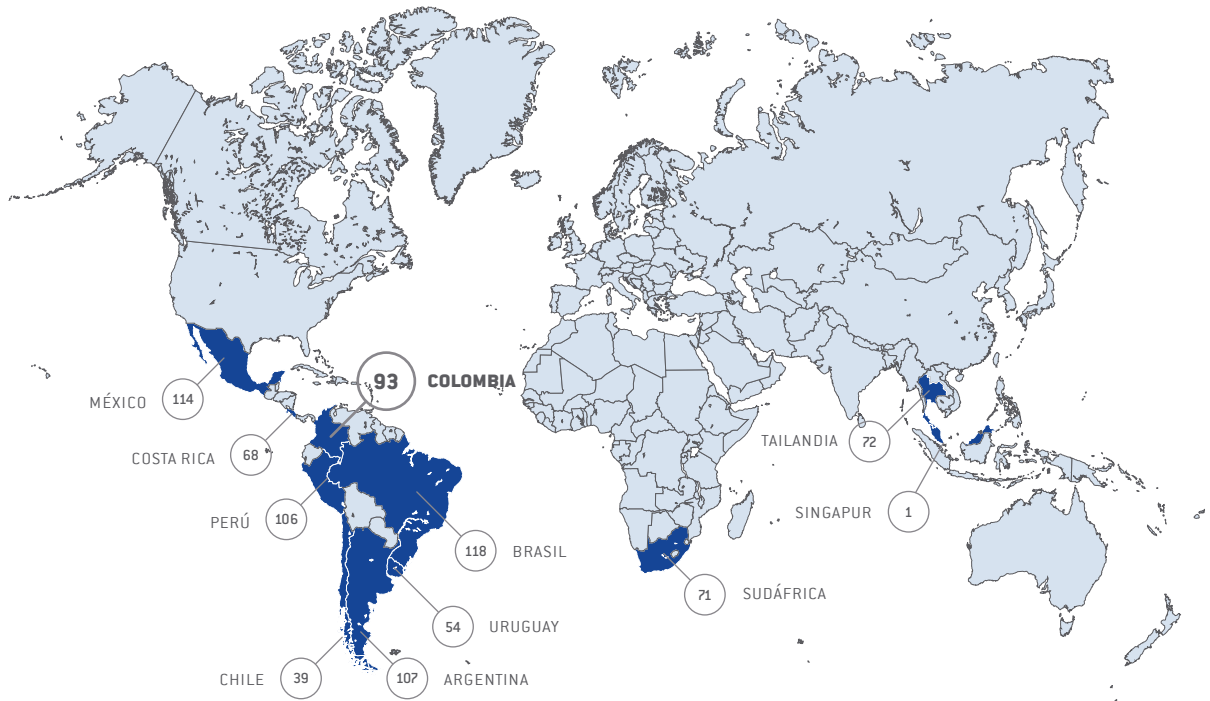


# EFICIENCIA DEL ESTADO



**Efectividad del Estado.** Puesto entre 209 territorios.

Fuente: Worldwide Governance Indicators (2020).

---

## DESTACADOS

---

### Eficiencia del Estado en la crisis por COVID-19

- La acción del Estado ha sido fundamental para atender los retos generados en la crisis por COVID-19, pero además será crucial para minimizar los efectos negativos de largo plazo y asegurar una recuperación rápida. Este contexto hace especialmente importante la eficacia y eficiencia de las acciones del Estado.
- La emergencia ha requerido una respuesta regulatoria rápida y numerosa. Hasta noviembre de 2020 se habían expedido 378 regulaciones de orden nacional en el marco de la emergencia.

### Gasto público

- La fragmentación del gasto, la ausencia de evaluaciones de impacto y la falta de un registro único contribuyen a la ineficiencia del gasto en subsidios.
- El 50,8 % del gasto en pensiones se destina al quintil más alto de ingreso.
- Desde 2010, Colombia ha reducido de manera ininterrumpida su puntaje en el Índice de Presupuesto Abierto. Con un puntaje de 47 sobre 100, se ubica en la categoría de países que ofrece información presupuestal limitada.

### Empleo público

- En 2019 había 43.917 cargos de la carrera administrativa sin proveer, en encargo o en condición de provisionalidad en la rama ejecutiva del orden nacional y 32.895 en las entidades del orden territorial.

### Política regulatoria

- Pese a las recomendaciones de la OCDE, aún no existe una autoridad encargada de la coordinación y supervisión de la regulación en el país.
- Colombia ocupó la posición 123 entre 141 países en la medición de carga regulatoria del Foro Económico Mundial en 2019.

Nota: Las fuentes de los datos seleccionados en esta sección se encuentran a lo largo del capítulo.

---

## PRINCIPALES RECOMENDACIONES

---

1. Adoptar un sistema de clasificadores de gasto moderno que permita transitar hacia un presupuesto por resultados.
2. Definir criterios técnicos para la creación de un subsidio.
3. Crear un sistema de información sobre personas receptoras de subsidios y montos asignados.
4. Implementar un programa para atraer profesionales sobresalientes al sector público.
5. Agilizar los concursos de mérito de ingreso en el sistema de carrera administrativa.
6. Establecer una autoridad de coordinación y supervisión regulatoria.
7. Definir los criterios necesarios para la implementación del análisis de impacto normativo.
8. Establecer revisiones ex post de normas con carácter obligatorio.
9. Extender los estándares mínimos para la publicación y consulta de proyectos de regulación.



## PERFIL DE COLOMBIA EN MATERIA DE EFICIENCIA DEL ESTADO

Tema	Indicador	Valor Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Fuente
Gasto público	Índice de efectividad del Gobierno (de -2,5 a 2,5)	0,1	4 de 17	Chile (1,1)	World Governance Indicators (2020)
	Implementación de presupuesto por resultados (de 0 a 5)	1,8	9 de 15	Chile (4,7)	BID (2013)
	Índice de Presupuesto Abierto (de 0 a 100)	47	9 de 15	México (82)	International Budget Partnership (2020)
Empleo público	Mérito del servicio civil (de 0 a 100)	66,7	5 de 15	Brasil (93,3)	BID (2015)
Política regulatoria	Calidad de la regulación (de -2,5 a 2,5)	0,4	5 de 17	Chile (1,2)	World Governance Indicators (2020)
	Indicador de carga regulatoria (de 0 a 7)	2,7	9 de 17	Paraguay (3,6)	WEF (2019)
	Eficiencia en el cumplimiento de la regulación (de 0 a 1)	0,5	8 de 16	Costa Rica (0,7)	Rule of Law Index - World Justice Project (2020)
	Horas necesarias para completar un trámite en promedio	7,4	15 de 17	Chile (2,2)	BID (2018)
	Trámites que se pueden empezar en línea (porcentaje del total de trámites existentes en el país)	35 %	5 de 17	Uruguay (100 %)	BID (2018)

Nota: La información acá reportada corresponde al último valor disponible.



La calidad institucional de los países constituye una de las condiciones básicas habilitantes para la competitividad y el desarrollo económico. En particular, existe una relación positiva entre el ingreso per cápita de un país y la calidad de su Gobierno y su regulación (Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton, 1999). Así mismo, se ha demostrado que las economías que tuvieron un crecimiento alto y sostenido en los últimos 50 años al mismo tiempo mejoraron la efectividad de su gobierno, su calidad regulatoria y el imperio de la ley (*rule of law*) (McKinsey Global Institute, 2018).

Colombia enfrenta una crisis sanitaria y económica sin precedentes que ha puesto en evidencia la importancia de la capacidad del Estado para responder a los múltiples retos derivados de la situación. Así, por ejemplo, se ha requerido una respuesta rápida en materia de subsidios sociales, de contratación pública y de emisión de regulación. Este contexto hace especialmente importante la transparencia, la eficacia y la eficiencia de las acciones del Estado de manera que se logre mitigar los efectos negativos del choque y construir condiciones para la reactivación económica.

En los últimos años en Colombia se han materializado acciones para avanzar hacia un Estado más eficiente. Por ejemplo, la puesta en funcionamiento de las plataformas transaccionales Secop II y Tienda Virtual del Estado Colombiano ha permitido mejorar el registro y obtener mayor eficiencia económica y administrativa en estos procesos. Por su parte, en materia regulatoria, el CONPES 3816 de 2014 definió los lineamientos para adoptar mejores prácticas re-

gulatorias, gracias a lo cual se han implementado programas de simplificación y racionalización de trámites.

Aun así, Colombia enfrenta numerosos retos en materia de eficiencia del Estado. En lo referente a gasto público, es urgente ordenar la provisión de subsidios para conseguir mayor progresividad y eficiencia técnica (en cada componente de gasto) y asignativa (priorizar el gasto entre diferentes componentes basándose en evidencia). De otro lado, persisten retos considerables en materia regulatoria que mantienen al país en las últimas posiciones del *ranking* mundial en el indicador de carga regulatoria del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés).

Este capítulo analiza la eficiencia del Estado colombiano en la rama ejecutiva en tres secciones: (1) gasto público, (2) empleo público y (3) política regulatoria, y ofrece recomendaciones al final de cada una de ellas. A lo largo del capítulo se hará referencia al impacto que ha tenido la crisis por el COVID-19 sobre las trayectorias de los indicadores considerados y sobre las recomendaciones hechas en cada sección. El capítulo cierra con un análisis de la relación de la eficiencia del Estado y la emergencia por COVID-19, algunas de las medidas adoptadas y los retos y oportunidades potenciales. En la versión 2019 de este capítulo se hicieron 14 recomendaciones. Al cierre de la edición actual, una fue acogida y otra se implementó de manera parcial. La presente versión insiste en las 13 recomendaciones cuya adopción sigue pendiente e incluye 2 recomendaciones nuevas.



## GASTO PÚBLICO

A través del gasto público, el Estado cumple un papel fundamental en la provisión de bienes y servicios públicos esenciales para la competitividad<sup>1</sup>. Colombia se enfrenta a retos considerables al respecto ya que de un lado el gasto público es altamente inflexible y, de otro, la asignación de recursos no obedece siempre a criterios de progresividad. Esto impide que el gasto público atienda de manera eficiente y eficaz sus objetivos económicos y sociales.

