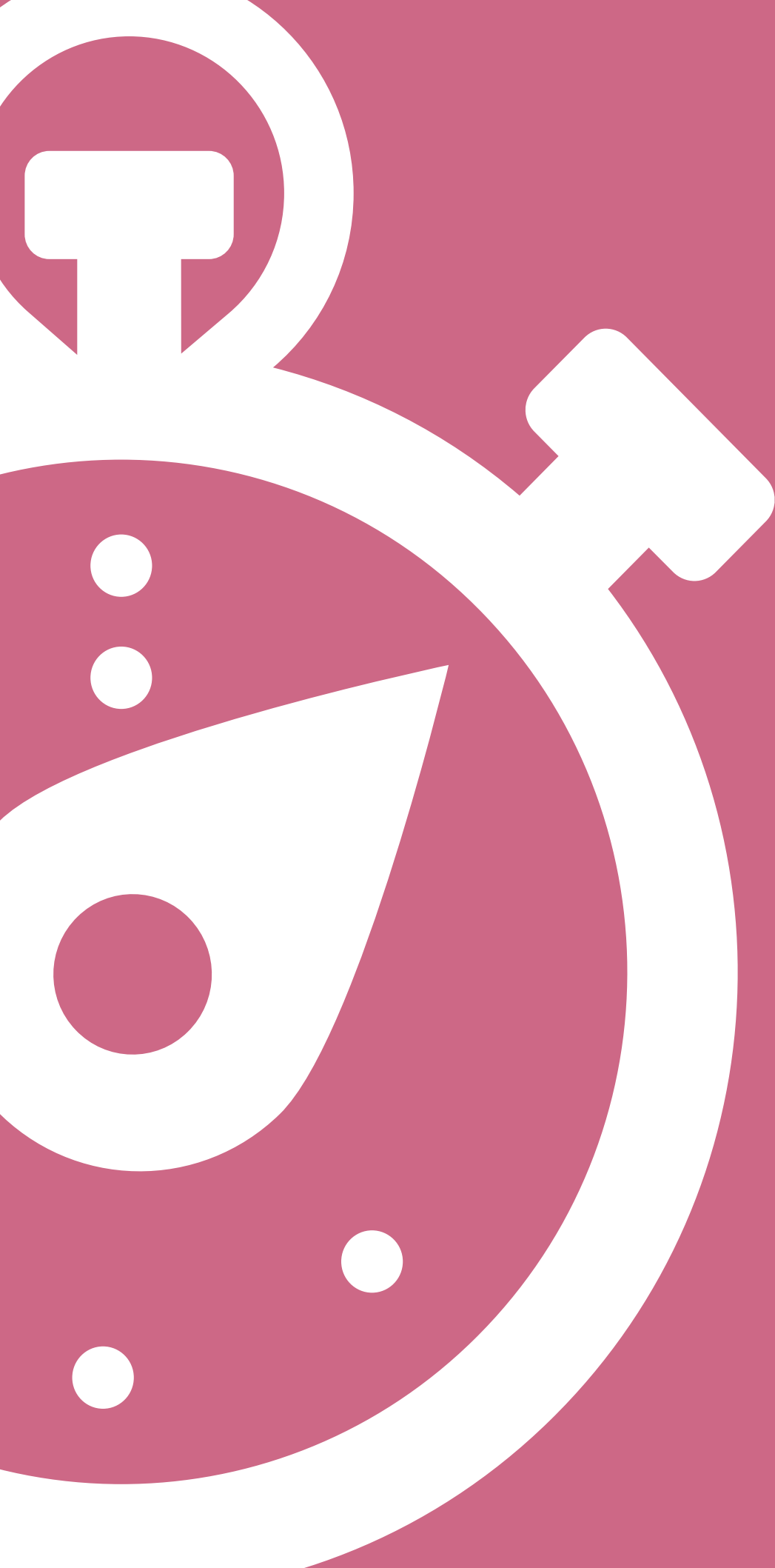




EFICIENCIA DEL ESTADO

REIMAGINÁNDONOS EL ROL DEL ESTADO



EFICIENCIA DEL ESTADO

REIMAGINÁNDONOS EL ROL DEL ESTADO

Introducción

1

Hacia un mejor Estado: comprender los sesgos conductuales en la transformación pública

2

Satisfacción ciudadana con el Estado: aversión al riesgo y desconfianza institucional

3

Estructura institucional del Estado: sesgo de corto plazo y *statu quo*

4

Gobierno digital: confianza excesiva en la implementación y sesgo de corto plazo

5

Política regulatoria: sesgos de confirmación y resistencia al cambio en el ciclo normativo

6

Desarrollo del servicio civil: sesgo de statu quo y exceso de confianza institucional

7

Síntesis de recomendaciones

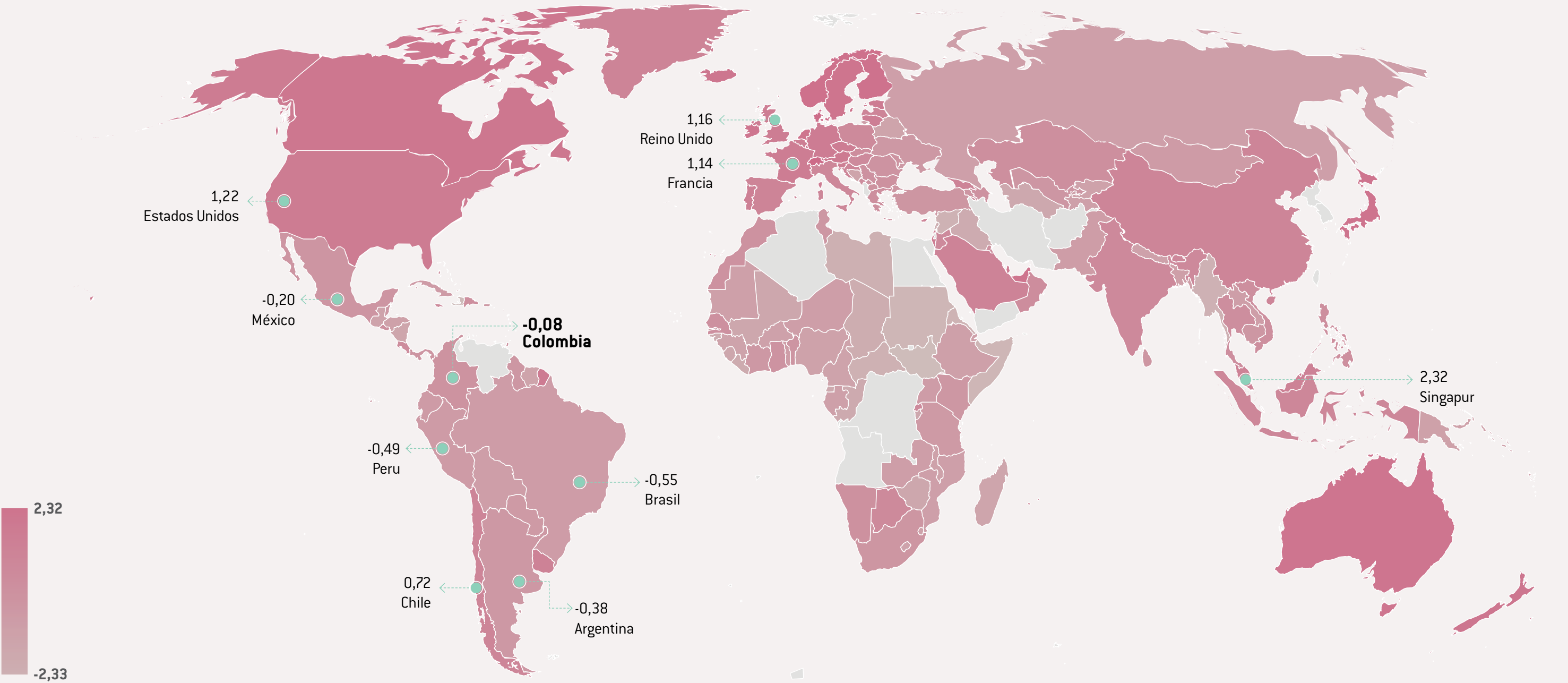
8

Referencias

9

EFFECTIVIDAD DEL GOBIERNO

La efectividad del gobierno refleja la percepción de la calidad de los servicios públicos, la calidad de la función pública y su grado de independencia de las presiones políticas, la calidad de la formulación y aplicación de las políticas y la credibilidad del compromiso del gobierno con dichas políticas.



Fuente: Worldwide Governance Indicators (2023).



Perfil de Colombia en materia de eficiencia del Estado

Tema	Indicador	Descripción	Valor Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Valor promedio OCDE	Fuente
Confianza en el Gobierno	Confianza en el Gobierno nacional	Se refiere a la proporción de encuestados que respondieron “sí” a la pregunta “¿Tiene usted confianza en su Gobierno nacional?”	30,0 %	10 de 14	Costa Rica (60 %)	47,5 %	OCDE (2024)
	Confianza alta y moderadamente alta en el Gobierno local	La proporción con confianza alta o moderadamente alta corresponde a aquellos que seleccionan una respuesta de 6 a 10 en la escala de respuesta de 0 a 10 a la pregunta “¿Cuánto confía usted en ...?”	33,9 %	-	-	45,0 %	OCDE (2024)
	Confianza alta y moderadamente alta en servidores públicos		27,1 %	-	-	45,4 %	OCDE (2024)
Política regulatoria	Evaluación ex post de leyes primarias (de 0 a 4)	Análisis de la implementación de una ley para determinar si esta ha logrado los objetivos previstos y si ha tenido los efectos deseados.	0,63	3 de 4	México (1,5)	1,28	OCDE (2025)
	Evaluación ex post de regulaciones subordinadas (de 0 a 4)		1,1	3 de 4	México (2,6)	1,4	OCDE (2025)
	Calidad de la regulación (de -2,5 a 2,5)	Evalúa la percepción de la capacidad del Gobierno para formular e implementar políticas y regulaciones efectivas.	0,1	6 de 16	Chile (0,93)	1,16	World Governance Indicators (2023)
	Indicador de carga regulatoria (de 1 a 7)	Mide cuán gravosa o compleja es la regulación para las empresas, según la percepción del sector privado.	3,7	2 de 16	Uruguay (4,20)	3,95	WEF (2021)



Tema	Indicador	Descripción	Valor Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Valor promedio OCDE	Fuente
Política regulatoria	Tiempo que exigen los trámites burocráticos para el funcionamiento de las pequeñas empresas (horas)	Total estimado de horas anuales que las pequeñas empresas deben dedicar a cumplir con trámites administrativos y regulatorios.	2.620	15 de 15	Panamá (246)	-	Levy et al. (2024)
Gobierno digital, abierto y transparencia	Índice de percepción de la corrupción (de 0 a 100)	Refleja la percepción del nivel de corrupción en el sector público según expertos y empresarios.	39	9 de 17	Uruguay (73)	65,1	Transparency International (2024)
	Índice de transparencia del presupuesto (de 0 a 100)	Refleja el grado de disponibilidad pública de información clave sobre el presupuesto gubernamental.	50	9 de 16	México (80)	67	International Budget Partnership (2023)
	Gobierno digital (de 0 a 1)	Índice que mide el desarrollo y la disponibilidad de servicios gubernamentales digitales, infraestructura digital y políticas de gobierno electrónico.	0,78	9 de 17	Uruguay (0,90)	0,89	ONU (2024)



1 Introducción

Un Estado eficiente y centrado en el ciudadano es una condición habilitante para el desarrollo económico y social ya que desempeña un papel clave al encargarse de la provisión de bienes públicos y de la corrección de fallas de mercado. La intervención estatal en este sentido se justifica en la medida en que el sector privado no puede ofrecer de forma eficiente ciertos bienes como la infraestructura básica o la seguridad debido a su carácter no excluyente y no rival (Musgrave y Musgrave, 1989). Igualmente, cuando el mercado falla, por ejemplo en presencia de externalidades, monopolios o información imperfecta, el Gobierno actúa para corregir estas distorsiones y promover una asignación más eficiente y equitativa de los recursos (Stiglitz y Rosengard, 2015).

