¿Qué lecciones aprendidas identificó durante la etapa de monitoreo del programa?**

La importancia de tener información contable y financiera confiable, que coincida con todos los reportes que se hacen a nivel trimestral a todos los órganos de control.

## **ACTORES CLAVES**

**15. ¿Qué rol desempeñaba usted como funcionario y cuál era su área de trabajo en el programa?**

Director financiero. Se lideró la parte de ejecución financiera y garantizábamos el control del gasto. Sin embargo, esto último iba ligado a las decisiones de la gerencia, incluso la ejecución de los recursos del programa.

**16. ¿Qué tan comprometido estuvo el talento humano de la entidad con el programa?**

El talento humano de la dirección financiera y los grupos inherentes a esta mostraron un compromiso inigualable en todo el programa.

## **PREGUNTAS ABIERTAS**

**17. Según su experiencia profesional, ¿qué lecciones aprendidas se deben repetir en próximos programas?**

Fortalecer el control contable y financiero, el monitoreo constante y la articulación de las áreas administrativas y misionales.

**18. Según su experiencia profesional, ¿qué lecciones aprendidas no se deben repetir en próximos programas?**

Analizar los riesgos de formular escenarios financieros poco alejados de la realidad.

**19. Teniendo en cuenta su experiencia en el programa de saneamiento fiscal y financiero en la entidad, ¿en cuál proceso cree usted que hay lecciones aprendidas tanto negativas y positivas y por qué?**

Creo que en el proceso de gestión financiera, debido al impacto directo en la sostenibilidad de la entidad y en la toma de decisiones gerenciales.

**20. ¿Cree usted que la gerencia tiene inherencia en el resultado del programa?**

Por supuesto, la gerencia es determinante en todo el programa, sobre todo en la toma de decisiones.

## **Anexo 4 - Entrevista estructurada al Jefe de Presupuesto de la ESE Hospital Materno Infantil de Soledad, Miguel Pumarejo**

### **ETAPA PLANEACIÓN Y FORMULACIÓN**

**1. ¿Cree usted que la planeación y formulación del programa estuvo acorde con la realidad administrativa, misional y financiera de la entidad?**

Desde el seguimiento de facturación, se subestimaron procesos relacionados con glosas, devoluciones y tiempos de pago por parte de las EPS, aspectos que afectan directamente el flujo del recaudo de la entidad. La planeación no reflejó la realidad de la parte presupuestal de ingresos.

**2. Durante la formulación del programa se plantearon unas metas de oferta de servicios que ofrece la ESE en sus centros de salud. ¿Cree usted que estas metas eran posibles de alcanzar?**

Las metas dependían directamente de la facturación y el recaudo y la verdad es que eran ambiciosas y se tuvieron limitaciones externas, como la contratación con las EPS.

**3. ¿Qué lecciones aprendidas identificó durante la etapa de planeación y formulación del programa?**

La principal lección que se aprendió fue la necesidad de relacionar facturación y presupuesto, desde la formulación del programa hasta su ejecución.

### **ETAPA DE EJECUCIÓN**

**4. ¿Cuál era el objetivo del programa?**

El objetivo era mejorar el recaudo de la entidad, fortaleciendo la facturación.

**5. Luego de la viabilidad del programa de saneamiento por parte del Ministerio de Hacienda, ¿se logró el objetivo que tenía la entidad con el programa?**

Parcialmente sí. Se mejoraron procesos del área, pero el recaudo no se incrementó como se esperaba.

**6. ¿Fue fácil la ejecución de los recursos recibidos por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público?**

No, sobre todo porque los recursos estaban destinados a ciertos gastos y a procesos que limitan su uso. Sobre todo, por el tiempo.

**7. ¿Qué lecciones aprendidas identificó durante la etapa de ejecución del programa?**

La importancia de mejorar la gestión de glosas antes de radicar las cuentas. En términos generales, mejorar la gestión de todo lo que implique recaudo por parte de la ESE.

## **RESULTADOS**

**8. ¿Qué logros o metas específicas se obtuvieron del programa?**

La reducción de errores en la radicación fue clave y el control del proceso por parte de asesores, debido a que estábamos ejecutando el programa.

**9. ¿Qué logros o metas específicas no se lograron y cuáles fueron las razones?**

No se incrementó el recaudo de la entidad y la razón principal es que las EPS tardan mucho en pagar. Además, el volumen de las glosas.