En diferentes áreas los recursos se destinan en una proporción importante a las personas de mayor ingreso, como se observa en la Gráfica 1. El caso del gasto en pensiones es particularmente alarmante, ya que el 74,2 % de los sub-

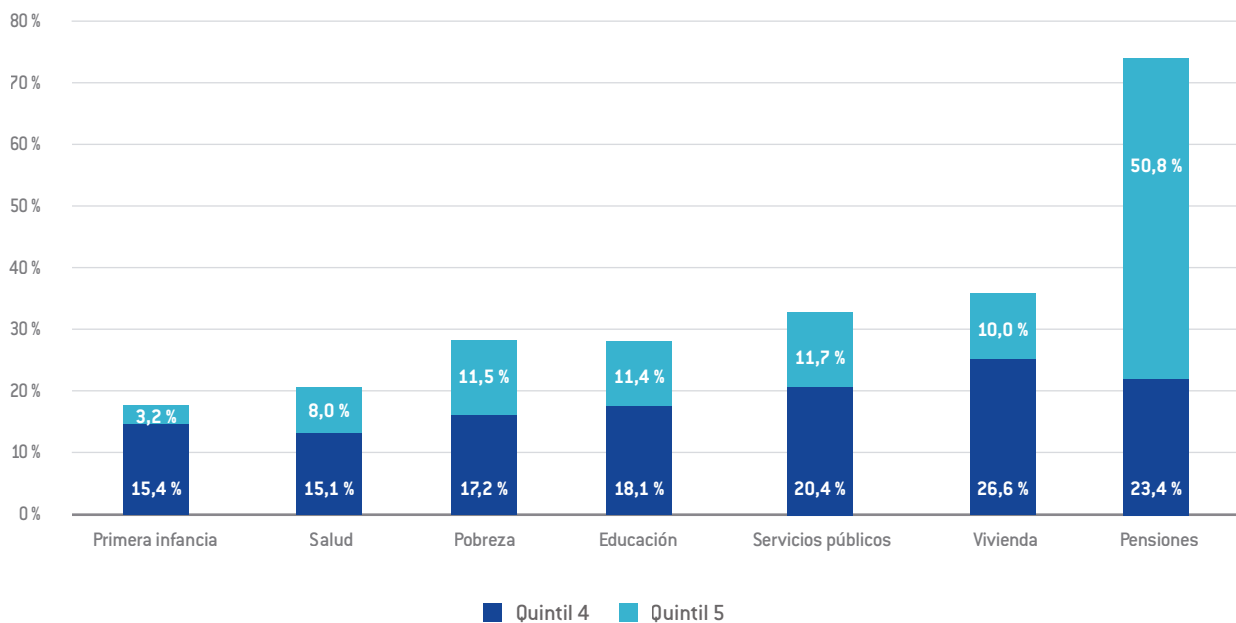
sidios se asigna a los dos quintiles más altos en la distribución de ingreso.

La emergencia económica y sanitaria y sus consecuencias económicas sobre muchos sectores de la población han enfatizado la importancia de los subsidios como herramienta de política económica y social, pero también han resaltado la necesidad de contar con un sistema de subsidios ordenado que asegure que la inversión social sea destinada a la población que más lo requiere.

No existe un registro único de receptores de subsidios ni del costo fiscal de los programas sociales. El gasto fiscal asociado a la atención a la pandemia asciende a 2,7 % del PIB (Ministerio de Hacienda y Crédito Público)<sup>2</sup>.

**Gráfica 1.** Subsidios sociales destinados a la población de mayor ingreso (quintiles 4 y 5 de la distribución). Colombia, 2015.

La fragmentación del gasto, la ausencia de evaluaciones de impacto y la falta de un registro único son algunos de los factores que contribuyen a la ineficiencia del gasto en subsidios.



Fuente: DNP (2018).

1. El gasto público cumple además otras funciones, como se refleja en su distribución: (i) deuda, (ii) sentencias y conciliaciones, (iii) pensiones, (iv) nómina, (v) transferencias, (vi) subsidios, (vii) sistema de compra pública, y (viii) otras contribuciones para prestar servicios a los ciudadanos.

2. Algunos de los programas sociales reforzados o puestos en marcha son: (1) Familias en Acción: la transferencia económica depende del número de hijos en el hogar. El monto promedio del beneficio es COP 334.000. De acuerdo con el Departamento de Prosperidad Social, el número de beneficiados asciende a 10 millones de personas. (2) Jóvenes en Acción: la transferencia económica adicional es de COP 200.000 cada dos meses. (3) Colombia Mayor: el beneficio económico es de COP 80.000. A partir de marzo de 2020 se autorizó un giro adicional de COP 160.000, para una transferencia total de COP 240.000. (4) Ingreso Solidario: beneficio económico a hogares que no hacen parte de los programas sociales aquí mencionados. Transferencia de COP 160.000 a tres millones de hogares (nueve millones de personas). (5) Devolución de IVA: transferencia económica bimestral dirigida a los beneficiarios de Familias en Acción y Colombia Mayor. El monto del beneficio es de COP 70.000 dirigido a un millón de hogares (tres millones de personas).

# GASTO PÚBLICO



Además de contar con un gasto público ordenado, un Estado eficiente requiere un proceso presupuestario completo y organizado que permita ejecutar adecuadamente las decisiones de asignación de recursos, así como ofrecer información a los ciudadanos. El Índice de Presupuesto Abierto elaborado por *International Budget Partnership* evalúa dicho proceso examinando la calidad de la información contenida en los documentos necesarios para su elaboración y ejecución, así como la oportunidad con la que estos se producen.

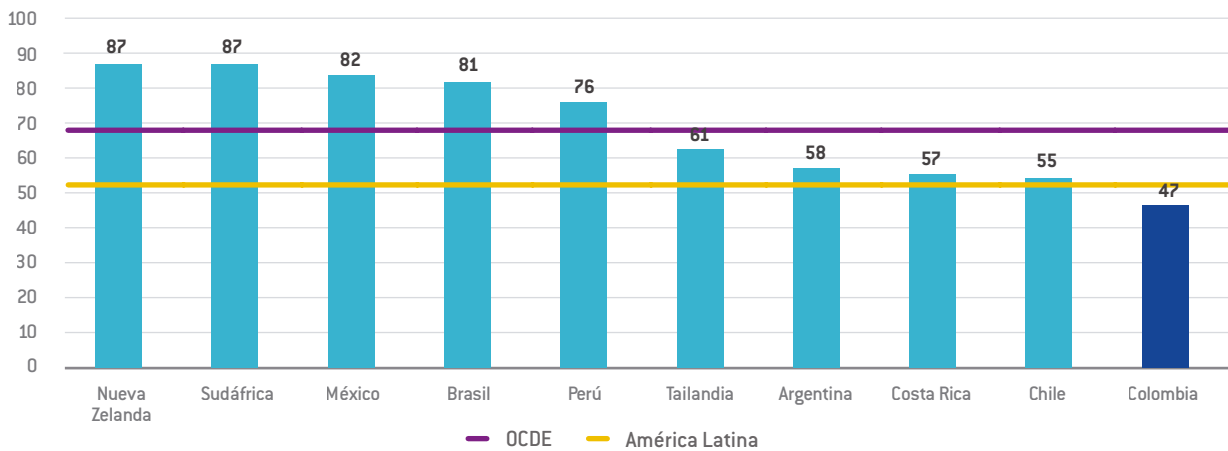
De acuerdo con el puntaje del índice, los países se dividen en cinco categorías que señalan la calidad de la in-

formación que su presupuesto ofrece: “escasa”, “mínima”, “limitada”, “considerable” y “amplia”. Colombia se ubica en la categoría de países que ofrecen información limitada, con un puntaje de 47 sobre 100 que lo sitúa por debajo del promedio de América Latina (Gráfica 2a). Los países con mejor desempeño aseguran la disponibilidad de los documentos y profundizan la información contenida, incluyendo por ejemplo las prioridades de política del Gobierno y los riesgos fiscales que enfrenta el país. Es importante notar que el puntaje de Colombia en este índice viene cayendo de manera continua desde la medición de 2010 (Gráfica 2b).

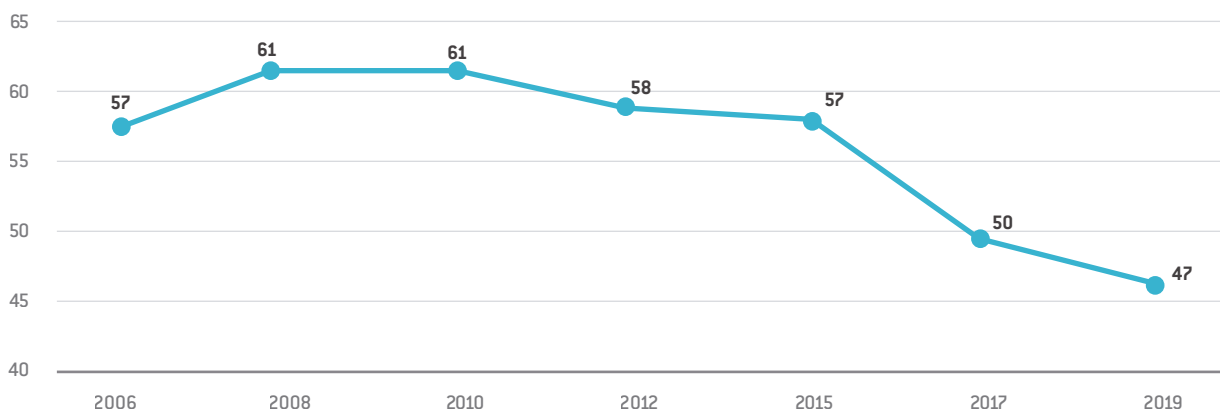
**Gráfica 2.** Índice de Presupuesto Abierto.

Se requiere garantizar la disponibilidad de los documentos presupuestarios y mejorar la calidad de la información contenida en ellos.

2a. Índice de Presupuesto Abierto. Colombia y países de referencia, 2019.



2b. Puntaje de Colombia en el Índice de Presupuesto Abierto. 2006 - 2019.



Fuente: International Budget Partnership (2020).



## GASTO PÚBLICO

La Gráfica 3 muestra el desempeño de Colombia en cada uno de los documentos evaluados en el cálculo del índice: (1) documento presupuestal inicial, (2) proyecto de presupuesto del Ejecutivo, (3) presupuesto aprobado, (4) presupuesto para los ciudadanos, (5) informes entregados durante el año, (6) revisión de mitad de año, (7) informe de fin de año e (8) informe de auditoría. Estos documentos corresponden a cada una de las etapas de un proceso presupuestario completo y organizado.

