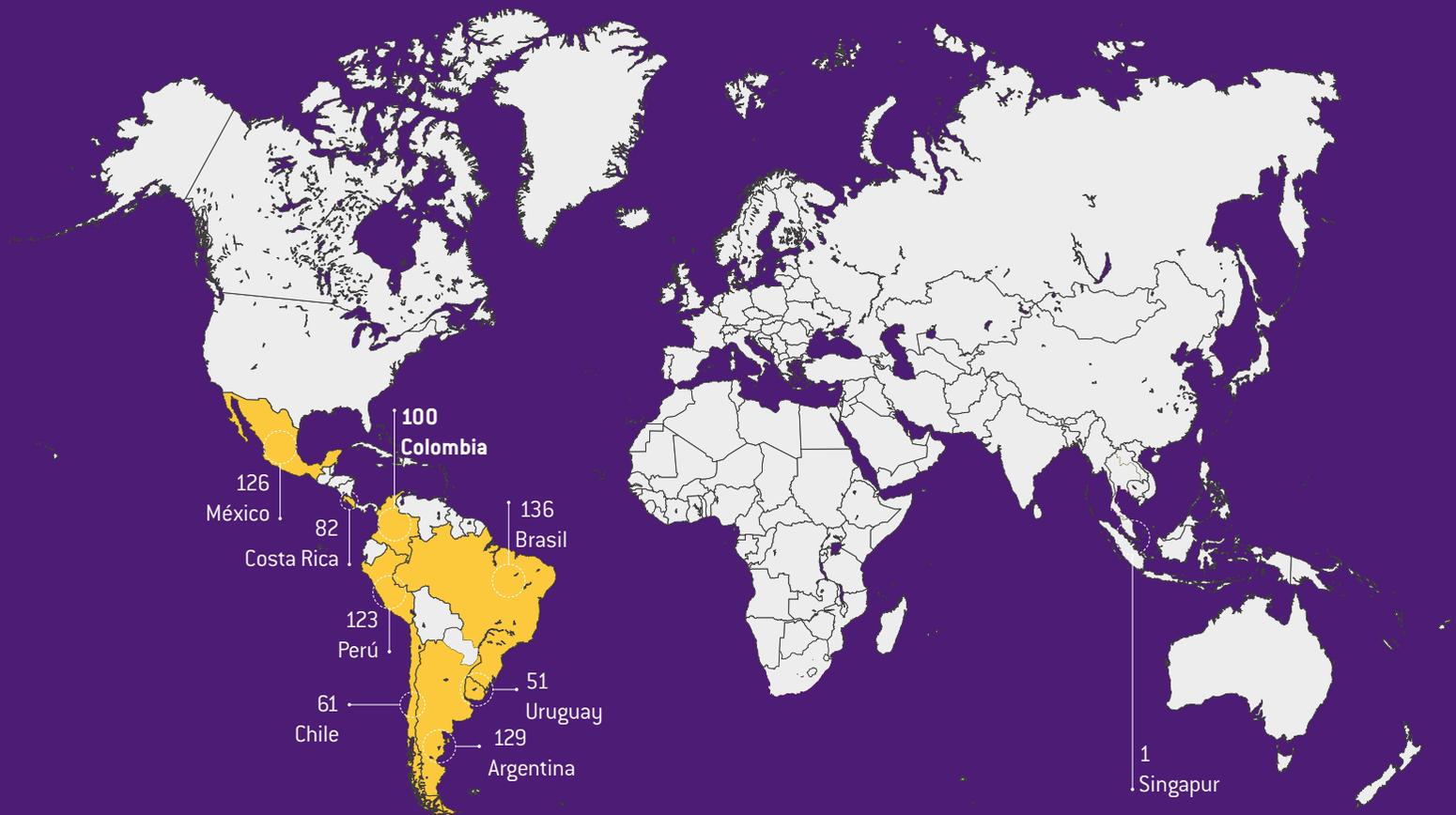




EFICIENCIA DEL ESTADO



Efectividad del Gobierno. Puesto entre 209 territorios.
Fuente: Worldwide Governance Indicators (2022).



ÁRBOL DE PROBLEMAS



ÁRBOL DE SOLUCIONES



PERFIL DE COLOMBIA EN MATERIA DE EFICIENCIA DEL ESTADO

Tema	Indicador	Valor Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Promedio OCDE	Fuente
Eficiencia	Implementación de presupuesto por resultados (de 0 a 5)	1,8	9 de 15	Chile (4,7)	--	BID (2013)
	Índice de transparencia del presupuesto (de 0 a 100)	50	9 de 15	México (82)	65,7	International Budget Partnership (2021)
	Mérito del servicio civil (0-100)	66,7	5 de 15	Brasil (93,3)	--	BID (2015)
Efectividad	Índice de efectividad del Gobierno (de -2,5 a 2,5)	-0,01	5 de 17	Uruguay (0,8)	1,1	World Governance Indicators (2021)
	Evaluación ex post (de 0 a 4)	0,4	4 de 4	México (2,45)	1,2	OECD Government at a Glance (2021)
	Índice de percepción de la corrupción (0-100)	39	4 de 17	Uruguay (73)	66,8	Transparencia Internacional (2022)
	Control de corrupción (de -2,5 a 2,5)	-0,3	4 de 17	Uruguay (1,6)	1,1	World Governance Indicators (2021)
	Fortaleza de las normas de auditoría y contabilidad (0-100)	66	9 de 17	Chile (77,4)	74,6	WEF (2019)
	Regulación de conflictos de intereses (0-100)	80	1 de 17	Colombia (80)	64,8	Doing Business (2021)
	Capital social (0-100)	50,3	10 de 17	Uruguay (59,9)	59,9	Legatum Prosperity Index™ (2021)
	Gobierno digital (0 a 1)	0,72	7 de 17	Uruguay (0,85)	0,86	Naciones Unidas (2020)
Política regulatoria	Calidad de la regulación (de -2,5 a 2,5)	0,2	4 de 17	Chile (0,95)	1,2	World Governance Indicators (2021)
	Indicador de carga regulatoria (de 0 a 7)*	2,7	9 de 17	Paraguay (3,6)	3,6	WEF (2019)
	Total de horas que las pequeñas empresas destinan al cumplimiento de trámites burocráticos (horas/año)	524	3 de 5	Brasil (114,5)	--	Índice de burocracia en América Latina (2021) - Atlas Network Center for Latin America
	Tiempo promedio para completar un trámite (horas)	4,2	12 de 14	Uruguay (2,6)	--	BID (2021)
	Facilidad para realizar trámites en línea (porcentaje de ciudadanos que reportó "fácil" o "muy fácil" hacer trámites en línea durante el COVID-19)	16 %	14 de 14	El Salvador (58%)	--	BID (2021)

* 7 significa menor percepción de carga regulatoria.

INTRODUCCIÓN

El rol del Estado como fijador de reglas e incentivos para alinear los comportamientos de las personas es fundamental para el logro de los objetivos sociales y económicos. Se necesita un Estado efectivo y eficiente para crear un entorno propicio para el crecimiento, que iguale oportunidades y fomente el bienestar garantizando el acceso oportuno y efectivo a los derechos ciudadanos¹.

Construir confianza y legitimidad en el Estado requiere que este actúe con metas y acciones claras y que genere incentivos alineados con los comportamientos que busca cambiar, de manera que la ciudadanía pueda contribuir a los esfuerzos sociales. Cuando el Estado es débil, tiene baja capacidad de control, es fácilmente capturado por grupos de interés o es poco efectivo, se fomentan prácticas por fuera de la esfera institucional formal y legal. Por ejemplo, una regulación más engorrosa o mal diseñada está asociada a más corrupción, ya que se hace más probable que los ciudadanos acudan a pagos informales para acelerar trámites gubernamentales. Según datos de Transparencia Internacional (2019), en Colombia el 20 % de las personas reportó haber pagado un soborno para acceder a un servicio básico.

Un elemento que no se resalta a menudo es el poder de los marcos regulatorios que fija el Gobierno y sus consecuencias no anticipadas. Dichos marcos operan como el umbral con el cual las personas o empresas pueden catalogar su actividad como formal. Si bien el objetivo de estos instrumentos es generalmente loable y propende a estandarizar condiciones, proteger a algún tipo de consumidor y sofisticar las actividades, es frecuente encontrar que los estándares que se exigen no son alcanzables por muchos de los agentes, con lo cual se termina fomentando la informalidad y, al final de cuentas, van en contra de los objetivos iniciales. Dicha informalidad suele estar inmersa en un entorno de poca productividad, baja capacidad de innovación y poca vocación de crecimiento. Existe evidencia

empírica que relaciona la regulación onerosa y débil con un aumento de la economía sumergida o clandestina (legal e ilegal), y de que aquellos Gobiernos con limitada fortaleza institucional tienden a responder con aumentos en las regulaciones que a su vez dan lugar a economías informales grandes².

En los últimos años Colombia ha avanzado en diferentes frentes que apuntan a conseguir un Estado más eficiente. En materia de gasto público, se introdujeron mejoras al Sisbén para tener información más precisa sobre los destinatarios de los subsidios sociales. Asimismo, se ha continuado avanzando en materia de compras públicas a través del despliegue del Sistema Electrónico de Contratación Pública II (Secop II) y la Tienda Virtual del Estado Colombiano (TVEC), que han permitido mejorar el registro de compras públicas y obtener ahorros en estos procesos. Sin embargo, quedan muchos retos en materia de acción estatal para contribuir a cerrar las brechas entre el mundo formal y el informal, y permitir que las empresas y hogares se beneficien de bienes públicos que promuevan el bienestar y la inclusión. Asimismo, es preciso generar los incentivos apropiados para que toda la sociedad se alinee en el logro de objetivos sociales y económicos.

Este capítulo analiza la eficiencia y efectividad del Estado colombiano en la rama ejecutiva en tres secciones: (1) eficiencia, (2) efectividad, y (3) generación de incentivos adecuados a través de la política regulatoria, que exploran la relación entre la eficiencia del Estado, la segmentación de los mercados y el dualismo entre la economía formal y la informal. Este capítulo fusiona los capítulos de *Eficiencia del Estado y Corrupción del Informe Nacional de Competitividad (INC) 2021*, con el entendimiento de que estos dos temas tienen fuertes interrelaciones debido a que la corrupción es una manifestación de debilidad estatal que va en detrimento de la construcción de confianza institucional y de un Estado eficiente y efectivo.

¹ Para una discusión sobre los conceptos de eficiencia y eficacia, ver por ejemplo Behar-Villegas (2021).

² Ver por ejemplo Singh *et al.* (2012).

I. EFICIENCIA

De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2018),

la eficiencia del gasto público se puede clasificar en eficiencia técnica, que trata de las ineficiencias en cada componente del gasto, y eficiencia asignativa, cuyo objetivo es priorizar entre partidas alternativas del gasto basándose en la evidencia, y asignar el gasto a los programas con tasas de retorno social más altas.

La primera parte de este capítulo se dedica a analizar problemas relacionados con la eficiencia del gasto público y el empleo público. Luego de estas dos dimensiones relacionadas con la eficiencia del gasto, se examinará en una sección posterior la eficiencia vinculada con la generación de incentivos apropiados para lograr cambios de comportamiento

efectivo en los agentes sociales y económicos a través de la política regulatoria.

En ese contexto, en primer lugar se analizarán aspectos relacionados con la eficiencia asignativa a través del análisis del presupuesto, y posteriormente se abordará la eficiencia técnica examinando algunos retos de asignación de subsidios y gasto social.

PRESUPUESTO

El presupuesto es un instrumento clave de política pública ya que, de un lado, recopila y ordena las asignaciones de gasto determinadas a través de los mecanismos de la democracia, y por otro lado es el instrumento financiero para ejecutar estas decisiones. Así, un diseño presupuestal que permita ejecutar de manera eficiente los programas de gobierno es fundamental para contribuir a un gasto público que favorezca la reducción de la desigualdad y los objetivos de política en general. Para lograr esto se requiere que el proceso presupuestal y el de planeación de objetivos estén alineados.

En primer lugar, contar con un presupuesto eficiente exige mejorar aspectos estructurales del diseño presupuestal existente en Colombia de forma que favorezca la planeación a más largo plazo y permita una mejor ejecución de los programas de gobierno. De tal forma, se necesita hacer reformas al diseño presupuestal para dar lugar a una mejor alineación entre las decisiones de gasto y la ejecución presupuestal. En ese sentido, el proceso mismo de construcción del presupuesto impactará su eficiencia, ya que la periodicidad anual dificulta la planeación de objetivos sociales que requieren una perspectiva de largo plazo.

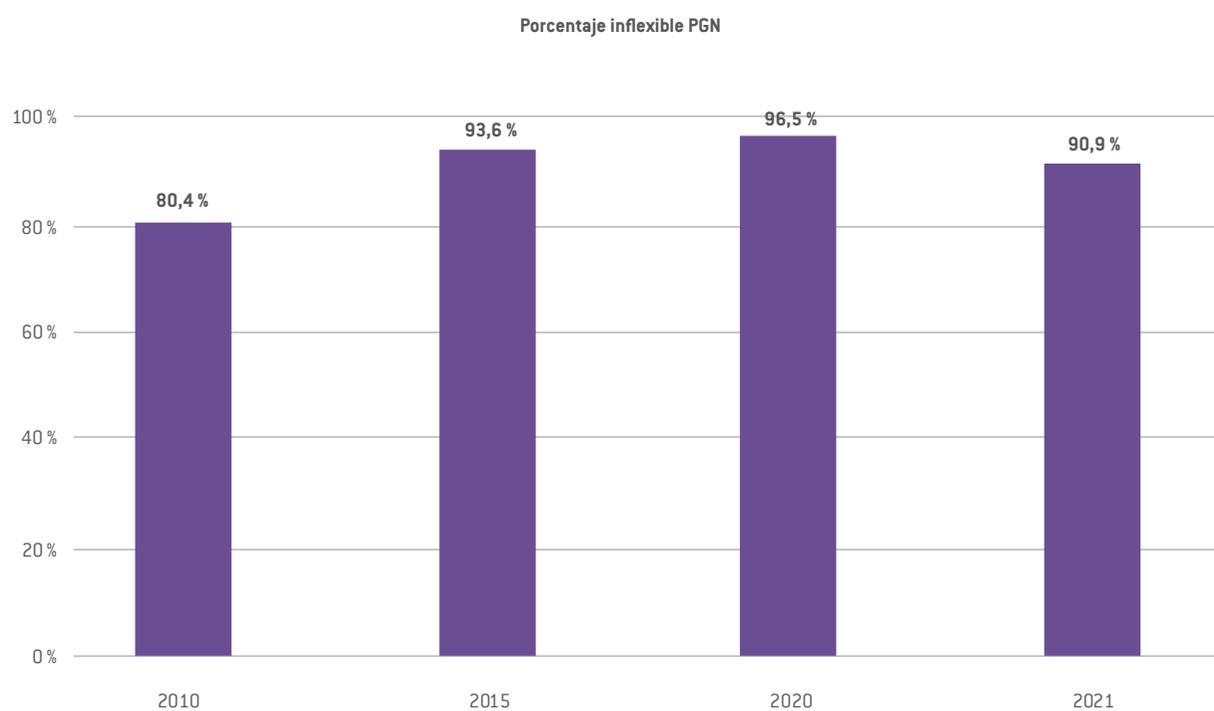
En segundo lugar, un problema adicional en la estructura del presupuesto en Colombia es la inflexibilidad del

gasto y la consecuente imposibilidad de realizar ajustes. Como lo señaló la Comisión del Gasto y la Inversión Pública, la rigidez generada por este elevado nivel de inflexibilidad en el gasto le ha restado margen de maniobra al Gobierno para administrar el gasto y ejecutar sus planes. Además, existen reglas referentes al crecimiento del gasto que, buscando contener tendencias aceleradas de crecimiento en rubros particulares, también impiden el ajuste. Por ejemplo, la Ley 617 de 2000 establece que el crecimiento anual de los gastos de personal de las entidades públicas nacionales no podrá superar la meta de inflación esperada para cada año.