Así pues, la calidad con la que el Estado actúa en la provisión de bienes públicos y la corrección de fallas de mercado impacta directamente en la productividad al reducir los costos de transacción para empresas y ciudadanos, facilitar la inversión y disminuir la incertidumbre en los entornos económicos. Además, contar con procesos ágiles, regulaciones claras y servicios digitales de fácil acceso permite a las personas y empresas dedicar más recursos a la creación de valor.

Colombia ha avanzado en años recientes en estrategias que apuntan, en efecto, a conseguir servicios gubernamentales más eficientes y procesos más ágiles con mayor calidad. De ese modo se han regis-

trado mejoras en el Sisbén y se destacan los avances en el Registro Social de Hogares para tener información más precisa sobre los destinatarios de los subsidios sociales y optimizar la focalización del gasto. De otro lado, en materia regulatoria se han implementado programas de simplificación y racionalización de trámites y mejoras en las prácticas de consulta pública de los proyectos de norma.

Sin embargo, los desafíos persisten. Uno de estos retos es la necesidad de generar mecanismos más permanentes y sistemáticos para la mejora regulatoria, fortalecer la interacción y la experiencia del ciudadano frente al Estado, y continuar con la expansión y consolidación de las estrategias de gobierno digital, especialmente en niveles subnacionales.

Este capítulo adopta un enfoque centrado en los sesgos conductuales que pueden dificultar la adopción y la implementación efectiva de políticas públicas orientadas a fortalecer el Estado. Comprender estas distorsiones ofrece un enfoque complementario que permite analizar fallas en la implementación de las políticas. A través de esta perspectiva, se describen algunos fenómenos del comportamiento que complementan el análisis de política pública que ha venido presentando el *Informe nacional de competitividad* (INC) en sus ediciones anteriores y se señalan ciertos mecanismos que influyen en las decisiones y las acciones de ciudadanos, funcionarios y reguladores.



2 Hacia un mejor Estado: comprender los sesgos conductuales en la transformación pública

El análisis basado en sesgos conductuales complementa otras aproximaciones al estudio de la política pública al enfocarse en cómo las percepciones, los hábitos y los entornos influyen sistemáticamente en las decisiones de ciudadanos, funcionarios y reguladores. Aplicar este tipo de aproximación al diseño y la implementación de políticas públicas permite identificar barreras in-

visibles al cambio institucional, explicar por qué muchas iniciativas bien intencionadas fracasan y elaborar soluciones que se ajusten mejor al comportamiento de personas, empresas y Gobierno. En la Ilustración 1 se describen los sesgos que este capítulo contempla a propósito de la eficiencia del Estado y que son, en general, relevantes para la interacción entre la ciudadanía y el Gobierno.

Ilustración 1. Sesgos conductuales propuestos en materia de eficiencia del Estado

Sesgo de Anclaje	Un gobierno se aferra a una solución inicial, basándose en su éxito pasado, sin considerar nuevas alternativas más adecuadas para el contexto actual.
Aversión a la Pérdida	Tendencia a preferir evitar pérdidas en lugar de obtener ganancias equivalentes. Por ejemplo, resistencia a digitalizar procesos temiendo pérdida de empleos, aunque la digitalización pueda traer mayor eficiencia.
Sesgo del Estado Actual (<i>statu quo bias</i>)	Resistencia a adoptar reformas y preferencia por mantener los procesos existentes, aunque estos sean menos eficientes, por desconocimiento, miedo al cambio o falta de habilidades.
Sesgo de Confianza Excesiva	Tendencia a sobreestimar la capacidad de implementar soluciones. El sesgo de confianza excesiva lleva a subestimar los riesgos, desafíos y consecuencias de las decisiones, lo que puede resultar en políticas públicas mal planificadas o mal ejecutadas.
Sesgo de Confirmación	Gobiernos buscan únicamente casos de éxito, ignorando ejemplos de fracasos o desafíos.
Sesgo de Corto Plazo (Descuento Hiperbólico)	Este sesgo hace que las personas otorguen más valor a los beneficios inmediatos en lugar de los futuros. En la política pública, esto puede llevar a decisiones que priorizan beneficios inmediatos o a corto plazo.

Fuente: elaboración Consejo Privado de Competitividad (CPC).



El *sesgo de anclaje* se manifiesta cuando las instituciones públicas tienden a fijarse en soluciones iniciales generalmente basadas en experiencias pasadas exitosas y se resisten a considerar nuevas alternativas más adecuadas para un contexto cambiante. Por ejemplo, en materia de gobierno digital, esta postura puede llevar a replicar modelos tecnológicos o procesos que ya no responden a las necesidades actuales del usuario. También dificulta la actualización de normas o procesos cuando se privilegia la continuidad sobre la adaptación.

Por su parte, la *aversión a la pérdida* impulsa a evitar cualquier cambio que implique posibles sacrificios, incluso cuando estos vienen acompañados de beneficios significativos. Este sesgo es especialmente visible en procesos de digitalización y simplificación normativa, en los que actores institucionales pueden resistirse a eliminar trámites innecesarios o adoptar plataformas digitales por temor a perder control operativo, funciones internas o empleos, a pesar de que tales reformas podrían aumentar la eficiencia general del Estado.

El *sesgo del estado actual o statu quo bias* refuerza esta tendencia al generar una preferencia por mantener estructuras existentes, aun cuando estas sean menos efectivas. Muchas veces, esta resistencia proviene de la familiaridad con procedimientos existentes, del desconocimiento sobre alternativas o de la percepción de que el cambio exige habilidades que no se dominan, lo que lleva a ralentizar las actividades.

La *confianza excesiva* constituye otro sesgo conductual relevante ya que lleva a sobreestimar la capacidad del Estado para implementar soluciones complejas. En el caso del gobierno digital, por ejemplo, se hace evidente cuando se consideran de manera insufi-

ciente las barreras reales de adopción, apropiación o sostenibilidad. De forma similar, en procesos de reforma normativa, esta distorsión puede hacer que las entidades asuman que sus diseños son suficientes sin necesidad de mayor retroalimentación o prueba.

El *sesgo de confirmación* configura una tendencia a buscar únicamente evidencia que respalde decisiones previas, ignorando datos o señales que podrían cuestionarlas. En términos de simplificación normativa, esto puede llevar a mantener normas redundantes simplemente porque encajan con expectativas internas. También limita la mejora continua en la relación con la ciudadanía al filtrar o desestimar quejas y observaciones que contradicen la narrativa institucional dominante.

Por último, el *sesgo de corto plazo*, también conocido como descuento hiperbólico, hace que tanto actores públicos como ciudadanos prioricen beneficios inmediatos frente a logros más sostenibles en el tiempo. Esta predisposición contribuye a que se elijan reformas rápidas y visibles, aunque con impacto limitado, en lugar de apostar por transformaciones profundas, como procesos de interoperabilidad, rediseño organizacional o inversión en capacidades digitales, que requieren más tiempo y esfuerzo. También puede explicar por qué se pospone la mejora de la experiencia ciudadana: al no generar resultados inmediatos, su valor se percibe como menor, a pesar de su importancia para la legitimidad estatal.

A continuación, se vincularán diferentes aspectos de la eficiencia del Estado a algunos de estos sesgos con el propósito de lograr un mejor entendimiento de las razones que pueden dificultar la consolidación de algunas soluciones de política y la persistencia de prácticas inefectivas o ineficientes.



3 Satisfacción ciudadana con el Estado: aversión al riesgo y desconfianza institucional

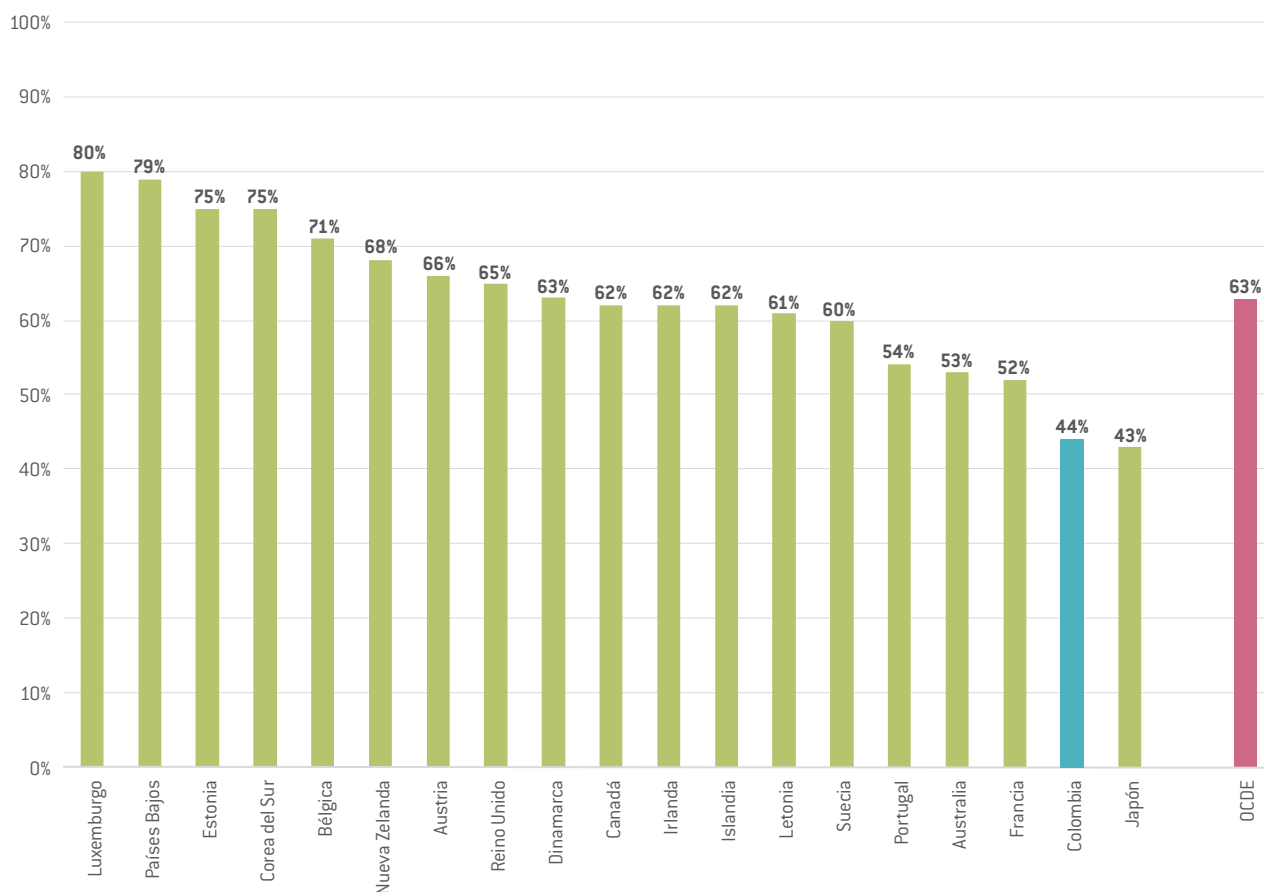
Una manera de aproximarse al desempeño del Estado es medir el grado de satisfacción que muestran los ciudadanos con los servicios ofrecidos por este. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2023), en materia de satisfacción con servicios administrativos (Gráfica 1), Colombia se encuentra en los niveles más bajos entre

los países evaluados, con solo 44 % de ciudadanos satisfechos. Este valor contrasta con el valor reportado en países como Irlanda (80 %), Noruega (79 %), Finlandia (75 %) o Corea (71 %). Dicho rezago invita a analizar los servicios ofrecidos por el Estado más allá de los diseños institucionales y centrarse en la experiencia real del ciudadano.