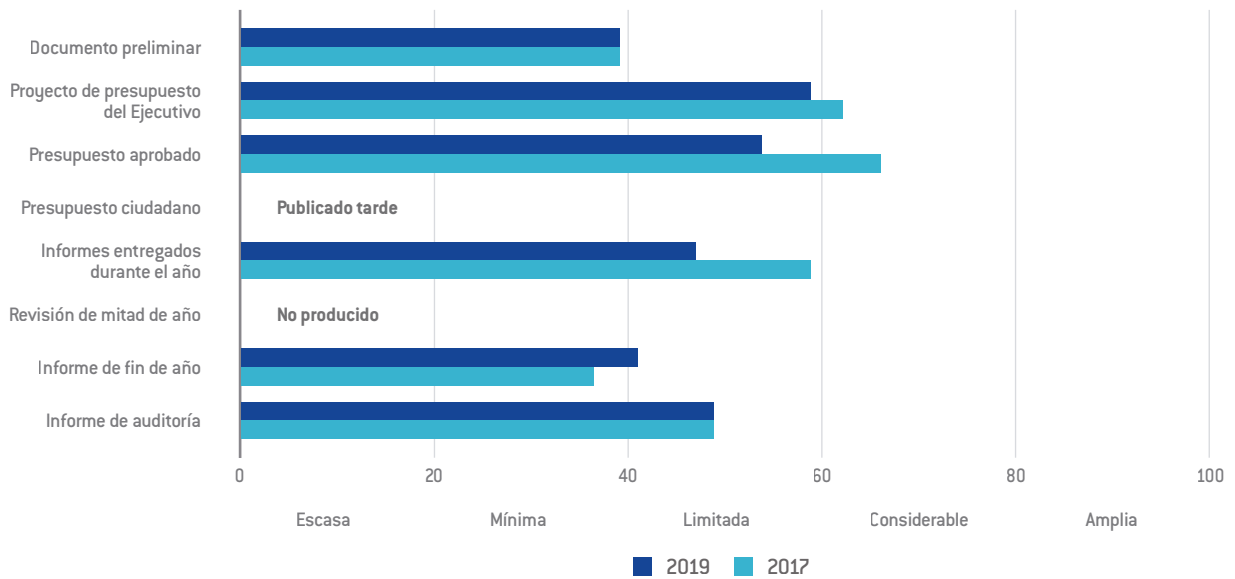
En la medición más reciente (2019), se observa que Colombia obtuvo un menor puntaje en varios de estos documentos frente a la medición de 2017 y, como resultado, ninguno de ellos se sitúa ahora en la categoría de calidad

“considerable”. Así mismo, aunque se produjo una versión más simple y menos técnica del presupuesto para los ciudadanos, este documento no se publicó oportunamente, mientras que la revisión de mitad de año, que en 2017 estaba disponible solo para uso interno, no se produjo en 2019.

La información contenida en los documentos presupuestales es muy importante en el contexto de crisis actual, ya que cuando se requiere una respuesta rápida de gasto público es fundamental promover la transparencia y la rendición de cuentas. Los ciudadanos deben recibir información de calidad para minimizar los riesgos de fraude y corrupción (De Michele y Cruz, 2020) (ver capítulo *Corrupción*).

**Gráfica 3.** Calidad y oportunidad de los documentos presupuestarios (de 0 a 100). Colombia, 2017 y 2019.

En 2019, Colombia obtuvo un menor puntaje frente a 2017 en varios de los documentos presupuestarios. Ninguno de ellos se sitúa ahora en la categoría de calidad “considerable”.



Fuente: International Budget Partnership (2020).

## RECOMENDACIONES

### Acción pública. Ordenar la provisión de subsidios sociales.

La emergencia sanitaria y económica ha requerido una respuesta rápida del Gobierno para atender a los sectores más afectados, lo cual ha puesto de manifiesto la importancia de contar con un esquema de subsidios ordenado y eficiente. Para conseguir esto se consideran prioritarias las siguientes acciones:

- *Crear un sistema integral de información sobre personas receptoras de subsidios y montos asignados.* En Colombia no existe un registro único de subsidios y, como resultado, es difícil identificar tanto a las personas receptoras como el monto total que se destina a este gasto. Estos problemas de registro se traducen en diferencias entre las entidades responsables de administrar o reportar los subsidios. Por ejemplo, los registros de subsidios en servicios públicos domiciliarios reportados por las



empresas son inconsistentes con los datos del Ministerio de Minas y Energía y con los que la Superintendencia reporta al Departamento Nacional de Planeación. Esto también sucede en varios programas de mitigación de pobreza, en los que la información del Departamento de Prosperidad Social no coincide con la del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Comisión del Gasto y la Inversión Pública, 2018)<sup>3</sup>. La ausencia de un registro único ha sido evidente para los subsidios puestos en marcha durante la emergencia económica, para los cuales no hay un esquema único que centralice la información de receptores y su costo fiscal.

- *Definir criterios técnicos para la creación de un subsidio.* Para garantizar un uso apropiado de los recursos públicos, es necesario asegurar que los subsidios tengan una justificación económica, es decir, que tengan como objetivo redistribuir el ingreso o solucionar fallas de mercado. Por esta razón, desde su creación se debe tener claridad sobre su finalidad, sus posibles beneficiarios, los mecanismos idóneos de focalización, los canales de ejecución y las condiciones que justificarían su terminación.
- *Evaluar periódicamente los subsidios considerando su efectividad y eficiencia, incluyendo aquellos puestos en marcha durante la emergencia económica y sanitaria.* Una evaluación periódica del cumplimiento de los objetivos previstos es particularmente importante para subsidios como Ingreso Solidario, que se puso en marcha durante la emergencia económica y que, dada la situación de urgencia, surtió un proceso expedito de diseño y aprobación. Lo mismo aplica para la devolución del IVA, cuya implementación se adelantó con ocasión de la pandemia.

### **Acción pública. Mejorar las prácticas de elaboración del presupuesto público.**

En 2019, por cuarta vez consecutiva, Colombia perdió puntaje en el Índice de Presupuesto Abierto, y se ubica en la categoría de países que ofrecen información “limitada”. Esta tendencia descendente resalta la urgencia de mejorar el proceso presupuestario.

En materia de documentos presupuestales, *The Budget Partnership* recomienda publicar puntualmente y en línea el “presupuesto ciudadano” (versión más simple del presupuesto para los ciudadanos, siguiendo las mejores prácticas internacionales), así como elaborar y publicar la revisión presupuestal de mitad de año.

De manera general, se requiere mejorar la información financiera contenida en el proyecto de presupuesto del Ejecutivo y hacer más exhaustivo el documento preliminar. También se recomienda incluir una comparación entre los ingresos previstos y los resultados reales en el informe de fin de año (International Budget Partnership, 2020).

### **Acción pública. Adoptar un sistema de clasificadores de gasto público que permita transitar hacia un presupuesto por resultados.**

En un esquema de presupuesto por resultados, los recursos se asignan a los programas con mejor desempeño, asegurando que se destinen a aquellos que ofrezcan los mayores beneficios sociales (Robinson, 2013). Esto requiere, como es evidente, un sistema de información sobre el desempeño de los programas que alimente las decisiones presupuestales, pero también un sistema de clasificación del gasto de acuerdo con estándares internacionales que permita agrupar el gasto por programas (Comisión del Gasto y la Inversión Pública, 2018).

Sin embargo, los sistemas presupuestarios en América Latina tienen una capacidad muy limitada de incorporar información sobre desempeño. En el caso colombiano en particular, se han desarrollado algunos indicadores para monitorear el avance de los programas de política pública, pero la información no es utilizada para decidir sobre su continuidad o finalización, y en muchos casos no se usa para mejorar su ejecución. En general, no existen mecanismos adecuados para vincular la información sobre resultados de programas en el proceso presupuestario (Marcel, Guzmán y Sanginés, 2014).

### **Acción pública. Acelerar la implementación total y obligatoria del Sistema Electrónico de Contratación Pública (Secop) II.**

El Secop II ha traído numerosos beneficios al proceso de compras públicas en Colombia, en particular, favoreciendo la

3. En 2016 se presentó el proyecto de ley 186 que buscaba regular la política de gasto público en subsidios, pero fue archivado por tránsito de legislatura.





## GASTO PÚBLICO

transparencia al mejorar la información disponible (ver capítulo *Corrupción*) y consiguiendo reducciones en costos<sup>4</sup>. Por estas razones se considera fundamental promover más instrumentos de agregación de demanda y asegurar la implementación total y obligatoria del Secop II, ya que persisten rezagos en las entidades territoriales.

Hasta 2019, la ley tenía prevista su obligatoriedad solamente para las entidades de la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional, lo cual dejaba rezagada la adopción del Secop II en el nivel territorial. Colombia Compra Eficiente dispuso que a partir de abril de 2020 todos los procesos de contratación de las gobernaciones, las alcaldías capitales de departamento, los órganos de control, los órganos electorales, las entidades de la rama judicial y las entidades de la rama legislativa deben gestionarse en el Secop II (plataforma completamente transaccional que permite realizar todo el proceso, desde el registro hasta la contratación en línea) en todas las modalidades: licitación pública, concurso de méritos, contratación directa y contratación por mínima cuantía<sup>5</sup>.

Para iniciar este proceso, Colombia Compra Eficiente capacitó a las entidades territoriales en la operación del Secop II. No obstante, la emergencia sanitaria retrasó las capacitaciones de tres departamentos: Chocó, San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y Cauca, por lo cual se flexibilizó su fecha límite de adopción. Además, debido a insuficiente conectividad, los siguientes departamentos no han podido operar la plataforma: Guainía, Amazonas y Vaupés.

La adopción obligatoria del Secop II para las administraciones públicas territoriales toma aún más importancia tras la emergencia económica en vista de que se dio autorización a las entidades estatales para usar el mecanismo de contratación directa y para adicionar o modificar contratos. Esta

situación, aunque necesaria para hacer frente a los efectos de la crisis de manera ágil, introduce riesgos en materia de transparencia que deben ser monitoreados y mitigados en lo posible (ver más adelante el recuadro *Eficiencia del Estado en la crisis por COVID-19*).

### **Acción pública. Revisar anualmente los indicadores del sistema de compra pública para verificar avances en eficiencia, competencia y transparencia.**

En 2015 Colombia Compra Eficiente estimó indicadores del sistema de compra pública y evaluó aspectos como la oportunidad de la contratación, la integridad y transparencia en la competencia, la rendición de cuentas y el manejo de riesgo siguiendo las recomendaciones de la OCDE. De acuerdo con Colombia Compra Eficiente, los indicadores se están reestructurando para una nueva actualización, pero hasta el cierre de este informe no se contaba con los nuevos indicadores. Se recomienda hacer una revisión anual con el propósito de monitorear avances en ámbitos como la eficiencia, la competencia y la transparencia.