El documento borrador de CONPES “Lineamientos de política en gestión presupuestal para mejorar la eficiencia del gasto público”, elaborado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), ofrece cifras recientes sobre las inflexibilidades del gasto del Presupuesto General de la Nación (PGN). Como se observa en la Gráfica 1, estas son considerablemente altas, y en 2021 ascendieron al 90,9 % del PGN sin deuda (DNP, 2022). Los gastos que contribuyen en mayor medida a esta inflexibilidad son, en su orden: el Sistema General de Participaciones, las pensiones, los gastos de personal y el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Gráfica 1. Estimación de inflexibilidades del gasto del Presupuesto General de la Nación. Colombia, 2010-2021 (billones de pesos).

	2010	2015	2020	2021
Total PGN	149,8	207,6	309,2	343,9
Total PGN sin deuda	109,9	160,6	255,6	273,4
Componente inflexible*	88,4	150,4	246,7	248,5



*El componente inflexible incluye el Sistema General de Participaciones, las pensiones, el gasto de personal, el Sistema General de Seguridad Social en Salud, fondos especiales, rentas de destinación específica, vigencias futuras y otros.

Fuente: DNP, 2022.

Además de la inflexibilidad asociada a la rigidez de estos gastos, a la inflexibilidad del gasto del PGN contribuyen también las *rentas de destinación específica*. De acuerdo con el borrador del documento CONPES mencionado, el problema se deriva del carácter permanente que suelen tener las rentas de destinación específica, que en promedio representaron 27,8 % del PGN de inversión entre 2010 y 2021.

Reducir las inflexibilidades descritas es fundamental para conseguir mayor eficiencia del gasto. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha enfatizado que esta disminución, sumada a acciones para reducir la fragmentación en la gestión del presupuesto y a la mejora en la focalización de los programas sociales, serán aspectos claves para contribuir a un gasto más eficiente que reduzca la desigualdad (OCDE, 2019).

Iniciativa destacada en eficiencia del Estado

Buenas prácticas internacionales en Marcos de Gasto de Mediano Plazo (MGMP)

El MGMP es un instrumento creado desde 2005, e instaurado legalmente con la Ley 1473 de 2011, que contiene los techos de gasto presupuestales para periodos de cuatros años, a los cuales se ajustan los sectores. Los MGMP se consideran instrumentos para fortalecer el vínculo entre políticas, planificación y presupuestos a lo largo de un horizonte plurianual, cuyo objetivo es alcanzar de manera progresiva la disciplina fiscal, la asignación estratégica de recursos y una buena gestión operativa (BID, 2018). Sin embargo, en Colombia, en los últimos años se ha venido evidenciando que la brecha entre lo que solicitan los sectores y los techos presupuestales establecidos en el MGMP ha aumentado, lo que refleja que las pretensiones de recursos sectoriales no se articulan con el cumplimiento de metas y objetivos (DNP, 2022).

En la OCDE, países como Alemania y Austria cuentan con MGMP avanzados pues, además de disponer de una base normativa, los techos presupuestales se aplican a nivel de sector, organizaciones y gasto total (OCDE, 2018).

La literatura internacional distingue entre tres “tipos”, “etapas” o “niveles de desarrollo” de los marcos de gasto (OCDE, 2018):

- **Marco Fiscal a Mediano Plazo (MFMP)**, que suele contener el planteamiento de la estrategia macrofiscal y proyecciones macroeconómicas y fiscales a mediano plazo.
- **Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP)**, que amplía el alcance de un MFMP para asignar recursos a partir de prioridades estratégicas limitadas por la disponibilidad del techo presupuestario.
- **Marco de Desempeño de Mediano Plazo (MDMP)**, que se centra en presupuestar los objetivos de los programas basados en la evaluación del desempeño para mejorar la eficiencia. Bajo este mismo esquema, las agencias

de gasto informan sobre los resultados en relación con los objetivos y se llevan a cabo revisiones de gasto periódicamente. Los MDMP disminuyen la volatilidad de las asignaciones en el largo plazo, pues estas responden a la evidencia y no a cambios *ad hoc*.

Según la OCDE (2018), las experiencias exitosas con previsiones de gasto plurianual comparten diversas características:

- Las previsiones de gasto a mediano plazo deben estar cuidadosamente diseñadas, y se debe adherir rigurosamente a ellas.
- Las prioridades de gasto se identifican fácilmente en los marcos de contabilidad.
- Los requisitos de recursos internos para el periodo siguiente se establecen para alimentar el ciclo de elaboración del presupuesto.
- El progreso a nivel sectorial se revisa anualmente, y las necesidades presupuestarias para el sector se establecen de manera realista.
- Los MDMP promueven de manera significativa, y en mayor medida que los MGMP tradicionales, la disciplina fiscal y la eficiencia asignativa y técnica.

Entre las buenas prácticas se destaca el caso de Canadá, que ha implementado factores de prudencia (supuestos macroeconómicos moderados) para construir los MGMP. Por ejemplo, las proyecciones se basan en un ejercicio con el sector privado, que consiste en restar un monto estipulado por un factor de prudencia económica a las proyecciones promedio del sector privado (L'Observatoire de l'administration publique, 2011).

GASTO PÚBLICO

Además de las mejoras en el proceso de gestión presupuestal, conseguir mayor progresividad y eficiencia técnica (en cada componente de gasto) requiere continuar el proceso de organizar la provisión de subsidios. El gasto público debe propender a generar incentivos adecuados que garanticen su eficiencia y reduzcan efectos no intencionados.

En los últimos años se ha avanzado de manera importante en la consolidación de la base maestra para la administración de los programas de transferencias no condicionadas. Este proceso tomó como punto de partida el Sisbén, y se requirió la coordinación del DNP y de entidades como el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (a cargo de Familias en Acción y Jóvenes en Acción), el Ministerio de Trabajo (Colombia Mayor), el Ministerio de Educación (Generación E) y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Primera Infancia), para conseguir el cruce de información con las bases de datos y los registros administrativos a cargo de estas entidades (Gallego *et al.*, 2021). Esta base maestra, fundamentada en el Decreto 518 de 2020, es el primer consolidado de información para la estructuración del Registro Social de Hogares.

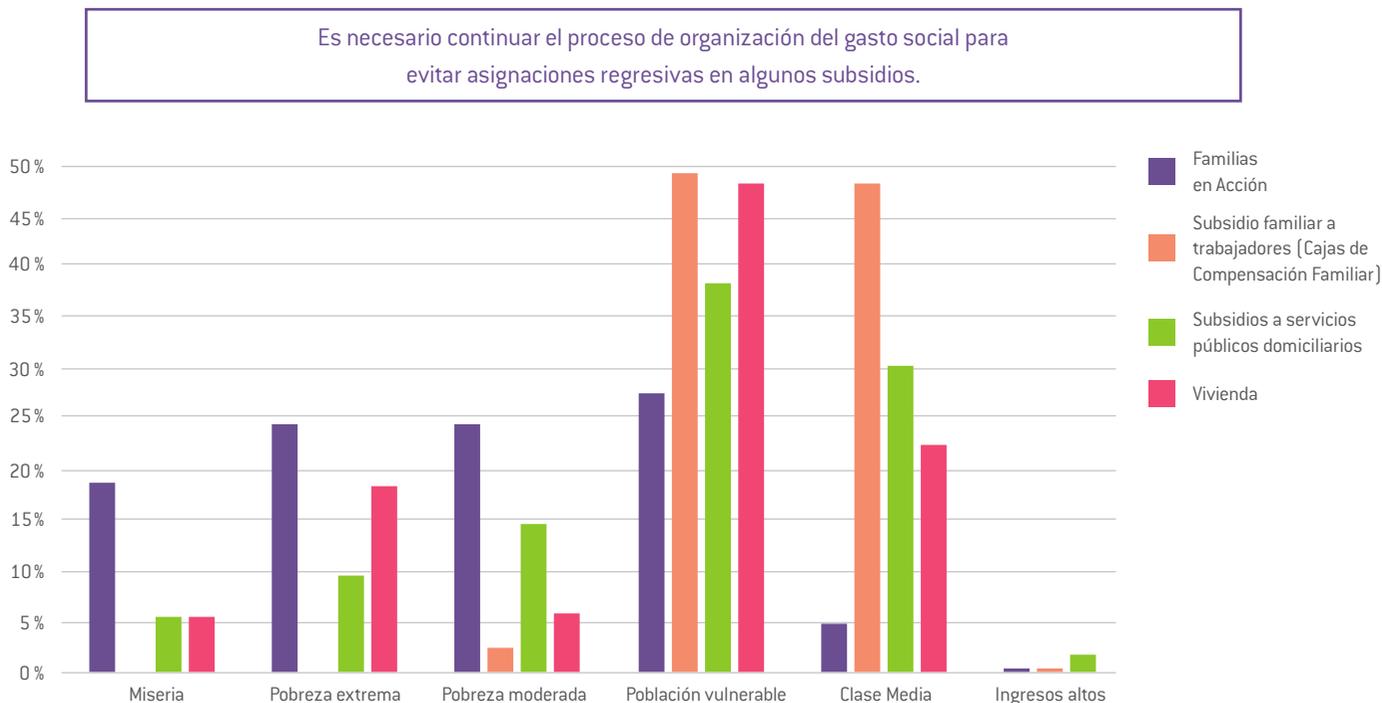
Estos avances se complementaron en 2021 con la entrada en operación del Sisbén IV, que introduce mejoras como la realización de las encuestas con dispositivos móviles de captura. Esto minimi-

za los errores de recolección de la información a través del escaneo de cédulas, a la vez que permite usar herramientas de georreferenciación y contar con una base dinámica centralizada, que ofrece la posibilidad de obtener reportes con mayor frecuencia.

Asimismo, y en línea con las recomendaciones del Consejo Privado de Competitividad (CPC) en informes anteriores, el DNP también avanzó en la realización de evaluaciones de impacto de los programas Ingreso Solidario y Compensación del IVA. Una alternativa por considerar es la realización de evaluaciones de impacto de equilibrio general, que consideren los efectos de diferentes programas puestos en marcha de manera simultánea.

Continuar esta senda de avances es fundamental para resolver los problemas de asignación no progresiva del gasto público. La Comisión del Gasto y la Inversión Pública (Bernal *et al.*, 2018) mostró que algunos subsidios eran recibidos en mayor medida por población de clase media, superando los porcentajes recibidos por la población en categorías de ingreso inferiores. Este es el caso del subsidio familiar a trabajadores (cajas de compensación familiar) y el subsidio a servicios públicos domiciliarios, como se observa en la Gráfica 2. Desafortunadamente, no se cuenta con datos más recientes al respecto pues no existe una evaluación sistemática de la eficiencia del gasto en Colombia (Meléndez, 2020).

Gráfica 2. Subsidios sociales destinados a cada grupo de ingresos (% del gasto en cada subsidio). Colombia, 2014.



Fuente: Bernal *et al.* (2018).

EMPLEO PÚBLICO

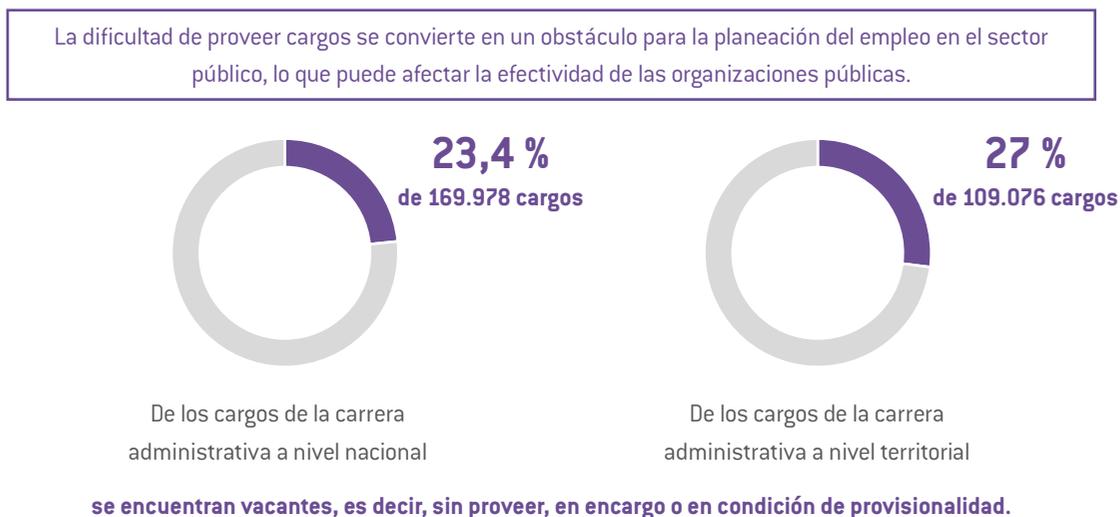
El capital humano que hace parte del empleo público es fundamental para formar un Estado efectivo y eficiente. Contar con un sistema de empleo público ágil y de calidad favorece la planeación, el desarrollo de capacidades de largo plazo y el diseño y ejecución de buenas políticas públicas.

En materia de empleo público, Colombia se enfrenta a al menos dos problemas considerables. En primer lugar, el sistema de provisión de cargos no es ágil ni eficiente: los concursos públicos para proveer cargos en el servicio civil no avanzan con la prontitud requerida. Si bien la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), encargada de ejecutar los concursos de mérito para el ingreso al empleo público, ha emprendido acciones para mejorar la provisión de concursos, el ritmo de provisión sigue siendo insuficiente. Así, por ejemplo, con el fin de aumentar la eficiencia este órgano ha agrupado a varias entidades por convocatoria para disminuir los gastos de provisión en cada vacante.