**10. ¿Cree usted que la situación financiera de la entidad mejoró con el programa?**

Sí mejoró, sobre todo que la facturación sí aumentó, aunque el recaudo no en la misma medida.

#### **ETAPA DE MONITOREO**

**11. ¿Cree usted que el incumplimiento en tiempos de la entrega de monitoreos trimestrales tiene relevancia en la continuidad del programa?**

Sí tiene relevancia, sobre todo porque estos monitoreos ayudan a la toma de decisiones oportunas.

**12. ¿La herramienta a diligenciar para monitorear la ejecución del programa era entendible y fácil de tramitar?**

Era compleja, pero no imposible de entender.

**13. ¿Qué tan importante cree usted que es la etapa de monitoreo en el presente programa?**

Es la etapa más importante del programa, ya que nos ayuda a identificar fallas en cada uno de los procesos o etapas.

**14. ¿Qué lecciones aprendidas identificó durante la etapa de monitoreo del programa?**

Articular presupuesto, contabilidad y planeación.

#### **ACTORES CLAVES**

**15. ¿Qué rol desempeñaba usted como funcionario y cuál era su área de trabajo en el programa?**

Liderar la oficina de presupuesto, tanto de gastos como ingresos, que tiene inherencia en el proceso de facturación.

**16. ¿Qué tan comprometido estuvo el talento humano de la entidad con el programa?**

Hubo bastante compromiso, pero se debe mejorar la capacitación técnica de todo el grupo.

#### **PREGUNTAS ABIERTAS**

**17. Según su experiencia profesional, ¿qué lecciones aprendidas se deben repetir en próximos programas?**

La auditoría previa a la facturación.

**18. Según su experiencia profesional, ¿qué lecciones aprendidas no se deben repetir en próximos programas?**

No se deben proyectar los ingresos sin considerar las glosas y los tiempos reales de pago por parte de las EPS.

**19. Teniendo en cuenta su experiencia en el programa de saneamiento fiscal y financiero en la entidad, ¿en cuál proceso cree usted que hay lecciones aprendidas tanto negativas y positivas y por qué?**

En el proceso de facturación y recaudo hubo más lecciones aprendidas, sobre todo por su impacto directo en la parte financiera de la ESE.

**20. ¿Cree usted que la gerencia tiene inherencia en el resultado del programa?**

Influye directamente en todo, sobre todo en la toma de decisiones que guían cada proceso.

**Anexo 5 - Entrevista estructurada a la Jefe de Oficina Jurídica de la ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana de Soledad, Ornella Fiorentino**

**ETAPA PLANEACIÓN Y FORMULACIÓN**

**1. ¿Cree usted que la planeación y formulación del programa estuvo acorde con la realidad administrativa, misional y financiera de la entidad?**

Si, la planeación correspondió a las condiciones administrativas y financieras de la entidad, respetando la misionalidad de la misma y estableciendo el cumplimiento de las necesidades de la entidad con respecto a la demanda de servicios de los usuarios.

**2. Durante la formulación del programa se plantearon unas metas de oferta de servicios que ofrece la ESE en sus centros de salud. ¿Cree usted que estas metas eran posibles de alcanzar?**

Las metas obedecieron a una planeación articulada con los entes involucrados, garantizando la integralidad del servicio y el cumplimiento de los objetivos del programa de saneamiento fiscal y financiero.

**3. ¿Qué lecciones aprendidas identificó durante la etapa de planeación y formulación del programa?**

La correcta planeación de la ejecución de los recursos, el seguimiento a metas propuestas, la identificación de los problemas y la estructuración de soluciones basadas en criterios de eficiencia y eficacia. El respeto a la misionalidad de la ESE, propendiendo que el servicio no sufriera deterioros y los usuarios se mostraran satisfechos. Así mismo, entendiendo la importancia del principio de planeación y el conocimiento de las capacidades jurídicas, financieras y administrativas de la entidad.

## **ETAPA DE EJECUCIÓN**

### **4. ¿Cuál era el objetivo del programa?**

El objetivo principal fue el saneamiento financiero de la entidad que se encontraba en riesgo financiero. Se realizó una revisión del estado financiero de la entidad, siguiendo los términos y condiciones del ministerio.

