



EFICIENCIA DEL ESTADO



Tecnología futurista para la justicia, concepto de juicio de ley. Inteligencia artificial (IA), aprendizaje automático para negocios de derecho. Abogado de IA. La mano sostiene cubos de madera con símbolos de IA sobre un fondo gris inteligente.



INTRODUCCIÓN

1

CONFIANZA EN EL GOBIERNO

2

PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

3

CAPACIDADES ESTATALES

4

SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

5

BIBLIOGRAFÍA

6



MAPA DE UBICACIÓN



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

PERFIL DE COLOMBIA EN MATERIA DE EFICIENCIA DEL ESTADO

Tema	Indicador	Valor Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Valor OCDE	Fuente
Confianza en el Gobierno	Confianza alta y moderadamente alta en el Gobierno nacional	20,5 %	--	--	41,36 %	OECD Government at a Glance (2023)
	Confianza alta y moderadamente alta en el Gobierno local	21,77 %	--	--	46,85 %	OECD Government at a Glance (2023)
	Confianza alta y moderadamente alta en servidores públicos	19,9 %	--	--	50,22 %	OECD Government at a Glance (2023)
Decisiones regulatorias	Evaluación ex post (de 0 a 4)	0,4	4 de 4	México (1,9)	1,2	OECD Government at a Glance (2023)
	Calidad de la regulación (de -2,5 a 2,5)	0,22	4 de 17	Chile (0,95)	1,19	World Governance Indicators (2021)
	Indicador de carga regulatoria (de 0 a 7) ¹	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)	477	6 de 10	Brasil (180)	--	Índice de burocracia en América Latina (2022) - 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)
Gobierno abierto y transparencia	Gobierno digital	0,72	5 de 17	Argentina (0,81)	0,87	ONU (2022)
	Índice de transparencia del presupuesto (de 0 a 100)	50	9 de 15	México (82)	65,7	International Budget Partnership (2021)

1. 7 significa menor percepción de carga regulatoria.

1 INTRODUCCIÓN

Impulsar un crecimiento sostenible e incluyente requiere la consolidación de un Estado confiable, capaz e innovador que dé respuesta a los requerimientos y necesidades de los ciudadanos. En América Latina, los niveles de confianza y la satisfacción ciudadana con los servicios y bienes públicos son bajos, lo que puede debilitar la legitimidad del Estado y su capacidad de actuar eficazmente². Las mayores aspiraciones de una creciente clase media, sumadas a la persistencia de desafíos socioeconómicos, han provocado una creciente desconexión entre los ciudadanos y el Estado que, como lo señala la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2021b), debilita el contrato social en la región.

En los últimos años, Colombia ha dado pasos significativos en diferentes frentes que apuntan a conseguir un Estado más eficiente y confiable. El despliegue del Sistema Electrónico de Contratación Pública II (Secop II) y la Tienda Virtual del Estado Colombiano, plataformas transaccionales que permiten hacer contratación en línea, ha permitido mejorar sustancialmente el registro de compras públicas y obtener ahorros en estos procesos. Por su parte, en materia de gasto público, se han conseguido

mejoras en el Sisbén y avances en el Registro Social de Hogares para tener información más precisa sobre los destinatarios de los subsidios sociales y mejorar la focalización del gasto.

Las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 reconocen la importancia de construir vínculos de confianza entre a ciudadanía y el Estado e incluyen una línea relacionada con la recuperación de la confianza³, que busca mejorar “la relación de las instituciones públicas con la ciudadanía, buscando cumplir con sus expectativas y dar respuestas oportunas a problemas sociales complejos”. Será crucial consolidar estos vínculos para conseguir un entorno propicio para el crecimiento, que iguale oportunidades y fomente el bienestar garantizando el acceso oportuno y efectivo a los derechos ciudadanos.

Este capítulo se divide en tres secciones que exploran la relación entre diferentes aspectos relacionados con la eficiencia del Estado y la confianza, alrededor de tres secciones: (1) la confianza en el Gobierno, (2) el proceso de toma de decisiones públicas, y (3) las capacidades estatales para conseguir un Estado ágil, capaz y confiable.

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

3. Catalizador 5. Fortalecimiento institucional como motor de cambio para recuperar la confianza de la ciudadanía y el fortalecimiento del vínculo Estado-ciudadanía. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

2 CONFIANZA EN EL GOBIERNO

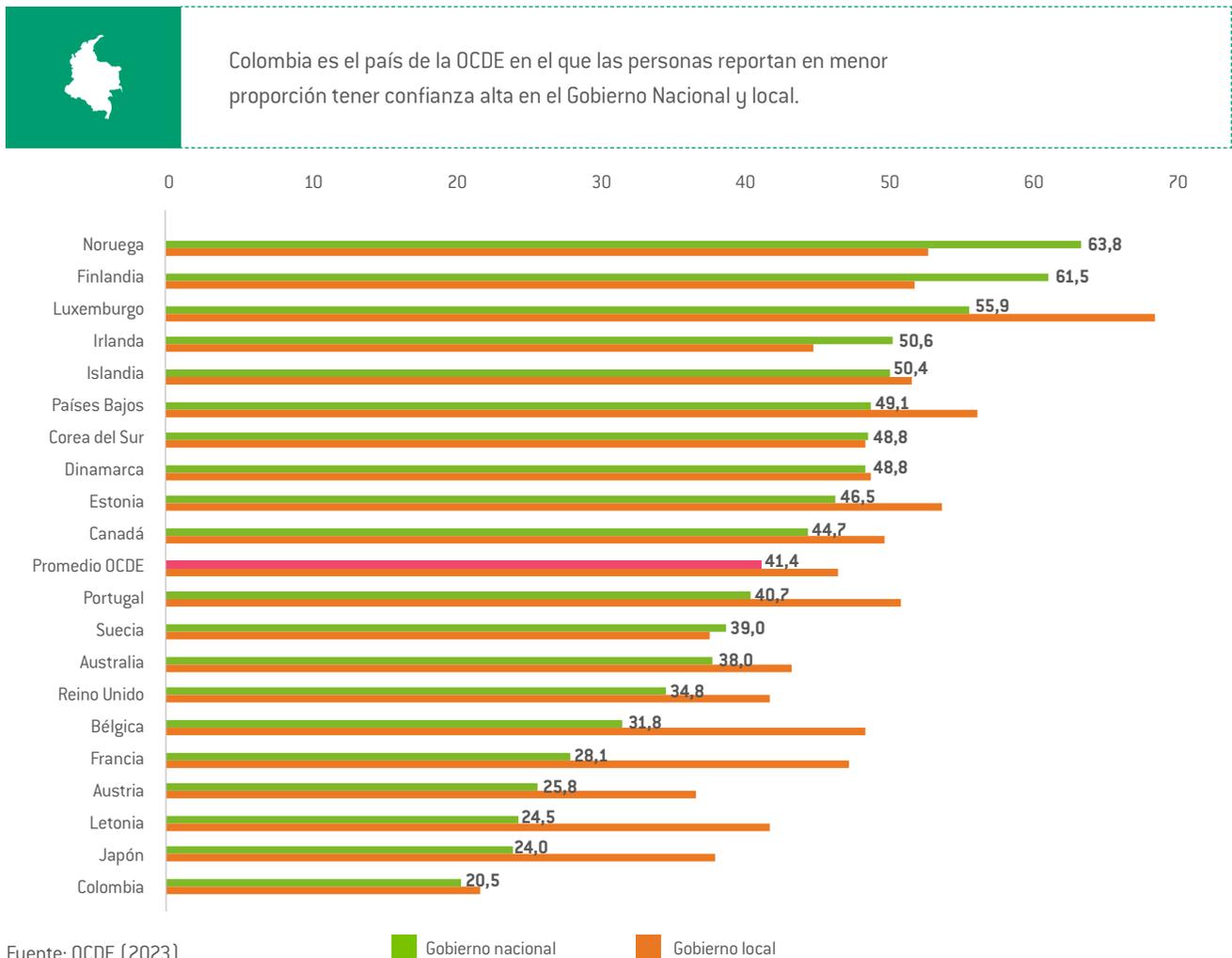
La confianza es un factor clave para el funcionamiento efectivo del Estado (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2022). Por el contrario:

- La falta de confianza por parte de los ciudadanos hacia el Gobierno puede llevarlos a preferir la provisión privada de bienes públicos como seguridad, educación y salud, en lugar de pagar impuestos y demandar una provisión pública de calidad.
- La desconfianza del Estado hacia los ciudadanos reduce su capacidad para satisfacer las necesidades ciudadanas y empresariales, dificultando el desarrollo de un entorno propicio para el crecimiento y la inversión.