De la misma manera, para afrontar el costo de los concursos para los municipios, los decretos 894 de 2017 y 1038 de 2018 establecieron la financiación de concursos de méritos en los

municipios de los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET) y en los municipios de quinta y sexta categoría por parte de la Escuela de Administración Pública. Como resultado, entre 2018 y 2021 la CNSC ha ofertado 58.583 vacantes. Sin embargo, el Plan Anual de Vacantes reporta que solo en 2021 había 39.700 cargos de la carrera administrativa sin proveer en la rama ejecutiva del orden nacional y 29.500 en las entidades del orden territorial (Gráfica 3). Esto significa que el 23,4 % de los cargos en el orden nacional y el 27 % de los cargos del nivel territorial están cubiertos en provisionalidad, en encargo o sin proveer. Así mismo, en Colombia las evaluaciones en la práctica no reflejan el desempeño real de los funcionarios, y frecuentemente el bajo desempeño no termina reflejado en una calificación no satisfactoria. Como lo señala Sanabria (2015), en materia de evaluación del desempeño existe una enorme divergencia entre la norma y su implementación, a pesar de que la medición del desempeño es una de las herramientas principales para incentivar comportamientos deseados e introducir correctivos basados en evidencia.

Gráfica 3. Cargos de la carrera administrativa que se encuentran vacantes. Colombia, 2021



Fuente: Función Pública (2021).

En segundo lugar, existe una proliferación de contratos de prestación de servicios, asociada en parte con la Ley 617 de 2000, que en su artículo 92 establece un límite al aumento de los gastos de personal de las entidades públicas nacionales e indica que el crecimiento anual no podrá superar la meta de inflación esperada para cada año. Sanabria *et al.* (2019) reportan que este tipo de contratación puede traer efectos negativos como “falta de continuidad en políticas, alta rotación de personal, inequidad, patronazgo político y

clientelismo, atracción de personas no motivadas al servicio público, baja calidad del empleo, entre otros”.

Adicionalmente, los contratos de prestación de servicios traen consigo problemas de reconocimientos 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, 2017). Lo anterior configura un ciclo vicioso de gasto en el cual el Estado genera incentivos para su propio incumplimiento.

COMPRA PÚBLICA

Otra dimensión en la que se evidencia la necesidad de un Estado que genere los incentivos adecuados es la compra pública. El Sistema de Compra Pública de Colombia es la estructura organizada para tomar decisiones de gasto público con el fin de poner a disposición de las personas los bienes, las obras y los servicios a cargo del Estado (Colombia Compra Eficiente [CCE] y BID, 2018).

El Sistema Electrónico para la Contratación Pública (Secop) es el instrumento que centraliza y gestiona la compra pública en el país. Cuenta con dos versiones —el Secop I y el Secop II— y se complementa con la TVEC. Mientras que el Secop I es un sistema de publicación de los procesos, su sucesor, el Secop II, es el medio para presentar en línea las observaciones y las ofertas, lo que incentiva la pluralidad, la transparencia y la competencia en los procesos de contratación. Por su parte, a través de la TVEC las entidades pueden hacer compras a partir de los instrumentos de agregación de demanda (por ejemplo, los acuerdos marco de precios).

A través de estos instrumentos se obtienen mejores condiciones de compra, pues la negociación se hace en nombre de todo el Gobierno. Según CCE (2022), en 2021, mediante la TVEC se gestionaron un total de COP 3,6 billones, y en el Secop II, COP 99,1 billones, lo que representa un 71 % del total de la compra pública gestionada a través de plataformas transaccionales³.

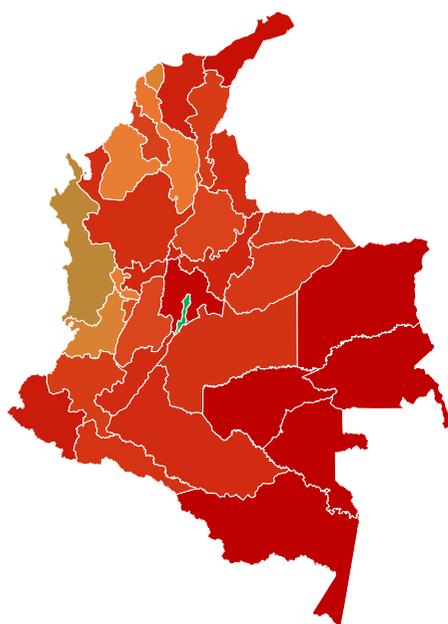
Desde 2019 se ha reportado un crecimiento importante en las compras públicas gestionadas a través del Secop II y la TVEC: mien-

tras que en 2019 la participación de compras en estas herramientas transaccionales era de 21,13 %, en 2021 esta había ascendido a 70,5 % (CCE, 2022). En lo que respecta al Secop II, en efecto, la circular externa N.º 001 expedida por CCE determina la obligatoriedad en el uso de dicho sistema para entidades territoriales como organismos de control, alcaldías municipales, órganos autónomos y entidades centralizadas y descentralizadas del orden territorial.

Sin embargo, la implementación del Secop II a nivel regional es un desafío que aún se mantiene. Si bien desde el año 2020 su uso es obligatorio para las gobernaciones y alcaldías capitales, las demás entidades siguen usando Secop I. Al comparar a Bogotá con los 32 departamentos del país, la Gráfica 4 revela que existen grandes heterogeneidades en la adopción de esta herramienta: en 31 de los 32 departamentos menos del 50 % de los procesos se registraron en el Secop II, y en departamentos como Vaupés, Guainía, Amazonas, Vichada y Guaviare menos del 2 % de los procesos se registra en esta plataforma.

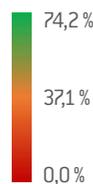
Lo anterior coincide con las brechas en materia de adopción TIC y cobertura de servicios digitales que se presentan, en particular, en departamentos como los mencionados. Además de lograr la implementación del Secop II, es clave desarrollar las capacidades para que los encargados de la compra pública local puedan adoptarlo en su totalidad.

Gráfica 4. Porcentaje de procesos en el Secop II por departamento. Colombia, 2021.



En el 53 % de los departamentos del país menos del 15 % de los procesos de compra pública se gestionan a través del Secop II.

% Procesos SECOP II



Nota: Datos tomados de Datos Abiertos. Para el Secop I los datos provienen de <https://www.datos.gov.co/Gastos-Gubernamentales/SECOP-I/xvdyv-vsk/data>, y los del Secop II corresponden a: <https://www.datos.gov.co/Gastos-Gubernamentales/SECOP-II-Procesos-de-Contrataci-n/p6dx-8zbt/data>

Fuente: CCE (2022).

³ Cifras con corte a 31 de diciembre de 2021 con base en el informe de gestión institucional de 2021 de CCE (2022).

Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNDOC, 2013), la corrupción y el fraude representan entre el 10 % y el 25 % de la compra pública. La falta de competencia que se genera cuando los oferentes cuentan con favoritismo, como consecuencia de sobornos o dádivas, puede producir ineficiencias al escoger a los proponentes menos capacitados (Celentania y Ganuzab, 2002; Compte y Lambert-Mogiliansky, 2005).

Los diagnósticos realizados a la normativa del sistema de compra pública en Colombia consideran que existe un exceso de leyes que complejiza el funcionamiento del sistema y abre la puerta a la corrupción. Por ejemplo, además de la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, se encuentran muchos otros cuerpos normativos aislados que regulan el sistema de compra pública (Medellín et al., 2018). La literatura ha reconocido que esta carga regulatoria produce incentivos a la proliferación de ineficiencias, favoritismo, falta de competencia y corrupción en la compra pública (Amin y Soh, 2020; Fazekas y Kocsis, 2016).

Sumado al exceso de normas, la Comisión de Expertos Anticorrupción identificó que en el sistema de compra pública existe un abuso de los regímenes especiales de contratación y de las causales de contratación no competitiva (Fedesarrollo et al., 2021). Por ejemplo, en la actualidad muchas entidades estatales están exceptuadas del régimen general, entre las que se encuentran patrimonios autónomos y fondos especiales. Entre 2014 y 2019, el valor total contratado por regímenes especiales ascendió a COP 150 billones, lo que ubica a estos por encima de cualquier otra modalidad (Gráfica 5).

Por otra parte, la segunda modalidad de contratación que más recursos recoge es la contratación directa. La Comisión de Expertos Anticorrupción establece que la contratación directa genera mayores riesgos de corrupción, en comparación con otras modalidades. Sin embargo, este mismo órgano concluye que la complejidad de la regulación colombiana configura un incentivo para que las entidades estatales abusen de esta alternativa (Fedesarrollo et al., 2021).

Gráfica 5. Valor por modalidad de contratación. Colombia, 2014-2019 (billones de pesos).



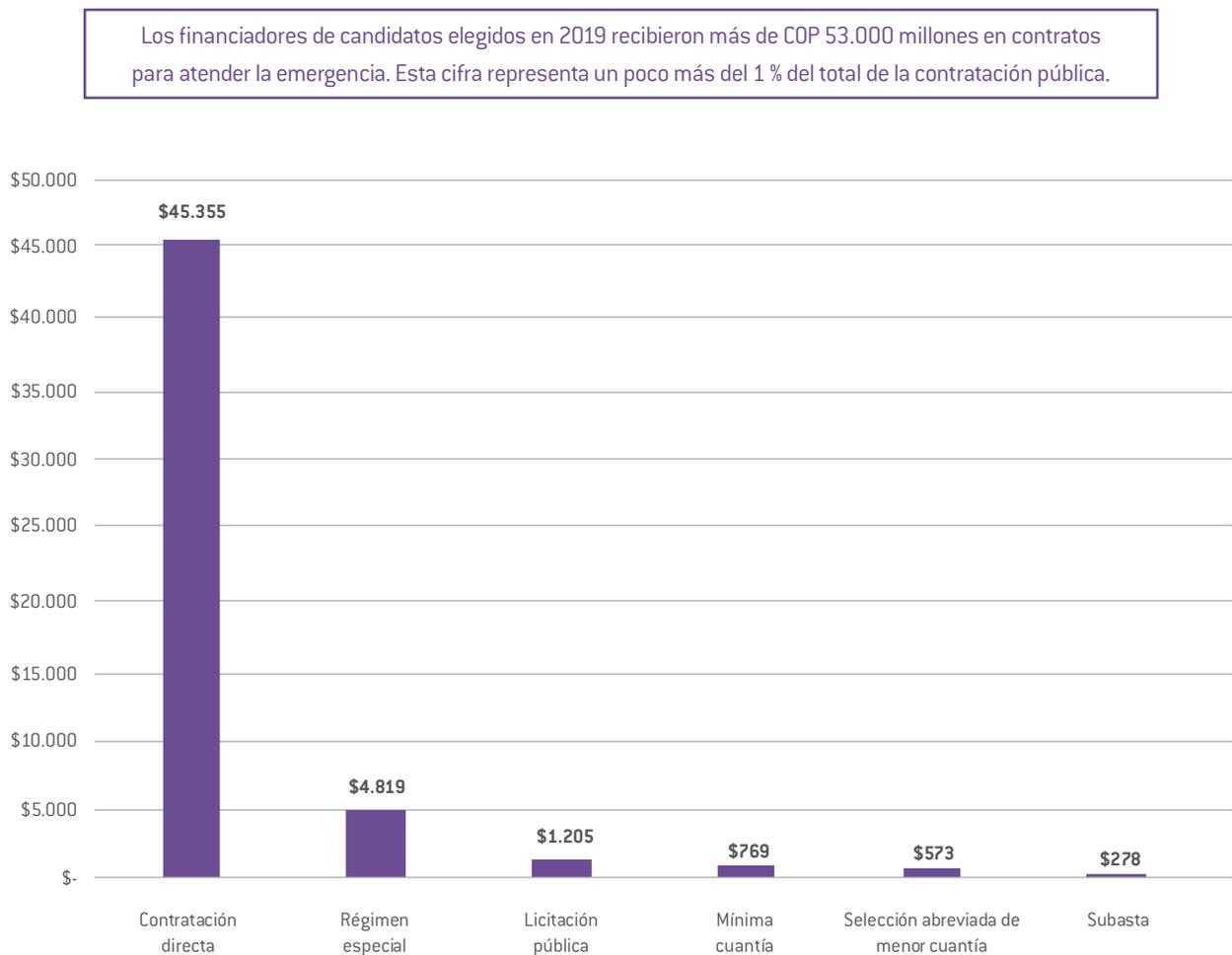
Fuente: Zuleta y Caro (2020).

Aunque la financiación de campañas electorales por parte de privados es un mecanismo de participación totalmente legítimo, una forma de capturar al Estado es aportar recursos a candidaturas políticas para luego recibir, como contraprestación, el favorecimiento en la adjudicación de contratos (Bracking, 2018; Hellman et al., 2000). En Colombia, la tercera parte de las personas naturales y más del 40 % de las jurídicas aportantes en campañas recibieron contratos a través del sistema de compra pública entre 2015 y 2019 (Transparencia por Colombia, 2019)⁴.

En efecto, Transparencia por Colombia sugiere que existe el riesgo de que la contratación pública sea utilizada en intercambio

o pago del apoyo dado a las campañas. En ese sentido, un estudio realizado por esta misma entidad revela que durante la emergencia por COVID-19 aumentó la cantidad de personas naturales y jurídicas que aportaron a las campañas y recibieron contratos. En particular, la Gráfica 6 muestra que el valor total de los contratos que obtuvieron financiadores de campañas políticas en 2019 ascendió a más de COP 53.000 millones, esto es, el 1 % de la contratación total destinada a contener la emergencia. Si bien la cifra mencionada no es considerablemente significativa, revela una posible incidencia de intereses particulares pues uno de cada tres aportantes termina celebrando un contrato público (Transparencia por Colombia, 2019).

Gráfica 6. Valor de la contratación realizada por financiadores de candidatos elegidos. Colombia, 2019.



Fuente: Transparencia por Colombia (2021).

⁴ Según Transparencia por Colombia, de los contratos celebrados con financiadores de campañas territoriales, el 80 % se hizo bajo la figura de contratación directa y, en el caso de los contratos celebrados con financiadores de campañas nacionales, el 93 % fueron realizados bajo la modalidad de régimen especial.

Recomendaciones



Nueva recomendación



Recomendación relacionada



Recomendación priorizada



Establecer un presupuesto bianual para favorecer la planeación de gasto público a un mayor plazo que el actual.

Contar con un presupuesto eficiente requiere mejorar aspectos estructurales del diseño presupuestal existente en Colombia con el fin de que favorezca la planeación a más largo plazo. En particular, es necesario que este diseño procure una mejor alineación entre las decisiones de gasto incorporadas en los documentos presupuestarios y la ejecución presupuestal.

Una alternativa por considerar es establecer una temporalidad diferente a la anual, de manera que se facilite la planeación a largo plazo. Al respecto, la Comisión del Gasto y la Inversión Pública (2017) señala que la excesiva normatividad procedimental “riñe con el principio de anualidad del presupuesto. Esto no solo resta transparencia al proceso, sino que además impide un verdadero ejercicio de presupuestación plurianual, necesario en el caso de algunas políticas, programas, proyectos” (p. 85).