Además de estimar ahorros en costos y procesos administrativos, la revisión de indicadores es particularmente importante para monitorear la competencia y transparencia de las compras públicas. De acuerdo con un reporte de Zuleta y Caro (2020) en el que se analizaron los procesos de compra y contratación entre enero de 2014 y abril de 2019, las modalidades de contratación prevalentes son el régimen especial y la contratación directa. El reporte advierte que en estas dos categorías no hay competencia o hay menor información sobre los procesos de selección, ya que en los procesos regidos por un régimen especial no existe obligación de seguir los procedimientos de la norma general.

4. Colombia Compra Eficiente ha comparado los precios establecidos en las órdenes de compras de la tienda virtual del Estado colombiano con los precios de mercado de esos mismos bienes y ha estimado ahorros de alrededor de 16 % en las compras públicas. La tienda virtual es una plataforma que permite a las entidades públicas adquirir bienes de características técnicas uniformes a través de acuerdos marco o procesos de agregación de demanda.

5. La circular externa N.º 1 de 2019 de Colombia Compra Eficiente había dispuesto que la gestión de procesos de contratación en el Secop II fuera obligatoria a partir de enero. El plazo se movió a abril de 2020 para los departamentos y ciudades capitales a través de la circular externa N.º 2 de 2019.



## EMPLEO PÚBLICO

Uno de los principales retos en materia de empleo público en Colombia es contar con un sistema de provisión de cargos ágil y eficiente. Actualmente, los concursos públicos para proveer cargos en el servicio civil resultan costosos y no avanzan con la prontitud requerida. El costo promedio de un concurso, que debe ser asumido por las entidades que requieren el cargo, es COP 3.500.000, y aunque se ha reducido considerablemente (en 2016 era de COP 7.800.000), es todavía muy alto especialmente para las entidades territoriales con menores capacidades.

Para reducir la carga que implica la provisión de empleo público por méritos para los municipios con menores ingresos, el artículo 263 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 estableció que los procesos de selección para proveer vacantes en los empleos de carrera administrativa en los municipios de quinta y sexta categorías sean adelantados por la Escuela Superior de Administración Pública. Esta entidad también asumirá los costos de los procesos de selección.

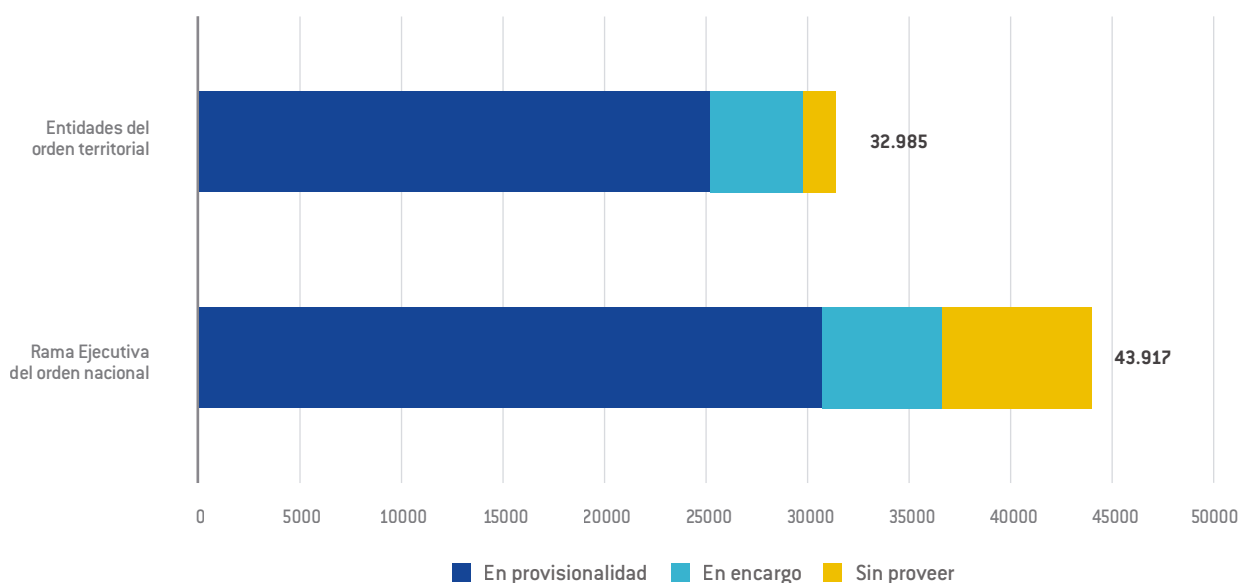
Sin embargo, persisten incentivos fuertes a suplir las vacantes a través de contratación directa de personal o la pro-

visión a través de contratos de prestación de servicios. De acuerdo con el Plan Anual de Vacantes que elabora el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), en 2019 había 43.917 cargos de la carrera administrativa sin proveer, en encargo o en condición de provisionalidad en la rama ejecutiva del orden nacional y 32.895 en las entidades del orden territorial (Gráfica 4). La dificultad de proveer cargos se convierte en un obstáculo para la planeación del empleo en el sector público y no favorece el desarrollo de capacidades de largo plazo ni la continuidad de la política pública. Luego de trabajar con grupos focales de diferentes empleados públicos, Sanabria (2015) encuentra que el 64 % de los empleados de planta considera excesivo el personal contratista en su entidad y, al mismo tiempo, el 52 % estima que falta personal de planta para cumplir los propósitos de la entidad.

Un problema adicional relacionado con la proliferación de contratos de prestación de servicios es el llamado reconocimiento de los *contratos realidad*, es decir, el reconocimiento de la existencia de elementos de contratos laborales que da lugar a procesos judiciales contra las entidades públicas (Comisión del Gasto y la Inversión pública, 2018).

**Gráfica 4.** Cargos de la carrera administrativa que se encuentran vacantes. Colombia, 2019.

Existe un elevado número de vacantes tanto en la rama ejecutiva del orden nacional como en las entidades del orden territorial debido a la ausencia de mecanismos eficientes de provisión de empleo público.



Fuente: DAFP (2019)



## EMPLEO PÚBLICO

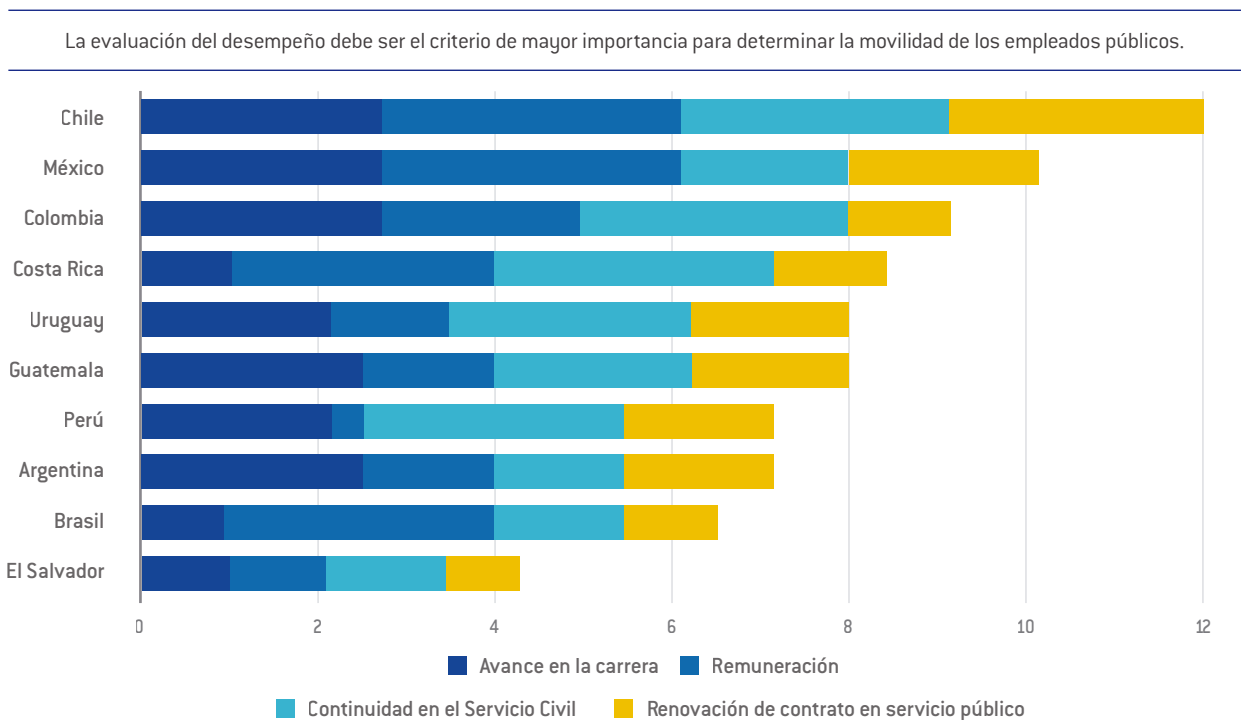
Además de un sistema de provisión de cargos públicos ágil y eficiente, es fundamental promover el mérito del servicio civil a través de un proceso apropiado de evaluación del desempeño.

De acuerdo con la Encuesta sobre Gestión Estratégica de Recursos Humanos en Gobiernos de América Latina y el Caribe (OECD, 2020), la evaluación del desempeño es relevante en Colombia para la evolución de la carrera de cada empleado público y para su continuidad en el servicio civil. Sin embargo, su relevancia es menor para determinar la remuneración y la renovación del contrato, como se observa en la Gráfica 5.

En efecto, Sanabria (2015) señala que la medición del desempeño es una de las herramientas principales para incentivar comportamientos deseados e introducir correctivos basados en evidencia, pero también afirma que, a este respecto, en Colombia existe una enorme divergencia entre la norma y su implementación. Esto significa que, en la práctica, las evaluaciones no reflejan el desempeño real de los funcionarios y frecuentemente el bajo desempeño no termina reflejado en una calificación no satisfactoria.

Es importante establecer la evaluación del desempeño como el criterio de mayor importancia para determinar los ascensos y los despidos en la carrera administrativa. La Ley 1960 de 2019, que reforma la ley de empleo público (Ley 909 de 2004), dispone diversas acciones para contribuir a la profesionalización del servicio público que buscan introducir criterios basados en el mérito para la movilidad de empleados. En primer lugar, plantea mecanismos de movilidad a través de concursos internos de ascenso que podrán suplir hasta el 30 % de las vacantes en la misma planta de la entidad. Así mismo, permite la capacitación a empleados provisionales que estaba prohibida por razones presupuestales. También señala que, en un plazo máximo de 18 meses, el Gobierno Nacional deberá desarrollar mecanismos de movilidad basados en criterios de mérito, medido a través de pruebas de competencias, la evaluación del desempeño y la capacitación adquirida. Estas disposiciones podrían verse reflejadas en un mejor funcionamiento del esquema de evaluación en el futuro y, por lo tanto, deben ser monitoreadas.