Asimismo, la confianza en el Gobierno es un determinante de la cohesión social. Las relaciones de confianza entre ciudadanos, Estado y empresas favorecen una senda de crecimiento inclusivo al fomentar la inversión, la capacidad emprendedora y la innovación. Esto señala la importancia de la confianza como factor clave de la productividad y, por ende, del crecimiento económico y bienestar de los ciudadanos.

De acuerdo con los resultados de la Encuesta sobre Confianza de la OCDE, en Colombia solo el 20,5 % de las personas reporta tener un nivel de confianza alto o moderadamente alto en el Gobierno nacional, y aunque en el Gobierno local se reporta una confianza levemente mayor (21,8 %), es notablemente inferior al resto de países OCDE.

Gráfica 1. Porcentaje de personas que indican una confianza alta o moderadamente alta en los Gobiernos nacional y local. Colombia y países de la OCDE, 2021.



La confianza está relacionada con la fortaleza del Estado y su capacidad para hacer cumplir contratos, robustecer los derechos de propiedad y llevar a cabo sus funciones (BID, 2022). Asimismo, la literatura relaciona la habilidad de un Gobierno para alcanzar sus objetivos con mayores registros de crecimiento económico y de provisión de bienes públicos. En cambio, la ausencia de capacidades para incrementar el recaudo y promover el funcionamiento de los mercados explica la persistencia de Estados débiles (Besley y Persson, 2010).

Cuando el Estado es débil, tiene baja capacidad de control, es fácilmente capturado por grupos de interés o es poco efectivo y se fomentan prácticas por fuera de la esfera insti-

tucional formal y legal. Por ejemplo, la regulación onerosa y débil se ha vinculado con un aumento de la economía sumergida o clandestina (legal e ilegal), y se ha encontrado evidencia de que aquellos Gobiernos con limitada fortaleza institucional tienden a responder con aumentos en las regulaciones⁴. Si bien no hay evidencia sobre la fortaleza del Gobierno y su capacidad de proveer bienes y servicios para los ciudadanos, cabe observar que en Colombia el tamaño del Estado (medido como el gasto público como proporción del producto interno bruto [PIB]) ha crecido en los últimos años, de manera que ahora se ubica por encima del promedio de América Latina (Gráfica 2).

Gráfica 2. Gasto público como proporción del PIB. Colombia y países de referencia, 2021.



Fuente: Banco Mundial (2023).

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

3 PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

DECISIONES REGULATORIAS

La política regulatoria determina el proceso para diseñar, emitir y evaluar las regulaciones y reglas de juego de la sociedad, por lo que contar con un adecuado proceso regulatorio equivale a contar con una toma de decisiones que propicia los resultados sociales deseados. Para dicho fin, es preciso llevar a cabo un análisis previo sobre los impactos de las disposiciones normativas en la ciudadanía, así como utilizar evidencia y fomentar la participación de distintos actores.

De otro modo, esto es, si las regulaciones se diseñan sin un análisis previo del problema por resolver, sin considerar los objetivos precisos de la norma o sin evaluar las alternativas con las que cuenta el regulador, se podría dar un escenario propicio para la proliferación de regulaciones o de elaboración de normas poco efectivas, al tiempo que se genera una carga regulatoria difícil de asumir para los ciudadanos y las empresas. Así pues, una ineficiencia en este sentido puede dar lugar a demoras, incrementar los costos de transacción, dificultar la rendición de cuentas e implicar cargas que a las empresas pequeñas les podría costar enfrentar dadas sus capacidades relativamente menores (World Economic Forum [WEF], 2018). En ese sentido, 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.

Dado lo anterior, llama la atención que, según datos del Observatorio de Mejora Normativa del Departamento Nacio-

nal de Planeación (DNP, s. f.), durante los últimos 10 años (entre 2013 y 2022), en promedio, la mitad de las normas publicadas a nivel nacional en el *Diario oficial*, es decir, aquellas expedidas por las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional, hayan tenido un carácter no sustancial. Esto significa que atendían asuntos administrativos o procedimentales⁵.

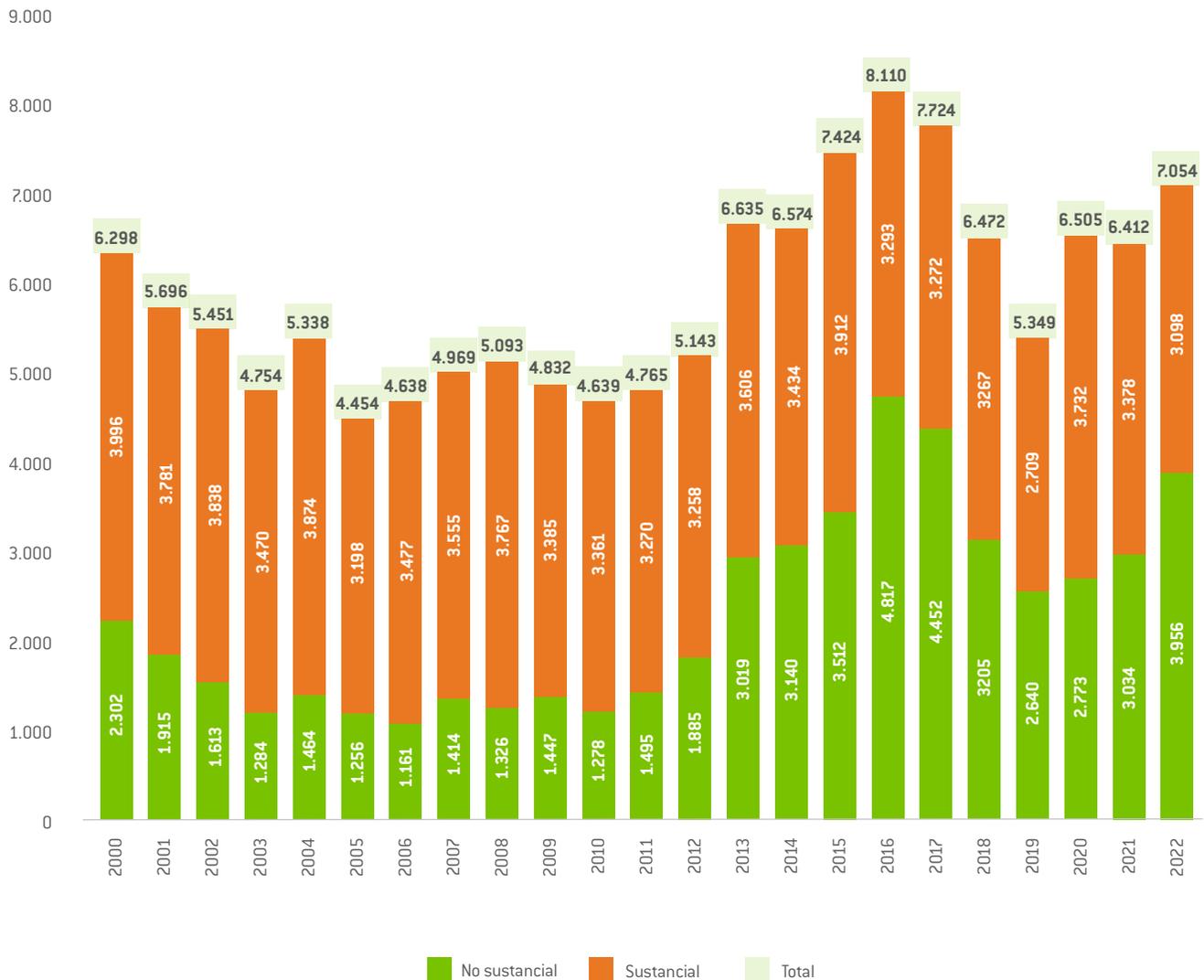
La confianza ejerce un rol fundamental en la generación de regulación en una sociedad ya que un ambiente de baja confianza puede hacer que los ciudadanos y las empresas exijan más normas. En efecto, BID (2022) encuentra que la desconfianza de las empresas está asociada con requisitos más estrictos para iniciar y ampliar los negocios.

Además de propiciar un ambiente regulatorio complejo, la relación entre el proceso regulatorio y la confianza tiene consecuencias sobre las políticas públicas y sus efectos sobre la sociedad. Si los ciudadanos y las empresas no confían en el Gobierno ni en sus disposiciones, se afectará su cumplimiento, lo que hará que el proceso regulatorio en general sea menos efectivo (OCDE, 2015). En cambio, la adopción de buenas prácticas de mejora en este ámbito contribuye a la legitimidad de las normas emitidas al incluir disposiciones para la correcta identificación del problema por regular, el diseño y la redacción de las regulaciones, el involucramiento de los regulados a través de mecanismos efectivos de consulta pública, la revisión de calidad y la participación ciudadana.

