Comisión del gasto y la inversión pública

INFORME FINAL

Raquel Bernal
Jorge Iván González
Juan Carlos Henao
Roberto Junguito
Marcela Meléndez
Armando Montenegro
Juan Carlos Ramírez
José Darío Uribe
Leonardo Villar

Bogotá, Diciembre de 2017

COMISIÓN DEL GASTO Y LA INVERSIÓN PÚBLICA
INFORME FINAL

MIEMBROS FIRMANTES DE LA COMISIÓN

Raquel Bernal
Jorge Iván González
Juan Carlos Henao
Roberto Junguito
Marcela Meléndez
Armando Montenegro
Juan Carlos Ramírez
José Darío Uribe
Leonardo Villar

SECRETARÍA TÉCNICA
Natalia Salazar
FEDESARROLLO

Bogotá, Diciembre de 2017

Comisión del gasto y la inversión pública. Informe final
ISBN: 978-958-56343-4-3
Fedesarrollo, Bogotá, D.C., 2018
Formato: 16 x 23 | Páginas: 342

Comisión del gasto y la inversión pública. Informe final
ISBN: 978-958-56343-4-3

Primera edición: marzo de 2018

Derechos reservados.
Esta publicación no puede ser utilizada de manera total o parcial. No puede ser registrada ni reproducida en ninguna forma ni por ningún medio, sea éste mecánico, fotoquímico, electrónico o magnético, o cualquier otro, sin el permiso previo y escrito de los autores.

Las opiniones y conceptos expresados en esta publicación son de responsabilidad estricta de sus autores y no comprometen al Gobierno colombiano, ni a las entidades vinculadas a esta iniciativa.

© 2018 Fedesarrollo

Fedesarrollo
Bogotá D.C., Colombia
www.fedesarrollo.org.co

Confederación Suiza
Embajada de Suiza en Colombia
Cooperación Económica y Desarrollo (SECO)

AECOM International Development Europe

Diseño y diagramación: William Cruz Corredor | www.laimprentaeditores.com

Impresión y encuadernación: La Imprenta Editores S.A.
Impreso en Colombia | Printed in Colombia

Índice

Presentación 13

Resumen ejecutivo 17

Capítulo 1 **Tendencias del gasto público en Colombia** 53
I. Evolución del gasto público en Colombia 53
A. Nota metodológica 53
B. Tamaño, evolución y sostenibilidad 54
1. Gobierno General 54
2. Gobierno Central 59
3. Entidades territoriales 69
II. Primeras reflexiones sobre la inequidad del gasto público 75
III. Primeras reflexiones sobre la eficiencia del gasto público 77
Referencias 79

Capítulo 2 **El proceso presupuestal** 81
I. Principios de buena gobernanza en el ejercicio presupuestal 81
II. Elementos principales de la planeación fiscal y del proceso presupuestal en Colombia 82
III. Limitaciones del proceso presupuestal en Colombia 84
A. Aspectos institucionales 85
1. Fragmentación por la existencia de múltiples presupuestos con una separación entre el presupuesto de funcionamiento y el de inversión 85
2. Elevada inflexibilidad 86
B. Aspectos de administración y gestión 94
1. Ausencia de mecanismos eficaces de priorización 94
2. Ineficiencia de algunos mecanismos de "escape" a la rigidez que impone el principio de anualidad del presupuesto 103

3. Inflexibilidad de la gestión, generada por el exceso de normatividad presupuestal y de procesos que se deben cumplir 107
IV. Recomendaciones 108
A. Unificar el proceso presupuestal de funcionamiento e inversión en una sola entidad y reducir la fragmentación con los demás presupuestos 109
B. Transitar hacia un esquema de presupuestación por programas 109
C. Integrar los sistemas de información y avanzar hacia un sistema de clasificadores moderno 110
D. Evaluar la justificación y los resultados de las rentas de destinación específica y de los demás gastos inflexibles determinados por ley 110
E. Reformar el Sistema General de Regalías 111
F. Crear un consejo fiscal consultivo, independiente y técnico 111
G. Fortalecer el carácter estratégico del Plan Nacional de Desarrollo 112
H. Las partidas regionales asignadas en el presupuesto deben ser discutidas con las bancadas regionales y evaluadas técnicamente 112
I. Ajustar los mecanismos de plurianualidad del presupuesto 112
Referencias 113

Capítulo 3 El empleo público en Colombia y su relación con el gasto: aspectos generales y recomendaciones 117
I. Introducción 117
II. El gasto y la administración pública. Elementos básicos del diagnóstico 119
A. Tamaño del empleo público y remuneración .....
B. La carrera administrativa: ¿meritocracia como pilar básico? 125
C. Capacitación, bienestar y negociación colectiva 129
D. Indexación salarial y falta de criterios asociados al desempeño de cada trabajador en la remuneración del servicio público 130
III. Recomendaciones de política 132
A. Implementar un sistema integrado de información del empleo público 132
B. Modificar la estructura institucional del sistema de administración del empleo 133

C. Estrechar el vínculo entre la remuneración y el rendimiento.....133
Referencias.....135

Capítulo 4 Sistema de Compras y Contratación Pública (SCP) 137
I. Introducción 137
II. El Sistema de Compras y Contratación Pública en Colombia: elementos básicos del diagnóstico 138
A. Tamaño y caracterización del Sistema de Compra Pública (SCP) en Colombia.....138
B. Integración de los sistemas de información del SCP.....141
C. Mecanismos efectivos para garantizar la competencia 143
D. Regulación, procedimientos y procesos sancionatorios y judiciales ..147
III. Recomendaciones de política 148
A. En materia de normatividad 148
B. En materia de gestión 149
Referencias.....151

Capítulo 5 Impacto fiscal de las condenas en contra del Estado 153
I. Introducción 153
II. Impacto fiscal de las condenas en contra del Estado 154
A. Demandas falladas, litigios en proceso y contingencias en contra de entidades del orden nacional.....154
B. Demandas falladas y litigios en proceso en contra de entidades del orden territorial 160
C. Litigios en acciones de tutela en contra de todos los órdenes.....161
III. Elementos del diagnóstico 162
A. Aspectos sustanciales 163
1. Principios sobre daños.....163
2. Los títulos de imputación para que el Estado responda.....167
B. Aspectos procesales.....167
1. La ausencia de reglamentación precisa de la acción de grupo.....167
2. Vacíos normativos en relación con asuntos que guían el litigio.....168
3. La necesidad de implementar el juramento estimatorio en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.....168

4. La reglamentación de la técnica probatoria de las presunciones 169
IV. Recomendaciones de política 169
A. Estudiar y promulgar una ley que reglamente el Artículo 90 de la Constitución Política 170
1. Aspectos sustanciales 171
2. Aspectos procesales 171
B. Recomendaciones relacionadas con el pago de las decisiones judiciales 171
C. Fortalecer los sistemas de información nacional y territorial 172
Referencias 173

Capítulo 6 El gasto público en salud 175
I. El Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS): principales elementos1 175
A. Aspectos generales 175
B. La financiación del SGSSS 176
C. Plan Obligatorio de Salud (POS), financiación de lo no incluido (NO POS) y demandas legales contra el sistema 178
D. La Ley Estatutaria de Salud 181
E. Cobertura, acceso, equidad y calidad del sistema 182
II. Evolución del gasto en salud y problemas de sostenibilidad financiera 188
A. Tamaño del gasto total (público y privado) en salud 188
B. Debilidad financiera del SGSSS 191
C. Presiones de gasto futuro: tecnología y envejecimiento 194
III. Conclusiones y recomendaciones 198
A. Sistema de atención y organización industrial del sector 198
B. Consistencia entre flujos de ingresos y gastos, y oferta de servicios del sistema para sus afiliados 200
C. Fuentes adicionales de financiación del sector para hacer frente a las presiones actuales y futuras de gasto 202
D. Reconocimiento de las deudas entre actores del sistema 203
E. Cumplimiento de requisitos de solvencia y capital de las EPS 204
Referencias 205

Capítulo 7 **El gasto público en pensiones y apoyo económico a la vejez en Colombia** 209
I. El sistema general de seguridad social en pensiones, y mecanismos de apoyo económico a la vejez: elementos principales 209
A. Aspectos generales 209
B. Características principales de los diferentes regímenes pensionales 212
II. El gasto público en pensiones 213
A. Tamaño del gasto público en pensiones 215
B. Eficacia del gasto en pensiones: cobertura y acceso 217
C. Equidad del gasto en pensiones 220
D. Sostenibilidad financiera del sistema 222
E. Jurisprudencia e incertidumbre jurídica 223
F. Consideraciones sobre Colombia Mayor 224
G. Consideraciones sobre los BEPS 227
III. Conclusiones y recomendaciones 228
A. Ajustes paramétricos 229
B. Arquitectura del sistema y competencia entre el RPM y el RAIS 231
C. Regímenes especiales remanentes 234
D. Mecanismos no contributivos de apoyo económico a la vejez (Colombia Mayor) y Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) 235
E. Decisiones judiciales y régimen pensional 236
F. Formalización del mercado laboral 236
Referencias 237

Capítulo 8 **El gasto público en educación** 241
Sección 1. Programas de Educación Inicial y Atención Integral a la Primera Infancia (EIAIPI) 241
I. Aspectos generales 241
II. Acceso, equidad y calidad 242
III. Financiamiento y gasto público en los programas de EIAIPI 245
IV. Algunos problemas de los programas del EIAIPI: diagnóstico 246
A. El liderazgo está compartido 246
Sección 2. La educación básica y media en Colombia 248
I. Aspectos generales 248
II. Acceso, calidad y equidad del sistema: algunos resultados 251
III. El gasto público en educación básica y media: elementos del diagnóstico 257

A. Evolución y fuentes de financiación del gasto en educación.....257
B. El gasto en educación: comparaciones internacionales 259
C. Monto del SGP 263
D. Distribución del SGP y competencias de las autoridades territoriales 266
E. La distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP): elementos del diagnóstico 269
1. Elevado dirigismo, alta inflexibilidad y complejidad 269
2. Ausencia de autonomía en la gestión de la planta docente y baja movilidad de los docentes en el territorio.....271
3. Avances en la política de enganche y ascensos con espacio de mejora en los mecanismos de evaluación del desempeño 272
4. Bajos niveles de estandarización en la prestación del servicio a lo largo del territorio nacional 274
F. Capacidad institucional: diferencias entre entidades territoriales 275
G. Algunos programas tienen un alto costo fiscal y su focalización y ejecución pueden ser revisadas.....275
H. Ausencia de sistemas de información integrados y de alta calidad 276
Sección 3. Educación superior 276
I. Aspectos generales.....276
II. Algunos resultados del sistema de educación superior 278
III. Gasto público en educación superior: evolución y principales elementos del diagnóstico 282
A. Tamaño y evolución del gasto público en educación superior 282
B. Gasto público en educación superior: principales elementos del diagnóstico.....283
1. Financiación a la oferta: falta de incentivos a la eficiencia y la calidad 283
2. Financiación a la demanda: algunas consideraciones sobre los créditos del Icetex y el programa Ser Pilo Paga.....285
3. El Sena y su coordinación con el resto de la política de educación superior 288
4. Deficiencias en materia de información.....288

Sección 4. Recomendaciones 289
I. Educación Inicial y Atención Integral a la Primera Infancia (EIAIPI) 289
II. Educación básica y media 290
III. Educación superior....292
IV. Recomendaciones de carácter transversal 292
Referencias 294

Capítulo 9 El gasto en subsidios a personas, hogares, empresas y productores 299
I. Introducción y definiciones....299
II. La racionalidad económica que sustenta la existencia de subsidios....299
III. El gasto en subsidios: elementos básicos del diagnóstico....302
IV. Recomendaciones de política 315
A. Evaluación 315
B. Consolidación y focalización 316
C. Información....317
Referencias....318
Anexo: Propuesta para revisar y ordenar la entrega de subsidios....319

Capítulo 10 Gasto en defensa y seguridad.... 325
I. Introducción 325
II. Tamaño del gasto 325
A. Presupuesto 2016 325
B. Algunas cifras históricas....327
III. Sostenibilidad y futuro 336
IV. Inflexibilidades del sector en el corto plazo....336
V. El papel del sector en un escenario de paz y experiencias internacionales de posconflicto....338
VI. Recomendaciones 339
Referencias 341

Presentación

La Comisión del gasto y la inversión pública, de acuerdo con lo señalado en el artículo 361 de la Ley 1819 de 2016 y mediante el Decreto 320 del Ministerio de Hacienda de 2017, se creó el 28 de febrero de este año. Dicha Comisión quedó conformada por nueve miembros *ad honorem* independientes y el director del Departamento Nacional de Planeación o su subdirector, y sería presidida por el ministro de Hacienda y Crédito Público o su subdirector.

De acuerdo con la normatividad señalada por el artículo de la mencionada ley, el propósito de la Comisión fue revisar, entre otros, los programas de subsidios y de asistencia pública; los criterios de priorización de la inversión; las inflexibilidades presupuestales; las rentas de destinación específica, y los efectos sobre la equidad y la eficiencia de las decisiones de gasto, todo esto con el objeto de proponer reformas orientadas a fortalecer la equidad, la inclusión productiva, la formalización y la convergencia del desarrollo entre zonas urbanas y rurales, la redistribución del ingreso, la eficiencia de la gestión pública y el fortalecimiento del Estado.

A partir de su conformación, la Comisión tuvo un plazo de diez meses para hacer llegar al Gobierno Nacional un documento con sus principales análisis y recomendaciones.

Al culminar estos diez meses de trabajo, la Comisión en efecto presentó su informe al ministro de Hacienda en un escenario en el que el país enfrenta grandes retos en materia económica y fiscal.

La abrupta reducción de los precios internacionales del petróleo y de otros productos básicos golpearon de manera importante el crecimiento económico, los ingresos externos y los del Gobierno. Los ingresos del Gobierno Nacional Central se redujeron en un 3.3% del PIB (aproximadamente $24 billones) entre 2013 y 2016, lo cual significó hacer ajustes, tanto del lado de los ingresos mediante las reformas tributarias de 2014 y 2016, como de los gastos, particularmente los de inversión, con el fin de cumplir con los requerimientos de déficit total estructural de la regla fiscal. A pesar de estos esfuerzos de ajuste, los niveles de deuda/PIB se vieron afectados por el aumento en los niveles de déficit efectivo y la devaluación observada en los últimos cuatro años.

Lo anterior indica, dado que el objetivo de la regla fiscal es el de llegar a un déficit total estructural del 1% del PIB en 2022, que el panorama fiscal no está despejado y que, por tanto, será necesario hacer ajustes tanto por el lado de gastos como el de ingresos.

A pesar de que, en lo que a los ingresos concierne, el Congreso aprobó dos reformas tributarias, una en 2014 y otra en 2016, los diferentes cálculos indican que, el efecto en recaudo generado por esta última, se diluirá en el tiempo como consecuencia de la reducción de la actual tarifa del 40% (incluida la sobretasa) del impuesto de renta corporativa al 33% en 2019. La Comisión considera que las proyecciones del Gobierno consignadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de 2017, que muestran un aumento persistente en el recaudo, dependen en forma crítica de los ingresos provenientes de la formalización de la economía y los esfuerzos de gestión de la Dian.

En un escenario de recaudo menos optimista, la disminución de los gastos tendría también que ser más fuerte si se quiere seguir la senda proyectada por el Gobierno, la cual es de magnitud mayor: una reducción del 1.2% del PIB entre 2017 y 2020).[1] Al respecto, la Comisión considera que una trayectoria fuertemente decreciente de los gastos de funcionamiento y de inversión como porcentaje del PIB, tal y como la plantea el MFMP, puede tener serias repercusiones sobre el crecimiento económico y sobre las condiciones de la población más vulnerable, ya que terminará por imponer recortes en los programas sociales. Estas repercusiones serían aún más graves en un escenario de ingresos menos optimista. Adicionalmente, una reducción de la relación gasto/PIB mayor que la proyectada en el MFMP resultaría muy difícil de alcanzar en la práctica, dada la extrema inflexibilidad del gasto público en Colombia, inflexibilidad que se ilustra a lo largo de este informe.

En este contexto, la Comisión se concentró en buscar posibles ganancias en eficiencia, eficacia y equidad del gasto en lo que atañe a los recursos actualmente disponibles para los distintos sectores y procesos analizados. Como se verá, resulta evidente que es posible mejorar el gasto público en Colombia en eficiencia y eficacia cuando se trata de lograr los resultados deseados pero, también, que dicho gasto no contribuye lo suficiente a una mejor distribución del ingreso. De adoptarse las recomendaciones en materia de eficiencia y focalización, se lograrían mejores resultados tanto económicos como sociales con los recursos hoy disponibles y se imprimiría una mayor sostenibilidad al gasto público a mediano plazo.