**Gráfica 5.** Nivel de relevancia del desempeño de los empleados públicos para diferentes áreas del desarrollo profesional (de 0 a 12). Colombia y países de referencia, 2018.





### RECOMENDACIONES

#### **Acción pública. Agilizar los concursos de mérito de ingreso en el sistema de carrera administrativa.**

El actual proceso de provisión de cargos públicos no resulta favorable para promover el mérito en el sistema de carrera administrativa. El costo y el tiempo que toma cada concurso de mérito de ingreso generan fuertes incentivos a la contratación directa por parte de las entidades, lo cual dificulta la correcta planeación del empleo público y la construcción de capacidades y políticas de largo plazo.

Los cuellos de botella que se presentan en los concursos de mérito se deben en parte a que sus procesos son altamente complejos y escasamente digitalizados. Un estudio del BID (Tomar, Guicheney, Kyarisiima y Zimani, 2016) analizó diversos casos de introducción de análisis de *big data* al sector público y encontró que el uso de esta herramienta puede ayudar a los Gobiernos de América Latina a mejorar el diseño de sus políticas y la provisión de servicios. Por esa razón, el CPC recomienda la introducción de herramientas digitales, en particular a través del uso de analítica de datos, para agilizar el proceso de selección de candidatos con las competencias adecuadas de la base de datos que actualmente tiene la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC).

En materia de información, es también crucial modernizar el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (Sigep), que contiene información de las entidades nacionales y territoriales sobre la planta de personal, los empleos, el manual de funciones y los salarios.

#### **Acción pública. Introducir criterios de eficiencia y gestión en la evaluación de desempeño de los servidores públicos.**

Con el fin de promover un sistema basado en el mérito, es fundamental que la evaluación de desempeño se constituya en la herramienta más importante para determinar la movilidad de los empleados públicos.

La CNSC, a través del Acuerdo 6176 de 2018, reformó los criterios de evaluación de desempeño para servidores de carrera y dejó de considerar como factor de calificación un componente correspondiente a la gestión del área a la cual pertenece el empleado. Este acuerdo estableció que la calificación en la evaluación de desempeño debe incluir los siguien-

tes componentes y ponderaciones: (1) compromisos laborales (85 %) y (2) competencias comportamentales (15 %).

Sanabria (2015) resalta que los países de la OCDE han establecido modelos basados en compromisos de desempeño medibles, acompañados de mecanismos de incentivos y mejoramientos presupuestales basados en la evaluación de desempeño. Siguiendo esta experiencia, se recomienda introducir criterios de eficiencia y gestión en la evaluación de desempeño. En particular, es fundamental que el componente que evalúa los compromisos laborales incluya metas específicas y, en lo posible, cuantificables. Una alternativa es determinar estos compromisos a través de productos o entregables que puedan ser verificados con las oficinas de control interno de cada entidad. De manera más general, es importante descentralizar el proceso de evaluación de manera que se ajuste a las necesidades particulares de las entidades.

#### **Acción pública. Construir un sistema de información sobre contratos de prestación de servicios para hacer seguimiento y evitar su proliferación.**

Las restricciones presupuestales y el congelamiento de gastos de funcionamiento (Ley 617 de 2000) han generado incentivos para utilizar los contratos de prestación de servicios en las entidades públicas. En efecto, Sanabria, González y Becerra (2019) y Zuleta y Caro (2020) muestran que ha existido un incremento en el número de esa clase de contratos en los últimos años y señalan que la proliferación de esta práctica puede favorecer el clientelismo y la efectividad de las organizaciones públicas.

Al respecto, se recomienda establecer un sistema de información que permita monitorear su evolución, pero también que brinde información sobre las funciones o cargos que están siendo cubiertos para detectar posibles duplicidades o redundancias. Este sistema también sería un insumo fundamental para los organismos de control. Para contar con información precisa y actualizada, Sanabria et al. (2019) han propuesto crear categorías especiales en la plataforma Secop II con el fin de identificar los contratos de prestación de servicios de manera desagregada. De manera paralela, se recomienda que el DAFP y el DNP revisen si la proliferación se debe al uso de los contratos de prestación de servicios como mecanismo para compensar competencias insuficientes de los funcionarios de carrera.



## EMPLEO PÚBLICO

### **Acción pública. Implementar un programa para atraer profesionales sobresalientes al sector público.**

El BID identificó la captación y retención de talento joven para el sector público como una de las 10 tareas clave para mejorar el servicio civil en América Latina, señalando además que la importancia de este objetivo se hace cada vez mayor debido al envejecimiento de la población (BID, 2014). De esta manera se recomienda diseñar un programa de atracción de profesionales sobresalientes al sector público que incluya elementos como la incorporación de un análisis de las vacantes para favorecer la planeación laboral y la actualización de información sobre vacantes para aumentar la transparencia de los procesos de selección de las personas que ocupen cargos medios y altos. Al respecto, existen experiencias internacionales

exitosas como el *Fast Stream Programme* en Inglaterra, el *Recruitment of Policy Leaders* en Canadá y el *Public Service Leadership Programme (PSL)* en Singapur.

En 2017 el programa Estado Joven, puesto en marcha por el DAFP y el Ministerio del Trabajo con el objetivo de crear oportunidades laborales para jóvenes interesados en el sector público, abrió una convocatoria de prácticas laborales en entidades del Estado, vinculando a la fecha a más de 7.000 jóvenes en más de 500 municipios del país. Así mismo, se estableció que al menos un 10 % de los nuevos puestos creados en las plantas de personal no deben exigir experiencia con el fin de favorecer el primer empleo en el servicio público. El programa constituye un avance para ofrecer oportunidades de aprendizaje en el sector público, pero es necesario asegurar rutas de vinculación por méritos para jóvenes destacados.



## POLÍTICA REGULATORIA

La emergencia sanitaria y sus graves consecuencias sobre diversos sectores de la población han requerido una respuesta rápida y profusa por parte del Estado en materia regulatoria. Estas decisiones regulatorias han resultado fundamentales para mitigar algunos de los efectos negativos, con acciones como subsidios sociales y productivos, regulaciones para favorecer la producción e importación de productos de salud relacionados con la atención del virus, mantenimiento de actividades esenciales en condiciones de aislamiento generalizado de la población, entre otras.

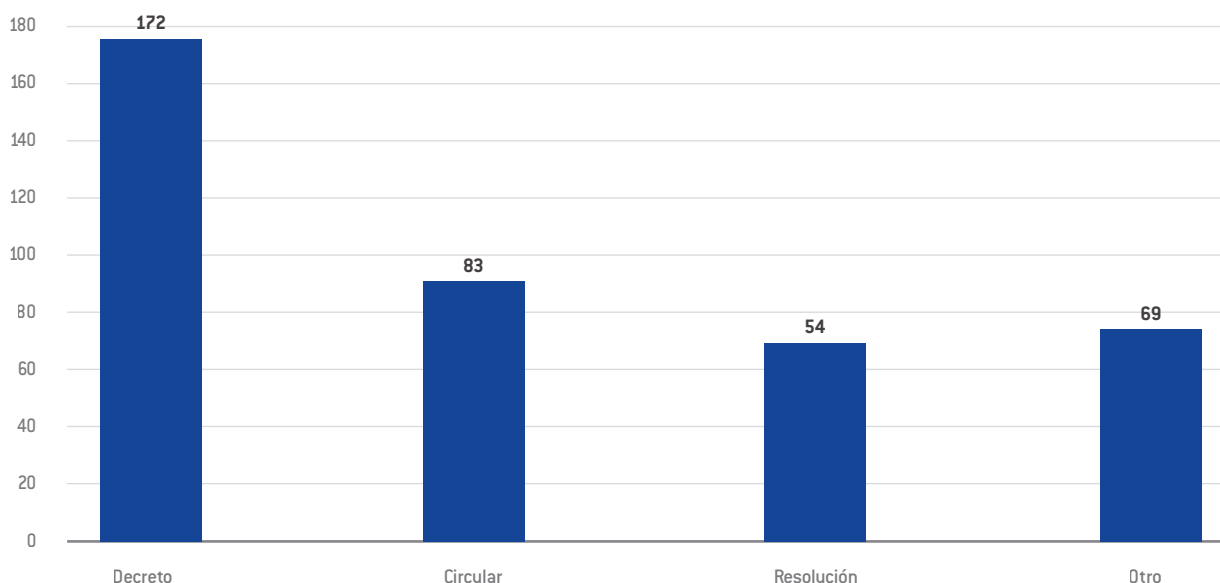
La necesidad de actuar rápidamente frente a los diferentes retos dificulta la implementación de un proceso regulatorio completo. No obstante, es fundamental asegurar que se mantengan elementos claves en la emisión de normas, como el uso de evidencia para soportar las decisiones y considerar su facilidad de implementación para favorecer su efectividad (ver más adelante recuadro *Eficiencia del Estado en la crisis por COVID-19*).

En Colombia, el Gobierno ha consolidado los actos administrativos de las medidas que ha adoptado en respuesta a la crisis por COVID-19 en la página [www.coronaviruscolombia.gov.co](http://www.coronaviruscolombia.gov.co). El CPC estructuró la información de normas adoptadas desde el 30 de enero de 2020 (fecha en que se registra por primera vez una medida frente al COVID-19) hasta el 10 de noviembre de 2020. La Gráfica 6 muestra la clasificación de las medidas según el tipo y se observa que en este periodo se emitieron 172 decretos, 83 circulares y 54 resoluciones, además de otros que pudieron ser expedidos y que el Gobierno Nacional no clasificó como directamente relacionados con la emergencia.

Es muy importante establecer mecanismos para evaluar de manera *ex post* las regulaciones (incluyendo aquellas emitidas en el marco de la emergencia económica y sanitaria), de manera que se mantengan aquellas para las cuales se haya comprobado su efectividad y evitar efectos negativos no deseados.

**Gráfica 6.** Producción normativa frente a la emergencia por COVID-19 (por tipo de acto). Colombia, 2020.

El Gobierno Nacional ha emitido 172 decretos, 83 circulares y 54 resoluciones desde enero de 2020 para responder a los retos de la emergencia por COVID-19.