5. Esta clasificación fue realizada por el DNP a partir de los diarios oficiales a través de un proceso de análisis de textos. Para más información sobre el proceso ver DNP (s. f.).

Gráfica 3. Normas emitidas según carácter sustancial o no sustancial. Colombia, 2000-2022.

En 2022 el 56,1 % de las normas emitidas tuvieron un carácter no sustancial, es decir, atendían asuntos procedimentales o administrativos.



Fuente: DNP (s. f.).

La evaluación *ex post* de regulaciones constituye un paso crucial en un adecuado proceso de toma de decisiones públicas que dé lugar a normas de calidad puesto que abre el espacio para evaluar las políticas una vez estas son emitidas e implementadas con el fin de determinar su utilidad, el cumplimiento de sus objetivos, determinar posibles efectos no intencionados y ajustar, eliminar o sustituir

en caso de que así se requiera. Además, los análisis de este tipo son también útiles para aumentar la confianza en las acciones del Gobierno y generar apoyo de los ciudadanos y las empresas hacia las regulaciones al constituir un mecanismo de rendición de cuentas a través del cual se impulsa que las normas cumplan sus objetivos. De igual forma es posible evitar la obsolescencia de las normas.

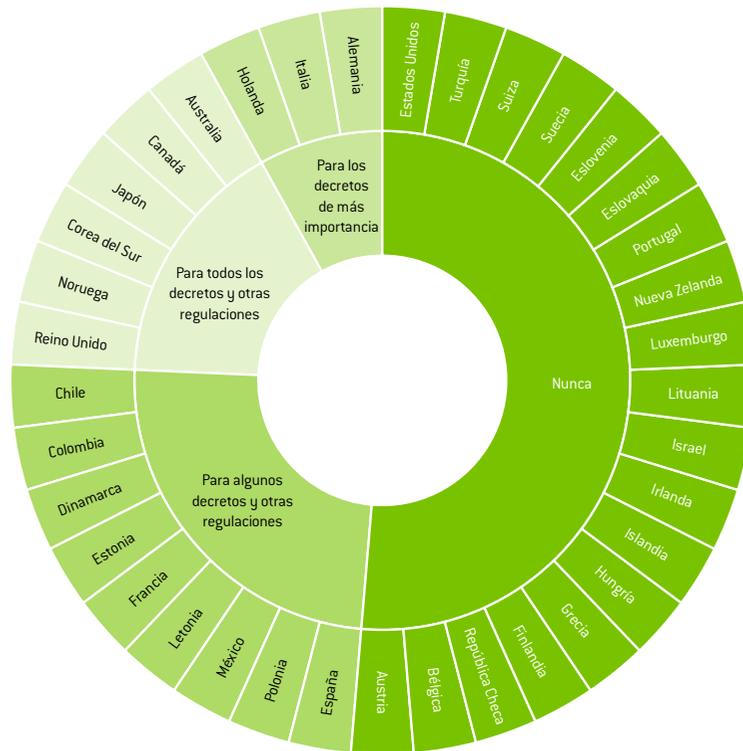
La existencia de mecanismos de evaluación *ex post* de regulaciones con respecto al logro de objetivos planteados varía en los países, pero solo siete de la OCDE tienen disposiciones obligatorias para establecer tales evaluaciones para todos los decretos y otros tipos de normas. En Colombia, en particular, no se requiere ningún análisis sobre el logro de los objetivos

de una ley. La evaluación, sin embargo, es crucial para asegurar la efectividad de las regulaciones dada la dificultad de considerar todos los posibles efectos indeseados en el proceso de diseñarlas. Además, por esta vía se puede recopilar información valiosa para futuros procesos regulatorios o de toma de decisiones.

Gráfica 4. 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. La evaluación se exige solo para algunas regulaciones de segundo orden.



Fuente: OCDE (2021a).

GESTIÓN PRESUPUESTAL

El presupuesto es un instrumento clave de la toma de decisiones públicas pues recopila y ordena las asignaciones de gasto que ejecutan los programas de gobierno y los objetivos de política en general. En la práctica, sin embargo, este objetivo se ve obstaculizado en Colombia por la inflexibilidad del gasto y la consecuente imposibilidad de realizar ajustes para conseguir de manera efectiva los objetivos del gasto.

De acuerdo con Echeverry *et al.* (2016), se consideran inflexibles los componentes del gasto cuya inclusión en el pre-

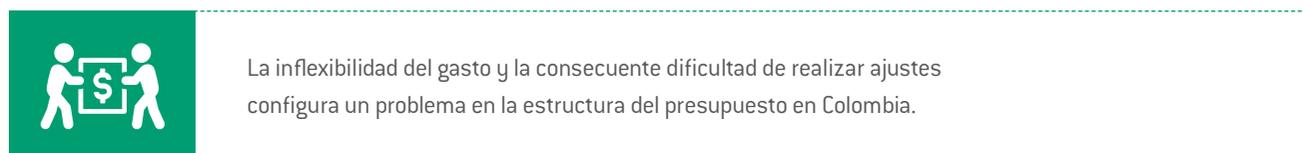
supuesto no depende de los poderes Ejecutivo y Legislativo durante una vigencia fiscal. Estas inflexibilidades generan problemas en diversos aspectos (Comité Autónomo de la Regla Fiscal, 2022):

- Al impedir ajustes tanto a la magnitud como a la composición del presupuesto, dificultan la asignación eficiente del gasto público y ocasionan presiones permanentes de déficit y endeudamiento.

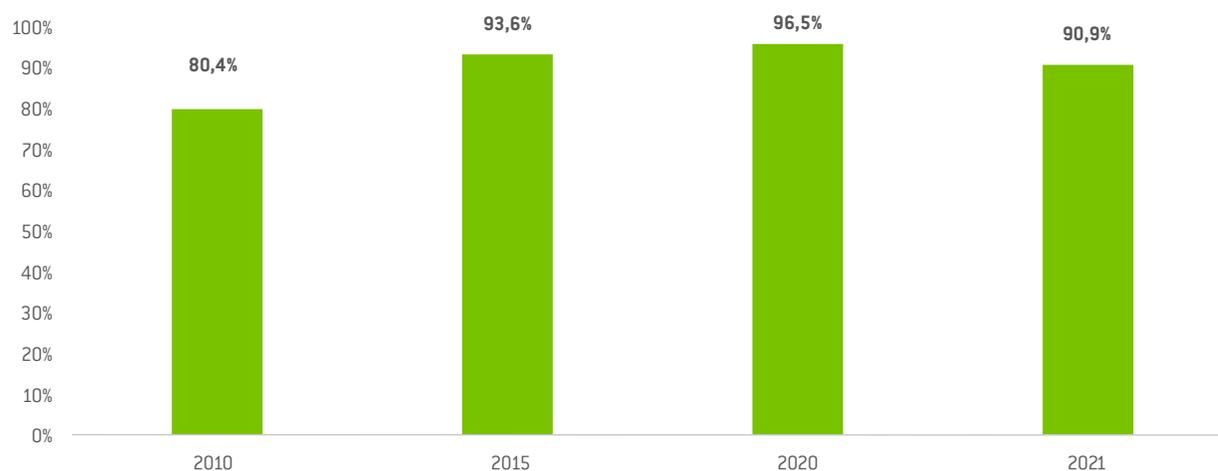
- Dificultan la capacidad de ejecutar los planes de gobierno.
- Limitan la capacidad de realizar ajustes sobre los gastos asociados a las inflexibilidades, ya que algunos de ellos requieren reformas estructurales para su ajuste.

El borrador de CONPES “Lineamientos de política en gestión presupuestal para mejorar la eficiencia del gasto público” cuantifica las inflexibilidades del gasto del Presupuesto General de la Nación (PGN). De esta forma se encuentra que en 2021 el componente inflexible del gasto ascendió a 90,9 % del PGN.

Gráfica 5. Estimación de inflexibilidades del gasto del Presupuesto General de la Nación. Colombia, 2010-2021 (COP billones).



	2010	2015	2020	2021
Total PGN	149,8	207,6	309,2	343,9
Componente inflexible ⁶	88,4	150,4	246,7	248,5



Fuente: 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. De la misma manera, el carácter permanente que suelen tener las rentas de destinación específica contribuye a la inflexibilidad del gasto. DNP (2022) estima que estas rentas representaron en promedio 27,8 % del PGN de inversión entre 2010 y 2021.

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

6. 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.