### **5. Luego de la viabilidad del programa de saneamiento por parte del Ministerio de Hacienda, ¿se logró el objetivo que tenía la entidad con el programa?**

Luego de la viabilidad del programa de saneamiento por parte del Ministerio de Hacienda, sí se logró en gran medida el objetivo que tenía la entidad con la implementación de dicho programa. Inicialmente, y con el apoyo de la administración municipal, se alcanzaron los objetivos propuestos, especialmente en lo relacionado con el saneamiento de los recursos financieros y la disminución del riesgo que enfrentaba la entidad. Este proceso permitió mejorar la estabilidad económica, optimizar el manejo de los recursos y fortalecer la capacidad administrativa e institucional. Asimismo, se generaron condiciones más favorables para el cumplimiento de las obligaciones y la prestación eficiente de los servicios, lo cual contribuyó a una mayor sostenibilidad a mediano y largo plazo. Sin embargo, es importante señalar que posteriormente, y ante la desfinanciación por parte del Municipio, se tomaron nuevamente medidas, con el fin de no ser intervenidos.

### **6. ¿Fue fácil la ejecución de los recursos recibidos por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público?**

No, la ejecución de los recursos recibidos por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público no fue un proceso fácil. Si bien estos recursos fueron fundamentales para el cumplimiento de los objetivos del programa de saneamiento, su implementación implicó retos administrativos, técnicos y operativos. Entre las principales dificultades se encontraron los procesos y requisitos normativos exigidos para la correcta ejecución de los recursos, así como la necesidad de fortalecer la

capacidad institucional para su adecuada gestión. Se hizo necesario coordinar acciones con el fin de garantizar el cumplimiento de los lineamientos establecidos por el ministerio. A pesar de estas dificultades, la entidad logró avanzar en la ejecución de los recursos, gracias al acompañamiento institucional y al compromiso de la administración municipal, lo que permitió finalmente cumplir con los objetivos trazados dentro del programa.

**7. ¿Qué lecciones aprendidas identificó durante la etapa de ejecución del programa?**

De esta parte del proceso logramos aprender que para una ejecución eficiente que lograr establecer el cumplimiento de las metas se requiere una correcta priorización, revisión y estandarización de lo planteado, así como una correcta ejecución de los recursos.

**RESULTADOS**

**8. ¿Qué logros o metas específicas se obtuvieron del programa?**

Se logró sanear una parte significativa de la cartera de la entidad, lo cual permitió mejorar su flujo de recursos y reducir los niveles de morosidad que afectaban su estabilidad financiera. Este avance fue clave para fortalecer la situación económica y generar mayor confianza en la gestión institucional. Adicionalmente, se establecieron y consolidaron procesos y procedimientos internos que han contribuido a una mayor organización administrativa. Estos cambios permitieron optimizar la gestión de los recursos, mejorar los mecanismos de control y seguimiento y garantizar un mayor cumplimiento de las metas propuestas. Asimismo, el programa favoreció la adopción de mejores prácticas en la planeación y ejecución de actividades, lo que ha tenido un impacto positivo en la eficiencia operativa de la entidad. En la actualidad, estos logros se reflejan en una gestión más estructurada, con mayor capacidad de respuesta y un enfoque orientado al cumplimiento de objetivos a corto, mediano y largo plazo.

**9. ¿Qué logros o metas específicas no se lograron y cuáles fueron las razones?**

No todas las metas planteadas en el programa de saneamiento se lograron en su totalidad. Entre los aspectos que no se alcanzaron completamente se encuentran la recuperación total de la cartera, la consolidación plena de algunos procesos administrativos y el cumplimiento integral de ciertas metas financieras en los tiempos inicialmente previstos.

Las principales razones de estos incumplimientos estuvieron asociadas a diversos factores. En primer lugar, persistieron dificultades en la recuperación de cartera, debido a la baja capacidad de pago. Asimismo, se presentaron retos administrativos y operativos que dificultaron la implementación completa de algunos procesos, especialmente aquellos que requerían cambios estructurales o tecnológicos. A esto se suman, en algunos casos, limitaciones en la capacidad institucional y en la disponibilidad de recursos humanos y técnicos necesarios para cumplir con todas las metas propuestas.