Un ajuste a la temporalidad actual del PGN requiere la modificación del Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP). En particular, sería necesario modificar el principio de anualidad presupuestal consignado en el artículo 14 del Decreto 111 de 1996 forma que se plantee una nueva definición de aplicación temporal del presupuesto. Con lo anterior, la estimación de los ingresos y la autorización de los gastos públicos debería ha-

cerse para un periodo de tiempo que supere el año calendario, como se establece en la actualidad.

Países como Uruguay y España han adoptado presupuestos públicos plurianuales, con estimaciones plurianuales de los ingresos, los gastos y el financiamiento a mediano plazo, así como con proyecciones del producto interno bruto (PIB) y el marco fiscal del gobierno (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], 2007). Algunos de los beneficios de un presupuesto de este tipo son la disciplina fiscal de contar con una planeación que vaya más allá de la coyuntura; la reducción de la inflexibilidad presupuestal; la disminución de la incertidumbre y el incremento de la capacidad de control global y particular del gasto (Bolívar, 2001).

Mientras se consiguen las modificaciones requeridas para establecer un presupuesto bianual, se debe procurar por fortalecer el MGMP en aspectos como: (1) modificar la Ley 1473 de 2011 para definir que en los comités de apoyo del MGMP se utilicen los resultados de evaluaciones de metas sectoriales y el cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo; (2) establecer revisiones de gasto periódicas a los sectores, y (3) determinar un plan de trabajo para estudiar el uso de factores macroprudenciales (para contar con techos presupuestales más moderados).



Articular la creación y existencia de rentas de destinación específica con los resultados de sus evaluaciones y analizar su eventual eliminación.

Las rentas de destinación específica se definen como instrumentos que determinan un porcentaje fijo del recaudo con el objetivo de atender un gasto que se considera prioritario (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2020). El Decreto 1068 de 2015 establece que en el mensaje presidencial que acompaña la presentación del proyecto de PGN se debe incluir la evaluación de los objetivos de rentas de destinación específica.

Sin embargo, la Comisión del Gasto y la Inversión Pública afirma que son pocos los incentivos a evaluar el cumplimiento de estos objetivos, al estar garantizada su asignación presupuestal (Bernal *et al.*, 2018). Por ello es clave fortalecer el proceso de evaluación de las rentas de destinación específica y, en línea con el DNP (2022), se recomienda que Minhacienda

establezca mecanismos para articular la existencia y la creación de nuevas rentas de destinación específica de acuerdo con el cumplimiento de sus objetivos.

Para lograr lo anterior, en primer lugar, se recomienda fortalecer el proceso de reporte y seguimiento a las metas y avances de los objetivos por lograr con estos instrumentos. Asimismo, se propone que la Subdirección de Inversiones, Seguimiento y Evaluación del DNP defina una agenda de evaluaciones a las rentas de destinación específica. De otro lado, se debe avanzar en la creación de un mecanismo institucional que permita que los resultados de estas evaluaciones retroalimenten las decisiones de gasto que involucren rentas de destinación específica.

Finalmente, a partir de los resultados de las evaluaciones, se sugiere estudiar la eliminación del mecanismo, dado su aporte considerable en la inflexibilidad presupuestal. Para ello, es clave

conformar un grupo de estudio entre Minhacienda y el DNP para determinar la continuación del instrumento a la luz de las evaluaciones de resultados e impacto.

Consolidar el Registro Social de Hogares como sistema integral de información sobre personas receptoras de subsidios y montos asignados.

La Comisión del Gasto y la Inversión Pública encontró inconsistencias en varios registros de subsidios que se deben a la ausencia de un sistema integral de información. Por ejemplo, los datos reportados por las empresas de servicios públicos domiciliarios no coincidían con los del Ministerio de Minas y Energía y con los que la Superintendencia reporta al DNP. De igual manera,

en algunos programas de mitigación de pobreza la información del Departamento de Prosperidad Social no coincide con la de Minhacienda (Bernal *et al.*, 2018)⁵.

Es importante continuar los avances registrados en los últimos años de manera que se complete el registro social ordenado por el Decreto 812 de 2020⁶:

el Departamento Nacional de Planeación creará, administrará e implementará el Registro Social de Hogares, con el fin de validar y actualizar la información socioeconómica de las personas y hogares, a través del uso de registros administrativos y de caracterización de la población, para identificar los criterios de focalización, elegibilidad y permanencia de los beneficiarios de los programas sociales y subsidios del Gobierno Nacional y de las entidades territoriales, así como para la asignación de subsidios.

Definir criterios técnicos para la creación de un subsidio.

Es clave definir la finalidad de los subsidios, sus posibles beneficiarios y los canales de ejecución en el momento de su creación. El objetivo es garantizar que todo subsidio tenga una justificación económica y asegurar que la alternativa elegida sea costo-efectiva,

así como considerar su impacto sobre incentivos a la informalidad. Adicionalmente es importante contar con sistemas de información sobre subsidios que ofrezcan información clara y que estén disponibles para la ciudadanía interesada.

Continuar evaluando los subsidios considerando su efectividad y eficiencia.

El DNP realizó y publicó evaluaciones de impacto de los programas Ingreso Solidario y Compensación del IVA en 2021. Además de las evaluaciones realizadas por el DNP, las decisiones de política pública se ven beneficiadas por evaluaciones de impacto realizadas por otras entidades como la academia. Por ejemplo, también en 2021 se publicó una evaluación de impacto de largo plazo del programa Familias en Acción

que encontró efectos positivos sobre la reducción del crimen y el embarazo adolescente en Medellín (Attanasio *et al.*, 2021). Dada la importancia de estos análisis para asegurar que la inversión social cumpla los objetivos previstos y que el gasto social se focalice de manera efectiva hacia la población más pobre y vulnerable, se recomienda continuar un plan de evaluación de impacto para otros subsidios sociales.

⁵ 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.

⁶ El Decreto 812 de 2020 define el Registro Social de Hogares así: "Es un sistema de información más amplio cuya finalidad consiste en apoyar o ser el soporte de los diferentes procesos de selección de beneficiarios (individuos, hogares, grupos poblacionales, comunidades o jurisdicciones geográficas) de ayudas, programas sociales o subsidios otorgados por el Estado. Este registro es construido a partir de información suministrada por la persona beneficiaria y por los registros administrativos provenientes de diferentes entidades, cuyo fin principal es mejorar la calidad de vida de la población".



Reformar la institucionalidad encargada de la selección de empleo público para lograr una provisión de empleo más eficiente que minimice los problemas de provisionalidad.

Las limitaciones operacionales de la CNSC señaladas en diversas instancias (Bernal *et al.*, 2018; Sanabria, 2015) dan lugar a dificultades para proveer cargos de manera ágil y eficiente. Así, es necesario reformar la institucionalidad asociada a la selección de empleo público para apuntar a una provisión eficiente. La Comisión del

Gasto y la Inversión Pública recomendó permitir que los concursos sean administrados directamente por cada entidad de acuerdo con normas generales. Al respecto, es importante notar que la CNSC es un ente autónomo de origen constitucional, y por lo tanto sus competencias y funciones emanan de la Constitución de 1991.



Construir un sistema de información sobre contratos de prestación de servicios para hacer seguimiento y mejorar la gestión del empleo público.

Aunque en la actualidad los contratos de prestación de servicios pueden ser en efecto identificados en Secop II, se recomienda automatizar la ruta de acceso a esta información ya que por ahora es necesario aplicar filtros que pueden dificultar la identificación. Asimismo, se requiere modernizar el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (Sigep) y mejorar las bases de datos existentes para tener información en tiempo real sobre el número de funcionarios y contratistas, los costos y su distribución entre nivel nacional y territorial, datos que son cruciales para la planeación y la gestión del empleo público.

Una herramienta por considerar para seguir esta recomendación es la tecnología *blockchain*, dados la calidad de datos que facilita y el manejo de datos sin la intermediación de un tercero. En todo caso, contar con un sistema de información que permita monitorear la evolución de este tipo de contratos y que a la vez dé luces sobre las funciones o cargos que están siendo cubiertos es clave para detectar posibles duplicidades o redundancias. Este sistema también sería un insumo fundamental para los organismos de control.



Disponer los recursos suficientes y generar incentivos para lograr la implementación total y obligatoria del Secop II.

Si bien los avances realizados en materia de compra pública gestionada a través del Secop II son cruciales, es clave acelerar el proceso de implementación en territorios como los evidenciados en este capítulo. Para ello, se proponen las siguientes estrategias:

1. Direccional recursos para adquirir una licencia o desarrollo propio para el Secop II. Teniendo en cuenta que en la actualidad este sistema funciona bajo el liderazgo técnico de proveedores externos, transitar hacia una licencia propia permitirá establecer cambios, expansiones y modificaciones de forma más ágil y expedita. El desarrollo propio deberá incluir un plan de racionalización de trámites a través del Secop II que permita aumentar la eficiencia y la agilidad y optimice el tiempo que se dedica a completar los procesos en esta plataforma.
2. Paralelamente, es clave trabajar, en conjunto con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en una hoja de ruta que contemple la masificación de la conectividad en las entidades territoriales y la implementación del Secop II. El cronograma adoptado debería considerar los rezagos en conectividad que presentan algunas zonas del país.
3. En el entretiem po, se sugiere generar incentivos para que las entidades territoriales adopten en su totalidad el Secop II. Por ejemplo, se propone que los indicadores de implementación territorial de este sistema sean incluidos en mediciones como la Medición de Desempeño Municipal, el Índice de Desempeño Fiscal, entre otras.

Modificar la normatividad existente en materia de contratación pública de tal forma que se simplifique y se promueva la competencia.

Se sugiere a CCE presentar un proyecto de ley para reformar la normatividad de la contratación pública, el cual debería incluir aspectos que promuevan la competencia. Por ejemplo, tal y como lo recomiendan Medellín *et al.* (2018) y Bernal *et al.* (2018), esta ley debería definir explícitamente lo que puede hacerse de forma competitiva y lo que se debe realizar por contratación directa. De hecho, la Comisión de Expertos Anticorrupción establece la obligación de plantear explícitamente las causales de la selección por contratación directa pues en la actualidad el ámbito incluye urgencia manifiesta, servicios personales, contratos con bancos, entre otros (Fedesarrollo *et al.*, 2021).

Para simplificar la normatividad actual, se recomienda modificar la legislación para que la selección de la modali-

dad de contratación dependa del valor del contrato, en lugar de la participación de este en el presupuesto de la entidad (Bernal *et al.*, 2018).

Finalmente, CCE deberá realizar una revisión amplia de los regímenes existentes que operan en paralelo con el régimen general y pueden poner en riesgo la seguridad jurídica. Asimismo, es clave emprender una revisión de los cuerpos normativos actuales que están generando incentivos a la falta de competencia y la innovación, incluyendo el proceso de creación de pliegos tipo. Esta revisión debería servir de base para proponer un arreglo legal que permita enfrentar la problemática de multiplicidad de regímenes especiales.

Modificar el sistema de financiamiento de las campañas electorales y aumentar la participación estatal en los gastos de las contiendas políticas.

Según la Comisión de Expertos Anticorrupción, la financiación de las campañas políticas debe ser mayoritariamente pública, de modo que esté libre de la influencia de intereses privados y del riesgo de una eventual captura estatal (Fedesarrollo *et al.*, 2021). En línea con esto, se recomienda proponer una reforma política que, entre otros aspectos, promueva un modelo de financiamiento mixto para las campañas electorales, el cual utilice mayor participación de recursos estatales.

Para adoptar esta recomendación se deberá proponer deberá proponer un esquema mixto que no aumente la contribución pública de manera desproporcionada, en primer lugar, para contribuir a la sostenibilidad fiscal del país, pero además porque los países de la región con mejores índices de corrupción, como Chile, Costa Rica y Uruguay, tienen porcentajes de financiamiento estatal entre el 30 % y el 65 %, mientras que en la OCDE el promedio es del 70 %.

II. EFECTIVIDAD

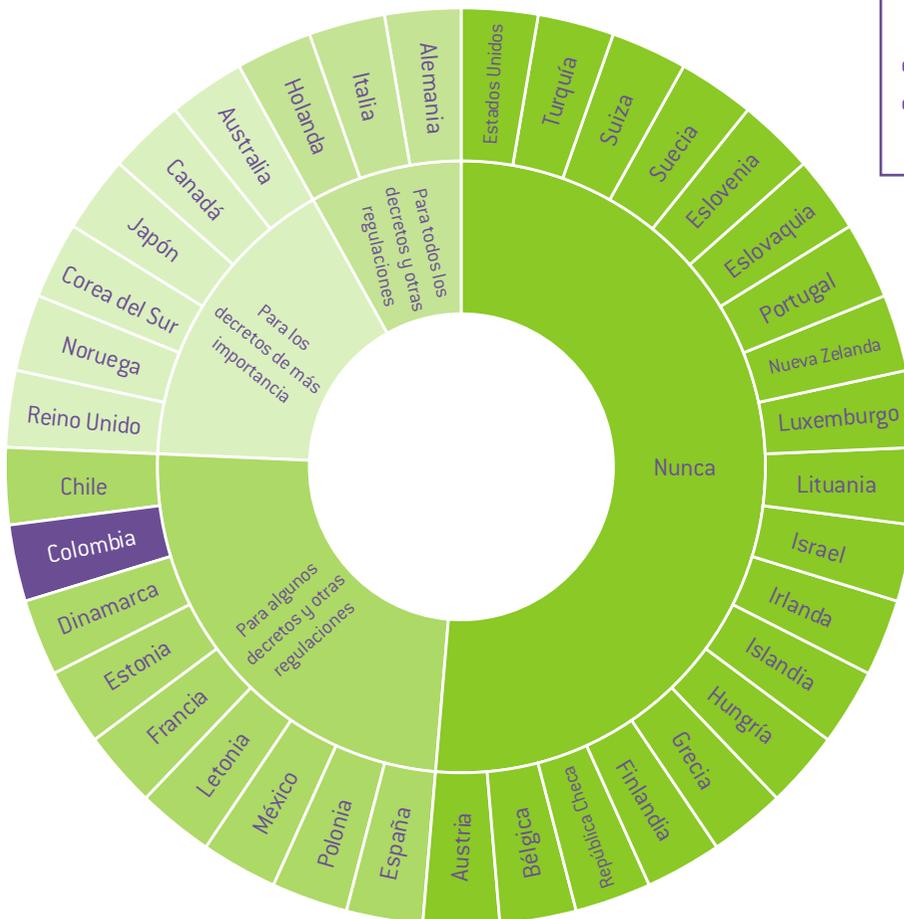
La OCDE (2021a) afirma que cada regulación puede ser vista como un experimento debido a la incertidumbre existente sobre la manera en que las normas pueden afectar a los ciudadanos y a las empresas en la práctica. De esa forma, se hace evidente la necesidad de evaluar las políticas una vez estas son emitidas e implementadas con el fin de determinar su utilidad, así como el cumplimiento de sus objetivos, determinar posibles efectos no intencionados y permitir la posibilidad de ajustar en caso de que así se requiera. La evaluación *ex post* de regulaciones es un paso crucial en un adecuado proceso regulatorio que dé lugar a normas de calidad.