Si bien su mandato no incluyó el estudio de los ingresos, tema que fue abordado en profundidad por la Comisión para la Equidad y Competitividad Tributaria, igual esta Comisión considera importante que el Gobierno evalúe de nuevo medidas para lograr un mayor recaudo y un sistema tributario más eficiente y equitativo. Esto debería complementarse mediante un esfuerzo significativo por parte de las entidades territoriales —dado el potencial que existe—, acompañado de un uso más eficiente de los recursos del Sistema General de Regalías (SGR).

1 En respuesta a ello, el presupuesto de 2018 incluye un recorte equivalente al 0.5% del PIB.

Debe resaltarse que todo el análisis y las recomendaciones de la Comisión se encuentran enmarcadas en el principio de sostenibilidad fiscal, es decir, algunas de las recomendaciones no pueden interpretarse como mera necesidad de aumento en los gastos sin que medie antes un esfuerzo por aumentar los ingresos.

Además de esta breve presentación y un resumen ejecutivo que anuncia las principales recomendaciones de la Comisión, el informe al Gobierno consta de diez capítulos que a su vez sirvieron como soporte de las mismas. En los primeros cinco capítulos se abordan temas transversales como son: las tendencias y perspectivas del gasto público en las últimas décadas, dado el escenario económico y de ingresos previstos; las principales limitaciones del proceso presupuestal, del empleo público, del sistema de compras y contratación públicas y, por último, la carga que, para el presupuesto, representan los litigios contra el Estado, acompañado todo de las respectivas recomendaciones en cada tema. En los siguientes cinco capítulos se abordan los temas sectoriales que, a juicio de esta Comisión, son de mayor impacto en materia de eficiencia y eficacia del gasto público. En esta parte del documento se analizan y formulan recomendaciones sobre el gasto público en pensiones, salud, educación, defensa y el gasto en subsidios a personas y al sector productivo. El orden en el que se presentan los temas no representa necesariamente la importancia que tienen en materia y eficacia del gasto público.

Por último, vale la pena señalar que las recomendaciones de la Comisión corresponden a los lineamientos generales de política que deben considerar este y los próximos gobiernos, con el fin de lograr un gasto más eficiente, eficaz y que contribuya a la equidad. Así las cosas, en muchos casos las recomendaciones sugieren estudiar algunos temas más a fondo y quizá requieran también cambios constitucionales y de ley. Del mismo modo, dada la amplitud del tema de gasto público y teniendo en cuenta la limitación de tiempo que tuvo la Comisión, el alcance de su estudio debió limitarse a los aspectos que esta consideró de mayor relevancia en las condiciones actuales. La Comisión entiende que el asunto de gasto público no lo agota el estudio realizado para este informe.

Resumen ejecutivo

A continuación un resumen breve del diagnóstico y de las posteriores propuestas de la Comisión en materia de gasto público para cada uno de los diez capítulos del informe.

El gasto público en Colombia: Tendencias del gasto público en Colombia Capítulo 1

- El gasto público en relación al PIB aumentó de manera significativa en los últimos 25 años. Dicho incremento se manifestó de manera particular en el gasto del Gobierno Nacional Central (GNC), que en la década del noventa aumentó de manera considerable cuando, del 8.5% del PIB en 1989, se pasó a niveles del orden del 17.2% del PIB en 2002. En los últimos quince años, el gasto del GNC ha mostrado un aumento más moderado, alrededor de dos puntos del PIB, situándose en 2016 en 18.9% del PIB, nivel que incluye el gasto en salud, ICBF y Sena, gastos que antes de 2013 se financiaban con contribuciones a la nómina.
- La composición del gasto público revela una elevada inflexibilidad, especialmente en el GNC, asunto que reduce el margen de maniobra para administrar el gasto. El significativo peso en el gasto total de las transferencias a las entidades territoriales, de los aportes para cubrir el faltante para el pago de pensiones, de otras transferencias que recogen numerosos mandatos de ley, además de los efectos de las sentencias judiciales y del pago de intereses, todos componentes altamente inflexibles, llevan a que el rubro de gasto que debe ajustarse de manera importante cuando las condiciones económicas y fiscales así lo exigen es el de la inversión.
- La tendencia del Gobierno General a registrar déficits fiscales refleja el balance deficitario del GNC a lo largo del periodo, ya que los balances positivos de las entidades territoriales no alcanzan a contrarrestarlo del todo.
- En el caso del GNC, a pesar de las numerosas reformas tributarias de los últimos 25 años y del mayor control sobre el crecimiento de los gastos, constantemente se han registrado déficits totales y, con contadas excepciones, déficits primarios con implicaciones sobre la relación deuda/PIB, que se ven agravados cuando la depreciación del peso y las tasas de interés aumentan y el crecimiento de la economía disminuye.

- Recientemente se viene observando un deterioro de la situación de las finanzas del Gobierno Central, en buena medida como consecuencia de la abrupta reducción de los precios del petróleo y su efecto sobre la producción de crudo y la tasa de cambio. De acuerdo con las consideraciones de la Comisión, las perspectivas fiscales del país en el mediano plazo son preocupantes y se requieren acciones decididas.
- El gasto público no contribuye lo suficiente a una mejor distribución del ingreso entre los colombianos, y el país sigue siendo uno de los más desiguales del mundo. Hay rubros de gasto público con impacto altamente regresivo sobre la distribución del ingreso, como es el caso del gasto en pensiones.
- Asimismo, el capítulo expone algunas consideraciones sobre la ineficiencia del gasto público en sus diferentes componentes y causas, las cuales se analizan con mayor detalle en los demás capítulos.

El proceso presupuestal
Capítulo 2

En este capítulo, la Comisión identificó varios aspectos del proceso presupuestal que limitan la eficiencia y eficacia en la asignación y ejecución de los recursos públicos. Estas limitaciones son de dos tipos: institucionales y de administración y gestión.

- Entre las principales limitaciones institucionales se resaltan:
  a) La fragmentación que genera la existencia de múltiples presupuestos, con una separación entre el presupuesto de funcionamiento y el de inversión. A ello se suma la elaboración de un presupuesto, por separado y con reglas diferentes, para los recursos procedentes de las regalías por recursos naturales.
  b) La elevada e intrincada inflexibilidad derivada de la proliferación de rentas de destinación específica, los límites mínimos de gastos impuestos por la ley o la Constitución y, en el caso de la inversión, por la preasignación de compromisos a través de vigencias futuras.
  c) El disminuido control del Gobierno sobre la iniciativa presupuestal que surge a partir de la Constitución de 1991, cuando el Congreso recuperó participación en la iniciativa de gasto; cabe mencionar también el efecto de los fallos judiciales sobre el presupuesto.
- Entre los principales problemas de administración y gestión se resaltan:
  a) La ausencia de mecanismos técnicos eficaces para priorizar la asignación del gasto público, asunto que obedece a la carencia de un sistema de clasificadores presupuestales moderno, que permita hacer presupuestos para cada programa y la subsiguiente evaluación y control durante la ejecución de los mismos; la reducida conexión entre las decisiones presupuestales y las evaluaciones de desempeño e impacto de los diferentes programas/proyectos; y las debilidades en los sistemas de información del gasto, sistemas asimétricos en su alcance y calidad, además de no estar integrados.

b) El desarrollo de mecanismos para eludir el proceso presupuestal en respuesta a la rigidez impuesta por la excesiva normatividad procedimental, socavando así la transparencia del presupuesto.

Con base en el análisis realizado, la Comisión hace varias recomendaciones al Gobierno:

- Incluir mecanismos de presupuestación que permitan una visión integrada de las necesidades de gasto de inversión nacional y regional, y las diferentes fuentes de recursos que pueden financiarlas, como los de regalías y del Sistema General de Participaciones (SGP), entre otros.
- Transitar en forma gradual, decidida y ordenada, hacia un esquema de presupuestación por programas, lo cual exige integrar los sistemas de información de gestión presupuestal, avanzar rápidamente hacia un sistema de clasificadores presupuestales moderno, ceñido a los estándares internacionales, y otorgar mayor agilidad a los ejecutores para que puedan hacer reasignaciones de recursos en sus presupuestos de gasto con el fin de producir mayor transparencia, eficiencia y eficacia. El nuevo sistema de clasificadores presupuestales debe quedar consignado en una ley. Colombia ha avanzado en varios aspectos del presupuesto basado en programas gracias al establecimiento de metas identificadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), a su vez monitoreadas por la Oficina de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP); a la implementación de un sistema de información de gestión que rastrea los indicadores de desempeño de los proyectos de inversión, y a la realización de evaluaciones de impacto seleccionadas, acompañadas de la elaboración de revisiones de gasto sectoriales. Asimismo, en aras de la transparencia, el Portal de Transparencia Económica (PTE), que contiene toda la información y soportes de los contratos del Gobierno, es un avance importante.
- Hacer una evaluación por parte del DNP, dentro del periodo de gobierno, de las justificaciones y los resultados de las rentas de destinación específica y de los demás gastos inflexibles determinados por leyes existentes. De igual manera, la Comisión propone que, en igual plazo, se evalúe la justificación de la asignación de recursos, mediante los denominados fondos parafiscales, de los productos agropecuarios y se revise la justificación y prolongación de créditos tributarios concedidos mediante leyes anteriores. Subrayar que el gasto tributario comprende la recaudación que se deja de percibir producto de la aplicación de normas, franquicias o regímenes impositivos especiales para promover un determinado sector, actividad, región o agente de la economía.
- Lo anterior requiere facultar al Gobierno, en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, para que pueda actuar sobre las rentas de destinación específica y los gastos determinados por leyes a través de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.
- Unificar el proceso presupuestal de funcionamiento e inversión en una sola entidad.
- Introducir una reforma al Sistema General de Regalías (SGR) tendiente a (i) eliminar las inflexibilidades provenientes de los porcentajes de destinación específica

establecidos en las normas constitucionales; (ii) integrar sus recursos con los de la nación y los de las entidades territoriales en un sistema conjunto de planeación, programación y ejecución del gasto de inversión con impacto en las regiones; (iii) permitir que los recursos de las regalías puedan financiar pagos de deudas territoriales relativos, entre otros asuntos, a salud, pensiones y fallos judiciales adversos; (iv) revisar aquellos porcentajes de regalías que reciben los municipios productores, pero cuyo bajo nivel ha minado el incentivo para el apoyo local a proyectos mineros y petroleros; y (v) establecer normas que incentiven la financiación de proyectos significativos y que impidan la atomización de los recursos.

- Al igual que sucede en otros países, crear un consejo fiscal consultivo, independiente del Gobierno y de los grupos políticos, altamente técnico que analice y cuantifique los costos de iniciativas de gasto contenidos en los proyectos de ley y las demandas en estudio de las cortes y de los jueces, y dé cuenta de ello a la sociedad. Este consejo también estaría encargado de hacer un juicio y seguimiento crítico del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y de la política fiscal y presupuestal. Se recomienda estudiar la posibilidad de que este consejo sirva como Secretaría Técnica del Comité de Regla Fiscal. Adicionalmente, se propone crear en la Corte Constitucional un equipo económico que analice el impacto que, sobre las finanzas públicas, puedan tener sus decisiones.
- Recuperar el papel estratégico del Plan Nacional de Desarrollo. Este Plan debe concentrarse en los temas centrales y eliminar la posibilidad de incluir cambios o sustentos de ley sobre asuntos que no guarden unidad de materia con sus prioridades y objetivos. En este contexto, se debe fortalecer la capacidad de planeación y programación del Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Todos los proyectos de inversión deben evaluarse con criterios técnicos antes de su inclusión en el presupuesto. En el caso de las partidas regionales del presupuesto, deben ser discutidas ampliamente con todos los miembros regionales de las bancadas y debe hacerse profusa publicidad y difusión de las mismas.
- Debe crearse un margen de flexibilidad para que a los ejecutores les sea posible reasignar el presupuesto entre partidas específicas y a través del tiempo. Ello reducirá los incentivos hoy existentes a crear mecanismos que escapan al proceso presupuestal, tales como patrimonios autónomos, fondos especiales y fondos nutridos con recursos parafiscales. Sin perjuicio de lo anterior, se debe obligar a que los recursos manejados a través de ese tipo de mecanismos reporten la información en los mismos términos y condiciones que lo exige el sistema presupuestal. Asimismo, la adquisición de bienes y servicios realizada a través de esos mecanismos debe cumplir los criterios de transparencia del sistema general de contratación y compras públicas.
- Reconociendo la contribución de la figura de vigencias futuras para poder involucrar al país en proyectos con tiempos largos de maduración, se recomienda establecer por ley límites normativos a su monto y así acotar la capacidad del Gobierno de introducir, por esta vía, inflexibilidades en presupuestos futuros.

El empleo público
Capítulo 3

En el análisis del empleo público en Colombia, la Comisión identifica tres grandes tipos de limitaciones: i) serias dificultades para medir el tamaño y las características del empleo público y su costo; ii) debilidades institucionales y funcionales de los distintos sistemas de la carrera administrativa pública; y iii) problemas asociados con la gestión del recurso humano y la rigidez legal de las relaciones laborales en el sector público, en especial en lo relacionado con decisiones de retiro del servidor por parte del empleador.

Las dificultades para identificar el tamaño del empleo público y su costo se asocian a limitaciones e incoherencias presentes en la información misma, lo que conduce a que la proporción del empleo público se estime entre un 4 y 5.3% del total de empleos en la economía, un porcentaje bajo en comparación con cifras internacionales. Estas cifras bien pueden obedecer a que una parte importante de los trabajadores del sector público están vinculados a través de contratos de prestación de servicios y contratación directa, bajo rubros clasificados como transferencias o inversión, para eludir las restricciones al gasto de funcionamiento establecidas en la Ley 617 de 2000. Esto significa que la política pública de empleo no se hace sobre cifras actualizadas y validadas.

En cuanto a la carrera administrativa, se identifican problemas relacionados con:

i) La débil aplicación del principio de mérito. Un porcentaje importante de empleados públicos se contrata mediante encargo o nombramiento provisional. A pesar de la larga tradición de regulación de la carrera administrativa, los concursos son escasos, costosos, confusos y poco transparentes, y un universo amplio y diverso de candidatos puede acceder a ellos sin que los mecanismos aseguren que los cargos pertinentes sean asumidos por los candidatos más capacitados y con los valores y principios requeridos por el servicio público. A esto se suma que los concursos son de ingreso y no de promoción o ascenso, afectando así la noción integral del sistema de carrera, ya que no existen mecanismos ni estímulos efectivos para la evaluación del desempeño y la promoción de la susodicha carrera. Así, la carrera administrativa se percibe como un sistema de empleo público de difícil salida y sin solución de continuidad, ya que la estructura del empleo tiende a tornarse rígida, las personas que ingresan carecen de motivación frente a opciones de mejoramiento profesional y personal a través del ascenso.
ii) Aunque constitucional y legalmente hay claridad sobre las competencias que corresponden a la Comisión Nacional de Servicio Civil (CNSC) y al Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), faltan mecanismos de trabajo conjunto y coordinación entre las dos entidades. Como están las cosas, ambas se perciben como una doble institucionalidad que genera 'choques de trenes' entre las dos instituciones.

La buena gestión del recurso humano es difícil debido a que muchos empleos de carrera se otorgan de manera provisional y para realizar trabajos permanentes se recurre a supernumerarios, plantas temporales, contratistas de prestación de servicios y contratos de personal a través de terceros. A ello se suma una escala salarial con un número excesivo de grados y con escasa diferencia de salarios entre un nivel y otro, en un contexto de elevados costos de los concursos. Este esquema estimula la proliferación de encargos en provisionalidad, lo cual reduce los incentivos y hace poco transparente la estructura de las nóminas de funcionarios. Por otra parte, los cálculos para Colombia muestran una baja asignación de recursos para bienestar y capacitación.