**10. ¿Cree usted que la situación financiera de la entidad mejoró con el programa?**

Inicialmente, la situación financiera mejoró siguiendo las recomendaciones remitidas. Posteriormente, el programa se desfinanció, por lo que se estudiaron nuevamente las posibilidades que establece la ley para no ser sujeto de intervención.

**ETAPA DE MONITOREO**

**11. ¿Cree usted que el incumplimiento en tiempos de la entrega de monitoreos trimestrales tiene relevancia en la continuidad del programa?**

Sí, el incumplimiento en tiempos de la entrega de los monitoreos trimestrales sí tiene relevancia en la continuidad del programa, ya que evidencia la ineficacia de la consecución de sus objetivos. Así mismo, no permite la correcta verificación de las

situaciones presentadas y evidencia la falta de cumplimiento que genera desconfianza sobre la gestión e implica una serie de repercusiones en la perspectiva de la entidad.

**12. ¿La herramienta a diligenciar para monitorear la ejecución del programa era entendible y fácil de tramitar?**

En términos generales, la herramienta diseñada para monitorear la ejecución del programa era entendible; pero su diligenciamiento no siempre resultó completamente fácil. Aunque contábamos con los lineamientos definidos, al momento de diligenciar se presentaron algunas dificultades relacionadas con la interpretación de ciertos campos y la recolección de la información requerida. Además, el proceso exigía un manejo de datos técnicos y financieros, lo que requería contar con conocimientos específicos y una adecuada capacitación. No obstante, a medida que se diligenció en varias oportunidades se facilitó el proceso.

**13. ¿Qué tan importante cree usted que es la etapa de monitoreo en el presente programa?**

Es importante porque implica no solo presentar una información, sino también una autoevaluación y seguimiento interno de la ejecución del programa.

**14. ¿Qué lecciones aprendidas identificó durante la etapa de monitoreo del programa?**

La correcta ejecución del programa, siguiendo los lineamientos técnicos y administrativos establecidos, es fundamental para garantizar el cumplimiento de los objetivos propuestos y el uso adecuado de los recursos. El cumplimiento de los lineamientos permite asegurar la transparencia, la eficiencia en la implementación de las acciones efectivas sobre los resultados obtenidos. Asimismo, el cumplimiento de los criterios técnicos y administrativos contribuye a minimizar riesgos financieros, operativos y legales, otorgando un soporte a la entidad a largo plazo. De la misma forma, facilita los procesos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas ante los entes de control y las autoridades competentes. Promueve la organización

interna, mejora la toma de decisiones y permite generar confianza, tanto en los actores institucionales como en la comunidad. En este sentido, el apego a los lineamientos es un elemento clave para la continuidad del programa.

## **ACTORES CLAVES**

**15. ¿Qué rol desempeñaba usted como funcionario y cuál era su área de trabajo en el programa?**

Como jefe de la oficina jurídica, apoyé en la revisión de lineamientos, normas y jurisprudencia para su correcta aplicación. Así mismo, apoyé la redacción de actos administrativos, oficios, entre otros documentos de carácter legal. Por último, la oficina jurídica fue fundamental en la información de procesos jurídicos que sirvieron de insumo para la estructuración del plan.

**16. ¿Qué tan comprometido estuvo el talento humano de la entidad con el programa?**

Los funcionarios y contratistas participamos de forma activa en cada una de las etapas del proceso.

## **PREGUNTAS ABIERTAS**

**17. Según su experiencia profesional, ¿qué lecciones aprendidas se deben repetir en próximos programas?**

La importancia de la correcta planeación ya que garantiza una correcta ejecución del programa.

**18. Según su experiencia profesional, ¿qué lecciones aprendidas no se deben repetir en próximos programas?**

Debilidades en la capacidad institucional, en lo relacionado con la asignación de personal capacitado y el fortalecimiento de competencias técnicas y administrativas. La insuficiente articulación entre las diferentes áreas, la falta de coordinación puede afectar el flujo de información y la toma de decisiones oportunas Y retrasos en la

implementación de procesos y en la ejecución de los recursos, por lo que es necesario fortalecer los mecanismos más ágiles y efectivos.

**19. Teniendo en cuenta su experiencia en el programa de saneamiento fiscal y financiero en la entidad, ¿en cuál proceso cree usted que hay lecciones aprendidas tanto negativas y positivas y por qué?**

En la etapa de planeación y formulación.