RECOMENDACIONES



Nueva recomendación



Recomendación relacionada



Recomendación priorizada



Consolidar el Registro Universal de Ingresos como único instrumento de focalización de los subsidios y programas sociales.

La ausencia de un sistema integral de información sobre subsidios y programas sociales ha supuesto un obstáculo para focalizar y organizar el gasto público social. Por ejemplo, se han encontrado inconsistencias en varios programas de mitigación de pobreza y en los datos relacionados con servicios públicos domiciliarios (Bernal *et al.*, 2018).

A través de la coordinación del DNP y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Ministerio de Trabajo (Mintrabajo), el Ministerio de Educación Nacional (Mineducación) y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar se avanzó en la conformación de una base maestra para la administración de los programas de transferencias no condicionadas. Estos avances se complementaron en 2021 con la entrada en operación del Sisbén IV. Asimismo, el artículo 70 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 dispone la creación del Registro Universal de Ingresos (RUI) “con el propósito de determinar la focaliza-

ción de los subsidios, programas, políticas, planes, proyectos y servicios de la oferta social”.

El objetivo último es que el RUI se convierta en el único instrumento de focalización de la oferta social. Con ese fin, el DNP viene adelantando el Registro Social de Hogares, que se aproxima a los recursos de los hogares integrando información socioeconómica autorreportada y de registros administrativos a través de la interoperabilidad de bases de datos.

Para conseguir la consolidación del RUI, el artículo 70 establece que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) comparta la información de las declaraciones tributarias, aduaneras y cambiarias, información exógena y la información del sistema de factura electrónica. Este paso será fundamental en la consolidación del RUI, y por lo tanto el Consejo Privado de Competitividad (CPC) hace énfasis en su importancia y en la urgencia de que esta información se comparta.



Definir criterios técnicos para la creación de un subsidio.

El gasto público debe propender a la generación de incentivos adecuados que garanticen su eficiencia y reduzcan posibles efectos no intencionados. En Colombia, el gasto en subsidios está muy fragmentado en múltiples programas que en muchos casos

generan ineficiencias y no atienden a criterios técnicos. Es fundamental 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.



Continuar evaluando los subsidios considerando su efectividad y eficiencia.

La evaluación del gasto es fundamental 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 han venido realizando evaluaciones de impacto de programas

como Ingreso Solidario y Compensación del IVA por parte del DNP, mientras que desde la academia se ha analizado el programa Familias en Acción (Attanasio *et al.*, 2021). Se recomienda continuar un plan de evaluación de impacto para otros subsidios sociales.

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

Entre las acciones propuestas en el CONPES 4083, el CPC hace énfasis en la importancia de: [1] ampliar la oferta de evaluaciones, por ejemplo a través de convenios con la academia, [2] mejorar el acceso a bases de datos necesarias para la realización de evaluaciones, y [3] garantizar que las evaluaciones informen la toma de decisiones, para lo cual es importante

alinear el ciclo de evaluación con el ciclo de inversión de manera que los resultados estén disponibles durante la discusión de priorización de presupuesto. También es clave la acción relacionada con presentar un informe de fin de periodo de gobierno con los resultados de las evaluaciones para informar la construcción del siguiente Plan Nacional de Desarrollo.

   **Introducir revisión por pares de la evaluación de políticas públicas.**

Con el objetivo de promover la calidad de las evaluaciones de política públicas, la OCDE (2020) señala que un mecanismo de control utilizado con frecuencia es la revisión por pares. Una alternativa para introducir los mecanismos de revisión es a través de un panel o grupo de referencia a cargo de emitir una

revisión a la calidad técnica y al contenido de la evaluación. La revisión por pares, de hecho, complementa las acciones incluidas en el CONPES 4083 que buscan aumentar el número de evaluaciones y mejorar su pertinencia para las decisiones de política pública.

   **Establecer revisiones *ex post* de normas con carácter obligatorio.**

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 regulaciones vigentes. Una alternativa para implementar esto 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 propuesta, sin embargo, requiere construir capacidades en las entidades regulatorias, por lo cual en el corto plazo deberían

definirse la obligatoriedad de revisiones *ex post* para regulaciones de alto impacto.

En Colombia la revisión *ex post* de regulaciones solo es obligatoria en el caso de los reglamentos técnicos, para los cuales se debe hacer al menos una vez antes de que se cumplan cinco años de su expedición (Decreto 1468 de 2020). De la misma manera, las comisiones de regulación deben hacer evaluaciones según lo dispuesto en el Decreto 2696 de 2004. Aparte de estos casos particulares, no existe el requerimiento de hacer revisiones *ex post* para el resto de la regulación.

   **Implementar un programa de desregulación basado en el análisis de costos.**

De acuerdo con el Observatorio de Mejora Normativa del DNP, en 2022 se emitieron 7.054 normas: 5.728 resoluciones, 1.075 decretos y 158 circulares, lo que equivale a 19,3 normas emitidas cada día. Estas cifras evidencian el enorme acervo regulatorio de Colombia en la actualidad y subrayan la necesidad de emprender acciones que sirvan para depurarlo. Una evaluación permanente de este conjunto permite monitorear las tenden-

cias en materia de producción normativa e identificar aquellas áreas o entidades con mayor crecimiento en el número de regulaciones emitidas.

En Colombia existen antecedentes recientes de 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.



Definir los criterios necesarios para la implementación del análisis de impacto normativo (AIN) en regulaciones diferentes a los reglamentos técnicos.

En 2014, a través del CONPES 3816 se estableció la necesidad de definir un criterio de obligatoriedad para la realización del AIN. Para facilitar la implementación de dicho análisis, se recomienda reorientarlo, en una primera etapa, solo en aquellas regulaciones que superen un umbral de impacto monetario esperado, tal y como se ha hecho en Estados Unidos y Corea del Sur. En el primer caso, se considera que una norma es “económicamente importante” si sus costos anuales esperados superan los USD 100 millones,

mientras que en el segundo caso se definió un corte monetario de USD 9 millones de costo anual, adicional a otros criterios como el número de personas reguladas o el hecho de que la norma en cuestión sea socialmente importante (OCDE, 2014b).

Ahora bien, mientras las entidades construyen las capacidades necesarias para realizar AIN, una alternativa por considerar es el uso de calculadoras de impacto regulatorio, recolectando información cualitativa y cuantitativa para estimar el impacto de las regulaciones.



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 comentarios 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 que incluyan tiempos, plataformas de publicación y estándares de respuesta a comentarios.



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

El Sucop promueve la transparencia en el proceso regulatorio al centralizar los comentarios de los regulados en un único portal (<https://sucop.gov.co/>). Si bien la plataforma se ha usado para recolectar comentarios a iniciativas de simplificación normativa

en algunos sectores y en el caso de comentarios ciudadanos a documentos CONPES, es importante promover su uso extendido en todas las entidades encargadas de emitir regulación, por lo cual se recomienda hacer obligatorio su uso.



Expedir la nueva política de mejora regulatoria establecida en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

Las bases del Plan Nacional de Desarrollo incluyen como una de sus acciones la expedición de una nueva política de mejora regulatoria “que permita responder a las recomendaciones posacceso de la OCDE y las buenas prácticas regulatorias, concibiendo la expedición de normas como un ciclo, y consolidando la gobernanza regulatoria en el país. En particular, se garantizará que las normas estén basadas en evidencia, a partir de la implementación de evaluaciones ex ante y ex post”. El CPC considera importante la expedición de esta política ya que trazaría nuevos lineamientos

para la mejora regulatoria por primera vez desde el documento CONPES 3816 de 2014.

El DNP está adelantando el desarrollo de esta nueva política con un enfoque más integral que, además de los temas específicos relacionados con la mejora regulatoria, abarque temas de innovación pública, transparencia, participación ciudadana y confianza en el Estado. Sin embargo, para que la expedición de esta política tenga resultados efectivos, es importante contar con una autoridad normativa que organice las estrategias y asegure su implementación exitosa.



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

Para favorecer una planeación a más largo plazo es necesario procurar una mejor alineación entre las decisiones de gasto incorporadas en los documentos presupuestarios y la ejecución presupuestal, por ejemplo, estableciendo una temporalidad diferente a la anual. Se ha encontrado que un presupuesto de este tipo favorece la disciplina fiscal, reduce la incertidumbre e incrementa la capacidad de control global y particular del gasto (Bolívar, 2001).

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 PIB y el marco fiscal del Gobierno (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], 2007).

Un ajuste a la temporalidad actual del PGN requiere la modificación del Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP). En particular, sería necesario ajustar el principio de anualidad presupuestal consignado en los artículos 14 del Decreto 111 de 1996 y 346 de la Constitución Política, de forma que se plantee una nueva definición de aplicación temporal del presupuesto.