Gráfica 1. Satisfacción ciudadana con servicios administrativos. Colombia y países de referencia, 2021



En Colombia el 44 % de las personas reporta estar satisfecho con la provisión de servicios administrativos (por ejemplo, solicitar un documento de identidad o un certificado de nacimiento, defunción, matrimonio o divorcio).



Fuente: OCDE (2023).



Desde una perspectiva conductual, al menos dos factores ayudan a explicar los bajos niveles de satisfacción ciudadana:

- **Aversión al riesgo:** Este es un principio ampliamente documentado en la economía del comportamiento según el cual los individuos tienden a preferir opciones que minimicen la posibilidad de resultados negativos, incluso si esto implica renunciar a beneficios potenciales (Kahneman y Tversky, 1979). En el marco de la relación entre ciudadanía y Estado, esta aversión se manifiesta en la reticencia a interactuar con trámites, servicios o plataformas percibidas como inciertas, complicadas o propensas al error. Además, tiene implicaciones en el funcionamiento de las organizaciones públicas: en contextos burocráticos, el temor a las consecuencias personales derivadas de una decisión puede inducir a los funcionarios a seleccionar opciones subóptimas, no por su conveniencia colectiva, sino por la seguridad que ofrecen frente a eventuales responsabilidades¹.

Este sesgo se hace más evidente en entornos institucionales con prevalencia de ineficiencias o complejidad procedimental. En estos casos, incluso si los procesos se han modernizado, el ciudadano puede mantener una expectativa de fallo, de demora o de ineficiencia. La variabilidad en la calidad del servicio, tanto entre entidades como dentro de una misma institución, refuerza esta percepción de riesgo.

- **Desconfianza institucional:** La desconfianza institucional puede constituirse en una barrera que afecta tanto la percepción de los servicios públicos como el comportamiento ciudadano frente al Estado. Desde un enfoque conductual, se entiende como una forma de expectativa negativa generalizada que guía la interpretación de la experiencia con lo público.

Este fenómeno es prevalente en contextos en los que la calidad institucional es percibida como baja y se asocia con una disminución de la cooperación, del cumplimiento normativo y del uso de canales formales (Levi y Stoker, 2000; OCDE, 2017). En términos conductuales, la desconfianza filtra las experiencias actuales a través de creencias arraigadas sobre ineficiencia, corrupción o arbitrariedad. Esto implica que los errores son amplificados, mientras que mejoras sustantivas pueden ser ignoradas o subvaloradas.

Además, la desconfianza institucional tiene un efecto paralizante: reduce la motivación para participar en procesos de mejora y disminuye la disposición a brindar retroalimentación (Bouckaert y Van de Walle, 2003). Estos efectos se refuerzan mutuamente de manera negativa: a menor confianza, menor uso; a menor uso, menos oportunidades de demostrar mejoras y, a su vez, mayor persistencia de la desconfianza.

1. La literatura ha identificado este fenómeno con la expresión CYA ("cover your ass"), que refleja cómo la autoprotección individual puede imponerse sobre la búsqueda de soluciones eficaces (Huey *et al.*, 2024)



4 Estructura institucional del Estado: sesgo de corto plazo y *statu quo*

La forma en que se organiza el Estado tiene implicaciones directas sobre su capacidad para implementar políticas públicas de manera coherente y eficiente. Una arquitectura institucional compleja, con funciones distribuidas entre múltiples entidades sin mecanismos claros de articulación, puede generar duplicidades, cuellos de botella y limitaciones operativas.

El CONPES 4023, “Política para la Reactivación y el Crecimiento Sostenible e Incluyente”, identifica como una barrera relevante para la gestión pública “la debilidad en las instancias de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno [articulación vertical]” y “la escasa sinergia entre entidades de un mismo nivel de gobierno [articulación horizontal]” (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2021, p. 48). Esta desarticulación “limita la eficiencia de los programas que se diseñan e implementan desde el Gobierno nacional para las entidades territoriales”.

Es decir, no se trata solo de la existencia de múltiples entidades, sino de la falta de mecanismos eficaces para integrarlas en torno a objetivos comunes. Cuando no hay una coordinación clara entre las instituciones del Estado, el control tiende a con-

centrarse en el seguimiento de las normas más que en los resultados. Este modelo de manejo puede favorecer una cultura de bajo riesgo que prioriza el cumplimiento procedimental por encima de la efectividad.

La Gráfica 2 muestra de manera esquemática el número de entidades del Estado colombiano. Un elevado número de estas instancias puede conducir a fragmentación organizacional, superposición de funciones y aumento de la carga administrativa central necesaria para gestionarlas. Por ejemplo, en estudios sobre el crecimiento de agencias en gobiernos locales, Kårtvedt (2022) argumenta que, a mayor grado de “*agencificación*”, más elevado es el gasto en estructura administrativa central ya que se requiere capacidad adicional para coordinar un servicio público.

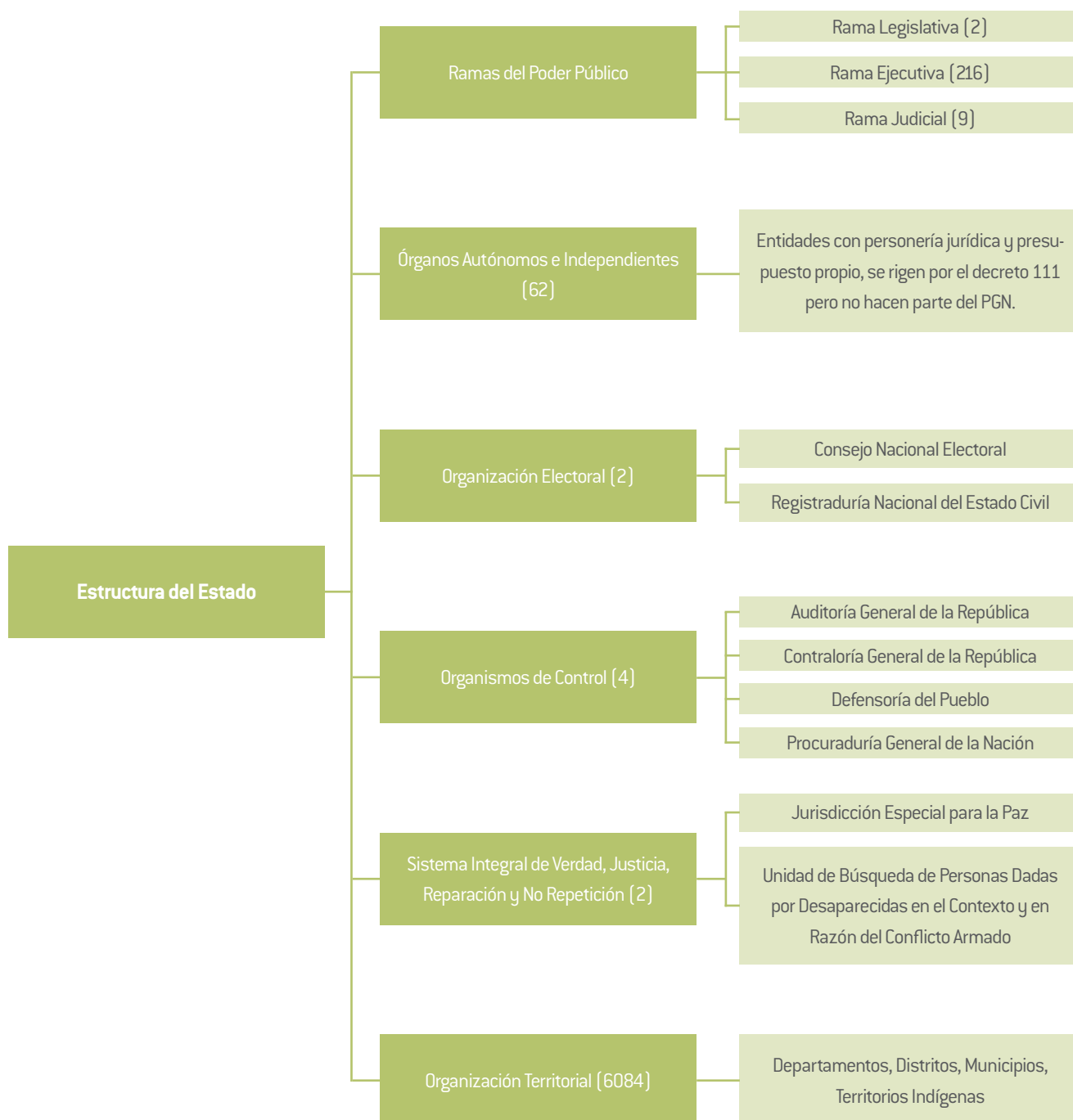
Así, sin un diseño riguroso de distribución de responsabilidades, la proliferación de entidades incrementa el riesgo de que distintas entidades ejecuten tareas similares o intervengan sobre un mismo objetivo sin complementariedad. Además de encarecer la gestión pública, esto dificulta el monitoreo del desempeño y fragmenta la capacidad operativa del Estado.



Gráfica 2. Número de entidades que conforman la estructura del Estado colombiano. Colombia, 2025



El diagrama muestra de manera esquemática (no exhaustiva) las entidades que conforman la estructura del Estado colombiano.



Nota: en paréntesis el número de entidades de cada categoría.
Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública [s. f.].



Desde una perspectiva conductual, los desafíos en la estructura institucional del Estado pueden explicarse por sesgos cognitivos que afectan tanto a los tomadores de decisión como al diseño de políticas. El *sesgo de statu quo* impulsa a mantener estructuras institucionales existentes, incluso si se han caracterizado por resultados subóptimos, debido a la percepción de menor riesgo en lo conocido. Esto dificulta la reestructuración de funciones o la fusión de entidades con competencias similares.

De otra parte, el *sesgo de corto plazo* lleva a priorizar acciones inmediatas y visibles (por ejemplo, la creación de nuevas entidades o programas) por su impacto político o mediático, en lugar de invertir en procesos más lentos pero sostenibles como la consolidación de capacidades institucionales ya existentes o la construcción de nuevas capacidades. Este sesgo orientado a beneficios de

corto plazo tiende a reforzar la fragmentación y a debilitar la coherencia estructural del Estado.

A la fragmentación institucional, que configura límites a la eficiencia y efectividad del Estado, se suma la rigidez del gasto público, que se convierte en un factor adicional que restringe la capacidad operativa y estratégica del Gobierno. En Colombia el gasto de funcionamiento concentra el 62,7 % del presupuesto general, mientras que el gasto de inversión representa solo el 15,77 % (Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga [ICP], 2025). Esta composición refleja una estructura presupuestal altamente inflexible que reduce de manera significativa la capacidad del Estado para reorientar los recursos hacia prioridades estratégicas o mejorar la calidad del gasto público, perpetuando una asignación inercial con bajo impacto en resultados



5 Gobierno digital: confianza excesiva en la implementación y sesgo de corto plazo

El gobierno digital, de acuerdo con la definición de la OCDE (2014b), se refiere al uso estratégico de las tecnologías digitales y de datos para rediseñar procesos, mejorar la entrega de servicios públicos y fortalecer la gobernanza. No se limita a la digitalización de trámites, sino que implica un cambio estructural en la forma en que el Estado interactúa con la ciudadanía, toma decisiones, gestiona la información y organiza sus funciones internas.