**20. ¿Cree usted que la gerencia tiene inherencia en el resultado del programa?**

El gerente es el líder, es la guía de la entidad. Sin un conocimiento claro, sin una gestión eficiente, el programa no llegará a una eficiente ejecución.

**Anexo 6 - Entrevista estructurada a la Jefe de Control Interno de la ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana de Soledad, Claudia Arenas**

**ETAPA PLANEACIÓN Y FORMULACIÓN**

**1. ¿Cree usted que la planeación y formulación del programa estuvo acorde con la realidad administrativa, misional y financiera de la entidad?**

Sí estuvo acorde, pero no completamente, ya que el programa se formuló con ciertos lineamientos, pero luego en la ejecución se reflejaron debilidades estructurales en la ESE, sobre todo en cartera y talento humano.

**2. Durante la formulación del programa se plantearon unas metas de oferta de servicios que ofrece la ESE en sus centros de salud. ¿Cree usted que estas metas eran posibles de alcanzar?**

Si bien es cierto, algunas sí eran posibles de alcanzar, pero no se tuvo en cuenta la capacidad instalada real, lo cual dificultó el cumplimiento de algunas metas.

**3. ¿Qué lecciones aprendidas identificó durante la etapa de planeación y formulación del programa?**

La principal lección aprendida es que se deben hacer diagnósticos previos a la formulación y que las metas se deben plantear con todas las áreas, sobre todo las operativas.

**ETAPA DE EJECUCIÓN**

**4. ¿Cuál era el objetivo del programa?**

El objetivo era sanear financieramente la entidad.

**5. Luego de la viabilidad del programa de saneamiento por parte del Ministerio de Hacienda, ¿se logró el objetivo que tenía la entidad con el programa?**

Se lograron avances parciales, pero no completos.

**6. ¿Fue fácil la ejecución de los recursos recibidos por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público?**

No fue fácil la ejecución de estos recursos, sobre todo porque había muchos requisitos normativos. Además, cada recurso que iba a ejecutarse debía informarse al Ministerio de Hacienda de manera presencial, lo cual tenía un tema logístico importante.

**7. ¿Qué lecciones aprendidas identificó durante la etapa de ejecución del programa?**

Que para ejecutar estos recursos se deben fortalecer todas las capacidades administrativas, así como contar con personal capacitado y con la articulación de todas las áreas.

## **RESULTADOS**

**8. ¿Qué logros o metas específicas se obtuvieron del programa?**

Se redujeron los pasivos de manera parcial y se mejoraron algunos indicadores financieros.

**9. ¿Qué logros o metas específicas no se lograron y cuáles fueron las razones?**

Ne se logro el equilibrio financiero sostenible a largo plazo y se descubrieron falencias en la cartera, sobre todo en los procesos de cuentas por cobrar.

**10. ¿Cree usted que la situación financiera de la entidad mejoró con el programa?**

Sí mejoró. Sin embargo, de manera parcial, pero fue muy importante esta mejoría.

#### **ETAPA DE MONITOREO**

**11. ¿Cree usted que el incumplimiento en tiempos de la entrega de monitoreos trimestrales tiene relevancia en la continuidad del programa?**

Sí, por supuesto. Se afecta significativamente, ya que se limitan las tomas de decisiones y además los entes de control tienen en cuenta estos incumplimientos en todos los informes que nos hacen.

**12. ¿La herramienta a diligenciar para monitorear la ejecución del programa era entendible y fácil de tramitar?**

No fue fácil, pero se pudo manejar, sobre todo desde el área de control interno.

**13. ¿Qué tan importante cree usted que es la etapa de monitoreo en el presente programa?**

Es muy importante, sobre todo porque se pueden identificar falencias y corregirse de manera oportuna.

**14. ¿Qué lecciones aprendidas identificó durante la etapa de monitoreo del programa?**

La más importante es que el monitoreo debe ser oportuno y preciso. Además, que cuando se ejecuta un programa o proyecto debemos capacitarnos en temas tecnológicos, sobre todo en las herramientas que más se van a usar durante este programa.