Nota: la gráfica incluye las acciones registradas en la página oficial entre el 30 de enero y el 10 de noviembre de 2020. La categoría "Otro" incluye: directivas, guías, lineamientos, memorandos, manuales, protocolos o "abc".

Fuente: Información de la página oficial [www.coronaviruscolombia.gov.co](http://www.coronaviruscolombia.gov.co). Cálculos: CPC.



## POLÍTICA REGULATORIA

Desde 2014 Colombia cuenta con una política de mejora normativa que fija lineamientos para la adopción de buenas prácticas regulatorias (CONPES 3816). Este documento incluyó cinco estrategias de mejora regulatoria en el país: (1) implementar el análisis de impacto normativo (AIN), (2) generar capacidades para los funcionarios involucrados en la emisión de una norma, (3) mejorar los estándares de consulta pública y transparencia de las normas, (4) administrar y racionalizar el inventario normativo, y (5) crear la institucionalidad que favorezca la adopción de buenas prácticas regulatorias.

Esta política a su vez ha permitido avanzar en algunos aspectos del proceso regulatorio. Como se observa en la Tabla 1, mientras que en 2015 no se requería adelantar un

AIN para ninguna regulación, en la actualidad es necesario para la emisión de reglamentos técnicos. El AIN es exigido por el 70 % de los países de América Latina para la emisión de algunas de sus regulaciones y se ejecuta en el 80 % de ellos.

No obstante, en Colombia persisten rezagos en aspectos importantes del proceso regulatorio. Por ejemplo, todavía no se ha determinado una autoridad encargada de la revisión de la calidad de los AIN y, en general, de la supervisión de la calidad de la regulación en el país. Esto representa un obstáculo para hacer una transición hacia la implementación definitiva del AIN, asegurar la calidad de las propuestas regulatorias y extender el alcance de prácticas como la consulta pública, que ha tenido una adopción limitada en Colombia.

**Tabla 1.** Adopción de buenas prácticas regulatorias. Colombia y América Latina, 2019.

Práctica regulatoria	Colombia		América Latina*
	2015	2019	2019
Requerimiento de realizar AIN	Nunca	Para algunas regulaciones**	70 %
Ejecución del AIN en la práctica	Nunca	Para algunas regulaciones**	80 %
Revisión de calidad del AIN	Nunca	Nunca	40 %

\* Porcentaje de países en los que la práctica está implementada.

\*\* Obligatorio para reglamentos técnicos (Decreto 1595 de 2015).

Fuente: OCDE (2020).

La ausencia de un procedimiento estandarizado para producir una norma y la insuficiente institucionalidad para supervisar la aplicación de prácticas regulatorias propician la proliferación de regulaciones, favorecen la producción de normas poco efectivas y generan carga regulatoria para la sociedad. De la misma manera, los retos en materia de empleo público, que dificultan la formación de capacidades de largo plazo, se convierten en un obstáculo para establecer un proceso regulatorio adecuado.

La Encuesta de Opinión Empresarial del WEF incluye un indicador que evalúa la percepción de carga regulatoria entre empresarios del país. En la más reciente medición, Colombia ocupa el lugar 123 entre 141 países incluidos, evidenciando que en efecto se percibe una carga regulatoria alta (WEF,

2019). Países referentes de la región como Chile, México y Uruguay se sitúan en una mejor posición que Colombia en este indicador, mientras Singapur es el país en donde se percibe una menor carga regulatoria (Gráfica 7).

La elevada carga regulatoria afecta el desarrollo de los negocios, pero también impacta de manera negativa la sociedad por otros canales: por ejemplo, dificulta la rendición de cuentas y es afrontada de manera desproporcionada por las empresas pequeñas y los ciudadanos (WEF, 2018).

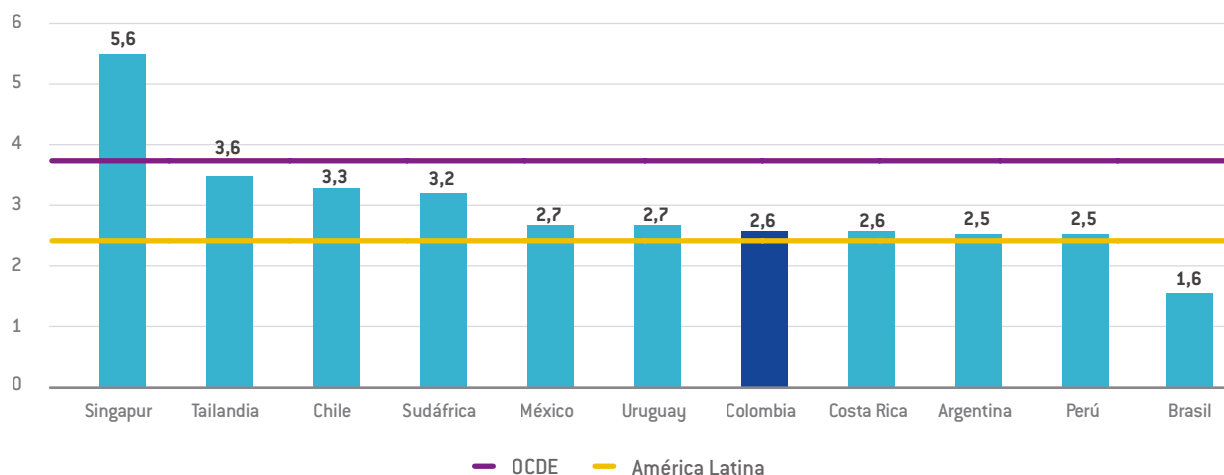
A pesar de avances recientes en materia de consulta pública, adopción de AIN para ciertas regulaciones y capacitaciones de funcionarios públicos en mejores prácticas, Colombia requiere avances urgentes en cuanto a política regulatoria.

# POLÍTICA REGULATORIA



**Gráfica 7.** Indicador de carga regulatoria (de 1 a 7). Colombia y países de referencia, 2019.

En materia de carga regulatoria Colombia ocupa los últimos lugares del ranking mundial, en la posición 123 entre 141 países.



Fuente: WEF (2019).

## RECOMENDACIONES

### **Acción pública.** Establecer una autoridad de coordinación y supervisión regulatoria.

La experiencia internacional ha mostrado que contar con una autoridad de supervisión responsable de la calidad regulatoria y de la adopción de buenas prácticas es un elemento central para darle impulso y continuidad a un proceso de reforma regulatoria. En Colombia, diversas entidades

tienen algún tipo de competencia en el proceso de producción normativa (Tabla 2), lo que puede generar problemas de coordinación entre ellas. Además, la ausencia de una instancia de responsabilidad final dificulta el seguimiento al proceso y la evaluación de sus resultados.

En el marco del Sistema de Competitividad e Innovación, el Comité de Mejora Normativa contribuye a la coordinación regulatoria, pero su rol se ve limitado dado que no ejerce autoridad sobre las entidades encargadas de emitir regulación. Así mismo, no está facultado para revisar la calidad de los

**Tabla 2.** Entidades con competencias en el proceso regulatorio en Colombia

Práctica regulatoria	Competencia
Función Pública	Racionalización de trámites y concepto previo vinculante respecto a la adopción de nuevos trámites
Departamento Nacional de Planeación	Seguimiento de la implementación del CONPES 3816 de 2014
Superintendencia de Industria y Comercio	Abogacía de la competencia
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Normatividad relacionada con reglamentos técnicos
Ministerio de Justicia y del Derecho	Lineamientos para la calidad jurídica de la producción normativa
Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República	Revisión de la calidad legal

Fuente: DNP.





## POLÍTICA REGULATORIA

AIN, lo que significa que en la actualidad no existe ningún proceso de chequeo sobre los análisis previos a la emisión de regulación. A pesar de que las bases del PND 2018-2022 señalan que “se designará al DNP como la entidad encargada de revisar la calidad de los AIN”, aún no se ha establecido su papel en este proceso de revisión.

La elección de un diseño institucional conforme a las características particulares de cada país ha sido un aspecto clave para el éxito de la política de mejora normativa en los países de la OCDE. En sistemas presidenciales como Estados Unidos, México y Corea del Sur, una autoridad fuerte muy cercana al Ejecutivo y que dependa directamente del presidente ha traído resultados positivos. Por lo tanto, se recomienda que la autoridad regulatoria dependa directamente de la Presidencia de la República (OECD, 2002).

### **Acción pública. Definir los criterios necesarios para la implementación del AIN.**

Un componente fundamental de un proceso regulatorio de calidad es la consideración de los potenciales impactos positivos y negativos que tiene una alternativa de intervención, sea sobre los regulados o sobre otros actores (OCDE, 2016). Para lograr esto, es clave incluir un AIN en los proyectos de regulación.

Si bien desde 2014, a través del CONPES 3816, se estableció que debía definirse un criterio de obligatoriedad para la implementación del AIN, esta definición está aún pendiente. El Gobierno Nacional no incluyó este tema en la ley del PND 2018-2022, lo cual introduce incertidumbre sobre cuándo y cómo se adoptará un criterio. El CPC recomendó en su *Informe Nacional de Competitividad 2019-2020* llevar la obligación de implementar el AIN a rango legal, siguiendo las experiencias de países como México, Costa Rica y Perú, que cuentan con leyes de mejora regulatoria que definen buenas prácticas de producción normativa.

Una alternativa por considerar es definir los criterios de aplicación del AIN basándose en el impacto esperado de la norma, de manera que sea obligatoria su realización solo para normas cuyo impacto esperado supere un determinado umbral. Este es el caso por ejemplo de Estados Unidos, en

donde se definió un umbral de USD 100 millones de costos anuales esperados para considerar una norma como “económicamente significativa”. Corea del Sur, por su parte, estableció un corte monetario que se complementa con otros criterios como el número de personas reguladas o el hecho de que la norma en cuestión sea socialmente importante (OCDE, 2014b)<sup>6</sup>.

Por otra parte, es importante tener en cuenta que en Colombia la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) emite un concepto de abogacía de la competencia en caso de que el proyecto de norma ejerza alguna restricción a la libre competencia. Cuando una entidad decide apartarse del concepto de la SIC, se le exige que lo justifique en los considerandos del acto administrativo, pero es recomendable que el AIN incluya en sus pasos la obligatoriedad de responder a este concepto.