A pesar de su importancia, los Gobiernos tienen pocos incentivos a evaluar sus propias políticas y la posibilidad de exponer “errores”, por lo cual en muchos países no se establecen mecanismos de evaluación planeada como parte del proceso regula-

torio. La Gráfica 7 muestra la existencia de mecanismos de evaluación *ex post* de regulaciones con respecto al logro de objetivos planteados por la regulación en países de la OCDE. En Colombia, concretamente, no se requiere una evaluación sobre el logro de los objetivos de una ley y este requerimiento se aplica solo en el caso de algunas regulaciones. No obstante, y dada la dificultad de considerar posibles efectos indeseados, la evaluación de efectividad se hace crucial.

Además de su rol definitivo en garantizar regulación efectiva, las evaluaciones *ex post* son también útiles para construir apoyo del público hacia las regulaciones y aumentar la confianza en las acciones del Gobierno, en la medida en que aumentan los canales de transparencia y rendición de cuentas y se hacen explícitos la conducta y los incentivos que quiere modificar la regulación.

Gráfica 7. Evaluación *ex post* de regulaciones con respecto al cumplimiento de objetivos. Colombia y países de la OCDE, 2021.



En Colombia no se requiere una evaluación sobre el logro de los objetivos de una ley y este requerimiento se aplica solo en el caso de algunas regulaciones.

Fuente: OCDE (2021a).

GOBIERNO ABIERTO Y TRANSPARENCIA

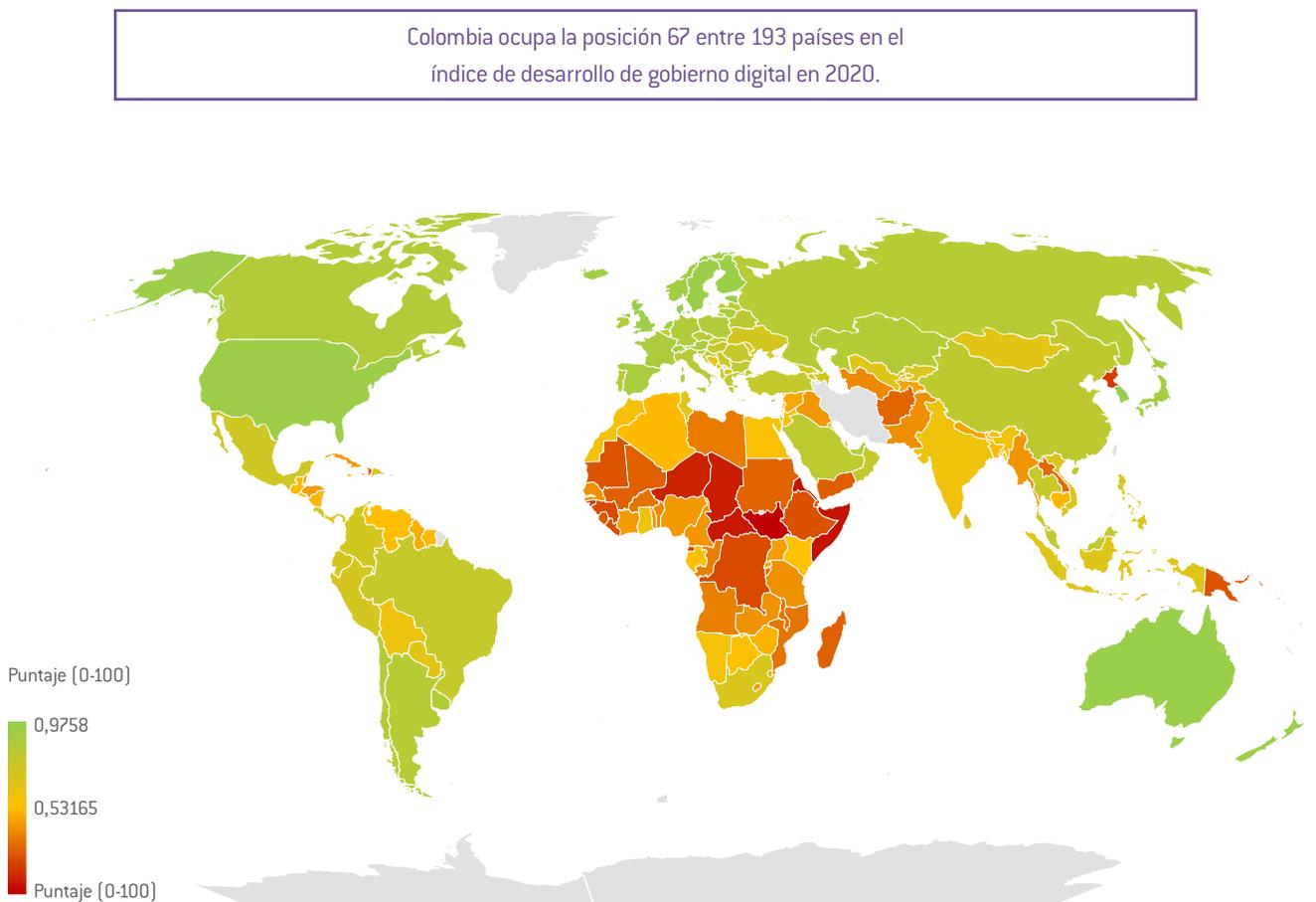
La literatura ha identificado que las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) son fundamentales para promover la transparencia, construir capacidades estatales en territorios alejados y reducir la corrupción (Bertot *et al.*, 2010). De igual manera, una mayor transparencia aumenta la probabilidad de detección de actos corruptos, ya que se incrementan las posibilidades de vigilancia y veeduría ciudadana (Chaitanya y Cooray, 2017).

La digitalización que permite la adopción de las TIC no es un fin en sí mismo, y es más bien un medio para mejorar la prestación de servicios públicos, aumentar la participación de las personas, y mejorar la transparencia, la responsabilidad y la inclusión social (Cepal, 2021). Un Gobierno abierto va más allá de publicar información; se debe ofrecer al menos un servicio transaccional en línea; proveer servicios específicos para jóvenes, mujeres, mi-

grantes, personas mayores, con discapacidad o que viven en la pobreza; anunciar y proporcionar los resultados de los procesos de compra pública en línea, y contar con plataformas de *e*-adquisiciones funcionales (Naciones Unidas, 2021).

En ese sentido, la Gráfica 8 muestra los resultados del índice de desarrollo de gobierno digital para Colombia y los países incluidos en la medición. El indicador evalúa la calidad de los servicios en línea, la participación en línea, la infraestructura TIC y el capital humano inherente del sector. Colombia registra el puesto 67 entre 193 países y obtiene un puntaje de 0,72 sobre 1, alcanzando su mejor desempeño en el aspecto relacionado con la participación en línea (0,89 sobre 1). Este último concepto gira en torno al uso de las TIC para involucrar a las personas en la toma de decisiones públicas, la administración y la prestación de servicios.

Gráfica 8. Puntaje en el índice de desarrollo de gobierno digital (entre 0 y 1). Colombia y países del mundo, 2020.



Fuente: Naciones Unidas (2021).

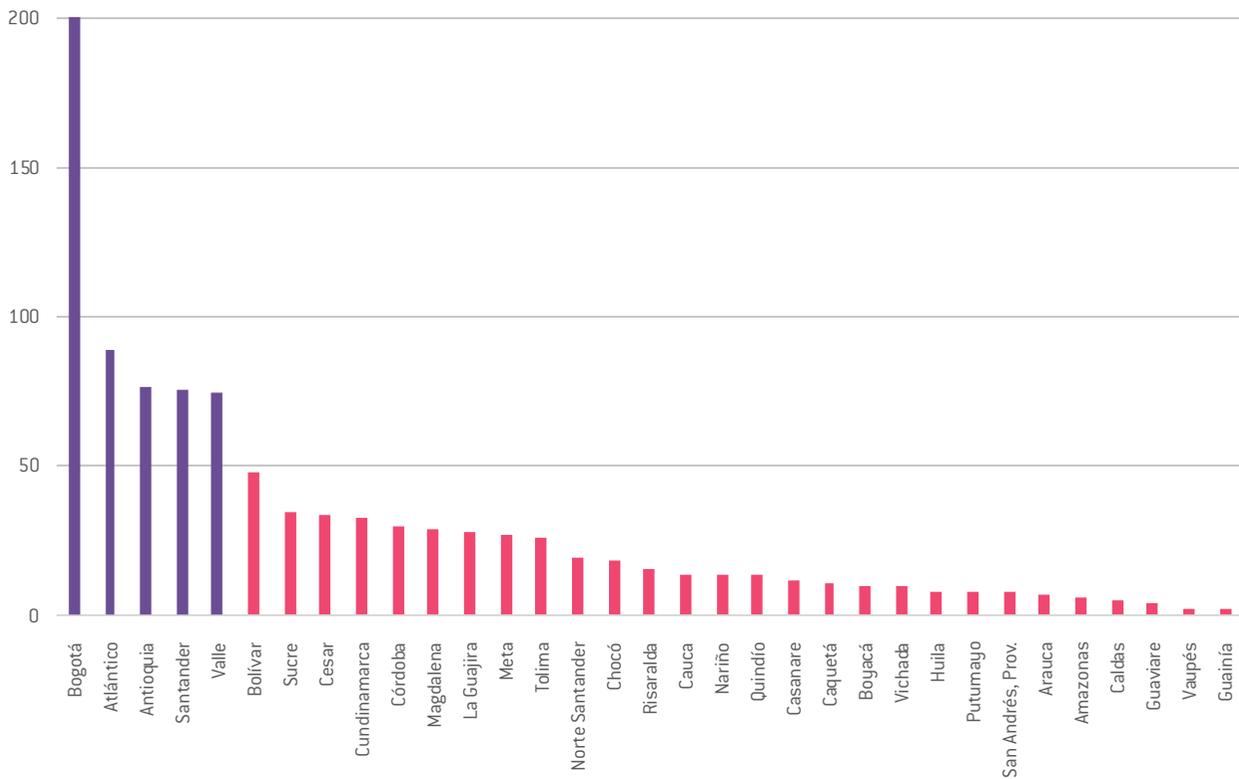
Además de los sistemas de información, los medios de comunicación desempeñan un papel clave a la hora de hacer seguimiento al fenómeno de la corrupción (Bhattacharyya y Hodler, 2015). El *Monitor Ciudadano de la Corrupción*, una iniciativa creada por Transparencia por Colombia, es el resultado de la identificación, sistematización, categorización y análisis de 967 hechos de corrupción reportados en 2.026 notas de prensa nacional y territorial publicadas entre 2016 y 2020.

Un aspecto interesante que se desprende de este informe es que el 53 % de los casos reportados se concentran en cinco departamentos: Bogotá, Atlántico, Antioquia, Santander y Valle del

Cauca (Gráfica 9). En primer lugar, es clave destacar que este resultado no indica que en estos departamentos ocurran más casos de corrupción; en su lugar, la publicación sugiere que en territorios con mayor grado de desarrollo económico e institucional las condiciones son favorables para el reporte de hechos de corrupción, en particular por la prevalencia de garantías de libertad de expresión y el acceso a medios de comunicación. Por el contrario, departamentos con mayores condiciones de pobreza, inequidad y violencia presentan dificultades para ejercer labores periodísticas garantizar la transparencia a través del acceso total a la información (Transparencia por Colombia, 2021).

Gráfica 9. Número de hechos de corrupción identificados en medios de comunicación por departamento. Colombia 2016-2020.

El 53 % de los casos denunciados de corrupción proviene de departamentos con mayor desarrollo económico e institucional, lo que coincide con mejores condiciones y garantías para la denuncia. Lo contrario ocurre en departamentos con altos niveles de pobreza.



Fuente: Transparencia por Colombia (2021).

Recomendaciones



Nueva recomendación



Recomendación relacionada



Recomendación priorizada



Ejecutar las acciones del documento CONPES 4083: Fortalecimiento del uso y la institucionalidad de las evaluaciones para la toma de decisiones en Colombia.

Dada la importancia del uso de las evaluaciones como parte del proceso de toma de decisiones, el DNP aprobó el CONPES 4083, Fortalecimiento del uso y la institucionalidad de las evaluaciones para la toma de decisiones en Colombia en mayo de 2022. Se recomienda implementar las acciones que este documento establece para fortalecer las evaluaciones; en particular:

- Ampliar la oferta de evaluaciones. La mayoría de las evaluaciones se realizan en la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del DNP a través de concurso de méritos, por lo cual se reconoce la necesidad de ampliar los mecanismos para llevarlas a cabo, por ejemplo mediante convenios con la academia.
- Brindar acceso a bases de datos. Mejorar el protocolo para que las evaluaciones tengan acceso oportuno a las bases de datos necesarias.
- Garantizar que las evaluaciones informen la toma de decisiones. Esta es la acción que el CPC considera de mayor importancia para mejorar el proceso de política pública en Colombia. En particular, es fundamental ejecutar la acción propuesta en el CONPES relacionada con alinear el ciclo de evaluación con el ciclo de inversión de manera que los resultados estén disponibles cuando se realiza la discusión de la priorización de presupuesto. Se considera también fundamental la acción relacionada con presentar un informe de fin de periodo de gobierno con los resultados de las evaluaciones que sirva como insumo para la construcción del siguiente Plan Nacional de Desarrollo.



Introducir revisión por pares de la evaluación de políticas públicas.

Además de ejecutar las acciones del documento CONPES 4083 para aumentar el número de evaluaciones y mejorar su pertinencia para las decisiones de política pública, es clave garantizar estándares de calidad adecuados. De acuerdo con OCDE (2020), el mecanismo

de control utilizado con mayor frecuencia para promover la calidad de las evaluaciones es la revisión por pares. Estos pueden tomar la forma de un panel o grupo de referencia que emite una revisión a la calidad técnica y contenido sustantivo de la evaluación.



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

CCE estructuró un sistema de indicadores del sistema de compra pública que evalúan aspectos como la eficiencia, la oportunidad de la contratación, la integridad y la transparencia. Además de estimar ahorros en costos y procesos administrativos, contar con indicadores revisa dos

y actualizados es particularmente importante para monitorear la competencia y la transparencia de las compras públicas. El CPC recomienda hacer una revisión anual de estos indicadores para asegurar que se consigan mayor eficiencia y ahorros en la contratación.



Establecer revisiones ex post de normas con carácter obligatorio.

En materia de revisión de regulaciones, Colombia ha implementado pasos en la dirección correcta. En primer lugar, 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). En segundo lugar, el Grupo de Modernización del Estado

del DNP, con apoyo metodológico del Banco Mundial, acompañó la realización de tres evaluaciones *ex post* en 2020, en las cuales participaron Invima, el Ministerio de Salud, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y el Ministerio de Transporte. Como resultado de la revisión, se ofrecieron recomendaciones sobre puntos específicos que la metodología plantea mejorar para su implementación.