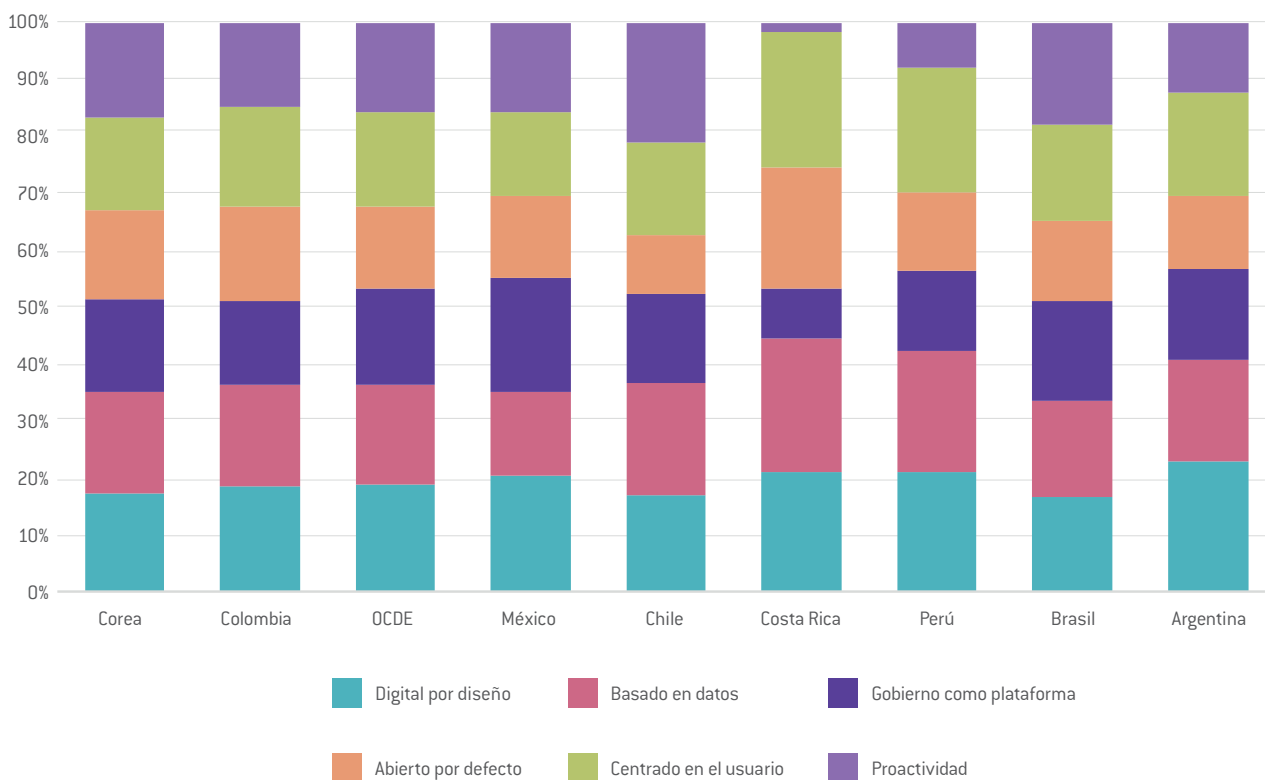
El índice de gobierno digital de la OCDE (2024) evalúa las siguientes categorías para capturar la capacidad de los gobiernos de aprovechar las tecnologías digitales para repensar y rediseñar

los procesos públicos: (1) *diseño digital*; (2) *sector público basado en datos*; (3) *implementación de plataformas y estándares*; (4) *Gobierno abierto*; (5) *orientación al usuario*; y (6) *proactividad*. Según la más reciente medición, Colombia presenta un nivel medio-alto de desarrollo en gobierno digital, destacando especialmente en componentes como *diseño digital* y *sector público basado en datos*, pero muestra rezagos relativos en aspectos como *Gobierno abierto* y *orientación al usuario*. Estos datos reflejan un avance institucional sostenido, pero también señalan brechas en la adopción plena de un enfoque integral de transformación digital centrado en las personas.

Gráfica 3. Índice de gobierno digital. Colombia y países de referencia, 2023



Colombia mantiene un desempeño destacado en la más reciente medición del índice de gobierno digital; en particular, en las dimensiones diseño digital y sector público basado en datos.



Fuente: OCDE (2024).



En Colombia, iniciativas como la Carpeta Ciudadana, el Marco de Interoperabilidad y el Decreto 088 de 2022 (que establece lineamientos, plazos y condiciones técnicas obligatorias para la digitalización y automatización de trámites administrativos) y la Estrategia Nacional Digital han sentado bases importantes para esta transformación. Sin embargo, la implementación de estas políticas enfrenta desafíos que en parte podrían estar relacionados con barreras organizacionales, culturales y conductuales.

Desde una perspectiva conductual, dos sesgos contribuyen al análisis de las estrategias de gobierno digital:

- **Confianza excesiva en la implementación:** Un sesgo recurrente en procesos de transformación digital es la tendencia institucional a asumir que el desarrollo de herramientas digitales garantiza por sí mismo su adopción y uso efectivo. Esta confianza excesiva en la implementación subestima el trabajo posterior necesario para generar apropiación, adaptar procesos internos y transformar comportamientos tanto de usuarios como de funcionarios públicos (Margetts y Dunleavy, 2013).

Esta sobreconfianza puede llevar a que las instituciones concentren recursos en el desarrollo tecnológico inicial y se subestimen aspectos clave como la capacitación del personal, la comunicación a usuarios o la revisión posterior usando indicadores de uso. Esto puede dar lugar a plataformas técnicamente funcionales pero subutilizadas o no integradas a las rutinas institucionales.

- **Sesgo de corto plazo:** Se refiere a la tendencia de las personas a preferir recompensas inmediatas por encima de beneficios mayores pero futuros (Laibson, 1997). En el contexto del gobierno digital, esta inclinación afecta tanto a ciudadanos como a funcionarios. Del lado de los usuarios, por ejemplo, registrarse en una plataforma, aprender una nueva interfaz o digitalizar documentación puede percibirse como una carga inmediata, mientras que los beneficios a largo plazo, como ahorro de tiempo, mayor trazabilidad o acceso más rápido

pueden ser menos valorados. A nivel institucional, este sesgo también se refleja en la reticencia a rediseñar procesos internos que implican reentrenamiento, ajustes normativos o redistribución de funciones. Como consecuencia, muchas entidades optan por soluciones parciales que mantengan estructuras existentes.

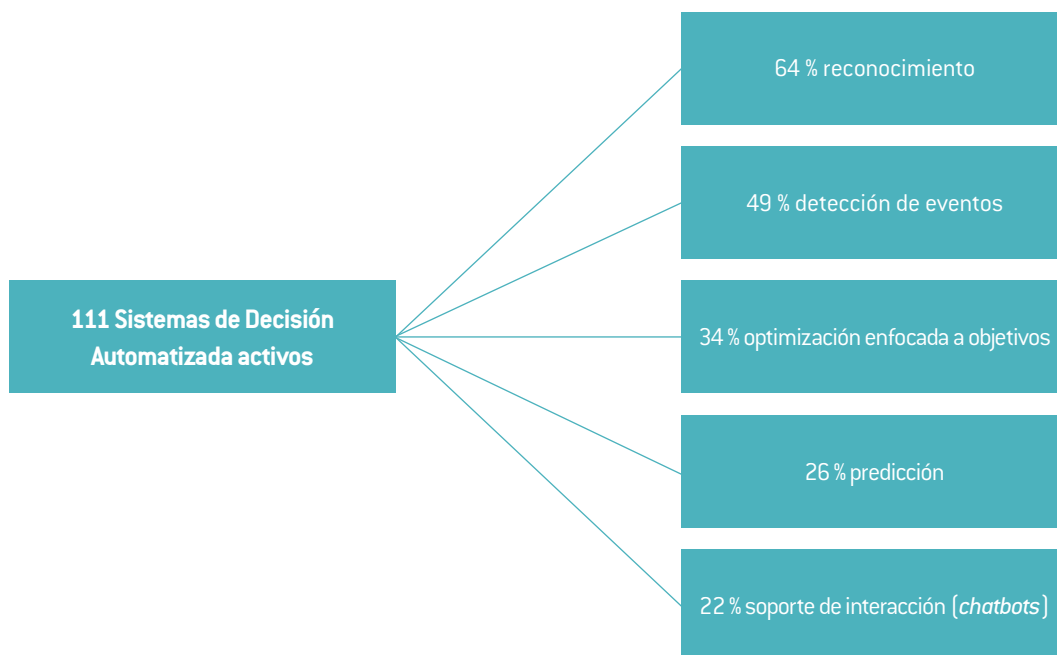
Un elemento importante en las estrategias de gobierno digital es la incorporación creciente de herramientas de inteligencia artificial (IA) en la operación del Estado. En ese sentido, un mapeo realizado por Gutiérrez y Muñoz-Cadena (2023) identificó 113 sistemas de decisión automatizada (SDA) en el sector público colombiano, definidos como tecnologías computacionales basadas en datos que toman decisiones o apoyan procesos de decisión institucionales.

La Gráfica 4 muestra que el 64 % de los SDA identificados se concentra en funciones de reconocimiento (como validación biométrica o verificación documental), seguidos por la detección de eventos (49 %) y la optimización de procesos con base en objetivos específicos (34 %). Funciones más complejas como la predicción (26 %) y la interacción con usuarios a través de *chatbots* (22 %) son menos frecuentes. Esta distribución sugiere que el uso de IA en el Estado colombiano se ha enfocado en tareas operativas, en las que la automatización genera eficiencia inmediata, pero todavía hay mucho campo de acción para apoyar la toma de decisiones estratégicas.

Desde una perspectiva conductual, lo anterior puede estar influenciado por sesgos como el de corto plazo, que lleva a priorizar beneficios inmediatos (como la reducción de tiempos en procesos repetitivos) sobre inversiones de mayor complejidad técnica o institucional, como los sistemas predictivos o de interacción automatizada. Asimismo, el uso menos frecuente de SDA orientados a la interacción con el ciudadano sugiere una brecha entre el diseño tecnológico y un enfoque centrado en el usuario que puede estar reforzada por el sesgo del estado actual, que favorece la continuidad de procesos existentes antes que su rediseño desde la perspectiva ciudadana.



Gráfica 4. Sistemas de decisión automatizada usados por el Estado colombiano, 2023



Fuente: Gutiérrez y Muñoz-Cadena (2023).

Asimismo, el mapeo encuentra que el 74 % de estos sistemas están operados por entidades del orden nacional, con un predominio del Poder Ejecutivo. Esta concentración centralizada evidencia uno de los sesgos abordados en esta sección: la confianza excesiva en la implementación. El despliegue de SDA tiende a enfocarse en el desarrollo de herramientas desde el

nivel central, sin garantizar en muchos casos las condiciones organizacionales y operativas para su uso efectivo en el territorio. Se asume que la existencia del sistema será suficiente para lograr resultados sin considerar las barreras de adopción, apropiación o sostenibilidad que enfrentan tanto los funcionarios como los ciudadanos.