## **ACTORES CLAVES**

**15. ¿Qué rol desempeñaba usted como funcionario y cuál era su área de trabajo en el programa?**

Como jefe de control interno, le hacíamos seguimiento a las matrices de seguimiento de cada una de las áreas involucradas y consolidábamos la información para hacer el reporte al Ministerio de Hacienda y a la Supersalud, cuando lo requería.

**16. ¿Qué tan comprometido estuvo el talento humano de la entidad con el programa?**

Bastante comprometidos. Desde control interno teníamos comunicación con todos los involucrados en el programa y siempre estuvieron comprometidos y prestos a lo que se necesitaba.

## **PREGUNTAS ABIERTAS**

**17. Según su experiencia profesional, ¿qué lecciones aprendidas se deben repetir en próximos programas?**

La principal es fortalecer el control y seguimiento y solicitar siempre acompañamiento técnico, en este caso del Ministerio de Hacienda.

**18. Según su experiencia profesional, ¿qué lecciones aprendidas no se deben repetir en próximos programas?**

No se debe repetir tener una planeación previa la formulación del programa que esté alejada de la realidad financiera, así como un control y seguimiento débil de los procesos y procedimientos internos de la entidad.

**19. Teniendo en cuenta su experiencia en el programa de saneamiento fiscal y financiero en la entidad, ¿en cuál proceso cree usted que hay lecciones aprendidas tanto negativas y positivas y por qué?**

Creo que el área que más lecciones aprendidas tiene sería el proceso financiero, específicamente el de cartera, ya que de ello depende la liquidez y la sostenibilidad de la entidad, tanto a corto como a largo plazo.

**20. ¿Cree usted que la gerencia tiene inherencia en el resultado del programa?**

Por supuesto, la gerencia es la columna vertebral de toda la entidad y de ello depende absolutamente todo.

**Anexo 7 - Plantilla consentimiento informado presentada y diligenciada por los participantes de la entrevista, quienes hicieron parte activa del programa**

**Consentimiento para la realización de estudio sobre lecciones aprendidas del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero (2016-2020) en la ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana de Soledad**

**Personas participantes y contribuyentes**

*Título del proyecto:*

Identificación de lecciones aprendidas del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero (2016-2020) en la ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana de Soledad

*Objetivo general:*

Identificar y analizar las lecciones aprendidas de la planeación, la ejecución y el monitoreo del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero (2016-2020) en la ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana de Soledad que aporten insumos de fortalecimiento institucional y la sostenibilidad financiera.

*Objetivos específicos:*

- Identificar las principales lecciones aprendidas en el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero (2016-2020).
- Evaluar los resultados obtenidos para orientar el fortalecimiento institucional y la gestión de futuros programas.
- Documentar las lecciones aprendidas del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero (2016-2020).
- Describir el contexto previo a la ejecución del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero (2016-2020).

- Proponer recomendaciones con base en las lecciones aprendidas para mejorar y optimizar procesos dentro de la organización.

*Nombre e información de contactos que realizan el estudio*

Nombre: Alberto Mario de la Ossa de Ávila

Profesional en Economía, tarjeta profesional MP-54131

Especialista en Finanzas Territoriales

Estudiante Maestría en Gerencia de Proyectos

[amlao@eafit.edu.co](mailto:amlao@eafit.edu.co)

Celular: 3004046246

*¿Dónde se llevará a cabo este estudio?*

Este estudio será llevado a cabo en Soledad, Atlántico.

*¿Por qué se está realizando este estudio?*

La literatura actual en lecciones aprendidas con relación al sector salud se centra en informar qué lecciones aprendidas se identifican en las etapas del programa de saneamiento fiscal y financiero llevado a cabo en la ESE HMI de Soledad entre el 2016 y el 2020. Sin embargo, se ha detectado una oportunidad para indagar sobre esta herramienta. Este escenario es clave para entender cómo funciona la participación de la ESE en estos programas que permiten sanear y mejorar la operatividad en el sector salud del municipio y ayudan a la entidad a tener un mejor flujo de caja.

Este estudio pretende comprender cuáles fueron las lecciones aprendidas dentro de la etapa de formulación, planeación, ejecución y monitoreo del programa de saneamiento fiscal y financiero.