Con base en el análisis realizado, la Comisión hace las siguientes recomendaciones:

- Implementar un sistema integrado de información del empleo público para funcionarios permanentes de las plantas, plantas temporales, supernumerarios y contratistas en el DAFP.
- Modificar la estructura institucional del sistema de administración del empleo.
    - Revisar la institucionalidad relacionada con la administración y vigilancia de la carrera administrativa. En ese sentido, se recomienda hacer más exigente el perfil y el mecanismo de selección de los comisionados de la CNSC (en particular, incluir mayores exigencias de experiencia relacionada con el nivel directivo y gerencial, además de labor académica y producción de conocimiento). Asimismo, se recomienda contemplar la posibilidad de que las funciones administrativas de la carrera, en lo que atañe a la realización de los concursos, la ejerza el CNSC solo cuando existan riesgos de corrupción o falta de objetividad en las decisiones de aquellos a quienes se asignen, de tal forma que sus funciones sean exclusivamente de regulación, inspección y vigilancia de la carrera administrativa, similar al funcionamiento institucional de otras comisiones del servicio público internacional. Esto implica que la CNSC deje de ser la entidad responsable de los concursos y que su financiamiento no dependa de los mismos.
    - Bajo este esquema, la administración de la carrera administrativa debe quedar a cargo del DAFP, a la vez que se abre la posibilidad de que los concursos los haga directamente cada entidad, de acuerdo con normas generales.
    - Evaluar el papel de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) en su rol de formación y capacitación de los servidores públicos, considerando la posibilidad de que sus funciones sean complementadas o asumidas por instituciones de educación superior acreditadas.
- Estrechar el vínculo entre la remuneración y el rendimiento.
    - Consolidar en la administración pública un sistema de carrera de ingreso y ascenso, basado en el mérito y en la igualdad, pero que permita la movilidad vertical y horizontal (sectorial e intergubernamental). Ingresar debe ser una tarea exigente y deben flexibilizarse los parámetros para la desvinculación del servicio público.

  - Establecer un sistema donde se articule la medición del desempeño de los funcionarios con los objetivos y metas propias de cada entidad, incorporando fórmulas de autogestión y autoevaluación.
  - Revisar los esquemas de ascenso con el fin de facilitar la movilidad vertical.
  - Generar procesos de desvinculación flexibles, creando esquemas de retiro que contemplen condiciones de despido con justa causa y de retiro con indemnización que no se conviertan en fuente de demandas contra el Estado.
  - Reducir el número de grados salariales por niveles para hacer más eficiente el sistema de empleo público.
- Reconocer que el Estado necesita diferentes formas de vinculación laboral, incluyendo cargos temporales y por servicios específicos. Establecer que todos los contratos de prestación de servicio o de vinculación de mano de obra se registren como gasto de personal.

El sistema de compras y contratación pública
Capítulo 4

El análisis de la Comisión señala que los problemas más relevantes del sistema de contratación y compra pública en Colombia, SCP, a partir de los cuales se desprenden las recomendaciones, se pueden clasificar en tres grupos: (i) limitantes a la competencia, muchas veces asociadas a la corrupción y captura de la entidad contratante; (ii) complejidad de la regulación y bajo desarrollo y gestión de las capacidades de los actores del sistema de compra pública; y (iii) acceso limitado a la información en tiempo real y duplicidad de registros de los posibles oferentes.

Con base en el mencionado análisis, la Comisión recomienda promover la competencia en la contratación pública y mitigar la presencia de captura o corrupción, a través de medidas como las siguientes:

En materia de normatividad

- Simplificar y estandarizar las normas de contratación para favorecer la toma de decisiones orientadas a procesos competitivos y reducir los casos de partición de contratos.
- Aplicar el principio de competencia como regla general en los procesos de contratación y compras públicas. Debe definirse en forma taxativa en la ley aquello que puede hacerse por contratación directa, sin mecanismos competitivos.
- Obligar a que las contrataciones del sector público con las Entidades sin Ánimo de Lucro (ESAL) sigan exactamente los mismos requisitos y procedimientos de la contratación pública.
- La Comisión recomienda modificar la ley pertinente para que la selección de los mecanismos de contratación dependa del valor del contrato y no de la participación que representa en el presupuesto de la entidad.

- Se recomienda revisar la norma que prohíbe incluir el precio como factor de escogencia para la selección de consultores en los procesos de selección, ya que esto va en contravía de los beneficios que genera una mayor competencia.
- Revisar la normatividad que sustenta el principio de equilibrio económico del contrato (el cual permite compensar al contratista privado por la materialización de riesgos que no están expresamente contemplados en el contrato), ya que esto genera un alto volumen de reclamos a las entidades del Estado y no se ajusta a la lógica comercial del sistema de compras públicas.
- Incluir una definición de conflicto de intereses en la ley pertinente y complementarla con un código de conducta para los actores del sistema de compra pública.

En materia de gestión

- En los mercados en los cuales no es posible llevar a cabo procesos competitivos y se hace necesario permitir la contratación directa, se debe contar con un sistema de precios de referencia con el fin de limitar la discrecionalidad de los actores del sistema.
- En los procesos de contratación y adquisición de bienes y servicios que están exentos de licitación, los cuales deberían ser restringidos y definidos de forma taxativa, de todas maneras la competencia debe privilegiarse. Este es el caso, por ejemplo, de los procesos de contratación asociados con la defensa y seguridad nacional o la compra y arrendamiento de inmuebles.
- Ampliar el uso de mecanismos de agregación de demanda, como los acuerdos marco que promueve Colombia Compra Eficiente (CCE), para la provisión de bienes y servicios que tienen una alta demanda por parte del Estado. El uso de estos mecanismos de agregación debe ampliarse a los entes territoriales, sin menoscabar la autonomía fiscal de los gobiernos locales. Esto debe ser obligatorio cuando se ejecutan recursos del Gobierno Nacional y de regalías.
- Se recomienda que las disposiciones que, al hacer adjudicaciones, privilegian a microempresas y pymes o que premien en la contienda atributos no relacionados con los objetivos del contrato, no vayan en detrimento de la buena gestión del sistema de compras públicas y no sean utilizadas para realizar transferencias o subsidios, lo cual debe hacerse a través de otro tipo de políticas públicas.
- Toda contratación de obras públicas debe estar precedida de estudios detallados y completos y sus respectivos costos debidamente presupuestados.
- Reforzar los conocimientos y habilidades de los funcionarios para una mejor gestión del sistema de contratación y compra pública. Con esto en mente, la Comisión recomienda desarrollar un programa de capacitación y certificación de competencias, tanto para la gestión de tecnologías de la información y comunicaciones, como para la administración, seguimiento y vigilancia del SCP. Este programa debe extenderse a los proveedores.
- Fortalecer el proceso de observaciones por escrito o mediante audiencias realizadas

por los ofertantes dentro de la etapa precontractual, actividad que a menudo se lleva a cabo como una mera formalidad.

- Otorgar a la jurisdicción de lo contencioso administrativo competencias y mecanismos ágiles para tratar las disputas previas a la adjudicación.
- Fortalecer la gestión de la información para la rendición de cuentas, a través de medidas como:
  - Avanzar en la disponibilidad de información de calidad y en tiempo real sobre la contratación pública, particularmente para gestionar los riesgos asociados a la contratación.
  - Garantizar la integración de la información de los diferentes sistemas de registro (RUP y el SECOP II), a través de un arreglo institucional que mejore la coordinación, el acceso y el uso de la información. Debe acelerarse la implementación del SECOP II con el fin de incorporar, bajo el nuevo sistema, la mayor parte de la contratación pública.
- Evaluar de manera periódica el impacto del sistema de compras públicas centralizado.

El costo fiscal de los litigios contra el Estado
Capítulo 5

De acuerdo con el más reciente Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), los pagos acumulados hechos por el Presupuesto General de la Nación por el rubro de sentencias y conciliaciones, en lo que va de 2000 a 2016, ascendieron a $11.2 billones de 2016. La tendencia de dichos pagos ha sido creciente y se explica tanto por el aumento en la cantidad de procesos fallados en contra de la nación, como por el monto de los pagos asociados a cada proceso. Dado que los recursos del presupuesto no son suficientes para pagar el monto total asociado a las demandas ejecutoriadas, y debido a que, de acuerdo con la normatividad, la tasa de interés de mora aplicable es elevada, la deuda acumulada de sentencias y conciliaciones que no se ha cancelado supera los $3 billones.

De acuerdo con las cifras del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), a junio de 2017 se tenían cerca de 230.000 litigios en curso contra 160 entidades del orden nacional, cuyas pretensiones se acercaban a $17.7 billones para el periodo 2017-2028. Si se considera el cálculo de la deuda contingente por este concepto de la Agencia para la Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), el cual no cuenta con el proceso de depuración que hace el Ministerio de Hacienda, la cifra de las contingencias es aún más alta y alarmante.

Debe anotarse que las cifras anteriores no incluyen el costo fiscal de las sentencias de acciones populares, de laudos arbitrales, de acciones de grupo y de acciones de tutela, porque no existe información económica fiable. Tampoco existe información sobre el número o monto de las condenas falladas en contra de entidades territoriales, aunque estimaciones de la ANDJE permiten evidenciar también una tendencia creciente.

El origen jurídico de las cifras anteriores se encuentra en la figura denominada responsabilidad civil del Estado establecida en el Artículo 90 de la Constitución Política (CP), que es el instrumento normativo por medio del cual se condena al Estado. Ello implica que para este existen elevados riesgos, relacionados con aspectos sustanciales asociados a los principios, las normas y los criterios de fondo que instauran y desarrollan dicha responsabilidad y con elementos procesales ligados a la forma como se regulan los procedimientos de las acciones y actuaciones de jueces y abogados.

En cuanto a los aspectos sustanciales, la falta de reglamentación del Artículo 90 de la CP ha permitido que gran parte de su alcance haya sido fijado por la jurisprudencia, pues muchos aspectos quedan a discreción del juez, lo cual genera una amplia libertad en el momento de proferirse los fallos. Ello ocurre tanto en el tema específico de los daños, como en el más general de las otras condiciones que se requieren para que la responsabilidad civil sea declarada. Al respecto, la Comisión hizo consideraciones sobre los siguientes aspectos: a) la dificultad de la aplicación de la teoría de la pérdida de una oportunidad; b) la extensión en el tiempo del periodo indemnizatorio; c) la revisión de la fórmula económica de actualización de los daños; d) la discreción de los jueces en la valoración de los daños no pecuniarios o inmateriales; e) la libertad del juez en la creación de nuevos daños no pecuniarios o inmateriales; f) los topes o baremos indemnizatorios; g) el trato de daños reparados por distintas fuentes; h) la doble indemnización y el conflicto armado; i) la posibilidad de hacer responsable al funcionario que causó un daño con culpa grave o dolo y j) la responsabilidad solidaria o subsidiaria del Estado.

En cuanto a los aspectos procesales, la promulgación de la Ley 1437 de 2011, en virtud de la cual se estableció el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) fue un avance importante en la materia en estudio. Sin embargo, no solucionó problemáticas que siguen presentándose en algunos aspectos, entre los que se destacan: i) la ausencia de reglamentación precisa de la acción de grupo; ii) vacíos normativos en relación con asuntos que guían el litigio; iii) la necesidad de implementar el juramento estimatorio en la jurisdicción de lo contencioso administrativo y iv) la necesidad de reglamentación de la técnica probatoria de las presunciones.

Ante la problemática enunciada, se presentan algunas recomendaciones específicas para mitigar el alto impacto que han venido generando las decisiones judiciales en el gasto público:

- La primera recomendación concreta que se permite hacer esta Comisión es que se realice el estudio y promulgación de una ley que reglamente el Artículo 90 de la Constitución Política. Por ser un tema sensible en lo social y de relevancia para las inversiones y la economía en general, se sugiere establecer en su momento una comisión que debata las distintas aproximaciones con las cuales puede el legislador cumplir la tarea sugerida. La reglamentación del mencionado artículo debe tener en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos sustanciales y procesales, con el propósito de limitar la discrecionalidad judicial.

- Sobre los aspectos sustanciales, se recomienda: a) reglamentar la aplicación de la indemnización por pérdida de una oportunidad y la extensión en el tiempo del lucro cesante; b) establecer una tipología única de daños no pecuniarios o inmateriales y fijar una suma de dinero para su reparación; c) fijar topes o baremos indemnizatorios en determinadas actividades económicas o de servicio público; d) determinar la subrogación a favor del Estado cuando la víctima de un daño obtenga reparación por otra fuente; e) proscribir la doble indemnización de un daño; f) establecer y reglamentar el principio de mitigación del daño; y g) establecer el principio de responsabilidad subsidiaria del Estado cuando el daño tenga origen en actos o hechos a él imputables. Esta posición general puede ser matizada para que, en el evento en el cual se acepte la solidaridad, la persona demandada, diferente a la pública, suscriba un seguro que garantice el cumplimiento de su cuota en la génesis del daño, si llegaren a ser condenadas.

- En materia procesal, las recomendaciones de la Comisión son las siguientes: a) reglamentar el alcance de las presunciones como forma de prueba de los hechos que permiten establecer el monto de la reparación vía deductiva; b) reformar el CPACA para establecer el juramento estimatorio como uno de los requisitos en la presentación de la demanda. Asimismo, se recomienda precisar, reformar y fijar reglas para el ejercicio del litigio, en el sentido de establecer que toda compra de derechos litigiosos debe ser aprobada por el juez, para que se revise su legalidad y equidad, se endurezcan las faltas de los abogados y se reglamenten sus honorarios en los litigios contra el Estado.

- Proponer una fórmula que permita a las distintas entidades del Estado atender el rezago evidenciado en el pago de conciliaciones, sentencias y laudos arbitrales, cancelándolos en el menor tiempo posible, mediante mecanismos transparentes de pronto pago con descuento. El MHCP, junto con la ANDJE, pueden señalar pautas de negociación en este sentido, que sean contundentes para permitir un buen margen de negociación. Hacia adelante, en cualquier caso, cuando quiera que se supere el atraso, la Comisión recomienda que el Gobierno pague en el menor tiempo posible sus obligaciones.

- Establecer que la tasa de interés reconocida como tasa para la liquidación de los intereses de mora sea una tasa similar a la del endeudamiento del Gobierno para el día de ejecutoria de la sentencia. Ello implica revisar los artículos 192 y 195 del CPACA. Asimismo, resulta urgente reglamentar, desarrollar y financiar el fondo de contingencias ya establecido por la ley y por decretos reglamentarios, pues su inexistencia impide establecer una política fiscal clara en la materia.

- Reformar la Ley 1695 de 2013 para (i) precisar que el incidente de impacto fiscal procede cuando se alteran las finanzas de la nación o de la entidad condenada en el

caso en concreto, sin importar si esta es del orden nacional o territorial; (ii) que el incidente se puede invocar contra sentencias de segunda instancia proferidas por los tribunales; (iii) que el incidente pueda ser propuesto teniendo en cuenta, además del valor de la condena fijada en la sentencia, la influencia del precedente establecido en la providencia en los casos de extensión de la jurisprudencia; y (iv) que se promueva la expedición de una ley estatutaria que regule el incidente de impacto fiscal para las providencias proferidas en los procesos de tutela.

- Por último, la Comisión considera indispensable que los sistemas de información sobre la actividad litigiosa contra el Estado mejoren. Ello exige, por una parte, complementar el sistema eKOGUI, de manera que incluya información sobre laudos y sentencias de acción popular y, por otra, implementar un sistema de información integrado sobre litigiosidad en contra de las entidades territoriales.

El gasto público en salud
Capítulo 6

El diagnóstico de la Comisión en relación con el gasto público en salud puede resumirse así:

- La revisión general del sector salud en Colombia permite concluir que durante el último cuarto de siglo se ha logrado un aumento sustancial en la cobertura del sistema de aseguramiento.
- El gasto en salud resulta progresivo en términos generales. Ha permitido que los mayores aumentos en cobertura beneficien a los segmentos más pobres de la población, aunque la cobertura en algunas zonas aisladas de la geografía nacional sigue siendo deficiente.
- El sistema diseñado en la Ley 100 de 1993 es relativamente eficaz, evaluado por la mejoría en los indicadores de salud, aunque persisten retos grandes en materia de calidad del servicio.
- Los problemas más graves del sector salud se relacionan con:
    - La organización industrial del sector y el diseño general de atención en salud, el cual ha hecho poco énfasis en la prevención y tiende a favorecer tratamientos más costosos de lo necesario.
    - La falta de coherencia entre los beneficios que ofrece el sistema y el flujo de gastos que genera, lo cual compromete seriamente la sostenibilidad financiera de los actores del sistema y hacen recomendable realizar ajustes en la Unidad de Pago por Capitación (UPC) y avanzar en la eliminación de incentivos perversos generados por el sistema de recobros por medicamentos y servicios no incluidos en el plan que debe ser cubierto por las Entidades Promotoras de Salud (EPS), esto es, los medicamentos y servicios NO UPC, previamente llamados NO POS.
    - La ausencia de fuentes adicionales de financiación del sector para hacer frente a

las presiones actuales de gasto y a las perspectivas de aumento en esas presiones como consecuencia del cambio demográfico y los desarrollos tecnológicos.
- La urgencia de reconocer y pagar las deudas acumuladas entre los distintos actores del sistema y, en particular, los pasivos del sector público.
- La necesidad de capitalizar las EPS.