### **Coordinación público-privada. Implementar un programa nacional de desregulación basado en la medición de costos.**

Además de asegurar un análisis previo de impacto antes de la emisión de una norma, es recomendable revisar el inventario normativo de manera que se identifiquen aquellas que han perdido vigencia, son innecesarias o se contraponen a otras regulaciones. En este sentido, es importante notar que desde 2019 está operando el Observatorio de Mejora Normativa como resultado de una alianza entre el DNP y la Imprenta Nacional, con el fin de estudiar el acervo normativo existente y proveer información sobre el número de regulaciones emitidas, su categorización por entidad y según el carácter sustancial o no sustancial de las normas, pero también para realizar análisis al inventario normativo (por ejemplo, análisis sectoriales o su relación con el crecimiento económico). La información proveniente del Observatorio es muy importante para hacer monitoreo a la regulación del país. De acuerdo con el reporte N.º 2 del Observatorio (DNP, 2019), entre 1999 y 2019 se emitieron en promedio 2,7 decretos diarios (1,3 sustanciales y 1,4 no sustanciales), lo que muestra un elevado ritmo de producción normativa y señala la necesidad de mantener un esquema de revisión del acervo.

6. Durante 2019 se discutió un proyecto de decreto que establecía que debían considerarse los criterios de magnitud de la población afectada, los impactos económicos, sociales y medioambientales esperados y la afectación a la micro, pequeña y mediana empresa.



El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el DAFP, el DNP y la Secretaría Jurídica de Presidencia vienen implementando desde 2018 la estrategia “Estado Simple, Colombia Ágil” y, si bien se considera una acción crucial para lograr mejoras en trámites, se recomienda establecer un programa de desregulación centrado en una evaluación de las normas que permita su eliminación o modificación usando como evidencia sus costos e impactos. Para esto se considera fundamental mantener la participación de los regulados y alimentar las decisiones de revisión regulatoria con la información que estos puedan proveer. Se ha estimado que un programa de simplificación normativa puede incrementar la productividad en 0,6 % en promedio [Costa y Aubyn, 2012]<sup>7</sup>.

### **Acción pública. Establecer revisiones *ex post* de normas con carácter obligatorio.**

La OCDE indica que actualmente las revisiones *ex post* son el elemento más débil del ciclo regulatorio debido a que en muchos países no existe una obligación legal de llevarlas a cabo [OCDE, 2018]. En Colombia, desde enero de 2019 entró en vigor la obligación de revisar los reglamentos técnicos al menos una vez antes de que se cumplan cinco años de su expedición [ver artículo 2.2.1.7.6.7 del Decreto 1595 de 2015]. Sin embargo, no existe la obligación para el resto de la regulación. Por esta razón se recomienda establecer un mecanismo de revisión de normas con carácter obligatorio a través del cual cada sector administrativo evalúe la validez o eficacia de las normas vigentes. Una alternativa para implementar esta revisión es a través de medidas de expiración automática luego de que las regulaciones están vigentes por un determinado tiempo a menos que se demuestre su vigencia y efectividad [*sunset clauses*] (OECD, 2010a; 2010b).

Esta recomendación adquiere mayor importancia en el contexto de la emergencia sanitaria, por cuenta de la cual se ha expedido un número importante de decretos, circulares y resoluciones con un procedimiento expedito. Si bien es necesaria la emisión ágil de normas en momentos de crisis, se recomienda establecer un mecanismo de revisión que asegure su efectividad y validez.

### **Acción regulatoria. Extender los estándares mínimos para la publicación y consulta de proyectos de normas.**

En materia de consulta pública de proyectos de norma, Colombia tiene todavía enormes retos. En la actualidad la obligación de publicar los proyectos no está unificada y cada entidad lo hace en los medios y condiciones que considere, lo que en la práctica lleva a que frecuentemente los estándares de publicación y los tiempos ofrecidos para hacer comentarios por parte de los interesados sean insuficientes.

En 2017 el Decreto 270 fijó en al menos 15 días calendario el periodo de publicación para el público de proyectos regulatorios con firma presidencial. Desde entonces, en línea con las mejores prácticas de la OCDE, se viene recomendando ampliar este plazo a mínimo 30 días, así como fijar estándares de publicación para normas distintas a las que firme el presidente de la República.

### **Coordinación público-privada. Poner en marcha el Sistema Único de Consulta Pública (Sucop) para centralizar los comentarios a los proyectos de norma publicados.**

Una parte fundamental del ciclo regulatorio es la promoción de la transparencia y la participación ciudadana en los proyectos de norma. En ese sentido, desde mayo de 2018 el DNP tiene lista para su uso una plataforma para centralizar y facilitar la participación de ciudadanos y empresas en el proceso de producción normativa: el Sistema Único de Consulta Pública (Sucop). En la actualidad, a través del Sucop se está adelantando un proceso de depuración normativa por sectores, empezando con el sector justicia. Sin embargo, su uso no es obligatorio y en la actualidad ninguna entidad reguladora la utiliza de manera sistemática para dar a conocer sus proyectos y recibir comentarios.

Esta herramienta se considera fundamental para centralizar los comentarios de los regulados, favorecer la coordinación entre las entidades responsables de emitir regulación y promover la transparencia en el proceso regulatorio. Por lo tanto, se recomienda hacer obligatorio su uso en todas las entidades emisoras de regulación y promover su consulta por parte del sector privado y los regulados en general.

7. Los autores usan datos para 40 países desde 1996 hasta 2009 y encuentran un impacto significativo de largo plazo sobre la productividad total de los factores de 0,6 % en promedio, variando en un rango entre 0,1 % y 1,1 %.



## EFICIENCIA DEL ESTADO EN LA CRISIS POR COVID-19

La crisis ocasionada por la expansión del COVID-19 trajo consigo numerosos retos en materia de eficiencia del Estado que ponen en evidencia la importancia de avanzar en las recomendaciones que presenta este *Informe Nacional de Competitividad*. A continuación se exploran dos de estos retos y algunos puntos clave para adoptar mejores prácticas.

**Política regulatoria.** La emergencia ha requerido una respuesta regulatoria rápida y profusa, y ha puesto en evidencia la necesidad de adoptar regulaciones efectivas y coherentes. Si bien las condiciones de la emergencia dificultan la puesta en marcha de varios de los pasos de un proceso regulatorio adecuado, es fundamental diseñar políticas basadas en evidencia, coordinadas e implementables. Como lo señala la OCDE, las regulaciones de emergencia no deben tener un tratamiento de “carta blanca” (OECD, 2020) y se deben preservar aspectos claves de un adecuado proceso regulatorio para asegurar la efectividad de las políticas y minimizar sus posibles efectos no deseados.

En primer lugar, es fundamental asegurar que el diseño de las regulaciones esté basado en evidencia. Dado que se requiere información y evidencia científica, y que se dificulta establecer un diálogo o consulta previa con los agentes regulados, la OCDE ha recomendado establecer un grupo de expertos de diversas áreas que guíen la toma de decisiones.

En segundo lugar, y con el fin de asegurar la efectividad de las políticas, se requiere contar con mecanismos de coordinación entre los diferentes reguladores o tomadores de decisión. En Colombia este reto ha sido particularmente evidente en la relación entre el Gobierno Nacional y los gobiernos locales, generando incertidumbre y dificultando el ajuste de los ciudadanos y las empresas a nuevas condiciones.

En tercer lugar, la adopción de regulaciones debe tener en cuenta su implementabilidad. Diseñar políticas de fácil implementación es un aspecto clave del proceso regulatorio para reducir cargas innecesarias para los ciu-

dadanos y las empresas. Esto es además fundamental para favorecer el cumplimiento de las regulaciones ya que Colombia tiene retos importantes en esta materia.

**Contratación pública.** Con la declaración del Estado de Emergencia, el Decreto 440 de 2020 autorizó a las entidades estatales el uso del mecanismo de contratación directa con el fin de garantizar la adquisición de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras necesarias para atender los efectos de la crisis. También se autorizó adicionar o modificar los contratos sin limitación a su valor. Ahora, si bien es evidente que la situación requiere de mecanismos que agilicen la acción del Gobierno, esta autorización representa riesgos en materia de transparencia que pueden conducir a corrupción, sobrecostos e irregularidades y que deben ser monitoreados.

En efecto, Gallego, Prem y Vargas (2020) con datos del Secop obtenidos entre el 1 de enero y el 27 de abril de 2020 encuentran una correlación positiva entre municipios con mayor riesgo de corrupción<sup>8</sup> y una mayor celebración de contratos directos y con mayor valor durante la pandemia.

Como se mencionó anteriormente en este capítulo, existe un rezago considerable en la adopción de la plataforma Secop II por parte de algunas entidades territoriales debido a retrasos en las capacitaciones requeridas para iniciar el proceso de operación o, de manera más preocupante, por una insuficiente conectividad que impide su funcionamiento.

Para mitigar este riesgo, Colombia Compra Eficiente puso en marcha una herramienta de control ciudadano que permite hacer seguimiento a las compras estatales durante la emergencia económica a través de una plataforma que incluye información de los contratos celebrados bajo la figura de la urgencia manifiesta. Las herramientas digitales son fundamentales en la promoción de la transparencia y el control sobre la contratación pública en situaciones de crisis y por lo tanto, deben ser promovidas.

8. Para estimar este riesgo, los autores usaron información sobre si alguno de los dos últimos alcaldes de cada municipio tuvo algún proceso disciplinario por presunta corrupción abierto por la Procuraduría General de la República y una caracterización de 147 variables socioeconómicas para cada municipio.

# SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES



## Principales recomendaciones del CPC que ya han sido acogidas

Recomendación	Año en el cual fue acogida	Impacto esperado/observado	Observaciones
Diseñar y aprobar una política pública de Estado para la mejora regulatoria	2014	Se aprobó el CONPES 3816 "Mejora Normativa: Análisis de Impacto" en octubre de 2014. Según este CONPES, existe evidencia de mejoras en productividad laboral y en el crecimiento económico de las economías con mejor regulación [p. 11].	El CONPES 3816 definió estrategias para un horizonte de tres años. Sin embargo, hay retrasos importantes en su adopción.  En particular, se requiere de manera urgente la reglamentación y obligatoriedad del AIN y de la plataforma de consulta pública Sucop.
Implementar rondas periódicas de revisión y simplificación de trámites	2018	MinCIT, Función Pública, DNP y la Secretaría Jurídica de Presidencia pusieron en marcha la estrategia "Estado Simple, Colombia Ágil" en octubre de 2018. El objetivo de este programa es la simplificación o automatización de trámites y la eliminación de normas obsoletas. A través de esta estrategia se han intervenido más de 2.100 trámites, barreras y normas hasta abril de 2020.	Es importante que la estrategia sea permanente. Así mismo, se requiere seguir incorporando trámites al portal del Estado colombiano GOV.CO.