6 Política regulatoria: sesgos de confirmación y resistencia al cambio en el ciclo normativo

La OCDE (2012) define la política regulatoria como el conjunto de medidas institucionales que permiten diseñar, aplicar y revisar normas de forma sistemática, con base en evidencia y con participación de los actores afectados. La regulación mal diseñada no solo afecta la eficiencia del Estado, sino que también puede afectar la legitimidad institucional, reducir la inversión privada o perpetuar inequidades en el acceso a servicios y derechos. También se asocia a mayor informalidad ya que, cuando las empresas se ven enfrentadas a regulación onerosa o débil, aumentan los incentivos para actividades sumergidas o clandestinas, lo que da lugar a sectores informales grandes (Singh *et al.*, 2012).

En los últimos años, el Estado colombiano ha emprendido acciones para fortalecer su política de mejora regulatoria. En primer lugar, se puso en marcha el Sistema Único de Consulta Pública (Supcop), plataforma que centraliza la publicación de proyectos regulatorios y garantiza un mínimo de 15 días de consulta ciudadana para los decretos presidenciales. Esta herramienta busca aumentar las oportunidades de participación en las etapas tempranas del ciclo normativo y dar mayor transparencia al proceso regulatorio.

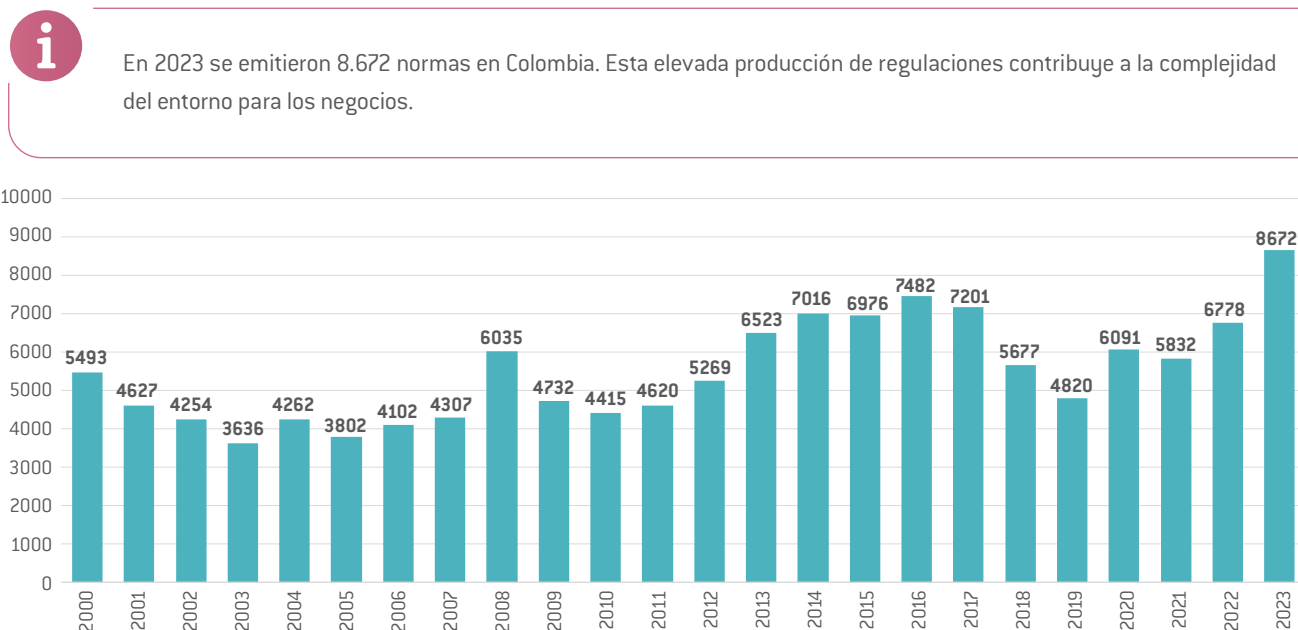
Asimismo, el Decreto 1468 de 2020 reglamenta el uso del análisis de impacto normativo (AIN) en la expedición y modificación

de reglamentos técnicos. Por su parte, la estrategia Estado Simple, Colombia Ágil permitió racionalizar más de 4.000 trámites, eliminar cerca de 1.300 procedimientos innecesarios y generar ahorros estimados en más de COP 276.000 millones para ciudadanos y empresas (Función Pública *et al.*, s. f.). Estas acciones han sido acompañadas por la capacitación de servidores públicos y el fortalecimiento de herramientas como el Registro Único de Trámites (RUT), el análisis *ex post* de regulaciones y la adopción de criterios de lenguaje claro en los actos normativos.

A pesar de estas estrategias por simplificar el marco regulatorio, el país continúa produciendo un volumen muy alto de normas, lo que refleja debilidades persistentes en el proceso regulatorio. Como muestra la Gráfica 5, en 2023 se expidieron 8.672 normas, el número más alto registrado desde que el Observatorio de Mejora Normativa del DNP recopila datos.

La proliferación normativa dificulta el cumplimiento y aumenta la carga tanto para los ciudadanos como para las empresas y las propias entidades públicas. Esta situación, en últimas, se convierte en un obstáculo para la eficiencia del Estado, debilita el entorno de los negocios y afecta la competitividad.

Gráfica 5. Normas emitidas (circulares, decretos, leyes y resoluciones). Colombia, 2000-2023



Fuente: DNP (2025).



Desde una perspectiva conductual, este patrón puede estar influenciado por sesgos persistentes; en particular, los de confirmación y resistencia al cambio. El primero se manifiesta cuando los reguladores priorizan evidencia o argumentos que justifican decisiones ya tomadas, como la necesidad de reglamentar un tema específico ignorando información que podría cuestionar esa disposición o proponer alternativas más simples o no regulatorias (Nickerson, 1998). Este sesgo puede llevar a la producción de nuevas normas sin una evaluación crítica de su utilidad real o su alineación con el marco ya existente.

La resistencia al cambio, por su parte, se asocia con una combinación de aversión a la pérdida y el sesgo del estado actual (Kahneman y Tversky, 1979; Samuelson y Zeckhauser, 1988). Las

instituciones tienden a conservar normas vigentes, incluso cuando ya no cumplen su propósito, por temor a perder control, generar incertidumbre o enfrentar riesgos percibidos. Esta inercia impide una revisión efectiva del acervo normativo y hace que los esfuerzos de simplificación y evaluación *ex post* pierdan fuerza frente a dinámicas cognitivas que favorecen la estabilidad normativa por encima de la eficiencia.

La combinación de resistencia al cambio e inercia institucional propicia un enfoque incrementalista en la política pública, que promueve lo toma de decisiones basada en pequeños ajustes sobre lo que ya existe, evitando procesos de revisión profundos y transformaciones completas. La Tabla 1 ilustra algunos sesgos conductuales y su relevancia en las diferentes etapas del ciclo regulatorio.

Tabla 1. Sesgos conductuales en el ciclo de gobernanza regulatoria

Fase del ciclo normativo	Posibles sesgos conductuales	Cómo se manifiestan
Planeación normativa	Sesgo de confirmación	Se priorizan temas regulatorios sin evaluar si la intervención es necesaria.
Análisis de impacto normativo	Sesgo de confirmación	Se favorecen estimaciones que validan decisiones predefinidas; se descartan opciones no regulatorias.
Consulta pública	Resistencia al cambio	Se minimiza la retroalimentación crítica que sugiere modificar el enfoque normativo.
Implementación	Aversión a la pérdida/estado actual	Se aplican nuevas normas sin modificar procedimientos previos, lo que limita su efectividad o genera inconsistencias en la operación.
Evaluación ex post	Resistencia al cambio/estado actual	Se subestima la importancia de revisar normas ya emitidas debido a la tendencia a mantener el statu quo y por la dificultad que implica reabrir decisiones previas.
Revisión del acervo normativo	Aversión a la pérdida/sesgo de inercia	Se pospone o evita eliminar normas obsoletas por la tendencia a conservar lo existente.

Elaboración: CPC con base en OCDE (2019).

Además de la ausencia de un proceso estandarizado para la etapa de planeación y diseño normativo que favorece la proliferación descrita, en Colombia la evaluación sistemática del cumplimiento de los objetivos de una ley no es un requisito generalizado dentro del ciclo normativo. Esta falta de evaluación estructurada limita la capacidad del Estado para aprender de la experiencia regulatoria, corregir errores de diseño o ajustar disposiciones que resultan ineficaces o desalineadas con cambios en el contexto.

La OCDE (2021) ha señalado esta debilidad como una de las principales brechas de la política regulatoria en Colombia. La falta de seguimiento riguroso a los resultados de las leyes debilita los incentivos para su mejora continua y puede contribuir a la acumulación de normas ineficaces, contradictorias o innecesarias. Además, sin mecanismos de evaluación efectivos, se dificulta la rendición de cuentas y la generación de evidencia para sustentar decisiones futuras, perpetuando una lógica normativa más orientada a la pro-

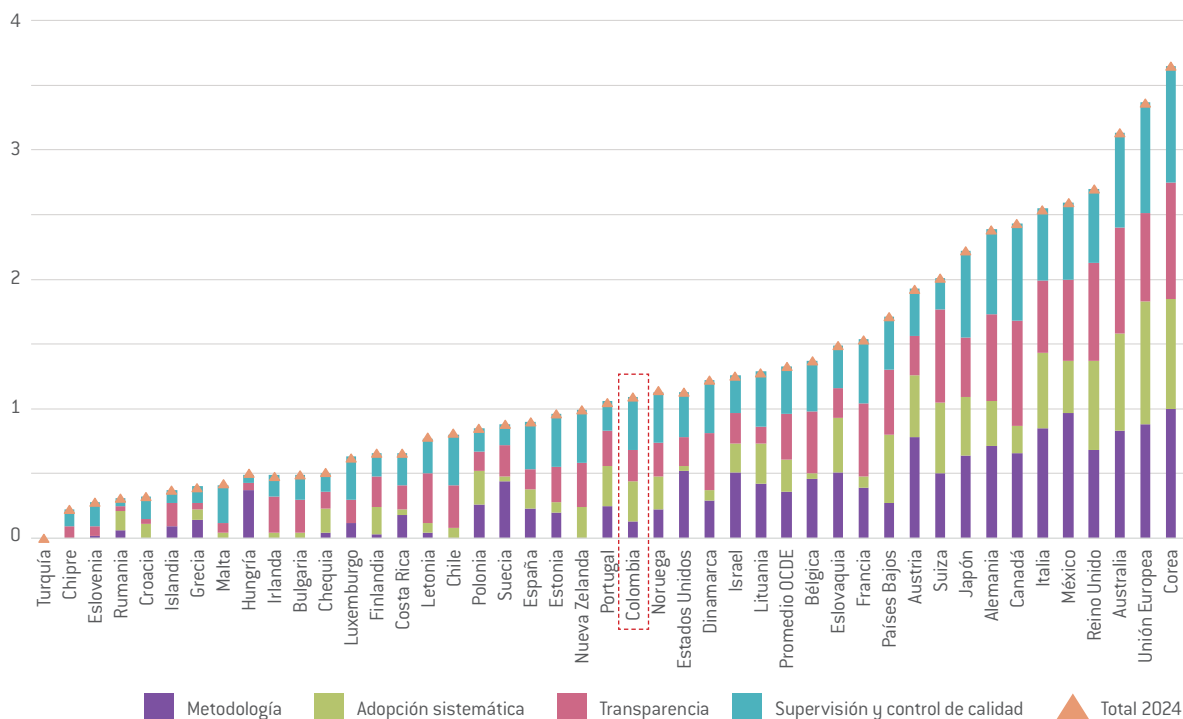


ducción que a la efectividad. La Gráfica 6 muestra las disposiciones existentes en países de la OCDE para establecer mecanismos