Con base en este diagnóstico, la Comisión hace las siguientes recomendaciones:

- **Sobre la organización industrial del sector y el diseño general de atención en salud:**

  - Estimular políticas de prevención y gestión integral de riesgo tanto en el Gobierno Nacional y en los gobiernos territoriales como en las EPS. Para esto último, debe avanzarse en la incorporación de elementos de prevención y de calidad del servicio como factores de remuneración de las EPS a través de la UPC. Específicamente, es deseable incluir el estímulo a mecanismos de atención que incorporen sistemáticamente el médico de entrada al sistema, tal como se ha implementado con éxito en varios países desarrollados.
  - Utilizar de manera intensa sistemas de información que permitan hacer una permanente evaluación de las decisiones de los actores involucrados en el sistema, incluidos los médicos y las instituciones prestadoras de servicios de salud, IPS. Los avances que está haciendo el Gobierno con el sistema MIPRES constituyen un primer paso en la dirección adecuada, aunque falta avanzar en el diseño de esquemas sancionatorios basados en esa información. Asimismo, es indispensable avanzar hacia una mayor interconexión de las historias clínicas de los pacientes entre las diferentes IPS que los atienden, lo cual ayudaría al deseable tránsito del esquema actual de prestación de servicios hacia uno de gestión de riesgos.
  - Continuar en el proceso de consolidación institucional de la Superintendencia de Salud, en el que se ha avanzado en los últimos años. Específicamente, hay que fortalecer los instrumentos de supervisión de las EPS y las IPS con énfasis tanto en aspectos financieros y de sostenibilidad como en el cumplimiento de estándares de calidad y oportunidad de la prestación de los servicios. Asimismo, resulta fundamental garantizar el carácter técnico de las instituciones creadas recientemente, en particular, la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (Adres), que asumió las funciones que venía cumpliendo el Fosyga.
  - Estimular una competencia más eficaz entre las EPS, conducente a una mayor eficiencia y a una oferta de mayor calidad. Para este propósito se recomienda estudiar la incorporación de elementos de prevención y calidad en el cálculo de la UPC.
  - Flexibilizar la normatividad sobre integración vertical entre las EPS y las IPS, la cual puede constituirse en factor de eficiencia, mejora de calidad en el servicio y

reducción de costos, siempre y cuando no conduzca al menoscabo de la competencia. Para este propósito es indispensable el fortalecimiento de la supervisión mencionado anteriormente.

- Eliminar gradualmente el requisito de contratar con IPS públicas el 60% de la contratación de las EPS del régimen subsidiado. En su lugar, se puede establecer un subsidio transparente a la oferta, pero dirigido solo a las IPS en zonas remotas o localizadas en poblaciones de baja densidad, en donde las IPS públicas son las únicas prestadoras y se hace necesario garantizar su permanencia.
- Avanzar en la formación de médicos y demás profesionales de la salud para mejorar las condiciones de calidad de la atención en un contexto de rápida expansión de la cobertura como el que ha experimentado Colombia en los últimos años. Para resolver este problema, lo más importante es revisar el enfoque durante la formación del médico general, de manera que gane en criterio y capacidad resolutiva y así permitir una ampliación de sus funciones dentro del sistema. Esto permitiría reducir la remisión sistemática a especialistas que suele observarse en el sistema de salud colombiano.

- **Sobre la coherencia entre los beneficios que ofrece el sistema y el flujo de gastos que genera:**

  - Aclarar los límites de lo que puede ofrecerse a los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) con los recursos disponibles. La ley estatutaria estableció la posibilidad de exclusiones cuando se trate de tratamientos cosméticos, experimentales o que solo puedan prestarse fuera del país. El procedimiento para identificar concretamente esas exclusiones ha sido, sin embargo, tortuoso y no permite ser optimistas sobre su evolución futura.
  - Revisar la ley estatutaria para que en la aprobación de medicamentos y procedimientos se ponderen adecuadamente sus beneficios *vis*-à-*vis* sus costos. Para avanzar hacia la sostenibilidad financiera del sistema de salud en Colombia es necesario un proceso de racionalización del concepto de derecho a la salud mediante la definición de reglas de juego claras y explícitas, con participación activa de la Corte Constitucional.
  - Revisar el valor de la UPC para que refleje el costo de los servicios y medicamentos que deben cubrirse con esos recursos por parte de las EPS, los cuales a su vez deben corresponder al plan de beneficios que se ofrece a los afiliados al SGSSS.
  - Con lo anterior se puede avanzar en la eliminación del sistema de recobros sobre medicamentos y servicios NO POS (o NO UPC). Bajo el régimen actual, lo que la UPC no cubre pueden suministrarlo las IPS y luego pagarlo las EPS con el compromiso implícito del Estado de que podrá ser recobrado a través del Adres (antes Fosyga) o de recursos de los departamentos. De esta manera, el antiguo NO POS, con todos los estímulos perversos que tenía, sigue vigente en lo que ahora se llama NO UPC.

- Definir un esquema sancionatorio y un sistema de identificación formal de los excesos y de las conductas indebidas y sistemáticas que se puedan detectar a través del MIPRES.[2]
- Crear un mecanismo transparente para las compras de medicamentos y servicios de salud no incluidos en la UPC, pero que no están excluidos del plan de beneficios del SGSSS (por ejemplo, en el caso de enfermedades huérfanas o de tecnologías atípicamente costosas que generen dificultades al sistema de aseguramiento). Esas compras deben hacerse con recursos específicamente asignados para ello y mediante procedimientos aprobados previamente. Una vía para ello es la creación de un mecanismo claro y explícito de reaseguramiento estatal para dichos casos. También puede asignarse una prima especial a las EPS que los cubran, generando incentivos para que los atiendan con las condiciones de calidad requeridas y sin generar sobrecostos ineficientes al sistema.
- Limitar los controles de precios de los medicamentos en términos de las características monopolísticas de los mercados correspondientes, buscando en lo posible medidas alternativas para promover el acceso a precios más competitivos. Los controles de precios de medicamentos adoptados por el Gobierno Nacional recientemente, constituyen una medida razonable para mitigar los impactos perversos del sistema de recobros sobre las compras de los medicamentos no incluidos en el POS, pero esos controles deben revisarse periódicamente. Cuando se vuelven permanentes, los controles administrativos han demostrado ser propensos a la generación de distorsiones que pueden ir en contra del acceso a productos de alta calidad, a incentivar la corrupción y a volverse poco eficaces en el proceso de moderación de precios, que es su propósito primigenio.

- **Para hacer frente a las presiones actuales y futuras de gasto se recomienda identificar fuentes adicionales de financiación, tanto a través de impuestos generales como de recursos específicos:**

  - Ampliar el uso de mecanismos tales como copagos y cuotas moderadoras, sin disminuir la capacidad de acceso a los servicios del sistema para las personas de menores recursos económicos. Estos mecanismos no solo aportan recursos de financiamiento al sector, sino que ayudan a racionalizar la demanda. Debe recordarse en este punto que, a pesar de las limitaciones fiscales colombianas, los gastos de bolsillo y de manera más general, el gasto privado en salud, representan en Colombia porcentajes inferiores a los de otros países de la región e incluso de países avanzados.
  - Evaluar el redireccionamiento de un punto porcentual de los cuatro puntos de aporte que hoy se asignan a las cajas de compensación para destinarlos al sistema de salud.

2 Esta difícil tarea se puede hacer particularmente compleja ante la posibilidad de que los flujos de información del MIPRES se vean restringidos por normas y sentencias asociadas al *habeas data*.

- Avanzar en el proceso de formalización laboral, buscando un aumento en el porcentaje de afiliados al régimen contributivo *vis*-à-*vis* los del régimen subsidiado, a través de:
    i. los mayores esfuerzos de focalización en el Sisbén y la fiscalización que pueda hacerse a través de la Unidad de Gestión Pensional y de Parafiscales (UGPP) del Ministerio de Hacienda cumplen un papel importante con este propósito;
    ii. el diseño de esquemas de afiliaciones parcialmente subsidiadas para beneficiarios actuales de régimen subsidiado con alguna capacidad económica para hacer contribuciones. Esos esquemas buscarían moderar los problemas de incentivos que genera la discontinuidad excesivamente marcada entre quienes cumplen las condiciones para ingresar a cada uno de los dos regímenes actuales.

- Utilizar mecanismos que coadyuven a la cotización por parte de beneficiarios con capacidad de pago que hoy aparecen como dependientes en el régimen contributivo. Es el caso de rentistas de capital y perceptores de otras rentas no laborales cuyos ingresos podrían servir de base para cotizaciones debidamente reguladas por normas legales. En los últimos años, la UGPP viene haciendo requerimientos en esta dirección a personas que tienen ingresos por arrendamientos, intereses o dividendos, asunto que se sustenta en un artículo del Plan Nacional de Desarrollo (PDN) que fue aprobado en 2015, pero no existe claridad sobre tarifas ni bases gravables. El tema debería discutirse formalmente en un proyecto de ley presentado por el Gobierno a consideración del Congreso.
- Seguir avanzando en la identificación de fuentes de recursos para que los entes territoriales estén en capacidad de cubrir una parte creciente del sistema de salud. Los impuestos a las bebidas azucaradas y a otros productos que generan externalidades negativas en la salud (sobre los cuales se discutió en la reforma tributaria de 2016) constituirían una medida en la dirección adecuada.
- Para algunos propósitos específicos y en las condiciones a las que se hace referencia más adelante, se propone la utilización de los recursos de regalías y del Sistema General de Participaciones (SGP).

- **Sobre las deudas acumuladas entre los actores del sistema se propone:**

    - Aclarar y reconocer la magnitud de las deudas legítimas entre los actores del sistema. Una parte de las acreencias que aparecen en los estados financieros de clínicas, hospitales y EPS, las cuales se estiman en $7 billones, pueden estar viciadas de diferentes formas (compras ficticias, sobreprecios, etcétera) y deben filtrarse con urgencia para lograr un reconocimiento de las obligaciones legítimas. Con dicho propósito, resulta de gran importancia el fortalecimiento técnico

y financiero de la Superintendencia de Salud, algo en lo que se viene avanzando en los últimos años pero que requiere todavía de grandes esfuerzos.

- Una vez reconocidas las obligaciones legítimas, las entidades públicas (las gobernaciones y la Adres, antes Fosyga) deben aceptar y pagar de manera pronta los pasivos con las EPS, para que estas puedan a su vez honrar las obligaciones con las IPS. Los retrasos en estos pagos generan graves detrimentos a la fortaleza patrimonial de los actores del sistema de salud y reducen el estímulo a invertir en el sector y a mantener servicios de calidad.
- Avanzar en esta dirección requiere un esfuerzo financiero inmediato del Gobierno Nacional, a través de la Adres (para el régimen contributivo), y de las gobernaciones (para el subsidiado). En el caso de las deudas en cabeza de las gobernaciones departamentales, la Comisión propone:

    - Hacer uso de las regalías con este propósito, lo cual estaría en línea con la autorización otorgada por la Ley 1797 de 2016 y con la recomendación más general (que se hace en el capítulo sobre proceso presupuestal de este informe) de flexibilizar las restricciones en el uso de los recursos de regalías y del Sistema General de Participaciones para los entes territoriales que cumplan ciertas características de solidez institucional.
    - Permitir el uso de los excedentes del Fondo de Pensiones de Entidades Territoriales (Fonpet) para cubrir las obligaciones en salud de aquellos departamentos que han acumulado en este Fondo montos que sean con certeza superiores a lo requerido para cubrir el valor actuarial de sus pasivos pensionales.

- **Sobre la capitalización de las EPS se recomienda:**

    - Asegurar el cumplimiento de requisitos de solvencia y capitalización de las EPS y cubrir el faltante patrimonial que se estima en $7.1 billones y que son adicionales a las deudas arriba mencionadas. En este sentido, la Superintendencia de Salud debe hacer transparentes las condiciones financieras de las EPS y obligar a esas entidades a cumplir con los requisitos de capital requeridos por sus funciones de aseguramiento.
    - Los recursos para cubrir los faltantes patrimoniales de las EPS deben provenir idealmente de inversión del sector privado, pero para que ella se materialice es indispensable que los potenciales inversionistas vean un sector viable y razonablemente rentable. Para eso se requiere que las recomendaciones de este capítulo se acojan integralmente. De otra forma, las necesidades de inversión terminarán por recaer en el propio Gobierno, con graves implicaciones sobre las finanzas públicas y sobre la propia viabilidad del modelo actual de aseguramiento en salud.

El gasto público en pensiones y apoyo económico a la vejez[3]
Capítulo 7

De acuerdo con lo presentado en el diagnóstico, el sistema pensional colombiano registra una bajísima cobertura y el gasto público destinado al pago de las pensiones es fuertemente regresivo desde el punto de vista de la distribución del ingreso entre los colombianos y alarmantemente costoso en términos fiscales. Más de una cuarta parte de los impuestos que los colombianos le pagan al Gobierno Nacional se destina a cubrir faltantes para el pago de las pensiones. A continuación se detallan los principales elementos del diagnóstico que hizo la Comisión.

- El gasto realizado por el Gobierno Nacional para cubrir el desequilibrio entre las cotizaciones y los beneficios en los diferentes regímenes públicos creció de manera acelerada desde 1990, cuando representaba el 0.6% del PIB, hasta 2005, cuando llegó al 3.7% del PIB. A partir de ese año se mantuvo relativamente estable en alrededor del 3.5% del PIB, aunque para 2017 se espera haya aumentado al 3.9% del PIB (28% de los ingresos tributarios de la nación). Cerca de dos terceras partes del desequilibrio pensional corresponde a los regímenes especiales que todavía rigen (maestros, militares y policías), así como al pago de pensiones en los regímenes que se encuentran en marchitamiento y para los cuales el Fondo de Pensiones de Entidades Públicas (Fopep) no tiene respaldo suficiente. El desbalance entre cotizaciones y beneficios también es cuantioso en el Régimen de Prima Media (RPM) del sistema general de pensiones, administrado antes por el ISS y ahora por Colpensiones. Este rondaría un 1.5% del PIB en 2017.
- El primer gran problema del gasto público en pensiones es la baja cobertura. A pesar de los cuantiosos recursos del presupuesto orientados al pago de pensiones, apenas el 24% de los mayores de 65 años, de acuerdo con las cifras de encuestas de hogares, tienen actualmente acceso a una pensión. Algunas proyecciones indican que, si las condiciones del sistema general de pensiones se mantienen, la cobertura del sistema en el mediano plazo se reduciría a niveles del 17% en 2050.
- Otro gran problema del gasto público en pensiones es su elevada regresividad. En el RPM, el Estado subsidia incluso los ingresos de un salario mínimo, pero este subsidio va creciendo a medida que el ingreso aumenta. Hay una alta concentración de los subsidios en los niveles de ingreso elevado, que solo representan el 3% de la población: 86% de los subsidios pensionales se dirigen al 20% más rico de la población, mientras que el quintil de más bajos ingresos solo recibe el 0.1% de los subsidios. Por su parte, el 46% de la población, que no está en situación de pobreza pero que tampoco alcanza a financiar una pensión mínima con sus cotizaciones, termina teniendo un subsidio negativo, es decir, aporta al sistema para pagar las pensiones de las personas con ingresos más elevados. La inequidad también existe entre regímenes. Las tasas de reemplazo en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad

3 Armando Montenegro se abstuvo voluntariamente de participar en las deliberaciones de la Comisión sobre el tema de pensiones.

(RAIS) son inferiores a su equivalente en el RPM. Esto hace que los trabajadores con las mismas carreras laborales y los mismos aportes tengan beneficios pensionales muy distintos, dependiendo de si se jubilan en el RAIS o en el RPM. La persistencia de pensionados de regímenes especiales es otra causa de la regresividad del sistema. Los beneficios de esos regímenes hacen que estos sean más ventajosos que los del Régimen General de Pensiones, contribuyendo a la inequidad del sistema. Por último, el hecho de que las pensiones no estén gravadas y que el 99% de los pensionados se encuentre por encima de la mediana del ingreso mensual de un trabajador colombiano, son factores que tampoco favorecen la equidad.