## Recomendaciones que aún no han sido acogidas, en las cuales el CPC insiste

Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Ordenar la provisión de subsidios sociales	La ineficiencia del gasto público en América Latina equivale al 4,4 % del PIB de la región (BID, 2018).  La emergencia económica y sanitaria ha resaltado la necesidad de contar con un sistema de subsidios ordenado que asegure que los recursos sociales sean destinados a la población que más lo requiere.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción pública
Mejorar las prácticas de elaboración del presupuesto público	Colombia se ubica en la categoría de países que ofrecen información presupuestaria "limitada" de acuerdo con el Índice de Presupuesto Abierto.	Dirección de Presupuesto de Minhacienda	Acción pública



## SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Adoptar un sistema de clasificadores de gasto moderno que permita transitar hacia un presupuesto por resultados	Un presupuesto por resultados asegura que los recursos públicos se destinen a aquellos programas que ofrezcan los mayores beneficios sociales.	Dirección de Inversión y Finanzas Públicas de DNP y Dirección de Presupuesto de Minhacienda	Acción pública
Acelerar la implementación total y obligatoria del Secop II	Es aún más importante tras la emergencia económica ya que se autorizó la contratación directa y la adición o modificación de contratos. Esta situación introduce riesgos en materia de transparencia.	Colombia Compra Eficiente	Acción pública
Agilizar los concursos de mérito de ingreso en el sistema de carrera administrativa	Los concursos de mérito son costosos y toman tiempo. Existe un elevado número de cargos vacantes tanto a nivel nacional como en las entidades territoriales.	Función Pública y Comisión Nacional del Servicio Civil	Acción pública
Introducir criterios de eficiencia y gestión en la evaluación de desempeño de los servidores públicos	En el indicador de evaluación de desempeño de la OCDE, Colombia ocupa el séptimo lugar entre 16 países de la región.	Función Pública y Comisión Nacional del Servicio Civil	Acción pública
Implementar un programa para atraer profesionales sobresalientes al sector público	Aumentar el mérito y la transparencia de las personas que ocupen cargos medios y altos en el sector público.	Función Pública y Secretaría General de la Presidencia de la República	Acción pública
Establecer una autoridad de coordinación y supervisión regulatoria	En Colombia, diversas entidades tienen algún tipo de competencia en el proceso de producción normativa, lo que puede generar problemas de coordinación.	Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y Subdirección General Sectorial del DNP	Acción pública
Definir los criterios necesarios para la implementación del análisis de impacto normativo	En el indicador de carga regulatoria del WEF, Colombia se ubicó en el puesto 123 entre 141 países en 2019.	Grupo de Eficiencia Regulatoria de DNP y Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República	Acción pública
Implementar un programa de desregulación basado en análisis de costos	Asegurar costo-eficiencia y pertinencia de las regulaciones vigentes.	Subdirección General Sectorial de DNP, Grupo de Eficiencia Regulatoria de DNP y sector privado	Coordinación público-privada

## SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES



Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Establecer revisiones <i>ex post</i> de normas con carácter obligatorio	<p>Revisar el inventario normativo con el fin de identificar aquellas regulaciones que han perdido vigencia, son innecesarias o se contraponen a otras normas.</p> <p>Es particularmente importante en el contexto actual, ya que en el marco de la emergencia económica se han expedido numerosas normas.</p>	Grupo de Eficiencia Regulatoria de DNP y Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas de DNP	Acción pública
Extender los estándares mínimos para la publicación y consulta de proyectos de normas	Conseguir un adecuado proceso de consulta y retroalimentación por parte de los interesados es fundamental para evitar regulación arbitraria.	Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y Grupo de Eficiencia Regulatoria de DNP	Acción pública
Poner en marcha el Sistema Único de Consulta Pública para centralizar los comentarios a los proyectos de norma publicados	Mayor transparencia en el proceso de producción normativa y reducción de costos regulatorios para el sector privado.	Grupo de Eficiencia Regulatoria de DNP y sector privado	Coordinación público-privada

## Nuevas recomendaciones

Recomendación	Impacto Esperado	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Revisar anualmente los indicadores del sistema de compra pública para verificar avances en eficiencia, competencia y transparencia	Evaluar la oportunidad de la contratación, la integridad y transparencia en la competencia, la rendición de cuentas y el manejo de riesgo.	Colombia Compra Eficiente	Acción pública
Construir un sistema de información sobre contratos de prestación de servicios para hacer seguimiento y evitar proliferación	La proliferación de este tipo de contratos puede favorecer el clientelismo y la efectividad de las organizaciones públicas.	Función Pública y Colombia Compra Eficiente	Acción pública



## REFERENCIAS

- 1 Acuerdo N.º 617. [2018]. *Por el cual se establece el Sistema Tipo de Evaluación del Desempeño Laboral de los Empleados Públicos de Carrera Administrativa y en Período de Prueba*.
- 2 BID. [2014]. *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- 3 BID. [2018]. *Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- 4 Comisión del Gasto y la Inversión Pública. [2018]. *Informe final*. Bogotá: Fedesarrollo.
- 5 De Michele, R. y Cruz, J. [2020]. *COVID-19: Transparencia para asegurar políticas efectivas en momentos de crisis*. Obtenido de Gobernarte: <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/covid-19-transparencia-como-un-medio-para-asegurar-la-efectividad-de-las-politicas-en-momentos-de-crisis/>
- 6 Decreto 270. [2017]. *Por el cual se modifica y se adiciona el Decreto 1081 de 2015, Decreto Único Reglamentario de la Presidencia de la Rep., en relación con la participación de los ciudadanos o grupos de interesados en la elaboración de proyectos específicos de regulación*.
- 7 DNP. [2018]. *Hacia un nuevo sistema de subsidios y transferencias más justo, transparente y eficiente*. Obtenido de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Presentaci%C3%B3n%20seminario%20%27Subsidios%20y%20eficiencia%20del%20gasto%27%20Hacia%20un%20nuevo%20sistema%20de%20subsidios%20y%20transferencias.pdf>
- 8 DNP. [2019]. *Observatorio de Mejora Normativa. Reporte N.º 1. Julio de 2019*. Bogotá.
- 9 Echeverry, J. C., Fergusson, L. y Querubín, P. [2004]. La batalla política por el presupuesto de la Nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal. *Documento CÉDE*
- 10 Fedesarrollo. [2017]. Cuatro consideraciones sobre el proyecto de ley que regula la creación y administración de los subsidios. *Tendencia Económica N.º 180*, 6-12.
- 11 Gallego, J., Prem, M. y Vargas, J. F. [2020]. Corruption in the times of pandemia. *LACEA Working Paper Series N.º 0044*.
- 12 International Budget Partnership. [2020]. *Open Budget Survey 2019 Global Report*. Washington D.C.: The International Budget Partnership.
- 13 Kaufmann, D., Kraay, A. y Zoido-Lobaton, P. [1999]. Governance Matters. *World Bank Policy Research, Working Paper 2196*.
- 14 Ley 1819. [2016]. *Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones*.
- 15 Ley 1955. [2019]. *Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"*.
- 16 Ley 1960. [2019]. *Por el cual se modifican la Ley 909 de 2004, el Decreto Ley 1567 de 1998 y se dictan otras disposiciones*.
- 17 Lustig, N. [2016]. The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexico, Peru, and Uruguay. *CGD Working Paper 427*.
- 18 Marcel, M., Guzmán, M. y Sanginés, M. [2014]. *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- 19 McKinsey Global Institute. [2018]. *Outperformers: high-growth emerging economies and the companies that propel them*. McKinsey & Company.
- 20 OCDE. [2014a]. *Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: Más allá de la simplificación administrativa*. París: OECD Publishing.
- 21 OCDE. [2014b]. *Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance*. OECD Publishing.
- 22 OCDE. [2016]. *Colombia. Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo*. París: OECD Publishing.
- 23 OCDE. [2018]. *Análisis ex post de la regulación: prácticas y lecciones de países de la OCDE*. París: OECD Publishing.
- 24 OCDE. [2020]. *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020*. París: OECD Publishing.
- 25 OECD. [2002]. *Regulatory Policies in OECD Countries: from Interventionism to Regulatory Governance*. Paris: OECD Publishing.
- 26 OECD. [2010a]. *Better Regulation in Europe: United Kingdom*. Paris: OECD Publishing.
- 27 OECD. [2010b]. *OECD Reviews of Regulatory Reform: Australia*. Paris: OECD Publishing.
- 28 OECD. [2013]. *Implementing Good Governance*. Paris: OECD Publishing.
- 29 OECD. [2015]. *Colombia: Policy Priorities for Inclusive Development*. Paris: OECD Publishing.
- 30 OECD. [2016]. *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2017*. Paris: OECD Publishing.



- 31** OECD. (2020). *Regulatory quality and COVID-19: Managing the risks and supporting the recovery*. Obtenido de: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/regulatory-quality-and-covid-19-managing-the-risks-and-supporting-the-recovery-3f752e60/>
- 32** Querbach, T. y Arndt, C. (2017). Regulatory policy in Latin America. An analysis of the state of play. *OECD Regulatory Policy Working Papers N.o 7*.
- 33** Robinson, M. (2013). *Program Classification for Performance-Based Budgeting: How to Structure Budgets to Enable the Use of Evidence*. Washington D.C.: IEG Evaluation Capacity Development Series. World Bank.
- 34** Roseth, B., Reyes, A. y Santiso, C. (2018). *Fin del trámite eterno: ciudadanos, burocracia y gobierno digital*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- 35** Sanabria, P. P. (2015). *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- 36** Sanabria, P., González, M. A. y Becerra, Ó. (2019). ¿Cómo mejorar y racionalizar la contratación por prestación de servicios en el sector público en Colombia? Una mirada desde la calidad del empleo. *Notas de política N.o 35*. Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo. Universidad de los Andes.
- 37** Tomar, L., Guicheney, W., Kyarisiima, H. y Zimani, T. (2016). Big Data in the Public Sector. Selected Applications and Lessons. *Discussion Paper N.o IDB-DP-483*.
- 38** WEF. (2018). *The Global Competitiveness Report 2018–2019*. Ginebra: Foro Económico Mundial.
- 39** WEF. (2019). *The Global Competitiveness Report 2019–2020*. Ginebra: Foro Económico Mundial.
- 40** Zuleta, M. M. y Caro, C. A. (2020). *Mirada a las alertas de riesgo de corrupción del sistema de compra pública colombiano identificadas en el cálculo del índice con la metodología del IMCO*. Banco Interamericano de Desarrollo.