Asimismo, es clave avanzar en la implementación de un presupuesto por desempeño y resultados en todas las ramas del poder público y en todos los niveles de gobierno. De esta forma se contemplaría una asignación de recursos basada en desempeño, así como revisiones independientes y periódicas del gasto público.



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

En línea con el DNP (2022), se recomienda establecer mecanismos para articular la existencia y la creación de nuevas rentas de destinación específica de acuerdo con el cumplimiento de sus objetivos. Al respecto, la Comisión del Gasto y la Inversión Pública afirma que son pocos los incentivos para evaluar el cumplimiento de estos objetivos cuando la asignación presupuestal está garantizada (Bernal *et al.*, 2018).

Con el fin de avanzar en la articulación de las rentas de destinación específica, es clave fortalecer el proceso de reporte y seguimiento a las

metas y los avances de los objetivos por lograr con estos instrumentos, para lo cual se recomienda definir una agenda de evaluaciones a estas rentas. Asimismo, es clave diseñar un mecanismo institucional para que los resultados de estas evaluaciones retroalimenten las decisiones de gasto en las que las rentas estén involucradas.

Una alternativa por considerar es analizar la eliminación del mecanismo, dadas las consecuencias sobre la inflexibilidad presupuestal y los efectos negativos sobre los logros de los objetivos del gasto público.

4 CAPACIDADES ESTATALES

EMPLEO PÚBLICO

Contar con un servicio público profesional y capaz de responder a los retos de la ciudadanía es fundamental para conseguir un Estado que pueda proveer servicios y bienes públicos con calidad y eficiencia. Además, los servidores públicos son determinantes para el desarrollo de políticas de largo plazo y la construcción de confianza entre el Estado y los ciudadanos.

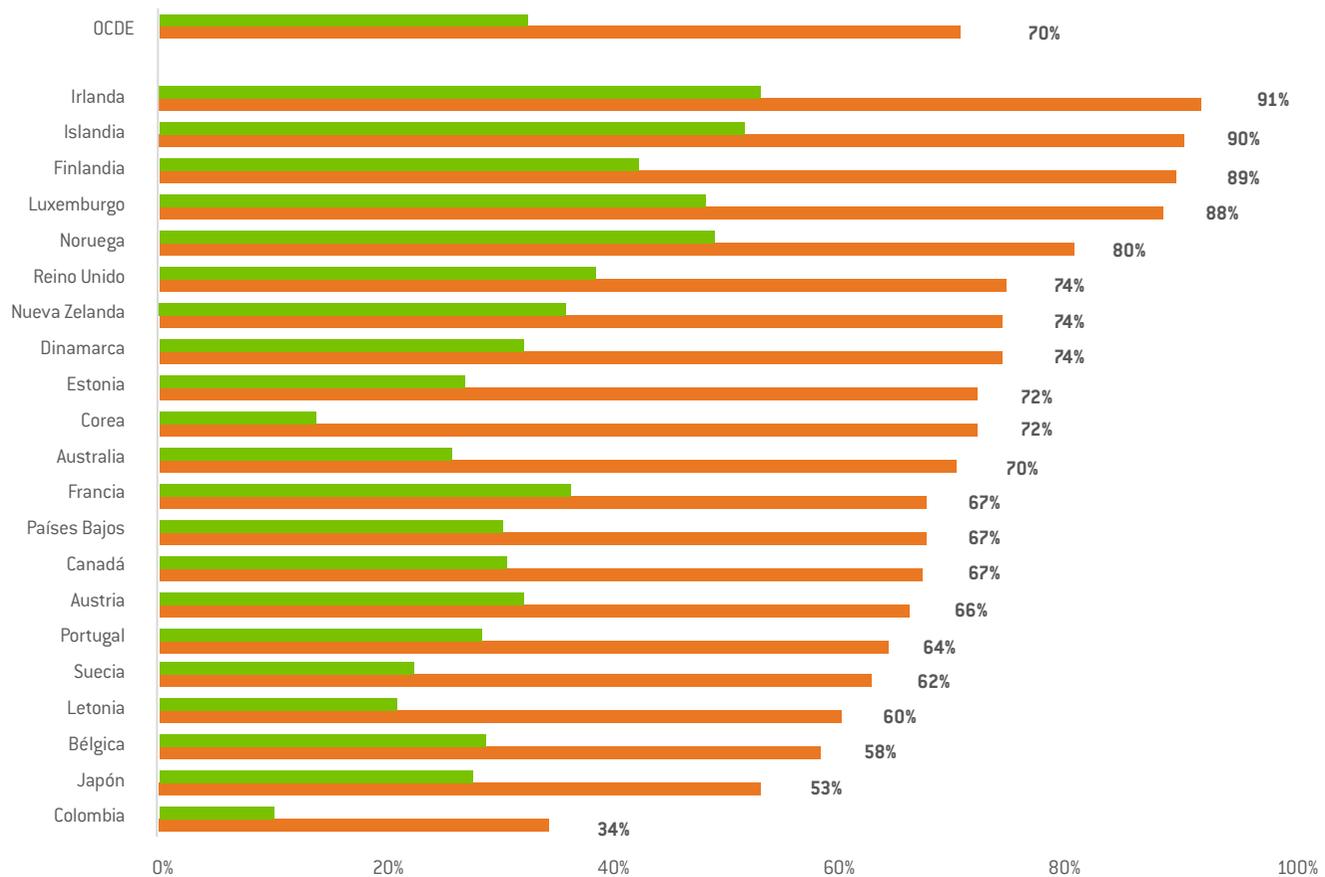
La confianza ciudadana en el servicio civil (definido como aquellos funcionarios del Estado del nivel nacional o regional) está relacionada con el grado de satisfacción de la población con los servicios que el Estado le proporciona. En Colombia, las perso-

nas reportan un bajo grado de confianza en este sentido, particularmente entre quienes consideran improbable que una entidad gubernamental implemente ideas innovadoras que puedan mejorar el servicio público. Así, el 34 % de individuos que ven probable la implementación de ideas innovadoras en el Estado confía en el servicio civil, mientras que solo el 10 % de aquellos que lo creen improbable reporta confiar en el servicio civil (OCDE, 2023).

Otros aspectos que inciden en la confianza en el servicio civil están relacionados con la confiabilidad del Gobierno, su capacidad de respuesta y la equidad de los servicios públicos (OCDE, 2022).

Gráfica 6. Porcentaje de personas que indicaron tener confianza alta o moderadamente alta en el servicio civil, de acuerdo con su percepción sobre si una entidad gubernamental adoptaría una idea innovadora. Colombia y países de la OCDE, 2021.

Los ciudadanos reportan consistentemente una mayor confianza en el servicio civil cuando consideran probable que una entidad gubernamental adopte ideas innovadoras.



Fuente: OCDE (2022). ■ Entre ciudadanos que consideran improbable que una entidad gubernamental adopte ideas innovadoras ■ Entre ciudadanos que consideran probable que una entidad gubernamental adopte ideas innovadoras

En Colombia, en 2022 el 25 % de las vacantes de la carrera administrativa del orden nacional estaban asignadas en provisionalidad, en encargo o sin proveer, mientras que en el orden territorial este porcentaje fue 16,4 % (Función Pública, 2022). Esta dificultad de proveer cargos de carrera puede afectar la efectividad de las organizaciones públicas ya que, de un lado, se convierte en un obstáculo para la

planeación del empleo en el sector público y, de otro, genera incentivos para la proliferación de contratos de prestación de servicios, los cuales, además de la falta de continuidad en las políticas públicas, se relacionan con efectos negativos como la baja motivación de las personas vinculadas, alta rotación de personal, inequidad, patronazgo político y clientelismo (Sanabria *et al.*, 2019).

GOBIERNO ABIERTO Y TRANSPARENCIA

La promoción de la transparencia es fundamental para la construcción de confianza en el Gobierno. En ese sentido, el reporte *Edelman Trust Barometer* para Colombia encuentra que los colombianos ven al Gobierno como una fuente de información engañosa, lo cual alimenta el ciclo de desconfianza (Edelman, 2023).

Una herramienta clave en la construcción de capacidades estatales en territorios alejados, la promoción de la transparencia y la reducción de los riesgos de corrupción son las tecnologías digitales (Bertot *et al.*, 2010). La transformación digital representa además reducciones en costos de transacción de las personas y las empresas en su interacción con el Gobierno: por ejemplo, los

trámites en línea son en promedio 74 % más rápidos que cuando se realizan de manera presencial (Roseth *et al.*, 2018). Así, un Gobierno abierto es una herramienta clave para la construcción de capacidades y la formación de vínculos de confianza entre los ciudadanos, las empresas y el Estado.