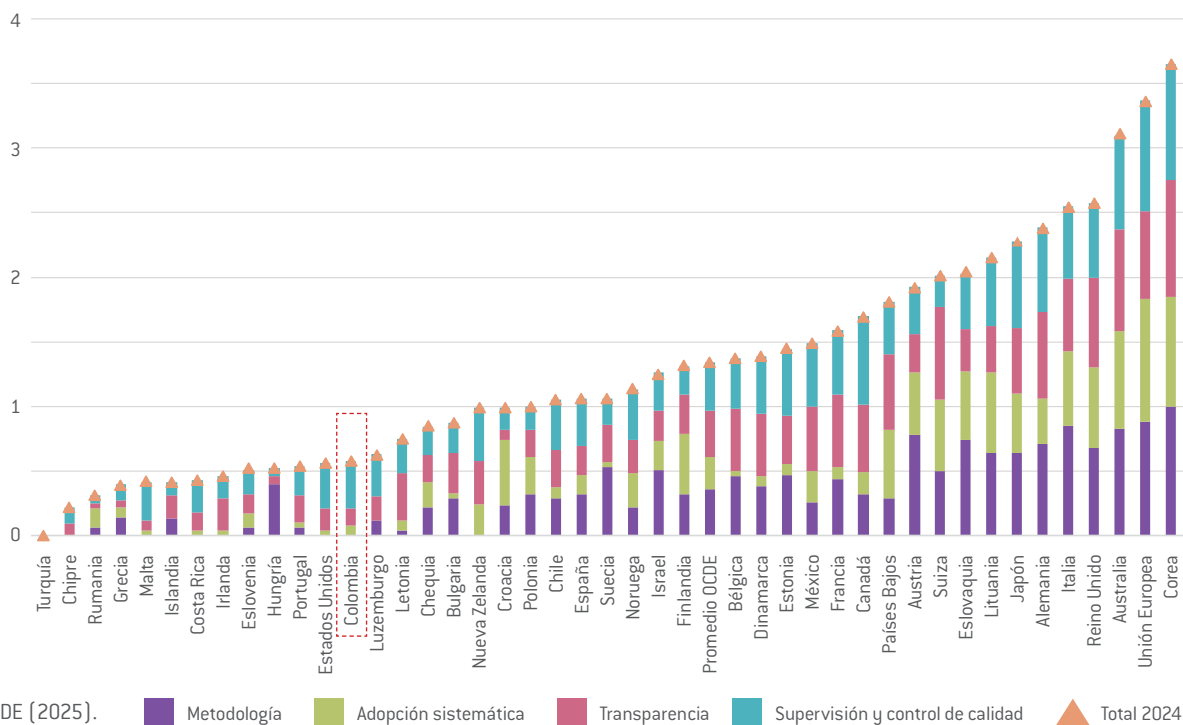
de evaluación *ex post* con respecto al cumplimiento de objetivos para todos los decretos y otros tipos de regulación.

Gráfica 6. Evaluación *ex post* de regulaciones con respecto al cumplimiento de objetivos. Colombia y países de la OCDE, 2021

a. Evaluación *ex-post* de regulación subordinada



b. Evaluación *ex-post* en leyes primarias



Fuente: OCDE (2025).

Metodología Adopción sistemática Transparencia Supervisión y control de calidad Total 2024

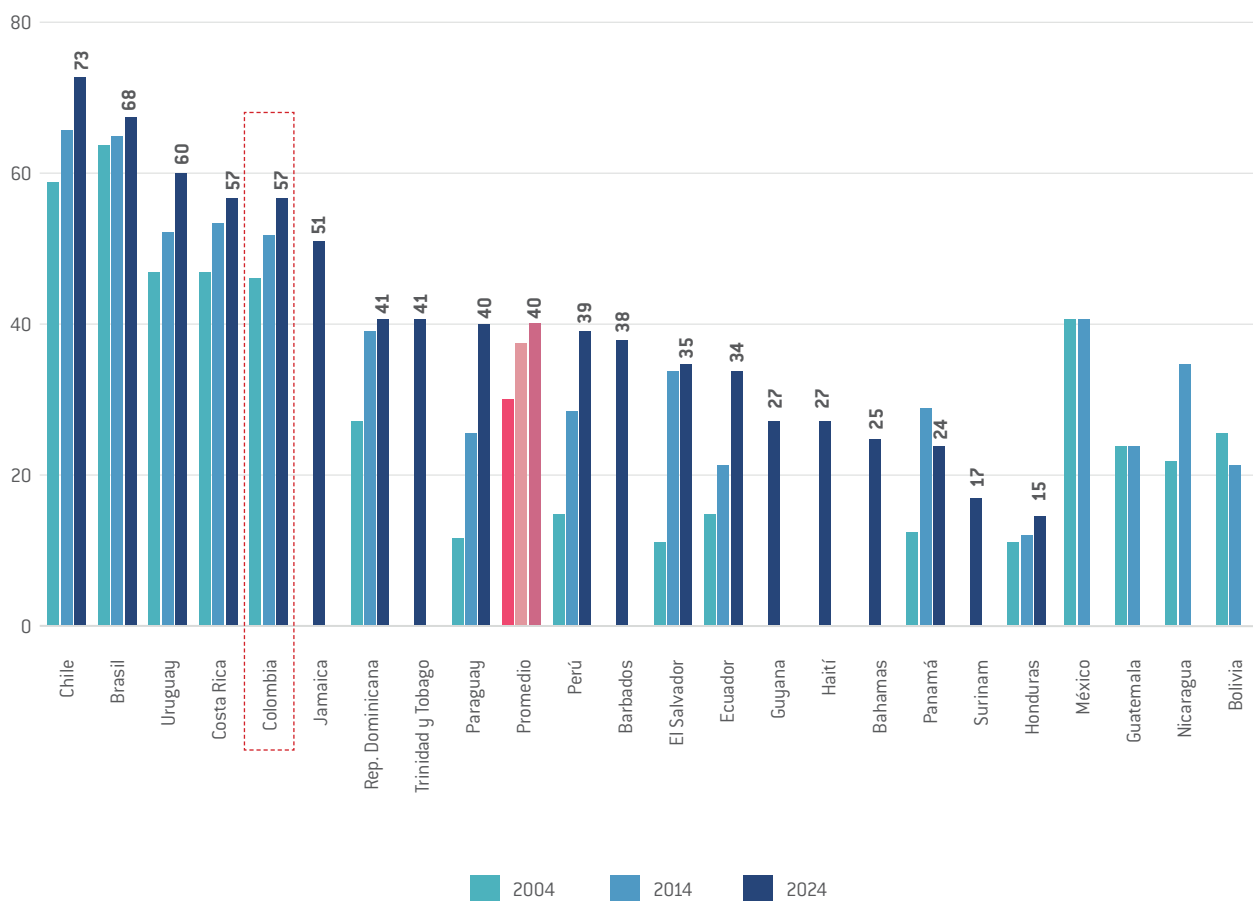


7 Desarrollo del servicio civil: sesgo de *statu quo* y exceso de confianza institucional

Un servicio civil sólido y bien estructurado constituye un factor determinante para un Estado eficiente y con capacidad de ofrecer servicios de valor a la sociedad. La Gráfica 7 muestra los más recientes resultados del índice de desarrollo del servicio civil y los compara con las mediciones realizadas en 2004 y 2014: Colombia pasó de 46 puntos en 2004 a 57 en 2024, ubicándose en el umbral

superior del grupo medio (40-59 puntos), mientras países como Chile (73), Brasil (68) y Uruguay (60) han consolidado sistemas robustos que los posicionan en el rango alto de desempeño (60-100 puntos). Si bien esto indica una mejora progresiva, también sugiere una dificultad estructural para alcanzar el estándar institucional de los países líderes.

Gráfica 7. Índice de desarrollo del servicio civil (2004, 2014 y 2024). Colombia y países seleccionados de América Latina y el Caribe (de 0 a 100, donde 100 representa un mejor desempeño).



Nota:

Alto: 60 a 100 puntos

Medio: 40 a 59 puntos

Bajo: 0 a 39 puntos

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2025).



Desde la perspectiva de la ciencia del comportamiento, al menos dos sesgos contribuyen a entender el avance limitado en el fortalecimiento del servicio civil.

- **Sesgo de *statu quo* (la inercia estructural de las burocracias):** En el ámbito del servicio civil, este sesgo puede traducirse en una resistencia tácita a reformas que buscan profesionalizar el empleo público, adoptar criterios meritocráticos o implementar sistemas modernos de gestión del talento humano. La inercia organizacional que produce el *statu quo* no solo frena la adopción de nuevas herramientas, sino que también reduce la capacidad del Estado para adaptarse y responder con eficacia a las demandas sociales cambiantes.
- **Exceso de confianza institucional:** Este sesgo reduce la motivación para diagnosticar fallas, actualizar procesos de selección e invertir en formación continua. También puede debilitar la implementación de reformas al asumir que los marcos normativos ya vigentes funcionan correctamente sin necesidad de ajustes. Como resultado, se postergan intervenciones clave para profesionalizar el empleo público y mejorar la gestión del talento humano, afectando la ejecución de políticas de manera eficaz y sostenida por parte del Estado. Tal como lo señala el BID (2024), incluso si existen leyes y sistemas formales bien diseñados, si no se fortalecen las capacidades reales del Estado, los resultados siguen siendo limitados.



Recomendaciones



Nueva recomendación



Recomendación relacionada



Recomendación priorizada



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

Es recomendable avanzar en evaluaciones sistemáticas de las entidades públicas con el fin de revisar su pertinencia, eficiencia y alineación con los objetivos estratégicos del Estado. Estos análisis permitirían detectar y eliminar redundancias en funciones y procesos, así como clarificar responsabilidades institucionales. De igual forma, no solo se optimizaría el uso de los recursos públicos, sino que también se mejoraría la coordinación entre agencias y niveles de gobierno, facilitando una acción estatal más coherente y eficaz.

Colombia ya cuenta con antecedentes que pueden servir como base para este propósito. El proyecto “Simplificación y optimización

de las instancias del Gobierno nacional relacionadas con competitividad e innovación” [González *et al.*, 2021], por ejemplo, propuso una reorganización funcional de espacios institucionales en ese ámbito. Por su parte, la iniciativa Clic Participativo², liderada por el DNP, ha permitido caracterizar las instancias de participación ciudadana para fortalecer su articulación. Adicionalmente, herramientas como la metodología Articulación para la Competitividad (ArCo) ofrecen un enfoque estructurado para identificar duplicaciones de esfuerzos entre entidades, lo cual puede extenderse a otras áreas del Estado como base para una reforma administrativa más amplia y sostenible.



Consolidar el Registro Universal de Ingresos (RUI) como único instrumento de focalización de los subsidios y programas sociales

El CPC hace énfasis en la importancia de monitorear el avance de la consolidación del RUI como único instrumento de focalización de los subsidios y programas sociales según lo dispuesto en el

artículo 70 del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026. El Decreto 875 de 2024 definió el proceso de transición que se detalla en la Tabla 2.