Sin embargo, no existe la obligación de hacer revisiones *ex post* 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*) (OCDE, 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 sugiere establecer un mecanismo de revisión que asegure su efectividad y validez.



Establecer mecanismos para evaluar el rol de los entes de control y generar acciones para fortalecer su gestión contra la corrupción.

Según la Comisión de Expertos Anticorrupción, la existencia de controles excesivos crea incentivos perversos al introducir riesgos de captura de los organismos de control, selección adversa en contra de actores idóneos en el sector e ineficiencia administrativa (Fedesarrollo *et al.*, 2021).

De otro lado, para 2020, el presupuesto de los entes de control y fiscalía representó cerca del 0,77 % del PIB, aumentando entre 2019 y 2021 en un 22 %. En comparación con México, Alemania y Estados Unidos, este sector no solo se compone de más entidades, sino que presenta una alta multiplicidad en sus capas de funciones (Behar-Villegas *et al.*, 2022).

A continuación, se sugiere una lista de acciones para aumentar la efectividad de estas entidades. Algunas de estas fueron señaladas por la Comisión de Expertos Anticorrupción (Fedesarrollo *et al.*, 2021):

- Evaluar el impacto de las actuaciones realizadas por parte de los entes de control en materia de control de la corrupción, eficiencia del gasto público, impacto fiscal, gestión tributaria, entre otros. Los resultados obtenidos deberán utilizarse para reasignar funciones, reformar entidades o eliminarlas.
- Dividir las funciones de investigación y auditoría de la sanción fiscal en la Contraloría General de la República. Este informe sugiere que esta entidad se enfoque en la evaluación del gasto público y, en su lugar, delegue las facultades sancionatorias de la siguiente forma: a la Fiscalía, los indicios penales; a la Procuraduría, las faltas disciplinarias, y ante jueces especializados, aquellas de carácter fiscal.
- Eliminar las contralorías territoriales, las cuales han estado sujetas a escándalos de corrupción, y sea el ente nacional quien asuma sus funciones.
- Elevar la capacidad de investigación de los entes de control a través de la incorporación de ciencia de datos y el uso de convenios interadministrativos que permitan la libre movilidad e interoperabilidad de la información entre entidades.
- Definir esquemas de trabajo conjunto entre la Fiscalía, la Procuraduría, la Contraloría, la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) para enfocar esfuerzos en sectores y regiones críticas.
- Eliminar los cargos de provisionalidad en la Fiscalía para fortalecer el talento humano y la independencia de los fiscales.
- Establecer una metodología de criterios técnicos para la priorización de entes sujetos a control en cada vigencia a través de métodos cuantitativos y análisis de redes que eliminen el riesgo de manipulación política.
- Introducir criterios de mejora regulatoria cuando sea pertinente en las labores de estas entidades.

Implementar procesos de inteligencia de verificación y validación para contar con un sistema de compra pública que fortalezca la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas.

Distintas investigaciones coinciden en que la información que proviene del Secop I y II presenta errores como cédulas con múltiples formatos, errores de ortografía y digitación, falta de datos relevantes, entre otros (Datasketch, 2018; Transparencia por Colombia, 2021). Aunque la información suministrada por estos sistemas es relevante para generar investigaciones y promover la veeduría ciudadana, contar con información consistente y veraz permitirá identificar elementos como posibles conflictos de interés, relaciones entre contratistas y campañas electorales, bene-

ficiarios finales de las personas jurídicas y demás (Fedesarrollo *et al.*, 2021).

Para ello, es clave poner en marcha mecanismos de verificación y validación para mejorar la captura de la información hacia el futuro. En línea con lo anterior, se requiere, en primer lugar, implementar un sistema de gobernanza de datos dentro de la entidad que promueva, entre otros aspectos, el uso de técnicas de ciencia de datos y *big data*, con las que se puedan realizar validaciones basadas en grandes volúmenes de datos históricos.

Fortalecer el uso de la iniciativa privada en proyectos de asociaciones público-privadas (APP) para expandir el mecanismo a sectores distintos al de infraestructura de transporte.

El uso de APP en sectores distintos a la infraestructura es un mecanismo ampliamente utilizado por países de la región como Perú, que ha recurrido a esta alternativa para la construcción de hospitales, acueductos regionales, distritos de riego y espacios de recreación y cultura (Proinversión, 2022). En Colombia, el DNP ha liderado el proceso de expansión del mecanismo y, por ejemplo, en departamentos como Cundinamarca el proyecto de construcción del hospital de Fusagasugá se diseñó y estructuró a través de una APP.

Sin embargo, según el Registro Único de Asociaciones Público-Privadas (RUAPP), al 17 de mayo de 2022, de los 529 proyectos rechazados, desistidos, fallidos o desiertos, 509 corresponden a iniciativa privada. De otro lado, un 65 % de

los proyectos registrados en el cuarto trimestre de 2021 fueron rechazados, desistidos, fallidos o declarados desierto⁷ (DNP, 2022).

La baja adjudicación y contratación de los proyectos de iniciativa privada refleja que existen desafíos para profundizar el impacto de esta herramienta. Por ello es clave garantizar las condiciones para alinear los proyectos presentados por los privados con las necesidades del Gobierno nacional. Para ello, es clave realizar un estudio que identifique los principales cuellos de botella que están limitando este mecanismo y, por otro lado, reforzar el acompañamiento al proceso de presentación de proyectos de iniciativa privada (ver más en el capítulo *Infraestructura, transporte y logística*).

Adoptar buenas prácticas internacionales en materia de cabildeo.

La OCDE introdujo una serie de principios fundamentales para la transparencia e integridad en el cabildeo que corresponden a cuatro objetivos generales: (1) construcción de un marco justo y efectivo de apertura y acceso, (2) mejoramiento de la transparencia, (3) fomento de una cultura de integridad, y (4) mecanismos para la efectiva implementación, cumplimiento y revisión.

En su último reporte, la OCDE (2021b) evalúa la implementación por parte de los países miembros de estos principios bajo tres pilares: transparencia, integridad y acceso. En la Tabla 1 se resumen algunas buenas prácticas a nivel internacional en materia de cabildeo para cada uno de los tres pilares.

⁷ No todos los proyectos mencionados corresponden a transporte.

Tabla 1. Buenas prácticas internacionales en materia de cabildeo

Países	
I. Transparencia	<p><i>Lituania</i></p> <p>En Lituania el cabildeo está regulado en la Ley sobre la Actividad del Cabildeo, la cual entró en vigencia en 2001 y fue posteriormente reformada en 2003, 2017 y 2020. Como la mayoría de los países de la OCDE, Lituania tiene un organismo de supervisión, el <i>Chief Official Ethics Commission</i>, que monitorea el cumplimiento con la regulación de transparencia junto a un registro de cabilderos al que se puede acceder en línea.</p> <p>En la OCDE, Lituania es uno de los cuatro países que exigen transparencia en todas las ramas gubernamentales: ejecutiva, legislativa y judicial. Esta última es particularmente importante debido a que ha sido empleada cada vez más para abordar temas de política pública en la última década (Hirschl, 2011). También es uno de los siete países que proporcionan medidas de transparencia en todos los niveles de gobierno, incluyendo regional y municipal. A diferencia de la mayoría de países de la OCDE, que únicamente imponen la obligación de divulgación sobre los cabilderos, Lituania requiere que los servidores públicos también divulguen información sobre sus reuniones con cabilderos mediante el registro, “agendas abiertas”, y ante sus superiores.</p>
II. Integridad	<p><i>Canadá</i></p> <p>En 2008 se expidió la ley <i>Lobbying Act</i>, la cual modificó la estructura de la Oficina de Registro de Cabilderos, extendió los funcionarios públicos cobijados por la regulación e impuso medidas de “cooling-off”.</p> <p>Canadá es uno de los pocos países que tienen estándares específicos de integridad sobre cabildeo para los funcionarios públicos de ambas ramas. La ejecutiva está regulada bajo el <i>Prime Minister’s Guide on Open and Accountable Government (for ministers and ministers of state)</i> y la legislativa está regulada por el <i>Conflict-of-Interest Code for members of the House of Commons</i> y el <i>Ethics and Conflict of Interests Code for Senators</i>. También ha desarrollado estándares para los cabilderos con el <i>Lobbying Act</i> y el <i>Lobbyist’s Code of Conduct</i>.</p>
III. Acceso	<p><i>Reino Unido</i></p> <p>En Reino Unido el cabildeo está regulado por el <i>Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act</i> de 2014. El registro de cabilderos está monitoreado por el <i>Registrar of Consultant Lobbyist</i>, una oficina independiente financiada por el Gobierno y que reporta al Parlamento.</p> <p>De otro lado, para resolver la falta de conocimiento sobre oportunidades para participar, el Gobierno de Escocia mantiene una página web de consulta que incluye información de consultas realizadas y otras que están abiertas a la participación. También, dicho país publicó un “marco COVID-19 para la toma de decisiones”, revisado cada tres semanas, que detalla la respuesta gubernamental y ofrece información para las partes interesadas sobre oportunidades para participar en la formulación de políticas públicas, a través de una lista de puntos de contacto en todo el Gobierno.</p> <p>Finalmente, para ayudar a la evaluación de las partes interesadas, el Gobierno del Reino Unido incluye en sus reportes de consultación pública un breve resumen de los aportes recibidos por las partes interesadas, con análisis y resultados de sus propuestas.</p>

Fuente: OCDE (2021b).

III. POLÍTICA REGULATORIA

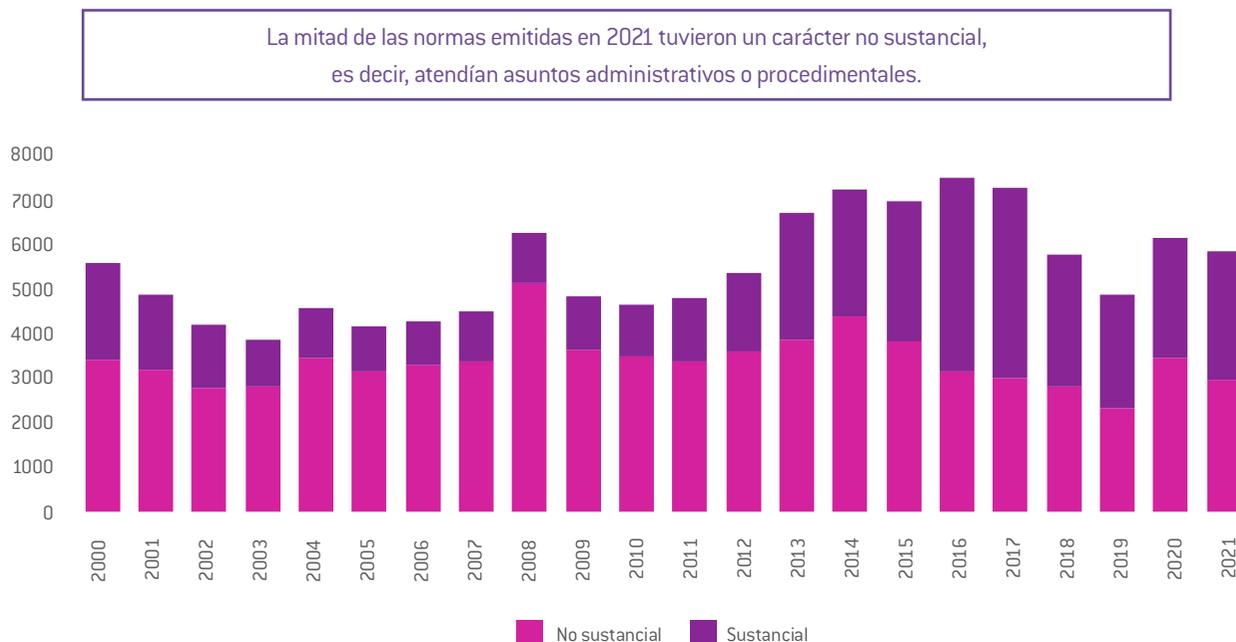
Un proceso regulatorio es fundamental, en primer lugar, para definir el objetivo de la regulación, es decir, qué conducta se quiere propiciar o evitar y, en segundo lugar, para establecer su impacto posterior. De esa manera se promueve la producción de regulación de calidad para minimizar posibles efectos no intencionados. De igual forma, el diseño de la regulación debe tener en cuenta el impacto sobre la economía en la sombra, ya que con frecuencia se produce regulación emitida teniendo como población objetivo el sector formal de la sociedad, con lo cual se crea un círculo vicioso de impacto desigual de la acción regulatoria del Estado.

La regulación de mala calidad afecta desproporcionalmente a pymes y a agentes regulados pequeños o informales que no tienen los recursos financieros y técnicos para cumplir las medidas. Además de este efecto desproporcionado sobre las pymes, existe evidencia empírica sobre el impacto de la regulación onerosa sobre la informalidad. Singh *et al.* (2012) señalan que, cuando las empresas se ven enfrentadas a regulación onerosa o débil, encuentran un incentivo para esconder sus actividades en labores sumergidas o clandestinas, lo que da lugar a sectores informales

grandes. Los autores hacen énfasis además en que las soluciones de política a este sector informal no deben concentrarse en incrementar el número de regulaciones, ya que esto no contribuye a reducir el tamaño de la economía sumergida.

La ausencia de un procedimiento estandarizado para emitir una regulación da lugar a que frecuentemente las regulaciones se diseñen sin un análisis previo del problema por resolver, sin considerar los objetivos precisos de la norma, sin evaluar las alternativas con las que cuenta el regulador o sin considerar los agentes heterogéneos que son impactados. Lo anterior da lugar a su vez a la proliferación de normas, lo cual configura un escenario complejo para ciudadanos y empresas en materia de cumplimiento. La regulación ineficiente genera demoras, incrementa los costos de transacción, dificulta la rendición de cuentas y es afrontada de manera desproporcional por las empresas pequeñas y los ciudadanos (World Economic Forum [WEF], 2018). Como muestra la Gráfica 10, durante los últimos 10 años se ha presentado una tendencia creciente en la producción de normas no sustanciales, definidas como aquellas de carácter administrativo o procedimental⁸.

Gráfica 10. Normas emitidas según carácter sustancial o no sustancial. Colombia, 2000-2021.



Fuente: Observatorio de Mejora Normativa, DNP.

⁸ Normas que contenían palabras claves como "aclaración", "asignaciones salariales", "autorización", "condecoración", "designa", "encargo", "escalas salariales", "honoros", "invitación", "nombramiento", "renuncia", "remuneración", "retiros", "vacaciones", entre otras.

Recomendaciones



Nueva recomendación



Recomendación relacionada



Recomendación priorizada



Implementar un programa de evaluación y modificación de la regulación basado en la medición de costos

Se ha estimado que un programa de simplificación normativa puede incrementar la productividad en 0,6% en promedio (Costa y Aubyn, 2012), lo cual es particularmente importante de cara a la reactivación económica. Hasta el momento, en Colombia se han emprendido estrategias de simplificación y eliminación de trámites con resultados significativos, pero se recomienda complementarlas con programas de desregulación basados en el análisis de costos de las normas.