El índice de gobierno digital evalúa el desempeño de los países alrededor de cuatro categorías que dan una aproximación a aspectos relevantes de una estrategia de Gobierno abierto: (1) servicios en línea, (2) participación en línea, (3) infraestructura TIC, y (4) capital humano. En 2022 Colombia ocupó la posición 70 entre 193 países, lo que representó una pérdida de tres posiciones frente a la medición de 2020.

Gráfica 7. Índice de desarrollo de gobierno digital (entre 0 y 1.). Colombia y países de referencia, 2022.



Fuente: Naciones Unidas (2022).

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). Dentro de este, el despliegue del Secop II es uno de los pasos más importantes para mejorar la calidad del registro de las compras públicas del Estado pues, mientras que el Secop I constituía un sistema de publicación de los procesos de compra, el Secop II es un sistema transaccional que permite adelantar todas las fases de la contratación en línea, haciendo el proceso más estricto y transparente.

Por otra parte, a través de la Tienda Virtual del Estado Colombiano (TVEC), las entidades pueden hacer compras a partir de los instrumentos de agregación de demanda (por ejemplo, los acuerdos marco de precios). A diciembre de 2022 se encontraban disponibles 44 acuerdos marco de precios e instrumentos de agregación de demanda en la TVEC, y se transaron COP 4,4 billones en

esta plataforma en dicho año, lo que significa un aumento de 17 % frente al valor transado en 2021. CCE estima que la TVEC representó ahorros por COP 150.000 millones en 2022⁷.

Garantizar la gestión de procesos de contratación en línea permite contar con información detallada sobre el gasto público y se convierte en un instrumento de control fiscal. La adopción del Secop II ha avanzado de manera importante en las entidades de la Rama Ejecutiva del poder público en el orden nacional y en el orden territorial, pero aún hay retos de implementación en algunas entidades territoriales. Por ejemplo, si bien en Bogotá y en departamentos como San Andrés, Valle del Cauca y Quindío más del 70 % de las compras se registran en la plataforma transaccional Secop II, persisten niveles de adopción de esta herramienta inferiores al 1 % en Guaviare, Amazonas y Vaupés (CPC, 2023)⁸. Además de la generación de capacidades territoriales, también se requiere avanzar en conseguir mejor conectividad digital en las regiones para subsanar estas brechas.

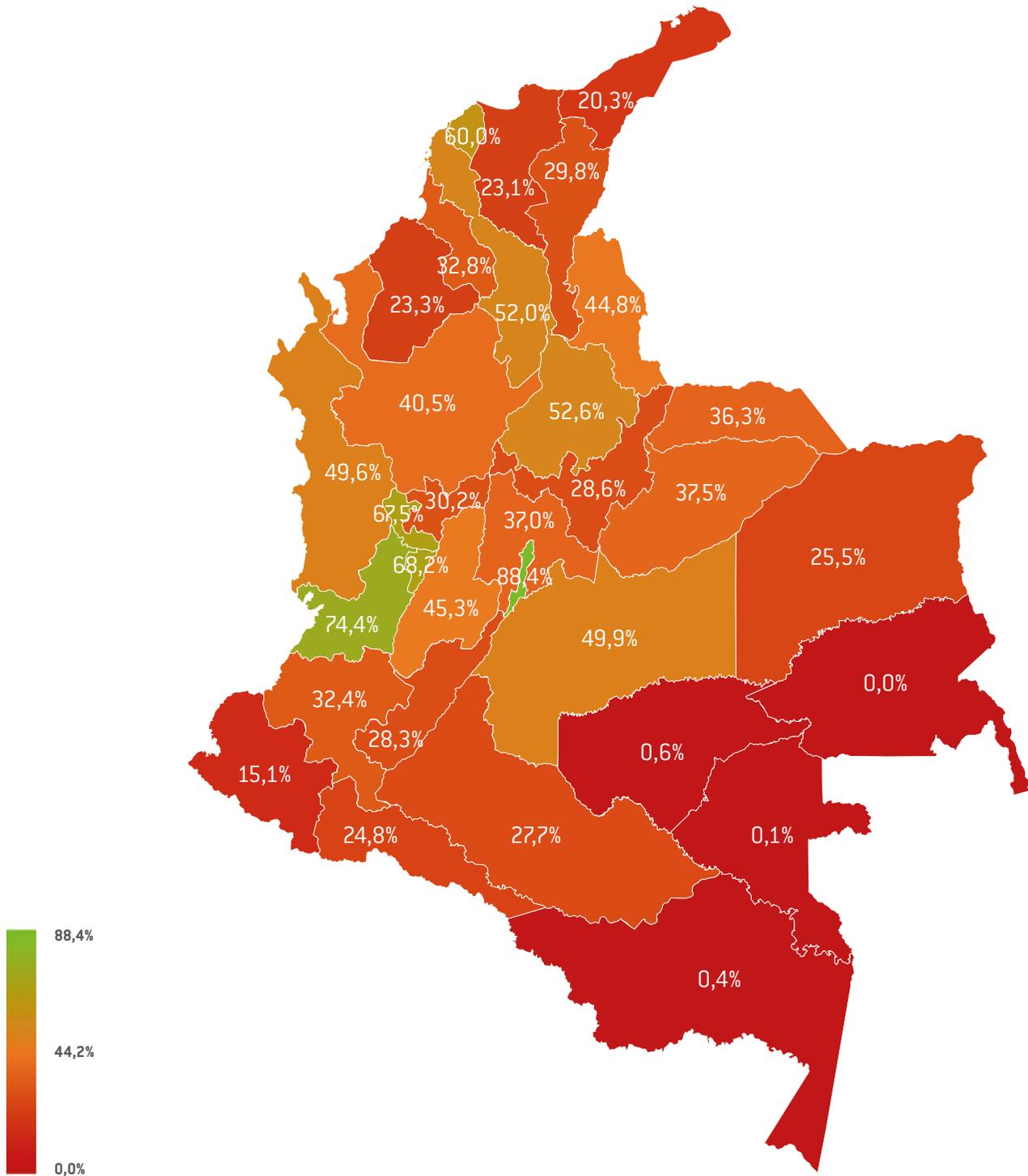
7. Cifras con corte a 31 de diciembre de 2022 con base en el informe de gestión institucional de 2022 de CCE (2022).

8. Según datos del Secop II (s. f.) y Secop I (2023).

Gráfica 8. Porcentaje de procesos en el Secop II por departamento (como proporción del total de procesos en Secop I y II). Colombia, 2022.



Persisten retos de implementación de la plataforma transaccional Secop II en algunas regiones del país.



Fuente: CCE, 2023. Cálculos: CPC.

RECOMENDACIONES



Nueva recomendación



Recomendación relacionada



Recomendación priorizada



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

En Colombia el proceso para elegir servidores públicos es altamente costoso y, al ser financiado por la entidad que requiere suplir una vacante, genera incentivos para la contratación directa por parte de esta. Adicionalmente, los concursos de méritos de ingreso a la carrera no responden a las necesidades de contratación debido al tiempo que le toma a la Comisión Nacional del Ser-

vicio Civil (CNSC) su realización, ya que el proceso es complejo, está escasamente digitalizado y la CNSC se enfrenta a limitaciones operacionales. La Comisión del Gasto y la Inversión Pública recomendó permitir que los concursos sean administrados directamente por cada entidad de acuerdo con normas generales, lo que evitaría generar cuellos de botella en esta labor.



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

Contar con un sistema de información que permita monitorear la evolución de este tipo de contratos y que informe sobre las funciones o cargos que están siendo cubiertos es clave para detectar posibles duplicidades o redundancias. El Secop II permite identificar los contratos de prestación de servicios, pero la ruta de acceso dificulta su consulta, por lo cual se recomienda automatizarla para que no sea necesario aplicar filtros.

También 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.



Generar incentivos para lograr la implementación total y obligatoria del Secop II.

Con el fin de generar incentivos para acelerar el proceso de implementación del Secop II en las entidades territoriales, se propone que los indicadores de implementación territorial de este sistema sean incluidos en mediciones como la Medición de Desempeño Municipal, la Medición de Desempeño Departamental, el Índice de Desempeño Fiscal, el Índice de Desempeño Institucional, entre otras.

Asimismo, se requiere que el Gobierno nacional avance en mejorar la conectividad a internet en las regiones ya que las brechas digitales configuran un obstáculo para la implementación del Secop II en algunas entidades territoriales.