- En cuanto a la sostenibilidad del sistema hay varias consideraciones a tener en cuenta: i) la complejidad del sistema y los mayores beneficios del RPM han propiciado un número importante de traslados de personas del RAIS hacia el RPM, con un impacto en las cuentas fiscales en el mediano plazo, a pesar de reducir las presiones sobre el presupuesto en el corto plazo; ii) el activismo de las cortes y de los jueces frente al tema pensional ha sido mayúsculo y tiene un impacto importante en el equilibrio financiero del sistema.
- Colombia tiene el gasto en pensiones no contributivas y el tamaño del subsidio más bajos de la región. Si bien la cobertura del programa Colombia Mayor ha aumentado, el apoyo por persona bajó de más de $100.000 mensuales en 2008 a un promedio de $65.000 mensuales, lo que equivale a apenas el 5.2% del PIB per cápita. Las evaluaciones muestran que este programa ha tenido un efecto importante en la lucha contra la pobreza. Los cálculos presentados en el capítulo correspondiente señalan que el costo fiscal del aumento de la cobertura y del tamaño del subsidio es moderado.
- La cobertura de Colombia Mayor fue cercana a 1.5 millones de personas en 2016. Incluyendo los beneficiarios de ese régimen y los del sistema pensional, menos del 50% de la población mayor en Colombia recibe algún beneficio económico en la vejez, mientras que en América Latina ese porcentaje es de un 65% en promedio.
- En adición al programa Colombia Mayor, el esquema de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), que inició operaciones en 2015, es una respuesta del Estado a la desarticulación entre el diseño del sistema general de pensiones y la realidad del mercado laboral colombiano, caracterizado por altos niveles de informalidad y por remuneraciones inferiores a un salario mínimo para un porcentaje muy amplio de trabajadores. Aunque la cobertura del programa —medida por el número de afiliados— ha crecido, el número de personas que ahorran y los montos ahorrados en BEPS siguen siendo muy bajos. Teniendo en cuenta que el mecanismo pretende estimular el ahorro voluntario para la vejez, este subsidio es reducido si se compara con el beneficio tributario que reciben las personas de altos ingresos por pensiones voluntarias. Esta situación es más grave por cuanto se otorga solo sobre aportes iniciales y no sobre los saldos al momento de recibir la renta vitalicia.

Con base en el diagnóstico, la Comisión considera que es imperativo hacer una reforma importante al régimen pensional y al sistema general de protección económica para la vejez, conclusión que coincide con la de otros estudios recientes sobre el tema. La reforma que se adopte debe buscar dos objetivos centrales: i) aumentar la cobertura del sistema de protección económica para la vejez, con énfasis particular en los segmentos de la población que no logran cumplir con las condiciones necesarias para obtener una pensión en el sistema general de pensiones; ii) moderar la magnitud del gasto público en pensiones y corregir su regresividad.

Con este objetivo, la Comisión considera necesario actuar en seis frentes complementarios: i) ajustar los parámetros del sistema; ii) reformar su arquitectura, de tal forma que el RPM y el RAIS dejen de ser alternativas entre las cuales se puede arbitrar y se conviertan en opciones complementarias para el cumplimiento de los objetivos del sistema; (iii) racionalizar los sistemas de pensiones y asignaciones de retiro de maestros y militares, respectivamente, que se encuentran por fuera del sistema general de pensiones; (iv) ampliar el alcance de los mecanismos de apoyo económico para la vejez de carácter no contributivo (Colombia Mayor) y en el esquema de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), buscando profundizar su impacto en la lucha contra la pobreza y generando incentivos que los hagan más compatibles con el estímulo al ahorro y la formalización; v) racionalizar y unificar la jurisprudencia sobre los temas relacionados con el régimen pensional; vi) avanzar en el proceso de formalización del mercado laboral.

Ajustes paramétricos

En relación con los ajustes paramétricos, la Comisión recomienda:

i) Aumentar la edad de jubilación, vinculándola de manera sistemática y periódica (cada cinco años, por ejemplo) a parámetros demográficos.
ii) Utilizar el promedio del salario de toda la vida laboral para calcular el ingreso base de liquidación; o al menos el de los últimos veinte años y no el de los últimos diez, como se aplica actualmente. Esto reduciría en muchos casos la magnitud de los subsidios y la inequidad que sufren las personas que al final de su vida laboral tienen una senda de ingresos con menor crecimiento o incluso con decrecimiento.
iii) Aumentar los porcentajes de cotización al 18% para asegurar la sostenibilidad financiera del sistema.
iv) Reducir el tope para las pensiones del RPM, que hoy es de 25 salarios mínimos: atípicamente alto en cualquier comparación internacional.
v) Establecer un gravamen a las pensiones altas.

Arquitectura del sistema

En cuanto a la arquitectura del sistema, la competencia entre dos regímenes con reglas y lógicas diferentes, como son el RPM y el RAIS, es atípica en el orden internacional y altamente inconveniente. Por ello, la Comisión recomienda una reforma urgente que elimine la posibilidad de arbitraje entre los dos regímenes pensionales.

- **Una primera opción de política para acabar los incentivos al arbitraje entre los dos regímenes es marchitar el RPM**. En esta alternativa, planteada con diferentes matices por Anif y Asofondos, las nuevas cotizaciones irían exclusivamente al régimen de capitalización individual y las pensiones de los pensionados actuales del RPM y de aquellos que tienen expectativas cercanas de pensión en ese régimen serían pagadas por Colpensiones con cargo a recursos del Gobierno. Los nuevos cotizantes deberían ir al RAIS. Esta propuesta permite eliminar en el largo plazo buena parte de los subsidios implícitos del RPM. Sin embargo, para poder mantener el acceso a una pensión mínima de un salario mínimo en condiciones similares a las actuales, esta propuesta requiere del funcionamiento de un esquema de garantía de pensión mínima como el que actualmente se cubre con recursos del Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM), conformado con 1.5 puntos porcentuales de los aportes de todos los cotizantes al RAIS. Las propuestas de Anif y Asofondos suponen la permanencia del FGPM y de la garantía correspondiente, con lo cual, en el largo plazo, los subsidios del sistema se limitarían a los que recibe esa garantía. En este esquema, Asofondos propuso también la creación de una entidad pública de administración de fondos de pensiones de capitalización individual que compita con los fondos privados en el RAIS.

- Con base en un trabajo en curso de Fedesarrollo, la Comisión presenta las siguientes consideraciones sobre la opción de marchitamiento del RPM:

    - La primera tiene que ver con el costo que implica desde la perspectiva del flujo de caja del sistema pensional y, por consiguiente, del déficit fiscal del Gobierno Nacional. La propuesta supone que las pensiones reconocidas en el pasado y las que se reconocerán en los próximos diez o quince años (dependiendo del periodo de transición que se estableciera) sean pagadas plenamente por el sector público, sin los recursos que este recibe actualmente de las cotizaciones al RPM.
    - La segunda consideración tiene que ver con la magnitud del déficit futuro del Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM). Si bien es claro que la opción de marchitamiento del RPM elimina los subsidios futuros para los afiliados de mayores ingresos, para aquellos que cotizan sobre ingresos de menos de tres salarios mínimos y tienen densidades de cotización relativamente bajas se mantienen subsidios importantes que generarán un déficit significativo en el futuro. El FGPM asumiría parte del déficit que en el régimen actual cubre Colpensiones. Si ese fondo se agota, el déficit tendría que pagarlo el Gobierno y el déficit fiscal crecería.

- Desde el punto de vista de la distribución del ingreso, el esquema de financiación del FGPM puede ser regresivo. Esto es así porque todos los cotizantes del RAIS, incluyendo aquellos que por su informalidad recurrente tienen bajas densidades de cotización, deben aportar al fondo aunque posteriormente no cumplan con los requisitos mínimos requeridos para beneficiarse del mismo. En este sentido, se trata de un fondo que se alimenta de un impuesto implícito a las cotizaciones de los trabajadores al sistema pensional y que beneficia exclusivamente a los que cotizan al menos 1.150 semanas.

- **Otra propuesta consiste en avanzar en la creación de un sistema multipilar con un pilar básico administrado por una entidad pública.** La idea es que los trabajadores coticen por un salario mínimo al RPM administrado por Colpensiones, y a un sistema de capitalización individual por el excedente con respecto a un salario mínimo. Las pensiones, a su vez, estarían compuestas de dos partes. Por un lado, una pensión que otorga Colpensiones en contraprestación a los aportes al RPM; por el otro, una renta vitalicia adquirida con los recursos que se aportaron al régimen de capitalización individual. Si bien en el caso del sistema de capitalización individual no existen subsidios, en el de la pensión que otorga el RPM necesariamente hay un subsidio en la medida en que la pensión mínima siga siendo igual a un salario mínimo, tal como lo establece la Constitución. Esto implica que quienes cotizan en este régimen podrían obtener tasas de reemplazo de hasta el 100%, como sucede hoy en día.

  - En el 2015, el Ministerio de Trabajo propuso que Colpensiones otorgara la tasa de reemplazo del 100% a los cotizantes de un salario mínimo. Así estaría dando un subsidio igual para todos, a diferencia de lo que sucede actualmente: el subsidio implícito de Colpensiones es mayor para quienes han aportado más, que suelen ser las personas de ingresos más altos.

  - Fedesarrollo, en un trabajo que se encuentra en curso, propone una alternativa para subsanar lo anterior: que Colpensiones otorgue un subsidio decreciente a medida que el ahorro total de los afiliados al sistema (incluido el canalizado a través de las cuentas de capitalización individual) es mayor. Esta propuesta implica menores costos fiscales de largo plazo y a la vez estimularía los aportes de un modo más eficiente que la Garantía de Pensión Mínima.

  - Los cálculos preliminares de Fedesarrollo con apoyo del modelo DNPensiones del Departamento Nacional de Planeación, sobre el impacto de la propuesta de un pilar público de RPM complementario del de capitalización individual, sugieren que su efecto fiscal de largo plazo en las reservas del pasivo pensional es similar al que tendría la propuesta de marchitamiento del RPM (incluido el que se pudiera ocasionar en esta última a través del FGPM). Sin embargo, el efecto en el flujo de caja del RPM, y por tanto en el déficit fiscal del Gobierno Nacional,

es diferente. Se prevé que el déficit fiscal se reduciría entre un 0.5% y un 1% del PIB de manera inmediata y durante cerca de 40 años con respecto al panorama sin reforma. Si esta reforma se combina con cambios paramétricos, el ahorro en flujo de caja y la reducción podría ubicarse entre el 1% y el 2% del PIB durante un periodo de varias décadas a partir de su implementación. Debe tenerse en cuenta que las proyecciones muestran un déficit creciente en la segunda mitad del presente siglo, el cual refleja el envejecimiento de la población y el hecho de que el RPM seguiría otorgando subsidios, aunque mucho menores que los actuales. Si se acogiera la propuesta de un aporte decreciente del RPM a medida que las personas tienen mayor renta vitalicia del régimen de capitalización individual, ese impacto negativo en el largo plazo sería más moderado.

- La Comisión considera que para poder avanzar en la reforma más conveniente, el Gobierno debe revisar y evaluar cuidadosamente los cálculos y proyecciones correspondientes a los escenarios alternativos de reforma descritos en los párrafos anteriores.

Regímenes especiales

En cuanto a los regímenes especiales, las recomendaciones de la Comisión van en la siguiente dirección:

- En el caso de los maestros, cuya edad de jubilación es actualmente de 57 años tanto para hombres como para mujeres, la Comisión considera que la diferencia frente a la edad de jubilación del régimen general de pensiones debe eliminarse. Además, la administración de los pasivos pensionales de los maestros debería pasar del Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio (Fomag) a Colpensiones.
- En lo que se refiere a las Fuerzas Armadas, la asignación de retiro se obtiene sin considerar la edad, con un tiempo de servicio de 20 años en caso de retiro forzoso y de 25 años por retiro voluntario. Las cotizaciones equivalen a solo el 5% a cargo de los miembros de las Fuerzas Armadas, por cuanto el Gobierno no hace aportes diferentes a cubrir el faltante para el pago de las asignaciones de retiro, que se calculan con una tasa de reemplazo que oscila entre un 50% y un 95% sobre el sueldo básico más haberes. Aunque las consideraciones del sector pueden justificar las diferencias con respecto al régimen general, la Comisión considera que hay un margen importante de racionalización de estos beneficios especiales y de ajuste a las cotizaciones para que los gastos futuros en que se incurre con esos beneficios se reflejen de manera más transparente.

Colombia Mayor y BEPS

- La Comisión considera positivo el proceso de ampliación del programa Colombia Mayor para la población vulnerable que no cumple con las condiciones de acceso al sistema pensional. El costo fiscal de este programa podría superar la capacidad del Fondo de Solidaridad Pensional del que se alimenta, pero no es elevado si se tiene en cuenta su impacto social.
- El esquema de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) es un instrumento valioso para la cobertura del sistema de protección económica a la vejez y también para incentivar el ahorro. Sin embargo, los alcances actuales del programa son marginales. La Comisión recomienda una revisión integral del esquema con el propósito de mejorar su eficacia.

Decisiones judiciales y régimen pensional

- La Comisión recomienda la unificación de las decisiones jurisprudenciales sobre el sistema pensional, en temas que generan grandes costos al erario público, como en el caso de las condiciones de los traslados entre regímenes, las condiciones para la asignación de pensiones sustitutivas y de pensiones por invalidez, y las múltiples vías de escape que mediante tutelas y decisiones judiciales se han generado en los sistemas de transición para eludir las sanas restricciones impuestas a los regímenes especiales que desaparecieron con el acto legislativo de 2005, entre otros.

Formalización del mercado laboral

- La formalización del mercado laboral y la generación de más trabajo formal es el mecanismo más eficaz para incrementar las cotizaciones y la cobertura del sistema general de pensiones. Las medidas estructurales que se tomen con miras a cumplir con este objetivo deben surgir de un diálogo franco y constructivo entre los diferentes sectores de la sociedad. Un ejemplo a seguir es el diálogo que tuvo lugar en España a mediados de la década de los años noventa, cuyos resultados se conocen como el Pacto de Toledo.

El gasto público en educación
Capítulo 8

En este capítulo la Comisión analizó los principales aspectos del gasto público en Educación Inicial y Atención Integral a la Primera Infancia (EIAIPI), y en educación básica y media y superior. Con base en este análisis, algunas de las recomendaciones son de carácter transversal y otras específicas al gasto en cada uno de los niveles de educación.

Educación Inicial y Atención Integral a la Primera Infancia (EIAIPI)

Diagnóstico

- La Educación Inicial y Atención Integral a la Primera Infancia (EIAIPI) es fundamental en la medida en que los beneficios privados y sociales son mayores entre más temprano se invierta en las personas. Dado su impacto en el desempeño individual integral y su contribución a la equidad social, la importancia que la política pública en Colombia le ha concedido a este programa ha sido creciente. En cuanto a sus resultados, la Comisión identifica y resalta lo siguiente:

  - A pesar de los esfuerzos en cobertura, el acceso a la Educación Inicial y Atención Integral a la Primera Infancia (EIAIPI) permanece fuera del alcance de muchos niños en condiciones de pobreza, especialmente en las zonas rurales.
  - Las grandes dificultades del sistema tienen que ver con la calidad y la eficiencia de la educación y la atención. Estas fallas se reflejan en los indicadores de deserción, de calidad de la educación en el aula y del desarrollo integral de los niños y las niñas. Gran parte de las estrategias de cualificación y aseguramiento de la calidad que se han implementado en el país en los últimos años se basan en ajustes a los parámetros de carácter estructural, como la infraestructura física y la relación de niños por adulto. Sin embargo, la evidencia indica que el efecto de estos aspectos en el desarrollo integral de los niños y niñas atendidos es menor, o que son una condición necesaria pero no suficiente para la atención efectiva.