Una evaluación permanente del acervo normativo permite monitorear las tendencias en materia de producción normativa e identificar aquellas áreas o entidades con mayor crecimiento en el número de regulaciones emitidas. Los programas de desregulación se basan generalmente en estimación de costos de la regulación, a través de aproximaciones que cuantifican las cargas administrativas y los tiempos requeridos para cumplir las normas.



Establecer una autoridad de coordinación y supervisión regulatoria.

En Colombia el DNP, a través del Grupo de Modernización del Estado, viene cumpliendo algunas funciones de coordinación y supervisión regulatoria. No obstante, siguiendo la experiencia de los países de la OCDE, se recomienda establecer una autoridad regulatoria que dependa directamente de la Presidencia de

la República ya que en la actualidad, además del DNP, diversas entidades tienen algún tipo de competencia en el proceso de producción normativa, como se observa en la Tabla 2. Esta fragmentación de responsabilidades puede traducirse en problemas de coordinación.

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

Entidad	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.

Las funciones principales de esta autoridad deberían ser:

- A. Coordinar y supervisar el proceso de producción normativa. En el caso colombiano, esto incluye coordinar la implementación definitiva del análisis de impacto normativo.
- B. Brindar apoyo técnico y capacitación a las entidades que producen regulación.

- C. Hacer escrutinio a la calidad de las propuestas regulatorias.
- D. Promover regulación de calidad y racionalizar el inventario.

La experiencia internacional revela que, en sistemas presidenciales como los de Estados Unidos, México y Corea del Sur, contar con una autoridad fuerte muy cercana al Ejecutivo y que dependa directamente del presidente ha sido clave para la política de mejora regulatoria.



Continuar y extender a otras áreas las iniciativas de simplificación de instancias de política pública para identificar oportunidades de racionalización.

Se recomienda continuar las iniciativas de simplificación que actualmente están en marcha y realizar metodologías similares que permitan identificar oportunidades de racionalización en otras instancias del Gobierno.

En particular, la Consejería Presidencial para la Competitividad y la Gestión Público Privada y Función Pública desarrollaron

el proyecto “Simplificación y optimización de las instancias del Gobierno nacional relacionadas con competitividad e innovación”, que permitió identificar duplicaciones en materia de objetivos y funciones en los espacios relacionados con competitividad. De la misma manera, DNP está adelantando una caracterización de las instancias de participación ciudadana (Clic Participativo)⁹.



Definir los criterios necesarios para la implementación del AIN en regulaciones diferentes a los reglamentos técnicos.

El CONPES 3816 de 2014 estableció que debía definirse un criterio de obligatoriedad para la implementación del AIN, dada la importancia de considerar los potenciales impactos de los proyectos de norma. En 2020, través del Decreto 1468¹⁰, el Gobierno nacional estipuló criterios específicos para la realización de AIN en el caso de los reglamentos técnicos. De esta forma se establecieron dos tipos de AIN que deberán ser usados dependiendo de las características de los actos administrativos: (1) AIN completo para reglamentos técnicos nuevos o para modificaciones más gravosas¹¹ que impacten a los regulados de manera im-

portante (se podrá apoyar en metodologías de evaluación tales como análisis costo-beneficio, costo-eficiencia y otros), y (2) AIN simple para modificaciones de menor impacto, que consiste en un documento que explica las mejoras introducidas frente a la situación actual.

También se recomienda que el AIN incluya la obligatoriedad de responder a los conceptos de abogacía de la competencia que emite la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) en caso de que se decida avanzar con el proyecto de norma, a pesar de implicar alguna restricción a la libre competencia.

⁹ Clic Participativo realizó un inventario y caracterización de las instancias de participación desde 1992 hasta 2020, en el que se detallan los objetivos, la composición y el alcance de las funciones, entre otros elementos. Esta iniciativa hace parte de un primer paso en una estrategia de racionalización de instancias que es sugerido por la Ley 1757 de 2015 y por el Plan Nacional de Desarrollo.

¹⁰ Por el cual se modifican parcialmente las secciones 2, 5 y 6 del Capítulo 7 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, en lo relativo a la aplicación del análisis de impacto normativo en los reglamentos técnicos.

¹¹ REI decreto incluye las siguientes definiciones:

“Más gravoso”: Situación en la que un reglamento técnico se hace más difícil de cumplir o se hace más exigente para los regulados, generando requisitos adicionales y/o costos adicionales para su cumplimiento. Se pueden presentar circunstancias gravosas entre los siguientes casos: (1) aumento de requisitos técnicos al producto; (2) cambios en procedimiento de evaluación de la conformidad de primera a tercera parte. “Menos gravoso”: Situación con la que un reglamento técnico se hace más fácil de cumplir para los regulados. Se pueden presentar circunstancias menos gravosas en tres casos: (1) cuando se eliminan algunos de los requisitos considerados obligatorios en el reglamento técnico original, sin que se pongan en riesgo el bienestar y la seguridad de la sociedad; (2) cuando se facilita la demostración de la conformidad con el reglamento técnico, es decir, se facilita el procedimiento de evaluación de la conformidad; (3) cuando se hagan precisiones o aclaraciones sobre la aplicación de los requisitos, sin hacerlos más exigibles.

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

En Colombia la obligación de publicar los proyectos no está unificada, y cada entidad lo hace en los medios y condiciones que considera, lo que en la práctica lleva a que frecuentemente los estándares de publicación y los tiempos ofrecidos para hacer co-

mentarios por parte de los interesados sean insuficientes. Aunque hay un periodo de publicación para proyectos regulatorios con firma presidencial, el CPC recomienda fijar estándares de publicación para otras normas.

   **Hacer obligatorio el uso del Sistema Único de Consulta Pública (Sucop) para centralizar los comentarios a los proyectos de norma publicados.**

El Sucop es una herramienta 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. Desde mayo de 2018, el DNP cuenta con este sistema para centralizar la consulta y facilitar la participación de ciudadanos y empresas en el proceso de producción normativa, y a partir de 2020 la plataforma se ha usado para iniciativas puntuales de simplificación

normativa en algunos sectores. Asimismo, desde mayo de 2021 se usa para recopilar comentarios ciudadanos sobre los documentos CONPES.

Se recomienda hacer obligatorio el uso del Sucop en todas las entidades emisoras de regulación y promover su consulta por parte del sector privado y los regulados en general. Al cierre de este informe, el Gobierno nacional estaba dando trámite a un proyecto de decreto que buscaba extender el uso de esta herramienta.



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 documento, existe evidencia de mejoras en productividad laboral y en el crecimiento económico de las economías con mejor regulación.	El CONPES 3816 definió estrategias para un horizonte de tres años. Se requiere reglamentar la 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 1.252 barreras y normas hasta junio de 2021.
Poner en marcha el Sistema Único de Consulta Pública (Sucop) para centralizar los comentarios a los proyectos de norma publicados.	2020	En 2020 el Sucop se utilizó para centralizar comentarios en la depuración del Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y en 2021 para la depuración de los sectores Función Pública, Planeación Nacional, agropecuario, pesquero y de desarrollo rural. Desde mayo de 2021 se usa para recopilar comentarios ciudadanos sobre los documentos CONPES.	Es importante hacer obligatorio su uso para el resto de regulaciones.
Evaluar el impacto de los subsidios, en particular de los puestos en marcha durante la emergencia económica.	2021	El DNP realizó evaluaciones de impacto de los programas Ingreso Solidario y Compensación del IVA.	Siguiendo estos ejemplos exitosos y puestos en marcha de manera ágil, se recomienda continuar un plan de evaluación de impacto para otros subsidios sociales.
Actualizar el sistema de indicadores del sistema de compra pública evaluando aspectos como la eficiencia, la oportunidad de la contratación y la transparencia.	2021	CCE había establecido en 2015 un sistema de indicadores que fue actualizado en 2021. Esta revisión es importante para monitorear la eficiencia, la competencia y la transparencia del sistema de compra pública.	El CPC recomienda hacer una revisión anual de estos indicadores.

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

Recomendación	Impacto esperado/observado	Actores involucrados	Observaciones
Consolidar el Registro Social de Hogares como un sistema integral de información sobre personas receptoras de subsidios y montos asignados.	La ausencia de un sistema integral de información dificulta la identificación del gasto.	Minhacienda, DNP y Congreso de la República	El Sisbén IV permite tener información más precisa sobre los destinatarios de subsidios sociales. Es necesario dar continuidad a los avances para completar el registro social ordenado por el Decreto 812 de 2020.
Definir criterios técnicos para la creación de un subsidio.	Garantizar los subsidios tenga justificación económica y se considere su impacto sobre la informalidad.	Minhacienda y DNP	Es clave definir la finalidad de los subsidios, sus posibles beneficiarios y los canales de ejecución.
Continuar evaluando los subsidios considerando su efectividad y eficiencia.	Asegurar que la inversión social cumpla los objetivos previstos y que el gasto social se focalice hacia la población más pobre y vulnerable	DNP	El DNP realizó y publicó evaluaciones de impacto de los programas Ingreso Solidario y Compensación del IVA en 2021.
Reformar la institucionalidad encargada de la selección de empleo público para lograr una provisión de empleo más eficiente que minimice los problemas de provisionalidad.	La dificultad de proveer cargos debido al costo y la duración de los concursos de mérito se convierte en un obstáculo para la planeación del empleo en el sector público.	Función Pública y CNSC	Es necesario contar con un sistema de provisión de cargos ágil y eficiente que evite los incentivos a la contratación directa por parte de las entidades.
Construir un sistema de información sobre contratos de prestación de servicios para hacer seguimiento y mejorar la gestión del empleo público.	La proliferación de este tipo de contratos puede favorecer el clientelismo y afectar la efectividad de las organizaciones públicas.	Función Pública y CCE	Sanabria <i>et al.</i> (2019) han propuesto crear categorías especiales en Secop II con el fin de identificar los contratos de prestación de servicios de manera desagregada.
Disponer los recursos suficientes y generar incentivos para lograr la implementación total y obligatoria del Secop II.	El Secop II ha traído numerosos beneficios al proceso de compras públicas en Colombia; en particular, favoreciendo la transparencia al mejorar la información disponible (ver capítulo Corrupción) y consiguiendo reducciones en costos.	CCE y MinTIC	Si bien los avances realizados en materia de compra pública gestionada a través del Secop II son cruciales, es clave acelerar el proceso de implementación en territorios como los evidenciados en este capítulo.

Recomendación	Impacto esperado/observado	Actores involucrados	Observaciones
Presentar y aprobar un acto legislativo para modificar el sistema de financiamiento de las campañas electorales y aumentar la participación estatal en los gastos de las contiendas políticas.	Disminuir la probabilidad de recibir ingresos ilegales, generar condiciones de equidad en las contiendas electorales y reducir los incentivos a generar relaciones clientelistas.	Congreso de la República, Consejo Nacional Electoral y Mininterior	Es clave que los porcentajes de financiamiento público no superen el 70%.
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 la transparencia en la competencia, la rendición de cuentas y el manejo de riesgo.	CCE	Se recomienda hacer una revisión anual de los indicadores para asegurar que se consigan mayor eficiencia y ahorros en la contratación.
Establecer revisiones ex post de normas con carácter obligatorio.	Revisar el inventario normativo para identificar aquellas regulaciones que han perdido vigencia, son innecesarias o se contraponen a otras normas.	Grupo de Modernización del Estado de DNP y Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas de DNP	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.
Implementar procesos de inteligencia de verificación y validación para contar con un sistema de compra pública que fortalezca la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas.	Mejorar la calidad de la información del sistema de compra pública con la que se pueda realizar monitoreo y control ciudadano.	CCE y Minhacienda	Se sugiere instaurar un sistema de gobernanza de datos que permita hacer validaciones internas.
Implementar un programa de evaluación y modificación de la regulación basado en la medición de costos.	Asegurar costo-eficiencia y pertinencia de las regulaciones vigentes.	Subdirección General Sectorial de DNP, Grupo de Modernización del Estado de DNP y sector privado	En Colombia se han puesto en marcha estrategias de simplificación y eliminación de trámites, pero se recomienda establecer programas de desregulación basados en el análisis de costos de las normas.
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	La experiencia internacional muestra que en sistemas presidenciales una autoridad que dependa directamente del presidente ha sido clave para la política de mejora regulatoria.

Recomendación	Impacto esperado/observado	Actores involucrados	Observaciones
Continuar y extender a otras áreas las iniciativas de simplificación de instancias de política pública.	Identificar oportunidades de racionalización.	DNP y Presidencia de la República	El proyecto "Simplificación y optimización de las instancias del Gobierno nacional relacionadas con competitividad e innovación" permitió identificar duplicaciones en objetivos y funciones en espacios relacionados con competitividad.
Definir los criterios necesarios para la implementación del AIN en regulaciones diferentes a los reglamentos técnicos.	Considerar los potenciales impactos positivos y negativos que tiene una alternativa de intervención, sea sobre los regulados o sobre otros actores (OCDE, 2016).	Grupo de Modernización del Estado de DNP y Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República	El Gobierno nacional definió criterios específicos para la realización de AIN en el caso de los reglamentos técnicos. Se recomienda definir los criterios necesarios para el resto de regulaciones.
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 Modernización del Estado de DNP	La obligación de publicar los proyectos no está unificada, y cada entidad lo hace en los medios y condiciones que considera apropiados.
Hacer obligatorio el uso del 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.	Grupo de Modernización del Estado de DNP y Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República con participación del sector privado	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.