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

En diferentes instancias se ha enfatizado la necesidad de reformar la normatividad de la contratación pública para incluir aspectos que promuevan la competencia (por ejemplo, Medellín *et al.*, 2018; Bernal *et al.*, 2018 y Fedesarrollo *et al.*, 2021). En primer lugar, se ha sugerido definir explícitamente las contrataciones que deben hacerse de forma competitiva y las que deben realizarse por contratación directa, ya que en la actualidad se incluyen categorías relativamente no específicas como urgencia manifiesta o servicios personales. Además, se recomienda modificar la legislación para que la selección de la modalidad de contratación dependa del valor del contrato, en lugar de la participación de este en el presupuesto de la entidad (Bernal *et al.*, 2018).

Por otra parte, se recomienda revisar los regímenes que operan de manera paralela al régimen general y que pueden dificultar el seguimiento a los recursos públicos y potencialmente crear mayores riesgos de corrupción. También es importante dictar lineamientos para el cumplimiento del principio de debida diligencia que establece la Ley 2195 de 2022, por el cual las entidades estatales están obligadas a llevar a cabo medidas de debida diligencia que permitan identificar los beneficiarios finales con los que se celebre el contrato estatal. Para esta obligación, y en general para la promoción de transparencia, es importante garantizar la interoperabilidad de las bases de datos del Estado.

 **Establecer reglas claras para la contratación y las compras públicas mediante asociaciones público-populares.**

El artículo 100 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 establece la posibilidad de que las entidades estatales contraten directamente con personas naturales o entidades sin ánimo de lucro que “hagan parte de la economía popular y comunitaria” y que se denominan asociaciones público-populares. El

CPC se une a las recomendaciones de entidades como Transparencia por Colombia y el Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana (2023), que señalan la necesidad de establecer reglas claras que guíen este tipo de contratación para minimizar los riesgos de corrupción.

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

Existen antecedentes de iniciativas de caracterización y simplificación de instancias de política pública, como por ejemplo el proyecto “Simplificación y optimización de las instancias del Gobierno nacional relacionadas con competitividad e innovación” (ver Escuela de Gobierno, 2020) y la iniciativa Clic Participativo, adelantada por DNP para realizar una caracterización de las instancias de participación ciudadana⁹. Estos

esfuerzos permiten identificar duplicaciones en materia de objetivos y funciones en los espacios de política pública, contribuyendo a una mayor eficiencia del Estado. Se recomienda por lo tanto continuar las medidas de simplificación que actualmente están en marcha y realizar metodologías similares que permitan identificar oportunidades de racionalización en otras instancias del Gobierno.

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.



Revisar la estructura organizacional de instancias de política pública transversales para mejorar la eficiencia y la oportunidad en el proceso de toma de decisiones.

Debido a que numerosos procesos de decisión de política pública requieren la participación activa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Minhacienda) debido a su impacto fiscal, es común encontrar que el ministro o su delegado participen en múltiples instancias. Esta delegación recae con frecuencia en el Viceministerio Técnico. La proliferación de tales espacios, sin embargo, lleva a una congestión importante para un solo funcionario y puede terminar afectando los procesos de toma de decisiones y, con ello, la agilidad y la oportunidad de las políticas públicas. Lo mismo ocurre con la Subdirección General de Prospectiva y Desarrollo Nacional del DNP, pero, a diferencia de Minhacienda, la vocación sectorial del DNP les permite tener una estructura adecuada para atender los requerimientos que se le imponen.

Una primera recomendación es revisar en qué instancias ciertamente se requiere la participación de Minhacienda, es decir,

cuáles en efecto tienen impacto fiscal presente o futuro. En segundo lugar, se sugiere crear un viceministerio adicional que pueda enfocarse en temas de carácter típicamente microeconómicos o regulatorios sectoriales. Esta área no se crearía con la vocación de ser de gran tamaño, sino de tener un responsable adicional, de nivel viceministerial, que pueda acompañar este tipo de discusiones con el apoyo de algunos asesores.

Si bien normalmente es desaconsejable aumentar el tamaño de las estructuras públicas, en este caso es fundamental contar con esta capacidad para la evaluación adecuada de muchas iniciativas de política pública y que dicha evaluación no retrase la marcha de estas. Las calidades técnicas de Minhacienda son fundamentales en muchas instancias de decisión y sin embargo poco se repara en la necesidad que este Ministerio tiene de aumentar su planta para responder a todo lo que de él se demanda.



Promover la innovación pública para resolver retos sociales.

La innovación pública es una herramienta que facilita la transición de instituciones tradicionales, jerárquicas y compartimentalizadas hacia instituciones abiertas, flexibles y democráticas (Oliván y Piñero, 2021). De acuerdo con el Equipo de Innovación Pública de DNP, los procesos de experimentación adaptativos, basados en evidencia y abiertos son claves para la innovación pública.

En un mapeo realizado en 2021, el DNP encontró 148 iniciativas de innovación pública en el sector público en Colombia.

Ahora bien, para asegurar que tengan impacto, se recomienda evaluar sus efectos y resultado. Las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 incluyen acciones de promoción de innovación pública como el fomento de habilidades de experimentación, el uso de datos para la toma de decisiones y el diseño de soluciones a retos y necesidades de la ciudadanía, por lo cual se recomienda ponerlas en marcha para aprovechar los beneficios para los procesos públicos.



Revisar anualmente los indicadores del Sistema de Compra Pública para verificar avances en eficiencia, competencia y transparencia.

Con el fin de conseguir mayor eficiencia y ahorros en la contratación pública, se recomienda revisar anualmente la batería de indicadores del Sistema de Compra Pública y asegurar su actualización. Estos indicadores, que fueron estructurados por CCE, buscan evaluar la eficiencia, la integridad, la oportunidad de la contratación y la transpa-

rencia, además de estimar ahorros en costos y procesos administrativos.

Esta batería de indicadores favorece el monitoreo de la transparencia y la competencia de las compras públicas, por lo cual se recomienda hacer una revisión anual para asegurar que se consigan mayores eficiencia y ahorros en la contratación.



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

Behar-Villegas *et al.* (2022) encontraron que, en comparación con México, Alemania y Estados Unidos, en Colombia la institucionalidad relacionada con el control (entes de control y fiscalía) no solo se compone de más entidades, lo que genera multiplicidad en sus funciones, sino que tuvo un aumento en su presupuesto de 22 % entre 2019 y 2021. Sin embargo, 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).

Para aumentar la efectividad de estas entidades, se presenta una serie de acciones, algunas de las cuales 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 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. La Comisión de Expertos Anticorrupción 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, de manera que 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 DIAN para enfocar esfuerzos en sectores y regiones críticas. Para esto también es clave garantizar acceso oportuno a información relevante para desarrollar sus actividades misionales.
- 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.



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.

Se recomienda realizar un estudio que identifique los principales cuellos de botella que están limitando los mecanismos de iniciativa privada y que impiden la ampliación de su uso. Según el Registro Único de Asociaciones Público-Privadas (RUAPP), hasta 2022 había 472 proyectos de iniciativa privada sin recursos públicos y 86 de iniciativa privada con recursos públicos rechazados, desistidos o fallidos. La baja adjudicación y contratación de los pro-

yectos de iniciativa privada señala la existencia de desafíos para profundizar el alcance de esta herramienta.

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).

5 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	Existe evidencia de mejoras en productividad laboral y en el crecimiento económico de las economías con mejor regulación.	Aún se requiere reglamentar la obligatoriedad gradual y proporcionada del análisis de impacto normativo (AIN) y de la plataforma de consulta pública Sucop.
Implementar rondas periódicas de revisión y simplificación de trámites.	2018	Se implementó la estrategia “Estado Simple, Colombia Ágil”, con el objetivo de simplificar o automatizar trámites y eliminar normas obsoletas.	A través de esta estrategia se intervinieron 1.252 barreras y normas entre 2018 y 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 de decretos únicos reglamentarios. Desde 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 Universal de Ingresos (RUI) como único instrumento de focalización de los subsidios y programas sociales.	La ausencia de un sistema integral de información dificulta la identificación del gasto.	Minhacienda, DNP y Congreso de la República	El objetivo último es que el RUI se convierta en el único instrumento de focalización de la oferta social.
Definir criterios técnicos para la creación de un subsidio.	Garantizar que los subsidios tengan 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.
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 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 revisiones <i>ex post</i> 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.	Dirección de Gobierno 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 con criterios de proporcionalidad.