- La financiación pública para los servicios EIAIPI sigue siendo limitada y se encuentra fragmentada entre distintas fuentes e instituciones.
- Hay un problema de liderazgo. No es claro que exista una agencia rectora que dirija, coordine y articule de manera explícita la gestión de la educación inicial. El Ministerio de Educación Nacional (MEN) establece los lineamientos, pero no regula los mecanismos que utiliza el Instituto de Bienestar Familiar (ICBF) para evaluar y calificar la calidad de sus servicios. Sin embargo, es importante destacar los esfuerzos de coordinación a través de la creación de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia (CIPI) adscrita a la presidencia de la república.
- En ausencia de mecanismos de seguimiento y control que garanticen estándares de calidad, la ejecución se hace en las regiones. Los instrumentos de control y garantía del cumplimiento de los estándares institucionales de la EIAIPI son mínimos.
- El sistema utilizado para monitorear y asegurar que las instituciones cumplan con los lineamientos básicos de la EIAIPI está fraccionado. El Sistema de Información para la Primera Infancia (SIPI) y los mecanismos de aseguramiento de calidad, que son responsabilidad del MEN, se enfocan únicamente en los servicios que presta el sistema escolar, y no están integrados con los sistemas del ICBF. Sin embargo, cabe destacar el esfuerzo del MEN para unificar los distintos sistemas de información del

sector y garantizar una mejor gestión para cada niño en los municipios mediante el Sistema de Seguimiento y Monitoreo Niño a Niño (SSNN).

Recomendaciones

- Garantizar que la financiación del gasto para la EIAIPI se haga con cargo a los recursos del presupuesto nacional y se desligue así de la evolución de cualquier impuesto. De este modo, su financiación no será volátil y se podrán asegurar mejoras en la cobertura y la calidad. Para profundizar la descentralización, este sería uno de los sectores idóneos para priorizar y establecer un mecanismo de financiación más explícito, aprovechando los recursos de las entidades territoriales. De hecho, las grandes ciudades del país ya contribuyen de manera significativa a la financiación de servicios a la primera infancia. Este es un sector en el que sería deseable incentivar a los municipios grandes a contribuir de manera más activa, de tal forma que los recursos nacionales que gestiona el ICBF se focalicen exclusivamente en zonas de menor capacidad institucional y financiera: zona rural y zona rural dispersa.
- Se debe fortalecer la estructura curricular de los programas, así como la capacitación, el acompañamiento y el desarrollo profesional continuo a los proveedores de los programas.
- Encargar al MEN de la política de educación inicial, mientras que el ICBF se concentra en las políticas de familia y en la atención de los niños menores de 3 años.

Educación básica y media

Diagnóstico

- Es satisfactorio reconocer que el gasto público le da prioridad a este rubro. El gasto en educación básica y media ha aumentado en las últimas décadas, lo que favorece la equidad en el agregado, a pesar de que subsisten diferencias regionales.
- El crecimiento de la cobertura no se ha acompañado de mejoras en la calidad, medida a partir de los diferentes resultados en las pruebas estandarizadas. En los años recientes ha habido una leve mejoría.
- El gasto en educación como porcentaje del PIB en Colombia es ligeramente inferior al del promedio de América Latina. Teniendo en cuenta el nivel de gasto per cápita en dólares (ajustado por PPA), y frente a los países desarrollados y a algunos de la región, el gasto de Colombia en educación primaria y secundaria es bajo. No obstante, si se tiene en cuenta el gasto por estudiante como porcentaje del PIB per cápita, el gasto del país es coherente con su nivel de ingreso y desarrollo.
- Dado que una proporción importante del gasto en educación básica y media se financia con las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) que la nación hace a las entidades territoriales, la Comisión hizo un análisis de las limitaciones en eficiencia y eficacia que evidencia la distribución de estos recursos de

acuerdo con lo señalado por la Ley 715 de 2001. Las principales conclusiones de este análisis son: a) existe un elevado dirigismo, una ausencia de incentivos y una complejidad en la distribución de los recursos del SGP. Además, las cambiantes fórmulas de distribución hace que los recursos que reciben las entidades territoriales y los colegios sean inestables y poco predecibles; b) si bien el criterio de capitación es el adecuado desde el punto de vista de la política pública en educación, registra serias limitaciones, en un entorno que se caracteriza por la ausencia de autonomía de las entidades territoriales y especialmente de los colegios en la gestión de la planta docente y por la escasa movilidad de los docentes en el territorio; c) la política de enganche y ascensos ha avanzado con el nuevo estatuto docente, aunque hay demoras en los concursos; los mecanismos de evaluación del desempeño y su relación con los aumentos salariales pueden mejorar; y d) los niveles de estandarización en la prestación del servicio son bajos, lo que afecta negativamente la calidad.

- Puesto que la capacidad institucional de las entidades territoriales varía, la eficiencia con la que estas gastan los recursos del SGP en educación está marcada por una alta dispersión.
- Algunos programas, como el de Jornada Única y el Programa de Alimentación Escolar (PAE), por su fuerte impacto fiscal, requieren una revisión de sus metas, de su focalización y ejecución, dados los recursos disponibles del sistema. Si el programa de Jornada Única se adopta en el ámbito nacional sin hacer ningún tipo de priorización, y el costo adicional de su nómina se financia con recursos del SGP, cada vez serán menores los recursos que este pueda destinar al mejoramiento de la calidad en otros frentes eventualmente más eficaces. Por su parte, el PAE, a pesar de que fue trasladado al MEN, sigue registrando fallas de ejecución, coordinación y calidad.
- Los sistemas de información, de seguimiento al desempeño en materia de cobertura y calidad y de rendición de cuentas no cuentan con información de calidad y no están integrados, de manera que no es posible hacer un seguimiento óptimo de los avances y de las necesidades de ajuste de los diferentes programas.

Recomendaciones

- El país debe moverse hacia una distribución basada en la capitación por niño, lo que permite más eficiencia y equidad. Para ello hay que darle una mayor flexibilidad a la gestión de la nómina, a los traslados de maestros entre colegios y municipios y a las evaluaciones de desempeño. Las recomendaciones que se formulan a continuación se refieren en su mayoría a aquellas que pueden adoptarse en la transición, mientras esas flexibilidades necesarias se materializan.
- Con el fin de que la distribución de los recursos sea más eficiente, la Comisión recomienda introducir una reforma a la Ley 715 de 2001 de manera que el Gobierno: (1) reconozca el descalce entre los costos reales de la nómina docente y la asignación que resulta de un pago de capitación por niño, y asigne anualmente, de manera directa a cada Entidad Territorial Certificada (ETC), la proporción necesaria de los

recursos del SGP para pagar los costos de la nómina; (2) a partir de un trabajo conjunto con las ETC, reordene la prestación del servicio en cada territorio para que en los próximos diez años se estandaricen las plantas docentes y administrativas de los colegios por categorías de ruralidad y tamaño de municipio; y (3) elimine las bolsas de "calidad" y "gratuidad". Todos los recursos disponibles del SGP para la educación, después de cubrir los costos de la nómina, deben asignarse por capitación, reconociendo materiales pedagógicos y el cubrimiento de otros costos relacionados con la estandarización de la prestación del servicio.

- Se recomienda orientar de manera directa a los colegios más recursos flexibles y dotar a los rectores de mayor autonomía en su manejo, de acuerdo con reglas y condiciones definidas de rendición de cuentas sobre sus resultados. Si estos son buenos, se debe considerar la posibilidad de premiar por ellos a la institución educativa con una mayor autonomía para administrar sus recursos monetarios y docentes.
- Adoptar medidas para mejorar la calidad de los docentes y de los rectores. Se recomienda, en particular, que los requisitos para ingresar al servicio docente sean más exigentes, de modo que solo sea elegible quien haya obtenido en las pruebas Saber 11 o Saber Pro un puntaje que se encuentre en el cuartil más alto de la distribución. Con este criterio, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) mantendrá un banco de candidatos elegibles, del cual los rectores pueden seleccionar directamente los nuevos maestros que trabajarán en los establecimientos educativos que tienen bajo su responsabilidad.
- Concentrar los recursos disponibles para mejorar la calidad de los maestros. Con este fin, la Comisión recomienda ampliar el programa de tutores de excelencia docente y académica Todos a Aprender (PTA) y los programas de becas de maestría y de becas de crédito para docentes.
- Traducir la remuneración actual de los docentes al formato general, en el que el ingreso anual consta de un salario y las primas de ley que aplican a todos los ciudadanos que reciben su remuneración a través de un contrato laboral. Esto hará más evidentes las brechas salariales entre los profesionales comparables y será posible tomar decisiones dirigidas a subsanarlas en el futuro.
- Estandarizar las condiciones en las que se presta el servicio a lo largo y ancho del territorio nacional en los próximos diez años, para asegurar que los niños accedan a un servicio de calidad similar, sin importar el lugar donde habiten. Además de las plantas de los colegios, entre las variables sujetas a estandarización deben estar: la relación alumno/docente, la calidad de la infraestructura escolar, los materiales pedagógicos, las horas de clase, la cualificación de los maestros, el servicio de transporte escolar y los mínimos curriculares. Esta estandarización deberá admitir diferencias relacionadas con el grado de ruralidad y el tamaño poblacional de los municipios.
- Fortalecer la capacidad institucional de las secretarías de educación y los colegios, en especial en las entidades territoriales, y de los colegios más débiles para disminuir las brechas existentes.

- Implementar gradualmente el programa de Jornada Única, priorizando las sedes escolares que atienden a la población más pobre y en una situación de mayor vulnerabilidad y riesgo. Se recomienda priorizar el Plan de Alimentación Escolar financiado con gasto público del Gobierno Nacional en las sedes escolares ubicadas en sectores de ingresos bajos. En los dos casos se requiere el apoyo de los recursos locales, dada la restricción fiscal del Gobierno Nacional.

Educación superior

Diagnóstico

- El sistema de educación superior en Colombia ha mostrado avances en las últimas décadas. La cobertura y el número de estudiantes graduados han tenido un aumento continuo. Sin embargo, el acceso sigue siendo bajo, especialmente para los estudiantes de los quintiles de menores ingresos. Las tasas de deserción, por su parte, a pesar de que se han reducido ligeramente, siguen siendo elevadas. Los resultados en materia de calidad no son satisfactorios, además de que se observa un estancamiento en el proceso de acreditación de calidad, tanto institucional como de programas.
- Si bien el proceso de acreditación de programas comenzó a finales de los años noventa y la acreditación institucional arrancó con relativo dinamismo en 2002, los porcentajes de acreditación, tanto de programas como de Instituciones de Educación Superior (IES), aún son bajos. Más preocupante aún es que se percibe un estancamiento del proceso en los últimos años, pues no se observa un mayor dinamismo en el número de IES y programas que buscan su acreditación por primera vez. Además, un número importante de las instituciones que fueron acreditadas recientemente lo hicieron solo por cuatro años, mientras que las primeras que adelantaron el proceso lograron hacerlo en su mayoría por un periodo de diez años. Las principales razones de la lentitud con la que se avanza es que muchas IES están lejos de cumplir con los requisitos que les permitirían entrar en el proceso, además de que enfrentan limitaciones estructurales y financieras para sostener una planta de docentes de alta calidad. Por otra parte, si bien es necesario que el proceso de acreditación se base en criterios exigentes, los análisis indican que estos no distinguen la heterogeneidad entre la educación universitaria, la técnica y la tecnológica.
- A pesar de que el MEN es el responsable de formular, gestionar y supervisar las políticas de educación superior, el hecho de que muchos otros entes y organismos apoyen su trabajo dificulta la coordinación institucional. Adicionalmente a esto, el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), que en la actualidad domina la prestación de programas de educación y formación técnica superior, y es el proveedor más importante de educación y formación técnica no formal (conocida como Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano [ETDH]), está adscrito al Ministerio de Trabajo y por lo tanto no está integrado al resto del sistema de educación superior.

- Para facilitar el acceso de los jóvenes a la educación superior, el Gobierno provee financiamiento público mediante diferentes mecanismos dirigidos a la oferta y de subsidios a la demanda.
- En cuanto a la financiación a la oferta, extendida principalmente a través de los aportes a las universidades públicas de acuerdo con una fórmula establecida en la Ley 30 de 1992, se evidencian limitados incentivos a la eficiencia y a la calidad en la asignación de los recursos.
- En cuanto a la financiación a la demanda a través de los créditos del Icetex, una proporción importante de estos se dirige a estudiantes que se encuentran inscritos en programas o en instituciones que no han recibido la acreditación de calidad. Esto es aún más preocupante si se tiene en cuenta la ralentización del proceso de acreditación de instituciones y programas de educación superior en el país.

Recomendaciones

- Revisar la Ley 30 de 1992, en lo relativo al ajuste de los aportes a las universidades públicas, de manera que esta asignación incluya criterios de eficiencia y eficacia.
- Emprender acciones que fortalezcan la calidad de las universidades y revisar los criterios utilizados en el proceso de acreditación: si bien estos deben ser muy exigentes, también es importante que reconozcan la heterogeneidad de la educación impartida, principalmente entre la formación universitaria, la técnica y la tecnológica.
- En cuanto al Programa Ser Pilo Paga, se propone avanzar hacia el establecimiento de un esquema de matrículas de referencia que haga distinciones según la calidad.
- Estudiar formas alternativas para que los estudiantes que han recibido ayuda del Estado la retribuyan de alguna manera cuando ejerzan su carrera profesional y en función de sus ingresos.
- Estimular la formación técnica y tecnológica y trasladar el Sena al Ministerio de Educación.

Recomendaciones transversales

- La Comisión recomienda revisar la institucionalidad del sector, de manera que el MEN sea el que ejerza el liderazgo de la política educativa en todos sus niveles. Como principio general, el diseño de la política y la ejecución no debe concentrarse en la misma cabeza. Se propone que el MEN asuma también el monopolio del diseño de las políticas para la educación inicial y la atención integral a la primera infancia y para la formación para el trabajo. Esto pondría al Sena bajo la sombrilla del MEN, y por lo tanto dejaría de estar adscrito al Ministerio de Trabajo.
- La Comisión recomienda consolidar un sistema de información integrado y de calidad de todos los niveles de educación, y crear la institucionalidad que permita lograr este propósito. Este sistema debe basarse en registros administrativos.

- La Comisión recomienda la creación de una superintendencia de educación con capacidad de intervenir las secretarías de educación y las instituciones educativas, y así garantizar el buen uso de los recursos de la educación en todos sus niveles, y en línea con los objetivos de cobertura y calidad.

El gasto en subsidios a personas, hogares, empresas y productores Capítulo 9

En este capítulo la Comisión analizó los principales aspectos del gasto público en lo relacionado con el gasto en subsidios a hogares o personas (diferentes a salud, educación y pensiones) y a productores o empresas. Entre las principales conclusiones del diagnóstico se destacan las siguientes:

- En Colombia es difícil identificar el gasto que se destina a la entrega de subsidios, entendidos estos como las contribuciones financieras del Gobierno a hogares o personas y a productores o empresas.
- Se estima que el gasto en los subsidios dirigidos a hogares y personas (diferentes de salud, educación y pensiones) fue del orden de $10 billones en 2014, un monto equivalente al 1.6% del PIB. Se incluyen los subsidios de vivienda, de servicios públicos domiciliarios y los orientados a mitigar la pobreza, entre otros. Este mismo ejercicio aproximó el gasto en subsidios a productores y empresas en $5.3 billones para ese mismo año, lo que corresponde al 0.7% del PIB, la mayor parte de los cuales corresponden a las exenciones al impuesto corporativo y al incentivo a la capitalización rural de Finagro.
- La manera como se registra el gasto difiere entre entidades y, en general, en la contabilidad que estas llevan no es fácil cuantificar el gasto relacionado con cada programa ni discriminar lo que es un subsidio de otros tipos de gasto (por ejemplo, gastos de operación y administración del programa). Además de las diferencias en la contabilización de los subsidios, en muchos casos no es posible aislar la proporción del gasto que llega a los hogares y la que se orienta a la operación de los programas. Tampoco es posible establecer si un hogar, una persona o una empresa recibe más de un tipo de subsidio, y en total qué proporción de su ingreso tiene origen en recursos públicos. Otros subsidios, simplemente, no están contabilizados en las cuentas fiscales: es el caso de los subsidios cruzados en el consumo de servicios públicos domiciliarios, los mecanismos cuasifiscales especiales, como las inversiones forzosas del sector financiero, y el subsidio familiar que se da a través de las cajas de compensación y los créditos tributarios.
- La dispersión del gasto en subsidios en una multiplicidad de programas, la mayoría de los cuales captura una proporción muy pequeña del presupuesto, contrasta con las prácticas de los países desarrollados, en los que el gasto con un propósito específico se concentra en una oferta reducida de programas bien evaluados y altamente efectivos.