*¿Cuántas personas serán invitadas a participar en este estudio?*

Inicialmente se proyecta la participación de cinco personas que interactuaron en el proceso de formulación, ejecución y monitoreo del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero. Los roles de los invitados a participar en el presente estudio son: Director Financiero, Jefe de Presupuesto y Contadora. La participación es voluntaria; pueden negarse a participar o retirarse del estudio en cualquier momento, sin ninguna penalidad entre las partes.

*¿Qué debe hacer en su participación?*

El equipo investigador cuenta con su interés en la participación de la entrevista y con su aporte al conocimiento desde su experiencia en cada una de las etapas del programa.

*Tipo de información recolectada*

Entrevista individual, entorno a sus experiencias y su comprensión sobre la implementación de programa, así como su monitoreo.

*¿Cuánto tiempo invertirá en la participación del estudio?*

El espacio de tiempo que debe reservar es de aproximadamente sesenta minutos. Usted puede decidir no seguir participando en la entrevista en cualquier momento. Igualmente, si usted desea participar, pero no desea responder alguna pregunta, puede expresarlo libremente. Con su autorización, la entrevista sería grabada. Sus comentarios se mantendrán confidenciales y protegidos.

*¿Cuáles son los beneficios de ser parte de este estudio?*

Su participación contribuirá al conocimiento sobre el análisis de las lecciones aprendidas del programa de saneamiento fiscal y financiero en el hospital. Permitirá visualizar generalidades o particularidades con respecto a su saneamiento y se podrá usar para futuros programas/proyectos llevados a cabo, no solo en la ESE, sino en cualquier entidad similar del país.

*¿Cuáles son los riesgos de ser parte de este estudio?*

El estudio empleará la técnica de entrevista. Por lo tanto, su participación en este proyecto de investigación no prevé ningún riesgo grave para su vida cotidiana, ni el trato de aspectos sensibles en su conducta.

*Confidencialidad*

La participación en este estudio se mantendrá confidencial. A las personas entrevistadas se les asignará un seudónimo para proteger su identidad, al igual que las empresas. Paralelamente, sobre la empresa se hará una descripción del sector al que pertenece, sin entrar en detalles que la evidencien. Cada caso se tratará de manera independiente. Los datos recopilados en la investigación se transcribirán y serán almacenados en medios magnéticos, como lo son el repositorio de la universidad, el correo electrónico institucional y la nube. Se creará una base de datos para consolidar la información de las entrevistas. Con la información recopilada se realizará socialización, análisis e interpretación de los datos en la investigación, desde una posición neutral. El propósito es definir las lecciones aprendidas durante el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero ejecutado en la ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana de Soledad.

*¿Cuál es el costo de participar en este estudio?*

No tiene ningún costo monetario.

*¿A quién debo contactar si tengo preguntas adicionales?*

Si usted tiene alguna pregunta, no dude en contactarnos en cualquier momento.

*¿A quién debo contactar si tengo quejas?*

Si usted tiene quejas sobre el estudio, puede contactar a la línea de transparencia 01- 8000-11-11-55 o escribir al correo: [cei@eafit.edu.co](mailto:cei@eafit.edu.co).

Me han entregado una copia de este consentimiento. Al continuar con mi participación acepto que he leído y entendido las explicaciones proporcionadas. He tenido respuestas satisfactorias a todas mis preguntas y voluntariamente acepto participar en este estudio. Soy consciente de que puedo interrumpir mi participación en cualquier momento. Tengo la información de contacto de los investigadores principales, así como una copia duplicada del documento de consentimiento.

Voluntariamente acepto participar en este estudio ( )

Acepto que la entrevista sea grabada en formato de audio ( )

Acepto que la entrevista se transcriba posteriormente y mis aportes se utilicen de manera confidencial en la forma que corresponda para contribuir al estudio ( )

---

Nombre:

Cédula:

**Anexo 8 - Entregable correspondiente a las lecciones aprendidas y sus recomendaciones, parte integral del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero (2016-2020) ejecutado por la ESE Hospital Materno Infantil de Soledad, para que repose en las instalaciones de la entidad junto con la documentación complementaria**

Lecciones aprendidas identificadas y analizadas del programa de saneamiento fiscal y financiero en la ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana, así como la recomendación para cada una de ellas:

1. La acción institucional impulsada por la normatividad legal. La ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana de Soledad no formuló ni adoptó este programa por iniciativa propia, teniendo en cuenta la crítica situación financiera que afrontaba, sino que lo hizo por exigencia de la normatividad legal. Se sugiere, en ocasiones futuras, hacer análisis semestrales del escenario financiero. Adoptar un programa de saneamiento a tiempo y por decisión propia puede salvaguardar la continuidad institucional.
2. El diagnóstico integral de todo el escenario institucional es clave para el éxito del programa. A pesar de que la etapa de planeación y formulación estuvo técnica y normativamente bien estructurada, no estuvo acorde a la realidad operativa y financiera de la entidad. En futuros programas o proyectos se debe tener en cuenta un enfoque integral del diagnóstico institucional a nivel de macroprocesos que abarque las áreas misionales, administrativas y jurídicas.
3. Las metas establecidas en la etapa de planeación no estuvieron acorde a la realidad financiera de la entidad. Para futuros programas o proyectos se recomienda que, al momento de la formulación —específicamente durante la definición de los objetivos y metas a cumplir— se formulen metas reales que puedan alcanzarse en el tiempo de duración del programa.

4. Responsabilidad compartida entre áreas misionales, administrativas y jurídicas. Se recomienda, para cualquier programa o proyecto, que las mismas áreas que hacen parte de la etapa de ejecución y monitoreo hagan parte de la etapa de formulación, ya que de ello depende la calidad de la información desde el inicio de la vida del programa.
5. Los recursos provenientes del plan de saneamiento fiscal y financiero fueron difíciles de ejecutar debido a las restricciones normativas teniendo en cuenta los cortos tiempos establecidos en la planeación. Para futuros programas o proyectos, se sugiere replantear los tiempos de ejecución de los recursos, ya que en algunos casos se requiere seguir instrucciones que pueden tomar más tiempo de lo planeado. En este caso, se debía enviar una carpeta con la información precontractual, contractual, de ejecución y de supervisión de cada proceso que se pretendía pagar.
6. Se obtuvo una cantidad de recursos considerables, sin embargo, esto no refleja sostenibilidad financiera a corto plazo, dado los altos costos de mantenimiento de la entidad. Se sugiere tener en cuenta para futuros procesos de saneamiento que obtener estos recursos por parte de la nación no implica que habrá sostenibilidad financiera si hay incremento de gastos innecesarios no estipulados en los cronogramas presentados o formulados ante el ministerio.
7. Las decisiones gerenciales son tan claves como la etapa de ejecución de un programa o proyecto. Se recomienda garantizar comunicación constante con la gerencia de la entidad, toda vez que las decisiones que se tomen en la entidad durante la ejecución del programa pueden afectar la continuidad del mismo. En este caso, la entidad incrementó los contratos en ciertos rubros cuando se estaba en un plan de saneamiento.
8. La falta de un equipo profesional especializado dedicado a minimizar las brechas entre la facturación y el recaudo impacta en el resultado del programa. Para futuros programas, se recomienda la creación de un equipo que, ante la existencia de brechas considerables entre la facturación y el

recaudo, gestione los pagos tardíos a través de procesos de cobro coactivo a las EPS. Además, que logre minimizar las glosas, con el fin de que no se perjudique la continuidad del programa, ya que esto impacta a grupos de interés como la comunidad, organismos de control y el Ministerio de Salud.

9. El seguimiento y monitoreo es clave para la continuidad del programa de saneamiento. Se sugiere que, en futuras instancias, se cree un comité que reúna a los responsables de los monitoreos y/o seguimientos, con el fin de que se creen mecanismos, tales como plantillas, que permitan que el almacenamiento y la utilización de la información de manera eficaz a la hora de la presentación de los monitoreos trimestrales. De ello depende la continuidad de los programas o proyectos.
10. Dificultad en el entendimiento de la plataforma donde se cargaban los entregables de cada uno de los monitoreos trimestrales, lo que llevó a incumplimientos de tiempos. Se sugiere la capacitación, por parte del mismo ministerio que hace el seguimiento, de los miembros del comité, con el propósito de minimizar los riesgos de no cumplimiento por no entendimiento de la herramienta o plataforma.
11. La carga laboral impacta de manera directa en la calidad de la información de cada uno de los grupos que hacen parte de las etapas del programa. En futuros programas, se recomienda una distribución equitativa de las actividades, acorde a las responsabilidades, capacidades y necesidades requeridas en el programa y en la entidad.