Tabla 2. Proceso de transición desde el Sisbén al RUI

Fase/hito	Periodo estimado	Acciones principales	Responsables
Fase 1: acondicionamiento	Segundo semestre de 2024-2025	Revisión normativa, identificación de poblaciones afectadas, análisis de impacto, definición de criterios de ingreso, permanencia y salida.	Entidades responsables de programas, con apoyo del DNP

2. 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.



Fase/hito	Periodo estimado	Acciones principales	Responsables
Fase 2: desarrollo metodológico	2025	Diseño del modelo de ingresos; integración de datos socioeconómicos y administrativos, interoperabilidad de bases de datos.	DNP
Fase 3: implementación	Primer semestre de 2026	Emisión de actos administrativos, estrategias de divulgación y pedagogía, adecuación de sistemas de información.	Cada entidad, con asistencia técnica del DNP
Uso obligatorio del RUI	Desde segundo trimestre de 2026	RUI se convierte en único instrumento para diseño, focalización, seguimiento y evaluación de la oferta social.	Todas las entidades de la oferta social
Eliminación del Sisbén	1 de julio de 2026	Eliminación de capítulos del Decreto 1082 de 2015 relacionados con el Sisbén, consolidación legal del RUI.	Gobierno nacional

Fuente: Decreto 875 de 2024.

Se hace fundamental continuar el avance de esta estrategia dado que está previsto que, a partir del segundo trimestre de 2026, el RUI sea

utilizado para el “diseño, focalización, seguimiento y evaluación de los programas, políticas, planes, proyectos y servicios de la oferta social”.

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 en mayo de 2022. Se recomienda implementar las acciones que este documento establece; 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 de inversión, de manera que los resultados estén disponibles cuando se realiza la discusión de la priorización de presupuesto.

Se considera también importante 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. Para esto, herramientas de análisis de inversión como Epico (Evaluación del Presupuesto de Inversión) y ArCo son clave al ofrecer insumos para la priorización de inversiones y conseguir un gasto más eficiente.



Introducir revisión por pares de la evaluación de políticas públicas

La revisión por pares se alinea eficazmente con las acciones delineadas en el CONPES 4083, que busca aumentar tanto la cantidad como la relevancia de las evaluaciones realizadas para las decisiones gubernamentales. Al involucrar a expertos independientes en la evaluación de políticas, se promueve un enfoque más robusto y objetivo

para identificar los impactos potenciales de las políticas propuestas, así como para ajustar estrategias y programas en función de los resultados. Esto no solo mejora la efectividad de las políticas implementadas, sino que también fortalece el compromiso del Gobierno con la transparencia y la rendición de cuentas ante la ciudadanía.

Revisión periódica de normas por defecto

Se recomienda establecer un mecanismo de revisión de normas con carácter obligatorio, mediante el cual cada sector administrativo evalúe periódicamente la validez y la eficacia de las normativas vigentes. De esta manera, las normas emitidas por entidades del Estado después de un periodo de antigüedad definido pasarían automáticamente a una lista de revisión obligatoria, salvo que la

entidad emisora justifique su vigencia. Este mecanismo cambia el valor por defecto de “norma vigente” a “norma en revisión”, invirtiendo la carga de la prueba.

Este proceso contribuiría a que las regulaciones se mantengan relevantes y efectivas en el contexto actual y permite identificar y corregir posibles deficiencias o redundancias en las normas.

Rediseñar las agendas regulatorias para contrarrestar el sesgo de confirmación incluyendo alternativas y evidencia externa

El sesgo de confirmación puede llevar a que las entidades públicas formulen sus agendas regulatorias en función de decisiones ya tomadas o supuestos no cuestionados, priorizando proyectos normativos que refuercen sus líneas de acción existentes y evitando considerar información crítica o alternativas distintas a la regulación. Para mitigar este comportamiento, se propone que cada entidad responsable de elaborar una agenda regulatoria adopte un formato estándar de planificación con enfoque conductual, el cual incluya como elementos obligatorios las alternativas consideradas

que fueron evaluadas y descartadas, contemplando la posibilidad de no regular.

Estas modificaciones no requieren una reforma legal ya que pueden ser implementadas a través de ajustes metodológicos en las entidades reguladoras. Además, estructurando la agenda de esta manera, se genera insumo útil para análisis *ex post* al dejar registro explícito de la lógica de intervención y de las opciones descartadas. Esta práctica contribuiría a fortalecer la calidad regulatoria desde el origen.

Implementar un programa de optimización y depuración normativa basado en el análisis de costos

La simplificación administrativa ha demostrado ser una herramienta efectiva para mejorar la experiencia del usuario y reducir barreras innecesarias que afectan la competitividad. Más allá de su impacto en la eficiencia institucional, estas acciones contribu-

yen a crear un entorno más propicio para la inversión y el desarrollo económico. Sin embargo, para profundizar estos avances, es fundamental incorporar programas de desregulación orientados a revisar de forma sistemática el *stock* normativo.



Este proceso requiere un enfoque basado en datos y evidencia que permita identificar normas susceptibles de ajuste o eliminación, a partir de un análisis riguroso de sus costos administrativos. Al reducir cargas innecesarias, se mejora la

eficiencia regulatoria, se incrementa la transparencia en la gestión pública y se promueve un entorno normativo más dinámico y favorable para el funcionamiento del Estado y del sector productivo.



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

El Sucop (<https://sucop.gov.co/>) es la plataforma que centraliza la publicación de los proyectos de norma, así como los comentarios de los grupos interesados en ellas. Esta herramienta representa un avance esencial para mejorar la producción normativa y la coordinación en la función regulatoria de las entidades públicas.

Es importante promover el uso del Sucop en todas las entidades emisoras de regulación, en el sector privado y por parte de los regulados para favorecer la transparencia. De igual modo, se debe posicionar este sistema en el canal único para que los gremios y el sector privado en general dirijan sus comentarios a proyectos de norma, de modo que se canalicen transparente y organizadamente.



Expedir la nueva política de mejora regulatoria establecida en las bases del PND 2022-2026

El DNP lidera la actualización de la política de mejora regulatoria, la cual sigue lo dispuesto en las bases del PND 2022-2026 para responder a las recomendaciones posacceso de la OCDE y adoptar buenas prácticas internacionales. Esta nueva disposición busca consolidar la gobernanza regulatoria, establecer un enfoque cíclico en la expedición de normas y asegurar decisiones basadas en evidencia mediante evaluaciones *ex ante* y *ex post*. Se trata de la primera actualización desde el CONPES 3816 de 2014 y representa un avance necesario para modernizar los procesos regulatorios.

Además de mejorar la eficiencia, este ajuste apunta a fortalecer la innovación pública, la transparencia, la participación ciudadana y la confianza institucional.

Para ampliar el alcance de esta política, se recomienda incorporar mecanismos que permitan aplicar estas buenas prácticas a nivel territorial. En este sentido, resulta clave considerar las recomendaciones de la Misión de Descentralización, orientadas a fortalecer las capacidades regulatorias subnacionales, aumentar la autonomía fiscal y promover una participación ciudadana más efectiva.



Implementar *sandboxes* para facilitar la innovación y la experimentación regulatorias

Los entornos de pruebas regulados (*regulatory sandboxes*) se han consolidado como una herramienta útil para fortalecer las capacidades del Estado en materia de supervisión y formulación de nuevas regulaciones en Colombia (Guío, 2024). Estos espacios permiten ensayar soluciones y tecnologías emergentes en contextos controlados, generando evidencia sobre su viabilidad e impacto antes de su adopción generalizada.

Para que estos *sandboxes* sean efectivos, es fundamental establecer desde el inicio recursos y una base metodológica definida. Una estructura bien diseñada mejora la eficiencia en la implementación de innovaciones y reduce las resistencias que podrían dificultar su puesta en marcha, facilitando así la adaptación de los actores involucrados.



Fortalecer las capacidades institucionales de las entidades reguladoras

Avanzar en la reforma institucional de los entes reguladores es clave para garantizar su independencia y mejorar la calidad de las decisiones. Un ejemplo relevante es el caso del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), que actualmente conserva la facultad de revisar y adjudicar permisos de uso del espectro, una función que, según la OCDE, debería estar en manos de un regulador independiente para asegurar decisiones técnicas libres de presiones políticas.

En paralelo, se recomienda impulsar procesos de modernización digital en las entidades reguladoras con el fin de mejorar su eficiencia, transparencia y capacidad de supervisión. La adopción de tecnologías digitales facilita la recolección y el análisis de datos en tiempo real, lo que permite decisiones más oportunas y basadas en evidencia. Para aprovechar plenamente estas herramientas, se requiere también fortalecer las capacidades técnicas del personal, en particular en aspectos de mejora regulatoria.



Constituir la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal del Congreso ordenada en la Ley 1985 de 2019

Siguiendo buenas prácticas internacionales, varios países han creado oficinas técnicas que brindan insumos fiscales independientes al Poder Legislativo. En América Latina, por ejemplo, existen instancias de este tipo en México, Brasil, Perú y Ecuador que cumplen funciones de apoyo en materia fiscal (Observatorio Fiscal, 2024). De manera similar, en Estados Unidos la *Congressional Budget Office* (CBO) ejerce un papel central al producir estudios y cifras fiscales que sirven como insumos objetivos para la discusión presupuestal y la evaluación de políticas públicas.

En Colombia, la Ley 1985 de 2019 dispuso la creación de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal del Congreso como un órgano técnico orientado a proporcionar información independiente para respaldar la toma de decisiones económicas, fiscales y presupuestales. Su función sería distinta a la de las unidades de trabajo legislativo (UTL) al centrarse en el análisis técnico requerido para el proceso legislativo. No obstante, pese a lo establecido en la ley, esta dependencia aún no ha sido constituida.



Avanzar hacia un modelo integral de notaría digital

Colombia requiere avanzar hacia un modelo integral de notaría digital que supere la actual fragmentación normativa y técnica. La estrategia debe basarse en una infraestructura de identidad digital confiable con autenticación biométrica facial interoperable con la Registraduría Nacional del Estado Civil, acompañada de sistemas de firma digital y estampado cronológico (mecanismo que permite certificar la fecha y hora exactas en

que un documento electrónico fue creado, firmado o modificado) que garanticen integridad y validez jurídica de los documentos electrónicos.

El servicio debe operar sobre una arquitectura segura e interoperable que conecte en tiempo real las notarías con la Superintendencia de Notariado y Registro. Esto debe complementarse con la digitalización del archivo histórico notarial.



Promover la innovación pública para resolver retos sociales

Se recomienda emprender acciones específicas para promover la innovación pública, incluyendo el fortalecimiento de capacidades de experimentación, el uso de datos en la toma de decisiones y el diseño de soluciones centradas en las necesidades de la ciudadanía. Para asegurar su implementación efectiva, estas acciones deben traducirse en instrumentos operativos y acompañarse de mecanismos de seguimiento.

Adicionalmente, es fundamental avanzar en la evaluación de sus resultados e impactos considerando el mapeo realizado por el DNP en 2021 que identificó 148 iniciativas de innovación pública en el sector público. Esta valoración permitirá extraer aprendizajes, identificar prácticas efectivas y guiar futuras intervenciones de forma estratégica.