- El gasto en subsidios que tienen el mismo propósito suele estar en cabeza de más de una entidad responsable, lo que da lugar a duplicidades e ineficiencias.
- Solo unos pocos programas que involucran subsidios han sido evaluados de una manera rigurosa para establecer su impacto. Además, los resultados de las evaluaciones de estos programas no siempre se han tenido en cuenta al hacerles modificaciones o decidir sobre su permanencia.
- La lógica de los subsidios a las personas y a los hogares debe ser predominantemente redistributiva y con frecuencia ignora el efecto potencial de estas transferencias de recursos en otras decisiones que toman las personas (de participación en el mercado laboral, educación, fecundidad, matrimonio, vivienda, etcétera).
- Los subsidios a las personas y a los hogares, a pesar de su intención redistributiva, suelen filtrarse hacia población que no es pobre. En el 2014, por ejemplo, el 30% de los subsidios al consumo de servicios públicos domiciliarios, el 22.4% de los subsidios a la vivienda y el 48.3% del subsidio familiar a trabajadores, que se entrega a través de las cajas de compensación familiar, fueron a la clase media.
- La lógica del diseño actual de los subsidios a los productores o a las empresas es mixta. En ocasiones responde a la identificación de una externalidad positiva, pero en otros casos a una lógica que no tiene que ver con fallas de mercado sino con presiones de grupos políticos y económicos.

Actualmente cursa en el Congreso de la República el proyecto de Ley 186 de 2016, que tiene por objeto "regular la política de gasto público en subsidios, y expedir normas orgánicas presupuestales y de procedimiento para su aprobación, con la finalidad de establecer las reglas básicas por las cuales debe regirse cualquier subsidio financiado en todo o en parte con recursos del presupuesto nacional". Se trata de un proyecto de ley con un buen nivel de afinidad tanto con los principios de diseño, como con los elementos básicos del diagnóstico que se discuten en este capítulo. Sin embargo, el proyecto de ley tiene características que pueden hacerlo inconveniente:[4] i) si bien trata de ordenar la creación de subsidios e introducir mecanismos técnicos, se crean procesos engorrosos y más detallados de lo que corresponde a la ley; estos pueden provocar conflictos interinstitucionales en el seno del Gobierno y se puede interpretar que el cumplimiento de esos procesos legitima subsidios, aun si ellos no son acordes con las prioridades de política del Gobierno; ii) el Artículo 12 modifica el mecanismo de focalización de los subsidios a los servicios públicos domiciliarios que establece la Ley 142 de 1994, lo cual puede ser justificable, pero debe darse en el marco de una discusión más amplia; y iii) el Artículo 15 crea un nuevo subsidio para el sector empresarial, lo cual desconoce los principios y procedimientos que establece el mismo proyecto de ley y, por lo mismo, es a todas luces injustificable.

4 Fedesarrollo planteó algunas inquietudes sobre este proyecto de Ley en *Tendencia Económica* No. 180, octubre 2017.

En síntesis, en Colombia existe una proliferación de subsidios que pesan más de dos puntos porcentuales del PIB, y que en el agregado no tienen un impacto positivo significativo en la distribución del ingreso, en la creación de incentivos a la producción y en la eficiencia en la asignación de recursos. Todo esto a juzgar por el origen politizado y sin una justificación económica adecuada de muchos subsidios, por su falta de focalización y filtración de recursos hacia la población que no es pobre, por la opacidad de la información y por la enorme fragmentación del gasto en diferentes entidades públicas y programas.

Con base en el diagnóstico sobre el gasto en subsidios a las personas y empresas, diferentes a salud, educación y pensiones, la Comisión hace las siguientes recomendaciones:

Evaluación

- Establecer un proceso estandarizado que debe ser aprobado por el Conpes para diseñar, evaluar y entregar los recursos de subsidio, y que garantice que: (1) el subsidio tenga la justificación económica adecuada; (2) la intervención sea costoefectiva; (3) el subsidio no tenga un efecto indeseado en el comportamiento de los individuos o empresas. Esto incluye la creación del mecanismo por el cual un beneficiario accede a un subsidio y deja de recibirlo. Este es el origen del proyecto de ley, pero no es claro que cumpla adecuadamente con los propósitos. Si este proyecto sigue su curso, deben tenerse en cuenta las inquietudes mencionadas en la parte final de la sección de diagnóstico.
- Someter a revisión los programas que implican subsidios que se entregan actualmente, utilizando los principios recomendados, y eliminar aquellos que no cumplen con las condiciones básicas de calidad desde el punto de vista de su diseño, comenzando por aquellos que concentran una mayor proporción de recursos. Se sugiere someter a esta revisión, de manera prioritaria, a los subsidios que se entregan a través de las exenciones tributarias al impuesto corporativo de renta, los subsidios a las pensiones y los subsidios a los productores agrícolas que se entregan a través de Finagro (el ICR, los créditos subsidiados, entre otros).
- Someter los programas que concentran la mayor parte del gasto a una evaluación de impacto rigurosa, y basar los ajustes o modificaciones que se hagan a estos programas en los resultados de esas evaluaciones. Esto exige que se cree un procedimiento para la discusión abierta y la validación de las evaluaciones de impacto que contrate el Gobierno. Aquellos programas cuya evaluación establezca que no han cumplido con su objetivo, deben ser excluidos del presupuesto del periodo siguiente o marchitados en las vigencias presupuestales posteriores (cuando se trate de programas frente a los que el Estado haya adquirido compromisos de carácter plurianual).

Consolidación y focalización

- Concentrar los recursos disponibles en unos pocos programas bien evaluados, ya sea para combatir la pobreza o para aumentar la productividad y competitividad de productores y empresas. La fragmentación en una multiplicidad de programas

atenta contra la efectividad del gasto, no solo porque dificulta su seguimiento y evaluación, sino también porque supone una mayor capacidad operativa y de gestión de los agentes del Estado de la que en realidad se tiene.

- Integrar los programas que involucran subsidios con el mismo objetivo en cabeza de una sola entidad, con el fin de evitar duplicidades y facilitar la trazabilidad del gasto y la evaluación de los programas.
- Revisar y unificar los mecanismos de focalización en un mecanismo único, de manera que cumpla con al menos dos de los principios de diseño que sugieren las buenas prácticas internacionales: (1) identificar el nivel de pobreza de los hogares mediante la respuesta a encuestas de medios de vida por autoselección (es decir, no universales, sino solo para aquellos que deseen ser calificados); y (2) elegibilidad para ser objeto de los subsidios que el Estado dirige a personas y hogares por un periodo finito de tiempo, pero renovable. El nuevo mecanismo debe establecer, además, los puntajes para ubicar a los hogares en máximo cuatro categorías según su nivel de pobreza (miseria, pobreza extrema, pobreza, y vulnerabilidad a la pobreza), de modo que se estandarice el puntaje que hace elegibles a los beneficiarios potenciales.

Información

- Organizar la manera como se contabiliza el gasto, de modo que (1) la identificación de lo que se destina a subsidios en las cuentas públicas sea sencilla; (2) las entidades ejecutoras, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación lleven las cuentas de la misma forma y sus números coincidan. Esto iría en línea con lo que se recomienda en el Capítulo 2 de presupuesto.
- Desarrollar un sistema de registro administrativo que permita conocer el monto de subsidio que recibe periódicamente cada beneficiario (individuo o empresa), el total y por programa. Esto permitiría, adicionalmente, determinar en forma expedita el número de beneficiarios de cada programa. Esto debe desarrollarse al menos en el orden nacional, pero idealmente debería incluir los subsidios que se entregan a través de los gobiernos subnacionales.
- Si el proyecto de Ley 186 de 2016 sigue su curso, se recomienda atender las inquietudes mencionadas al respecto.

El gasto en defensa y seguridad
Capítulo 10

Los principales elementos del diagnóstico realizado por la Comisión sobre el gasto en defensa son los siguientes:

- El gasto del sector presentó una tendencia creciente entre 2002 y 2009, cuando pasó del 3% al 4.1% del PIB. A partir de ese año se observó una tendencia a la baja hasta llegar al 3.4% del PIB en 2016.

- El gasto militar y de policía de Colombia es relativamente alto en comparación con otros países de América Latina, pero no es excesivo si se compara con los que enfrentan amenazas internas de diverso tipo.
- El gasto en defensa presenta una elevada inflexibilidad por varios factores: i) el 66% del total de gastos se concentra en el pago de salarios y pensiones o asignaciones de retiro; ii) quienes ingresan al escalafón militar, a menos de que se retiren voluntariamente, tienen garantizado un tiempo de servicio de 20 años; iii) dada la mutación de los retos que enfrenta Colombia, es necesario tener presencia de personal uniformado para el control de todas las áreas del país; y iv) en el caso de las pensiones y asignaciones de retiro, se trata de derechos adquiridos que el sector tiene que asumir y que son gastos causados desde el momento que se decidió incorporar el personal.
- El sector presenta presiones de recursos adicionales, principalmente por dos factores: i) el elevado monto de las sentencias y conciliaciones; y ii) el mantenimiento de los equipos. Un mantenimiento débil no solo pone en riesgo las operaciones militares y policiales, sino que se convierte en una presión de costo mayor en el futuro.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Comisión hace las siguientes recomendaciones:

- Recomponer el gasto del sector en línea con las necesidades actuales del país, reconociendo que en el corto y mediano plazo no es posible una reducción del gasto militar. El acuerdo de paz con las Farc conlleva el compromiso del Estado de garantizar la seguridad en todo el territorio y, en particular, en las zonas que estaban en conflicto, con énfasis en la fuerza policial. La consolidación de la paz necesita a las Fuerzas Armadas para luchar contra el narcotráfico y la minería ilegal, y preservar la seguridad fronteriza y la ciudadana.
- Para mejorar la eficiencia global del gasto militar y de policía, se debe avanzar en: i) la planificación de la inversión, de manera que refleje el ciclo de vida de los equipos y adquisiciones militares y policiales; ii) la adopción de sistemas y procedimientos de negociación de precios para las adquisiciones y contrataciones, tramitándolas en la medida de lo posible a través de Colombia Compra Eficiente; y iii) la disponibilidad de mejores sistemas de información para el control y seguimiento, de manera que la gestión de proveedores y de la demanda sea más eficiente.
- La fuerza pública requiere condiciones de remuneración acordes con su dignidad y labor, pero también sujetas a las restricciones fiscales que enfrenta el país. En este sentido se propone: i) simplificar y hacer más transparentes los sistemas de remuneración de todos los miembros; ii) diseñar una estrategia de mediano y largo plazo sobre las capacidades requeridas en las distintas Fuerzas, teniendo en cuenta la creciente necesidad de enfocar sus actividades en el uso de tecnologías e identificación de riesgos; iii) revisar los sistemas de pensiones y asignaciones de retiro en el espíritu del sistema general de pensiones, sin perjuicio de la necesidad de reconocer las condiciones especiales de las Fuerzas Armadas y sus miembros; y iv) revisar el sistema de salud que aplica para familiares de los miembros de las distintas Fuerzas. Si bien es clara la pertinencia de un sistema de salud especial para los soldados y policías, la cobertura para sus familiares debería hacerse a través del sistema general de seguridad social en salud.

Capítulo 1

Tendencias del gasto público en Colombia

I. Evolución del gasto público en Colombia

A. Nota metodológica

1. **El estudio de la evolución del gasto público puede realizarse utilizando diferentes agrupaciones o consolidaciones de las entidades que lo componen, dependiendo de la cobertura que se busque con dicho análisis**.

2. Generalmente, el análisis de las finanzas públicas utiliza diferentes mediciones del sector público, según la cobertura que se considere, que puede corresponder al Gobierno General (GG), al Gobierno Nacional Central (GNC), al Sector Público No Financiero (SPNF) y al Sector Público Consolidado (SPC).

3. El GNC abarca todas las entidades consideradas en el presupuesto general de la nación, incluyendo la presidencia y los ministerios con sus entidades adscritas. La agrupación del GG incluye, además del Gobierno Central, los gobiernos regionales y locales y la seguridad social, con sus correspondientes entidades. Las agrupaciones SPNF y SPC incluyen, en el primer caso, a las empresas públicas no financieras del orden nacional y regional y, en el segundo, a las empresas públicas financieras y no financieras del orden nacional y regional.

4. Los análisis y comparaciones internacionales sobre gasto público se hacen generalmente teniendo en cuenta dos coberturas: el Gobierno General (GG) y el Gobierno Nacional Central (GNC).

5. Si bien la inclusión de empresas públicas (no financieras y financieras) que generan ingresos propios a partir de sus actividades particulares es útil para la contabilidad del déficit fiscal consolidado, plantea dificultades metodológicas para la medición del gasto público. Es el caso, por ejemplo, de las empresas de servicios públicos,

cuyos costos de operación difícilmente pueden ser entendidos como parte del gasto público cuando la venta de los servicios correspondientes permite cubrir esos costos. Aunque el tamaño de los costos y los ingresos de las empresas públicas son útiles para medir el tamaño del Estado, no lo son para medir el gasto público en forma comparable con el de otros países, razón por la cual no suelen incluirse en las estadísticas empleadas para hacer comparaciones internacionales.

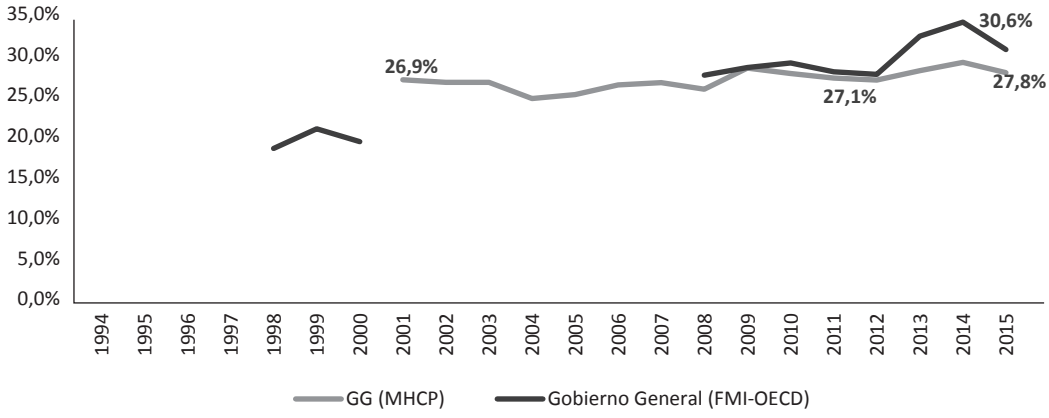
6. Otro aspecto metodológico que vale la pena destacar es que no todo el gasto realizado con recursos públicos queda registrado en la contabilidad del Gobierno. De la misma manera, el gasto tributario, que corresponde al recaudo que deja de percibir el Gobierno producto de la aplicación de regímenes impositivos especiales o beneficios tributarios para promover un determinado sector, actividad, región o agente de la economía, no se contabiliza como gasto público.

B. Tamaño, evolución y sostenibilidad

1. Gobierno General

7. **El gasto del Gobierno General (GG), que incluye el gasto del GNC, de las entidades territoriales y los recursos de la Seguridad Social, como proporción del PIB, aumentó del 26.9% al 27.8% entre 2001 y 2015.**

Gráfico 1
Gasto público del Gobierno General (% PIB) 1994-2015

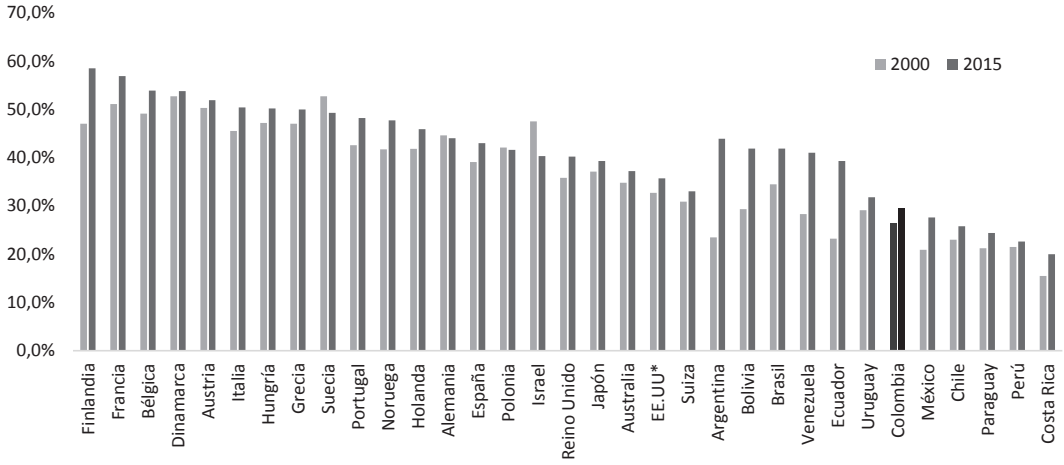


Nota: Las diferencias entre una y otra fuente pueden explicarse por diferencias en los métodos de consolidación del gasto en sus varias agrupaciones, los cuales requieren ajustes sobre las cifras brutas para evitar dobles contabilizaciones.
Fuente: MCHP, FMI y Cepal.