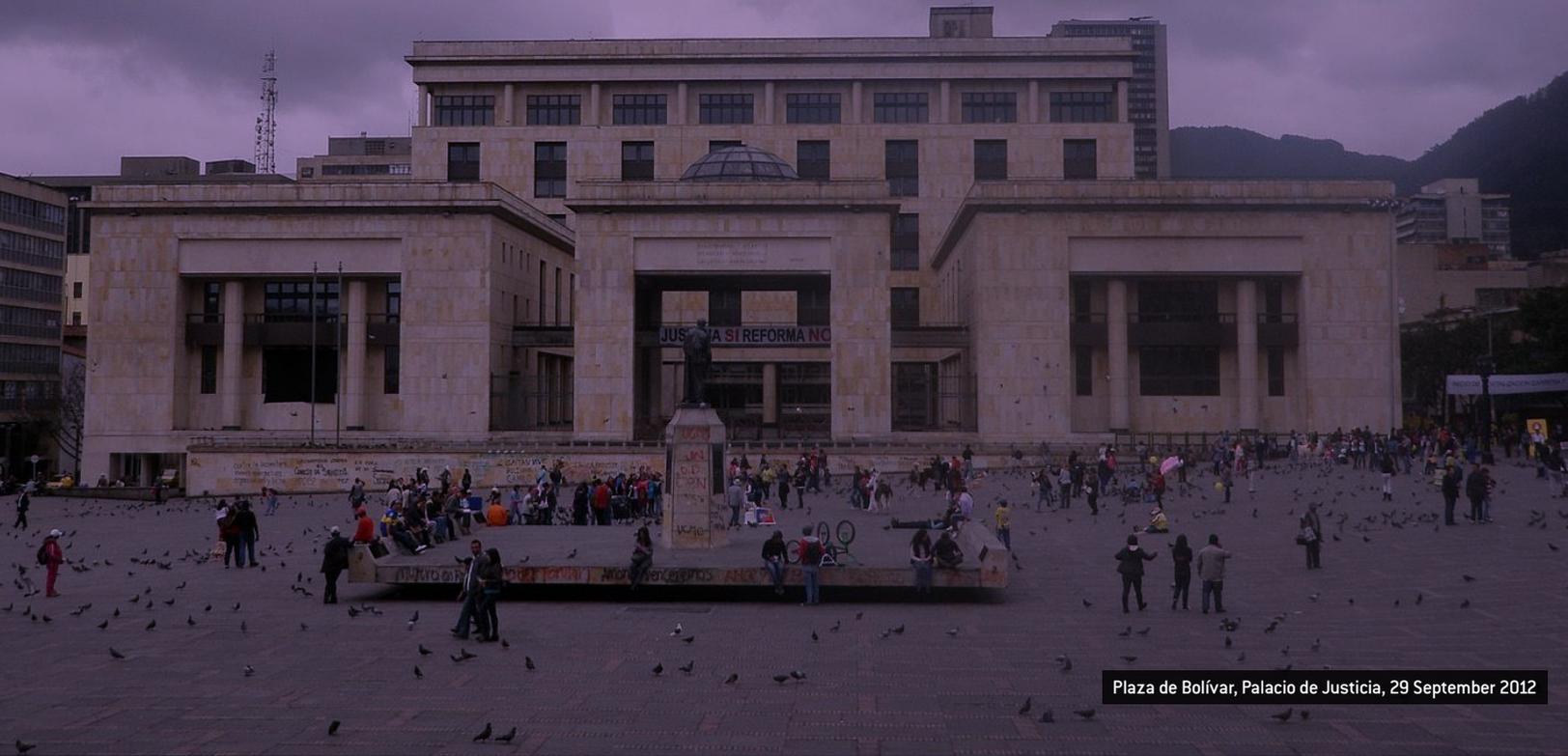
Nuevas recomendaciones

Recomendación	Impacto esperado/observado	Actores involucrados	Observaciones
Establecer un presupuesto bianual para favorecer la planeación de gasto público a un mayor plazo que el actual.	Permitir una mejor alineación entre las decisiones de gasto incorporadas en el presupuesto y la ejecución presupuestal.	Minhacienda	Un ajuste a la temporalidad actual del PGN requiere la modificación del Estatuto Orgánico del Presupuesto.
Articular la creación y existencia de rentas de destinación específica con los resultados de sus evaluaciones y analizar su eventual eliminación.	Aumentar la eficiencia asignativa y redistribuir recursos a programas y políticas realmente efectivos.	MinHacienda y DNP	Es esencial fortalecer los procesos de seguimiento al cumplimiento de los objetivos a donde se destinan estos instrumentos
Modificar la normatividad existente en materia de contratación pública de tal forma que se simplifique y se promueva la competencia.	Fortalecer la competencia en la contratación pública.	CCE	Esta ley debería definir explícitamente lo que puede hacerse de forma competitiva y lo que se debe realizar por contratación directa.
Ejecutar las acciones del documento CONPES 4083, Fortalecimiento del uso y la institucionalidad de las evaluaciones para la toma de decisiones en Colombia.	Mejorar el proceso de política pública a través de la incorporación de evaluaciones.	Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas de DNP	Se requiere ampliar la oferta de evaluaciones y garantizar que estas últimas informen la toma de decisiones.
Introducir revisión por pares de la evaluación de políticas públicas.	Asegurar calidad de las evaluaciones.	Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas de DNP	Las evaluaciones pueden tomar la forma de un panel o grupo de referencia.
Establecer mecanismos para evaluar el rol de los entes de control y generar acciones para fortalecer su gestión contra la corrupción.	Aumentar la efectividad de estas entidades, promover la transparencia y disminuir el riesgo de corrupción.	Contraloría General de la República y rama judicial	En el corto plazo es clave trabajar en la efectividad investigativa de las entidades. Sin embargo, se sugiere en el mediano plazo optar por una división entre las funciones sancionatorias e investigativas.
Fortalecer el uso de la iniciativa privada en proyectos de asociaciones público-privadas (APP) para expandir el mecanismo a sectores distintos al de infraestructura de transporte.	Garantizar las condiciones para alinear capacidades del sector privado con las necesidades del Gobierno nacional.	DNP	El uso de APP en sectores distintos a la infraestructura es un mecanismo ampliamente utilizado por países de la región como Perú.
Adoptar buenas prácticas internacionales en materia de cabildeo.	Construcción de un marco justo y efectivo de apertura y acceso, mejoramiento de la transparencia y fomento de una cultura de integridad.	Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República	La OCDE recomienda una serie de principios fundamentales para la transparencia e integridad en el cabildeo.

REFERENCIAS

- 1 Amin, M. y Soh, Y. (2020). *Does Greater Regulatory Burden Lead to More Corruption? Evidence Using Firm-Level Survey Data for Developing Countries*. The World Bank Economic Review.
- 2 Attanasio, O., Cardona-Sosa, L., Medina, C. y Meghir, C. (2021). Long Term Effects Of Cash Transfer Programs In Colombia (Cowles Foundation Discussion Paper N.º 2293).
- 3 Banco Mundial. (2022). *The Future Of Government: Reimagining Government For Good*. Governance Global Practice
- 4 Behar-Villegas, E. (2021). *Eficiencia estatal, narrativas y el Estado emprendedor, estudio de caso sobre malgasto público*. Visión Colombia 2022.
- 5 Behar-Villegas, E., Sanabria-Pulido, P. y Hasselbrinck-Macias, P. (2022). *Las "tas", antes de control y fiscalía en cifras: politización e ineffectividad en la gestión pública entre múltiples capas de control* (Documento de Trabajo 87). Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo; Universidad de los Andes.
- 6 Bernal, R., Villar, L., Salazar, N., González, J., Henao, J., Junguito, R., Meléndez, M., Montenegro, A., Ramírez, J. y Uribe, J. (2018). *Comisión del Gasto y la Inversión Pública. Informe final*. Fedesarrollo.
- 7 Bertot, J., Jaeger, P. y Grimes, J. (2010). Using ICTS to Create a Culture of Transparency: E-Government and Social Media as Openness and Anti-Corruption Tools for Societies. *Government Information Quarterly*, 27, 264-271.
- 8 Bhattacharyya, S. y Hodler, R. (2015). Media freedom and democracy in the fight against corruption. *European Journal of Political Economy*, Elsevier, 39(C), 13-24.
- 9 BID. (2014). *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina* (2004-13). BID.
- 10 BID. (2018). *Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. BID.
- 11 BID. (2021). *Servicios públicos y gobierno digital durante la pandemia: Perspectivas de los ciudadanos, los funcionarios y las instituciones públicas*. BID.
- 12 Bolívar, M. (2001). El presupuesto público plurianual. *Boletín de Lecturas Sociales y Económicas*, 7(34). Pontificia Universidad Católica Argentina Santa María de los Buenos Aires; Facultad de Ciencias Sociales y Económicas.
- 13 Bracking, S. (2018). Corruption & State Capture: What Can Citizens Do? *Journal of the American Academy of Arts and Sciences*, 147(3), 169-183.
- 14 CAF. (2015). *Un Estado más efectivo. Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas*. CAF.
- 15 CCE. (2022). *Informe de Gestión Institucional 2021*. https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/files_2020/informe_de_gestion_2022_2.pdf
- 16 CCE y BID. (2018). *Evaluación del Sistema de Compras Públicas de Colombia, Metodología MAPS versión 2017*.
- 17 Celentania, M. y Ganuzab, J.-J. (2002). Corruption and competition in procurement. *European Economic Review*, 46(7), 1273-1303.
- 18 Cepal. (2007). *Manual de presupuesto plurianual*. https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5497/S0701969_es.pdf
- 19 Cepal. (2021). *Gobierno abierto y ciudadanía en el centro de la gestión pública: selección de artículos de investigación*.
- 20 Chaitanya, K. y Cooray, A. (2017). Transparency Pays? Evaluating the Effects of the Freedom of Information Laws on Perceived Government Corruption. *Journal of Development Studies, Taylor & Francis Journals*, 53(1), 116-137.
- 21 Compte, O. y Lambert-Mogiliansky, A. (2005). Corruption and Competition in Procurement Auctions. *The RAND Journal of Economics*, 36(1), 1-15.
- 22 Costa, L. y Aubyn, M. (2012). *The Macroeconomic Effects of Legal-Simplification Programmes*. School of Economics and Management; Technical University of Lisbon.
- 23 Datasketch. (2018). *Especiales: La letra menuda*. <http://especiales.datasketch.co/contratos-colombia/>
- 24 Decreto 1595. (2015). *Por el cual se dictan normas relativas al Subsistema Nacional de la Calidad y se modifica el Capítulo VII y la Sección 1 del Capítulo VIII del Título I de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, Decreto número 1074 de 2015, y se dictan otras disposiciones*.
- 25 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*.
- 26 Decreto 518. (2020). *Por el cual se crea el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*.
- 27 Decreto 812. (2020). *Por el cual se crea el Registro Social de Hogares y la Plataforma de Transferencias Monetarias y se dictan otras disposiciones para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad económica en todo el territorio nacional dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*.
- 28 Decreto 1468. (2020). *Por el cual se modifican parcialmente las Secciones 2, 5 y 6 del Capítulo 7 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, en lo relativo a la aplicación del análisis de impacto normativo en los reglamentos técnicos*.
- 29 DNP. (2022). *Lineamientos de política en gestión presupuestal para mejorar la eficiencia del gasto público* (Borrador de documento CONPES).
- 30 Fazekas, M y Kocsis. (2016). *Uncovering High-Level Corruption: Cross-National Corruption Proxies Using Government Contracting Data* (European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building Working Paper N.º 46).

- 31 Fedesarrollo, MOE, Dejusticia y Transparencia por Colombia. (2021). *Recomendaciones para combatir la corrupción en Colombia, Comisión de Expertos Anticorrupción*.
- 32 Función Pública. (2021). *Plan Anual de Vacantes*.
- 33 Gallego, J., Hoffmann, B., Ibararán, P. M., Pecha, C., Romero, O., Stampini, M. V. y Vera-Cossio, D. (2021). *Impactos del programa Ingreso Solidario frente a la crisis del COVID-19 en Colombia* (Nota técnica del BID 2162).
- 34 Gallego, J., Prem, M. y Vargas, J. F. (2020). *Corruption in the times of pandemia* (LACEA Working Paper Series N.o 0044).
- 35 Hellman, J., Jones, G. y Kaufmann, D. (2000). *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition Economies*.
- 36 Hirschl, R. (2011). The Judicialization of Politics. En: R. Goodin (Ed.), *The Oxford Handbook of Political Science* (pp. 253-274). Oxford University Press.
- 37 Kaufmann, D., Kraay, A. y Zoido-Lobato, P. (1999). *Governance Matters* (World Bank Policy Research, Working Paper 2196).
- 38 Ley 617. (2000). *Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional*.
- 39 Ley 1960. (2019). *Por la cual se modifican la Ley 909 de 2004, el Decreto Ley 1567 de 1998 y se dictan otras disposiciones*.
- 40 L'Observatoire de l'administration publique. (2011). *Fiscal Governance in Canada: A Comparison of the Budget Practices and Processes of the Federal Government and the Governments of the Provinces and Territories*.
- 41 Marcel, M., Guzmán, M. y Sanginés, M. (2014). *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*. BID.
- 42 Medellín, J., Saavedra, V. y Zuleta, M. M. (2018). *Fortalecimiento del sistema de compra pública para reducir el riesgo de corrupción*.
- 43 Meléndez, M. (2020, 25 de febrero). *Para el análisis de la eficiencia del gasto público en Colombia*. Foco Económico. <https://focoeconomico.org/2020/02/25/para-el-analisis-de-la-eficiencia-del-gasto-publico-en-colombia/>
- 44 Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020). *Anexo Mensaje Presidencial Presupuesto General de la Nación 2022*. https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-170009%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased
- 45 Naciones Unidas. (2021). *United Nations E-Government Survey 2020*.
- 46 OCDE. (2010a). *Better Regulation in Europe: United Kingdom*. OECD Publishing.
- 47 OCDE. (2010b). *OECD Reviews of Regulatory Reform: Australia*. OECD Publishing.
- 48 OCDE. (2014a). *Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: Más allá de la simplificación administrativa*. OECD Publishing.
- 49 OCDE. (2014b). *Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance*. OECD Publishing.
- 50 OCDE. (2016). *Colombia. Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo*. OECD Publishing.
- 51 OCDE. (2018). *Análisis ex post de la regulación: prácticas y lecciones de países de la OCDE*. OECD Publishing.
- 52 OCDE. (2019). *Estudios Económicos de la OCDE: Colombia. Visión general*. OECD Publishing.
- 53 OCDE. (2020). *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experience*. OECD Publishing.
- 54 OCDE. (2021a). *Government at a Glance 2021*. OECD Publishing.
- 55 OCDE. (2021b). *Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access*. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/lobbying-in-the-21st-century_c6d8eff8-en
- 56 Proinversión. (2022). *Reporte del proceso de promoción de la inversión privada*.
- 57 Roseth, B., Reyes, A. y Santiso, C. (2018). *Fin del trámite eterno: ciudadanos, burocracia y gobierno digital*. BID.
- 58 Sanabria, P.P. (2015). *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones*. Ediciones Uniandes.
- 59 Sanabria, P. (2016). *De la recomendación a la acción: cómo poner en marcha un modelo de gestión estratégica del talento humano para el sector público colombiano*. Ediciones Uniandes.
- 60 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.
- 61 Singh, A., Jain-Chandra, S. y Mohammad, A. (2012). *Inclusive growth, institutions, and the underground economy* (Documento de trabajo 12/47). FMI.
- 62 Tomar, L., Guichenev, W., Kyarisiima, H. y Zimani, T. (2016). *Big Data in the Public Sector. Selected Applications and Lessons* (Discussion Paper N.o IDB-DP-483).
- 63 Transparencia Internacional. (2019). *Barómetro Global de la Corrupción (BGC): América Latina y el Caribe. Opiniones y experiencias de los ciudadanos en materia de corrupción*.
- 64 Transparencia por Colombia. (2019). *Primer informe de análisis de la plataforma Elecciones y Contratos*.
- 65 Transparencia por Colombia. (2021). *Así se mueve la corrupción. Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia*.
- 66 UNDOC. (2013). *Good practices in ensuring compliance with article 9 of the United Nations Convention against Corruption*.
- 67 WEF. (2018). *The Global Competitiveness Report 2018–2019*. Foro Económico Mundial.
- 68 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*. BID.



Plaza de Bolívar, Palacio de Justicia, 29 September 2012



Un policía campesino tras una armadura del ESMAD, 29 August 2013