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]. El CPC, por tanto, insiste en las siguientes acciones señaladas por dicho grupo de trabajo [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 otras. 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.
- 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 enfocarse en objetivos específicos y definidos *ex ante*. Para esto es también clave garantizar acceso oportuno a información relevante con miras a desarrollar sus actividades misionales.
- Minimizar 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 un programa para atraer profesionales sobresalientes al sector público

Siguiendo las experiencias exitosas de países como Canadá, Inglaterra o Singapur, se recomienda diseñar un programa de atracción de profesionales sobresalientes al sector público³. Los objetivos de este programa deberían ser: (1) mejorar la planeación laboral del sector público en Colombia incorporando un análisis de las vacantes; (2) centralizar y mantener actualizada la información sobre vacantes; y (3) aumentar el mérito y la transparencia de las personas que ocupen cargos medios y altos en el sector público

mediante la exigencia de altas calificaciones a los candidatos y el seguimiento permanente a los seleccionados.

Un programa de estas características debe además ofrecer escalas salariales similares a las del sector privado y brindar beneficios adicionales como, por ejemplo, apoyo para adelantar programas de posgrado. De este modo los profesionales sobresalientes encontrarán incentivos para ingresar a la carrera administrativa.

3. Los programas mencionados son: *Fast Stream Programme* en Inglaterra, *Recruitment of Policy Leaders* en Canadá y el *Public Service Leadership Programme* (PSL) en Singapur.



8 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 y de la plataforma de consulta pública Sucop.
Implementar rondas periódicas de revisión y simplificación de trámites.	2018	La estrategia Estado Simple, Colombia Ágil tiene como objetivo 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 las 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	Colombia Compra Eficiente (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
Continuar y extender a otras áreas las iniciativas de simplificación de instancias de política pública para identificar oportunidades de racionalización institucional.	Detectar y eliminar redundancias en funciones y procesos, clarificar responsabilidades y mejorar la coordinación entre agencias y niveles de gobierno.	Presidencia de la República y DNP	Algunos antecedentes relevantes son el proyecto "Simplificación y optimización de las instancias del Gobierno nacional relacionadas con competitividad e innovación" (González et al., 2021), la iniciativa Clic Participativo (DNP) y la metodología Articulación para la Competitividad (ArCo).
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.	Ministerio de Hacienda y Crédito Público (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.
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.
Revisión periódica de normas por defecto.	Contribuir a que las regulaciones se mantengan relevantes y efectivas e identificar y corregir posibles deficiencias o redundancias.	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 la eficacia de las normas.
Implementar un programa de optimización y depuración regulatoria basado en análisis de costos	Asegurar costo-eficiencia y pertinencia de las regulaciones vigentes.	DNP, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT), 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.



Recomendación	Impacto esperado/observado	Actores involucrados	Observaciones
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.	Dirección de Gobierno 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.
Expedir la nueva política de mejora regulatoria establecida en las bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 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 integral que abarque temas de innovación pública, transparencia, participación ciudadana y confianza en el Estado.
Implementar sandboxes para facilitar la innovación y experimentación regulatoria.	Fortalecer las capacidades estatales en la supervisión y promulgación de nuevas regulaciones.	Entidades reguladoras	Para que estos entornos sean efectivos, es necesario desarrollar capacidades iniciales que incluyan recursos disponibles y una metodología de trabajo bien definida.
Fortalecer las capacidades institucionales de las entidades reguladoras.	Mejorar la eficiencia, la transparencia y la capacidad de supervisión de estas entidades.	Entidades reguladoras	Además de la modernización digital, se requiere afianzar su independencia y fortalecer capacidades de mejora regulatoria.
Constituir la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal del Congreso ordenada en la Ley 1985 de 2019.	Brindar información independiente para facilitar la toma de decisiones económicas, fiscales y presupuestales.	Senado de la República y la Cámara de Representantes	A pesar de lo dispuesto por esta ley, la oficina no se ha constituido aún.
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.



Recomendación	Impacto esperado/observado	Actores involucrados	Observaciones
Avanzar hacia un modelo integral de notaría digital.	Superar la actual fragmentación normativa y técnica	MinTIC, Registraduría Nacional	La estrategia debe basarse en una infraestructura de identidad digital confiable con autenticación biométrica facial interoperable.
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, Procuraduría General de la Nación 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.
Implementar un programa para atraer profesionales sobresalientes al sector público.	Mejorar la planeación laboral del sector público.	Función Pública	Experiencias exitosas en países como Canadá, Inglaterra o Singapur pueden servir de base para el diseño del programa.

Nuevas recomendaciones

Recomendación	Impacto esperado/observado	Actores involucrados	Observaciones
Rediseñar las agendas regulatorias para contrarrestar el sesgo de confirmación incluyendo alternativas y evidencia externa.	Evitar que las agendas regulatorias se diseñen en función de decisiones ya tomadas, priorizando proyectos normativos que refuercen las líneas de acción existentes.	Entidades regulatorias	Se recomienda adoptar elementos del enfoque conductual, incluyendo elementos obligatorios y las alternativas consideradas que fueron evaluadas y descartadas. También se debería contemplar la posibilidad de no regular.



9 Referencias

- 1 Behar-Villegas, E. (2021). *Eficiencia estatal, narrativas y el Estado emprendedor, estudio de caso sobre malgasto público. Visión Colombia 2022*.
- 2 Behar-Villegas, E., Sanabria-Pulido, P. y Hasselbrinck-Macias, P. (2022). Las “ías”, 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.
- 3 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.
- 4 BID. (2018). *Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*.
- 5 BID. (2021). *Servicios públicos y gobierno digital durante la pandemia: Perspectivas de los ciudadanos, los funcionarios y las instituciones públicas*.
- 6 BID. (2023). *Guía práctica para la implementación de proyectos de compra pública de innovación*.
- 7 BID. (2024). *Mejores gobiernos para mejores vidas: Fortaleciendo las capacidades del Estado para una gestión estratégica, meritocrática e inclusiva del servicio civil en América Latina y el Caribe*.
- 8 Bouckaert, G. y Van de Walle, S. (2003). Comparing measures of citizen trust and user satisfaction as indicators of ‘good governance’: Difficulties in linking trust and satisfaction indicators. *International Review of Administrative Sciences*, 69(3), 329-343.
- 9 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*.
- 10 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*.
- 11 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*.
- 12 Departamento Administrativo de la Función Pública. (s. f.). *Entidades del Estado – SIE*. <https://www1.funcionpublica.gov.co/web/sie/entidades-del-estado>
- 13 DNP. (2021). *Política nacional de confianza y legalidad: CONPES 4023*.
- 14 DNP. (2025). *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>
- 15 Fedesarrollo, Misión de Observación Electoral, Dejusticia y Transparencia por Colombia. (2021). *Recomendaciones para combatir la corrupción en Colombia, Comisión de Expertos Anti-Corrupción*.
- 16 Foro Económico Mundial. (2018). *The Global Competitiveness Report 2018-2019*.
- 17 Función Pública, MinCIT, DNP y Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República. (s. f.). *Estado Simple, Colombia Ágil. Presidencia de la República de Colombia*. <https://www.colombiaagil.gov.co/>
- 18 González, C., Méndez, P., González, J., Zuleta, M. y Sanabria-Pulido, P. (2021). *¿Cómo se articula el sector público para promover la competitividad y la innovación? Análisis de las instancias de coordinación del Gobierno nacional y propuesta de simplificación y optimización* (Notas de política N.º 39). Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo.
- 19 Guío, A. (2024). *Regulatory sandboxes in developing economies: an innovative governance approach* (Project Documents LC/TS.2024/59). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- 20 Gutiérrez, J. D. y Muñoz-Cadena, S. (2023). Adopción de sistemas de decisión automatizada en el sector público: Cartografía de 113 sistemas en Colombia. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 10(267-272), 365-395.
- 21 Huey, L., Ferguson, L. y Ricciardelli, R. (2024). “It’s all about covering your . . .”: The unintended consequences of police accountability measures. *Criminology & Criminal Justice*, 24(3), 585-607.
- 22 ICP. (2025). *Radiografía del Estado colombiano: Sobredimensionamiento institucional y rigidez del gasto*.
- 23 Kahneman, D. y Tversky, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica*, 47(2), 263-291.
- 24 Kårtvedt, S. I. (2022). Agency proliferation and executive politics: Explaining changes in ministerial organization. *Public Administration*, 100(1), 3-18.
- 25 Kaufmann, D., Kraay, A. y Zoido-Lobaton, P. (1999). *Governance Matters* (World Bank Policy Research, Working Paper 2196).
- 26 Laibson, D. (1997). Golden eggs and hyperbolic discounting. *Quarterly Journal of Economics*, 112(2), 443-478.
- 27 Levi, M. y Stoker, L. (2000). *Political trust and trustworthiness. Annual Review of Political Science*, 3(1), 475-507.



- 28 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.*
- 29 Ley 1960. (2019). *Por la cual se modifican la Ley 909 de 2004, el Decreto Ley 1567 de 1998 y se dictan otras disposiciones.*
- 30 Margetts, H. y Dunleavy, P. (2013). The second wave of digital-era governance: A quasi-paradigm for government on the Web. *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 371 (1987), 20120382.
- 31 Musgrave, R. A. y Musgrave, P. B. (1989). *Public finance in theory and practice* (5.ª ed.). McGraw-Hill.
- 32 Naciones Unidas. (2023). *United Nations E-Government Survey 2022*.
- 33 Nickerson, R. S. (1998). Confirmation bias: A ubiquitous phenomenon in many guises. *Review of General Psychology*, 2(2), 175-220.
- 34 Observatorio Fiscal. (2024). *Inició construcción del PGN 2025 sin que se haya constituido la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal del Congreso*. Universidad Javeriana. <https://www.ofiscal.org/post/inici-%C3%B3-construcci%C3%B3n-del-pgn-2025-sin-que-se-haya-constituido-la-oficina-de-asistencia-t%C3%A9cnica-presup>
- 35 OCDE. (2010a). *Better Regulation in Europe: United Kingdom*.
- 36 OCDE. (2010b). *OECD Reviews of Regulatory Reform: Australia*.
- 37 OCDE. (2012). *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre política y gobernanza regulatoria*. OECD Publishing.
- 38 OCDE. (2014a). *Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: Más allá de la simplificación administrativa*.
- 39 OCDE. (2014b). *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*. OECD Publishing. <https://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>
- 40 OCDE. (2014c). *Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance*.
- 41 OCDE. (2017). *Trust and public policy: How better governance can help rebuild public trust*. OECD Publishing
- 42 OCDE. (2018). *Análisis ex post de la regulación: prácticas y lecciones de países de la OCDE*.
- 43 OCDE. (2019). *Estudios Económicos de la OCDE: Colombia. Visión general*.
- 44 OCDE. (2020). *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experience*.
- 45 OCDE. (2021). *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*. <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>
- 46 OCDE (2022). *Implications on regulatory policy and governance. Defining and Contextualising Regulatory Oversight and Co-ordination* [OECD Regulatory Policy Working Papers].
- 47 OCDE. (2023). *Government at a Glance 2023*.
- 48 OCDE. (2024). *OECD Digital Government Index 2023: Resilient and responsive governments*. OECD Publishing.
- 49 OECD. (2025). *Government at a Glance 2025*. OECD Publishing.
- 50 Samuelson, W. y Zeckhauser, R. (1988). Status quo bias in decision making. *Journal of Risk and Uncertainty*, 1 (1), 7-59.
- 51 Sanabria, P. P. (2015). *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones*. Ediciones Uniandes.
- 52 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.
- 53 Singh, A., Berg, J. y Schreyer, P. (2012). *Informality and employment quality: A global perspective*. International Labour Office.
- 54 Stiglitz, J. E. y Rosengard, J. K. (2015). *Economics of the public sector* (4.ª ed.). W.W. Norton & Company.