Recomendación	Impacto esperado/observado	Actores involucrados	Observaciones
Implementar un programa de modificación regulatoria basado en análisis de costos.	Asegurar costo-eficiencia y pertinencia de las regulaciones vigentes.	DNP, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Mincomercio), Función Pública y sector privado	Existen antecedentes de estrategias de simplificación y eliminación de trámites, pero se recomienda establecer programas de revisión regulatoria basados en el análisis de costos de las normas.
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).	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.	Un adecuado proceso de consulta y retroalimentación por parte de los interesados es fundamental para minimizar riesgos de regulación arbitraria.	Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y Dirección de Gobierno 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 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.	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.
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 Presupuesto General de la Nación (PGN) requiere la modificación del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Recomendación	Impacto esperado/observado	Actores involucrados	Observaciones
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.
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.
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 <i>Corrupción</i>) y consiguiendo reducciones en costos.	CCE y Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (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.
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.
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.

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	Existen antecedentes de identificación de duplicaciones en objetivos y funciones.
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.

NUEVAS RECOMENDACIONES

Recomendación	Impacto esperado/observado	Actores involucrados	Observaciones
Expedir la nueva política de mejora regulatoria establecida en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.	Esta política trazaría nuevos lineamientos para la mejora regulatoria por primera vez desde el documento CONPES 3816 de 2014.	Dirección de Gobierno de DNP	El DNP está adelantando el desarrollo de esta nueva política con un enfoque más integral que abarque temas de innovación pública, transparencia, participación ciudadana y confianza en el Estado.
Establecer reglas claras para la contratación y compras públicas mediante asociaciones público-populares.	Guiar este tipo de contratación para minimizar los riesgos de corrupción.	CCE	El PND establece la posibilidad de contratar directamente con personas naturales o entidades sin ánimo de lucro que hagan parte de la economía popular y comunitaria.
Revisar estructura organizacional de instancias de política pública transversales para mejorar eficiencia y oportunidad en el proceso de toma de decisiones.	Generar más eficiencia y oportunidad en el proceso de toma de decisiones de política pública.	DNP y Minhacienda	La congestión de responsabilidades en determinadas instancias puede afectar la agilidad y oportunidad de las políticas públicas.
Promover innovación pública.	La innovación pública facilita la consolidación de instituciones abiertas, flexibles y democráticas.	DNP y MinTIC	Para asegurar que las iniciativas de innovación pública sean relevantes, se recomienda evaluar su impacto y resultado.

6 BIBLIOGRAFÍA

- 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. (2023). *Databank*. <https://databank.worldbank.org/home>
- 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 "ias", entes 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, Justin. (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(3), 264-271.
- 8 Besley, T. y Person, T. (2010). State Capacity, Conflict, and Development. *Econometría*, 78(1), 1-34.
- 9 BID. (2018). *Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. BID.
- 10 BID. (2021). *Servicios públicos y gobierno digital durante la pandemia: Perspectivas de los ciudadanos, los funcionarios y las instituciones públicas*. BID.
- 11 BID. (2022). *Confianza: la clave de la cohesión social y el crecimiento en América Latina y el Caribe*. 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 CAF. (2015). *Un Estado más efectivo. Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas*. CAF.
- 14 CCE. (2022). *Informe de Gestión Institucional 2022*. https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/files_2020/informe_de_gestion_cce_2022_0.pdf
- 15 CCE y BID. (2018). *Evaluación del Sistema de Compras Públicas de Colombia, Metodología MAPS versión 2017*.
- 16 Cepal. (2007). *Manual de presupuesto plurianual*. https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5497/S0701969_es.pdf
- 17 Comité Autónomo de la Regla Fiscal. (2022). *Análisis Técnico sobre el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2023*.
- 18 Costa, L. y Aubyn, M. (2012). *The Macroeconomic Effects of Legal-Simplification Programmes*. School of Economics and Management; Technical University of Lisbon.
- 19 CPC. (2023). *Índice Departamental de Competitividad*.
- 20 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*.
- 21 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*.
- 22 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*.
- 23 DNP. (s. f.). *Observatorio de Mejora Normativa*. <https://www.dnp.gov.co/LaEntidad/subdireccion-general-prospectiva-desarrollo-nacional/direccion-gobierno-ddhh-paz/Paginas/observatorio-de-mejora-normativa.aspx>
- 24 DNP. (2022). *Lineamientos de política en gestión presupuestal para mejorar la eficiencia del gasto público* (Borrador de documento CONPES).
- 25 Echeverry, J. C., Fergusson, L. y Querubín, P. (2004). *La batalla política por el presupuesto de la Nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal* (Documento CEDE).
- 26 Edelman. (2023). *Edelman Trust Barometer. Informe Colombia*.
- 27 Escuela de Gobierno. (2020). *¿Cómo se articula el sector público para promover la competitividad e innovación? Análisis de las instancias de coordinación del Gobierno nacional y propuesta de simplificación y optimización* (Documento de trabajo N.º 78).
- 28 Fedesarrollo, MOE, Dejusticia y Transparencia por Colombia. (2021). *Recomendaciones para combatir la corrupción en Colombia, Comisión de Expertos Anticorrupción*.
- 29 Función Pública. (2022). *Plan Anual de Vacantes*.
- 30 Kaufmann, D., Kraay, A. y Zoido-Lobato, P. (1999). *Governance Matters* (World Bank Policy Research, Working Paper 2196).

- 31 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.*
- 32 Ley 1960. (2019). *Por la cual se modifican la Ley 909 de 2004, el Decreto Ley 1567 de 1998 y se dictan otras disposiciones.*
- 33 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.*
- 34 Marcel, M., Guzmán, M. y Sanginés, M. (2014). *Presupuestos para el desarrollo en América Latina.* BID.
- 35 Medellín, J., Saavedra, V. y Zuleta, M. M. (2018). *Fortalecimiento del sistema de compra pública para reducir el riesgo de corrupción.*
- 36 Meléndez, M. (2020, 25 de febrero). Para el análisis de la eficiencia del gato público en Colombia. *Foco Económico.* <https://focoeconomico.org/2020/02/25/para-el-analisis-de-la-eficiencia-del-gato-publico-en-colombia/>
- 37 Naciones Unidas. (2022). *United Nations E-Government Survey 2022.*
- 38 Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana. (2023). *Informe sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.*
- 39 OCDE. (2010a). *Better Regulation in Europe: United Kingdom.* OECD Publishing.
- 40 OCDE. (2010b). *OECD Reviews of Regulatory Reform: Australia.* OECD Publishing.
- 41 OCDE. (2014a). *Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: Más allá de la simplificación administrativa.* OECD Publishing.
- 42 OCDE. (2014b). *Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance.* OECD Publishing.
- 43 OECD. (2015). *Colombia: Policy Priorities for Inclusive Development.* OECD Publishing.
- 44 OCDE. (2016). *Colombia. Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo.* OECD Publishing.
- 45 OCDE. (2018). *Análisis ex post de la regulación: prácticas y lecciones de países de la OCDE.* OECD Publishing.
- 46 OCDE. (2019). *Estudios Económicos de la OCDE: Colombia. Visión general.* OECD Publishing.
- 47 OCDE. (2020). *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experience.* OECD Publishing.
- 48 OCDE. (2021a). *Government at a Glance 2021.* OECD Publishing.
- 49 OCDE. (2021b). *Perspectivas económicas de América Latina. Avanzando juntos hacia una mejor recuperación.*
- 50 OCDE. (2022). *Building Trust to Reinforce Democracy. Main Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions.* OECD Publishing.
- 51 OCDE. (2023). *Government at a Glance 2023.* OECD Publishing.
- 52 Oliván, R. y Piñero, A. (2021). *Seis pautas indispensables para los procesos de innovación pública.* <https://blogs.iadb.org/conocimiento-abierto/es/pautas-para-la-innovacion-publica/>
- 53 Proinversión. (2022). *Reporte del proceso de promoción de la inversión privada.*
- 54 Roseth, B., Reyes, A. y Santiso, C. (2018). *Fin del trámite eterno: ciudadanos, burocracia y gobierno digital.* BID.
- 55 Sanabria, P. P. (2015). *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones.* Ediciones Uniandes.
- 56 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.
- 57 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.
- 58 Secop I. (2023). *Procesos de compra pública.* <https://www.datos.gov.co/Gastos-Gubernamentales/SECOP-I-Procesos-de-Compra-Publica/f789-7hwg>
- 59 Secop II. (s. f.). *Contratos electrónicos.* <https://www.datos.gov.co/Gastos-Gubernamentales/SECOP-II-Contratos-Electronicos/jb-jy-vk9h/data>
- 60 Singh, A., Jain-Chandra, S. y Mohommad, A. (2012). *Inclusive growth, institutions, and the underground economy* [Documento de trabajo 12/47]. FMI.
- 61 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].
- 62 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.