8. **El gasto público del GG como porcentaje del PIB, para una muestra amplia de países de América Latina, promediaba en el año 2000 un 25%** (Gráfico 2). En lo corrido de este siglo aumentó y en 2015 alcanzó, en promedio, un 32% del PIB. Si se excluyen de la muestra países como Argentina, Brasil y Venezuela, que han observado recientemente un deterioro fiscal significativo, el gasto público como proporción del PIB pasó del 23.3% al 29.2% del PIB entre 2000 y 2015.

9. **En el caso de Colombia, el gasto del GG como porcentaje del PIB fue de un 29.6% en 2015, porcentaje superior al registrado en Chile (25.8% del PIB), Costa Rica (20% del PIB), Paraguay (24.4% del PIB) y Perú (22.6% del PIB), e inferior al de la mayoría de las economías avanzadas y al de algunos países de América Latina.** En el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Venezuela, el gasto público creció en más de diez puntos porcentuales del PIB entre los años 2000 y 2015, en tanto que el de Colombia aumentó alrededor de tres puntos, según la información de la OECD, o cerca de un punto, de acuerdo con las cifras del MHCP.

Gráfico 2
Gasto del Gobierno General (% PIB)



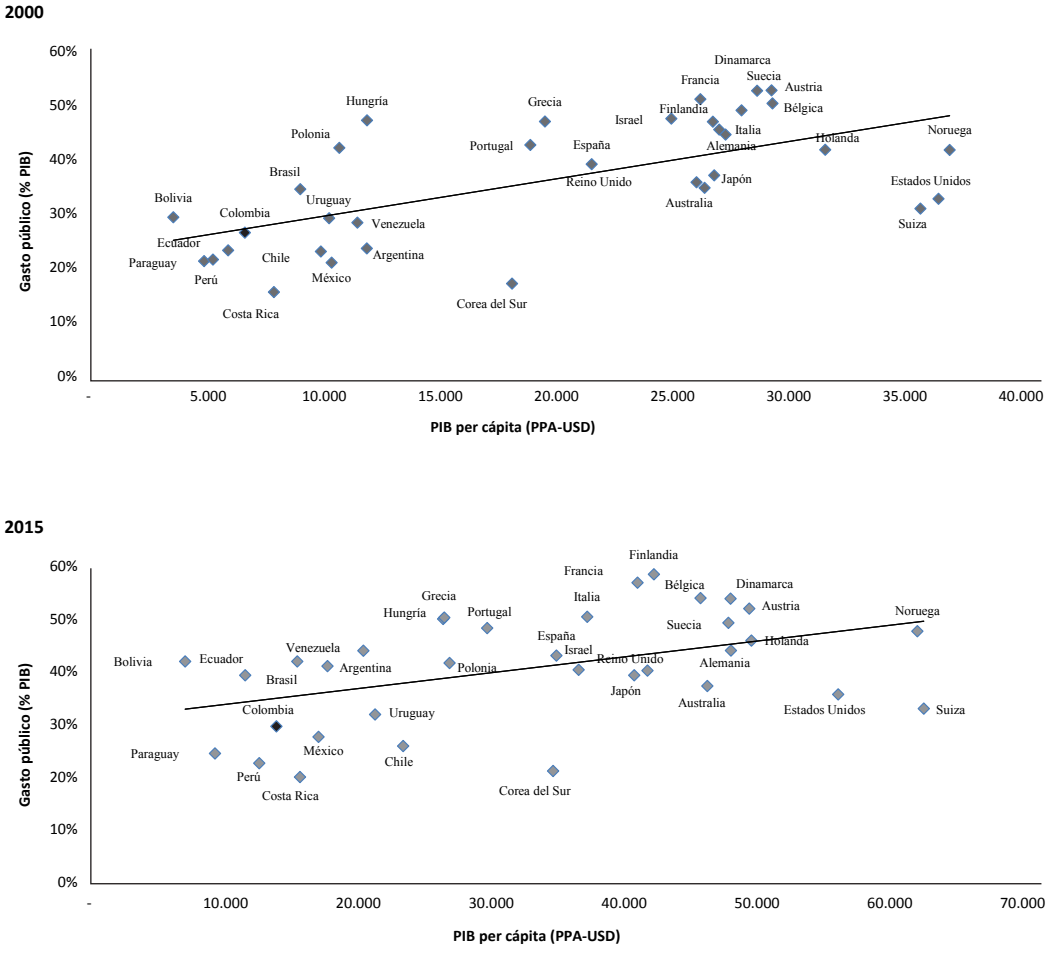
Fuente: Elaborado con base en Melo y Ramos (2017).

10. **En general, los países con un PIB per cápita más alto registran una relación mayor entre el gasto público y el PIB.** De acuerdo con la ley de Wagner, esto se explica porque a medida que el ingreso per cápita crece, el tamaño del gasto público aumenta a una tasa similar o superior, por la mayor demanda de bienes públicos que trae consigo el progreso económico y por la complejidad que adquiere el Estado.

11. La correlación entre el PIB per cápita ajustado por la Paridad del Poder Adquisitivo (PPA) y el gasto del GG como porcentaje del PIB para esta muestra de países, ubica a Colombia ligeramente por debajo de la línea de tendencia (Gráfico 3), tanto en 2000

como 2015. **Ello sugiere que en Colombia el gasto del GG como porcentaje del PIB está aproximadamente en línea con el que se estimaría para países con niveles de PIB per cápita (ajustado por PPA) similares.** Una situación similar se observaba en el año 2000.

Gráfico 3
Gasto público del Gobierno General y PIB per cápita ajustado por PPA



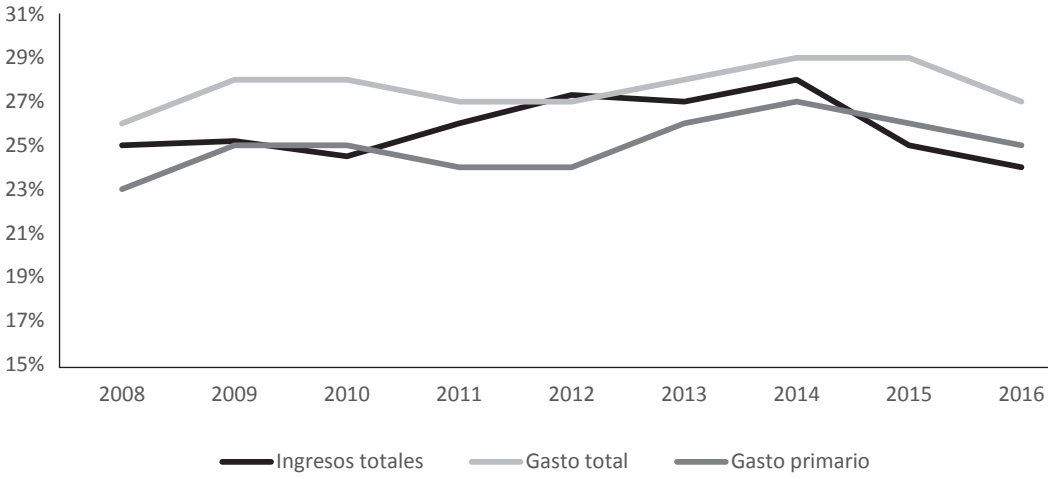
Fuente: Elaborado con base en Melo y Ramos (2017).

12. El análisis del balance total como del balance primario, como proporción del PIB, es relevante. El primero refleja el resultado total del nivel de gobierno que se esté analizando, al tener en cuenta todos sus ingresos y gastos. El segundo es importante, pues se usa frecuentemente como indicador de sostenibilidad fiscal. En efecto,

un déficit fiscal primario negativo indica que el gobierno se está endeudando para pagar los intereses de la deuda. Por el contrario, un superávit primario indica que la razón deuda/PIB de ese nivel de gobierno está disminuyendo.

13. **En los últimos diez años, los gastos totales del GG como porcentaje del PIB evolucionaron por encima de los ingresos totales**, **salvo en 2012, cuando estuvieron en niveles similares** (Gráfico 4)**.** Por esta razón, el Gobierno General registró en ese período un déficit total que en promedio estuvo en un 1.9% del PIB.

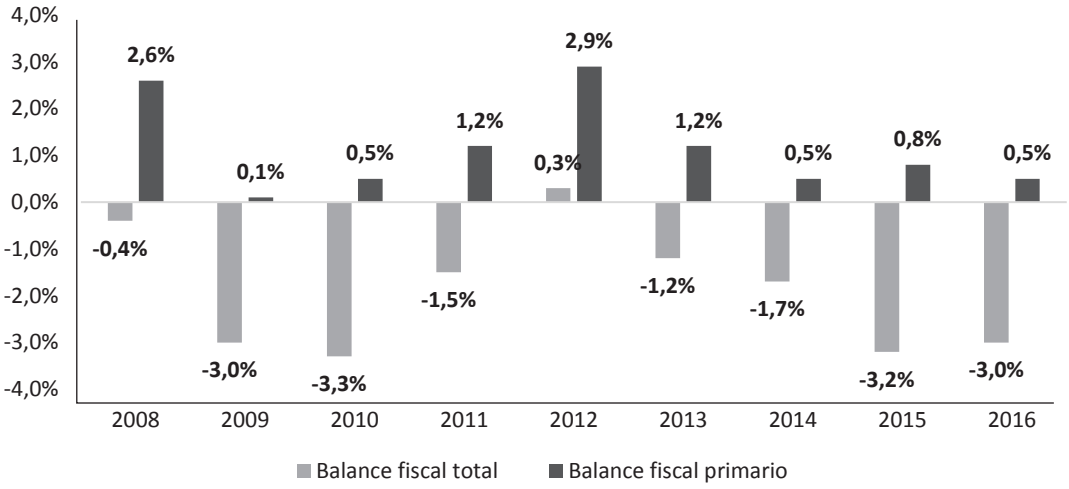
Gráfico 4
Ingresos, gasto total y primario del GG (% del PIB)



Fuente: MHCP.

14. **No obstante, el gasto primario como porcentaje del PIB, que resulta de restar a los gastos totales los pagos de intereses sobre la deuda interna y externa, ha sido en promedio 2.5 puntos porcentuales del PIB menor al gasto total.** De esta manera, el balance primario (medido como ingresos totales menos el gasto primario) fue positivo durante varios años, salvo en 2009-2010 y en los últimos años, es decir, en los periodos de deterioro de las condiciones económicas. En promedio, para el periodo, el superávit primario fue del 0.7% del PIB (Gráfico 5).

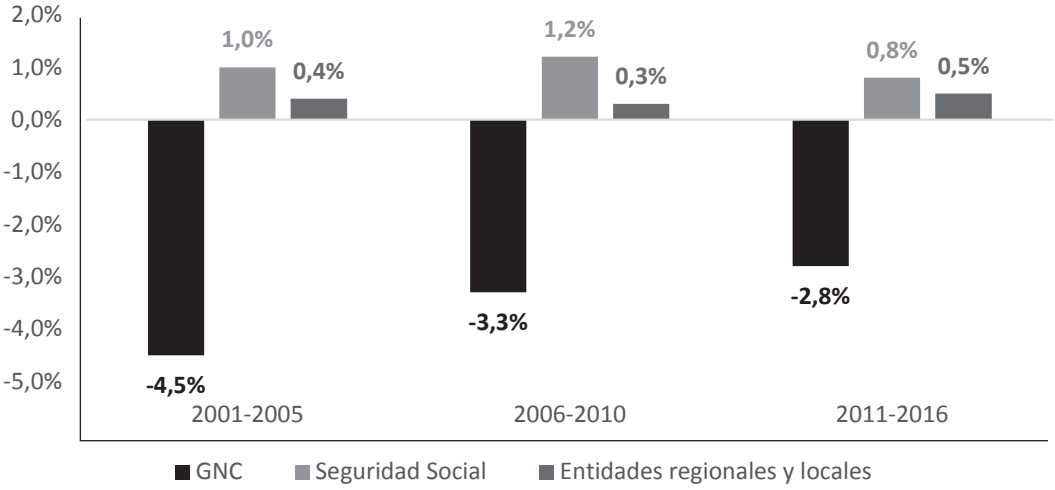
Gráfico 5
Balance fiscal total y primario del GG (% del PIB)



Fuente: MHCP.

15. **El resultado positivo del balance primario para el Gobierno General proviene de los resultados fiscales de las entidades territoriales** (Gráfico 6). El sector de la seguridad social generalmente ha registrado un balance positivo que resulta de los movimientos (acumulación) de varios fondos que se contabilizan como mayores ingresos. Fiscalmente, la operación del sector salud y pensiones es neutra, pues los faltantes son cubiertos con recursos del presupuesto nacional (es decir, déficit del GNC).

Gráfico 6
Balance del GG por niveles de gobierno (% del PIB)



Fuente: MHCP.

2. Gobierno Central

a) Tamaño y evolución

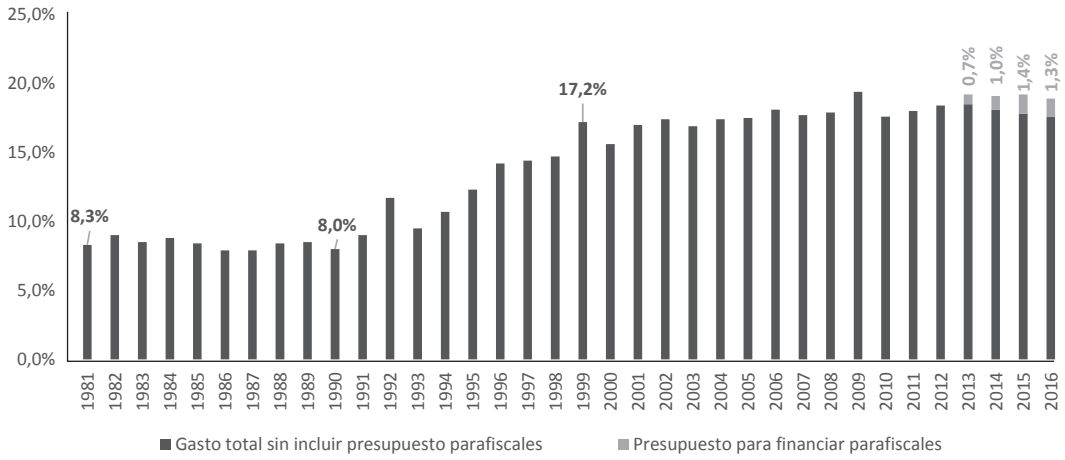
16. **El Gobierno Nacional Central (GNC) es el componente más importante del Gobierno General (GG).** Los ingresos totales del GNC representaron en los últimos diez años el 62% del total de ingresos del GG. Por su parte, los gastos del GNC representaron el 68% de los gastos del GG.

17. **El gasto del GNC como proporción del PIB aumentó de manera significativa en los últimos 25 años (**Gráfico 7**).** En la década de los años noventa tuvo un fuerte crecimiento: de un 8.5% del PIB en 1989 pasó a niveles del orden del 17.2% del PIB en 2002. En los últimos quince años, el gasto del GNC ha mostrado un aumento más moderado, alrededor de dos puntos del PIB, situándose en 2016 en un 18.9% del PIB, nivel que incluye el gasto en salud, ICBF y Sena, que antes de 2013 se financiaba con contribuciones a la nómina.

18. **El mayor control sobre el crecimiento de los gastos se explica por las diferentes reformas estructurales en las que avanzó el país en el marco del acuerdo con el FMI y los esfuerzos del Gobierno por darles continuidad en los años posteriores**. Entre las reformas más importantes se destacan la Ley de Transparencia y Responsabilidad Fiscal introducida en 2003 (Ley 819), los dos actos legislativos para modificar la fórmula del monto del Sistema General de Participaciones (SGP) en 2001 y 2007,

las tres reformas pensionales (dos en 2003 y una en 2005) y la adopción de una regla fiscal cuantitativa para el Gobierno Central en 2011 (Ley 1473).

Gráfico 7
Gasto del GNC (% del PIB)



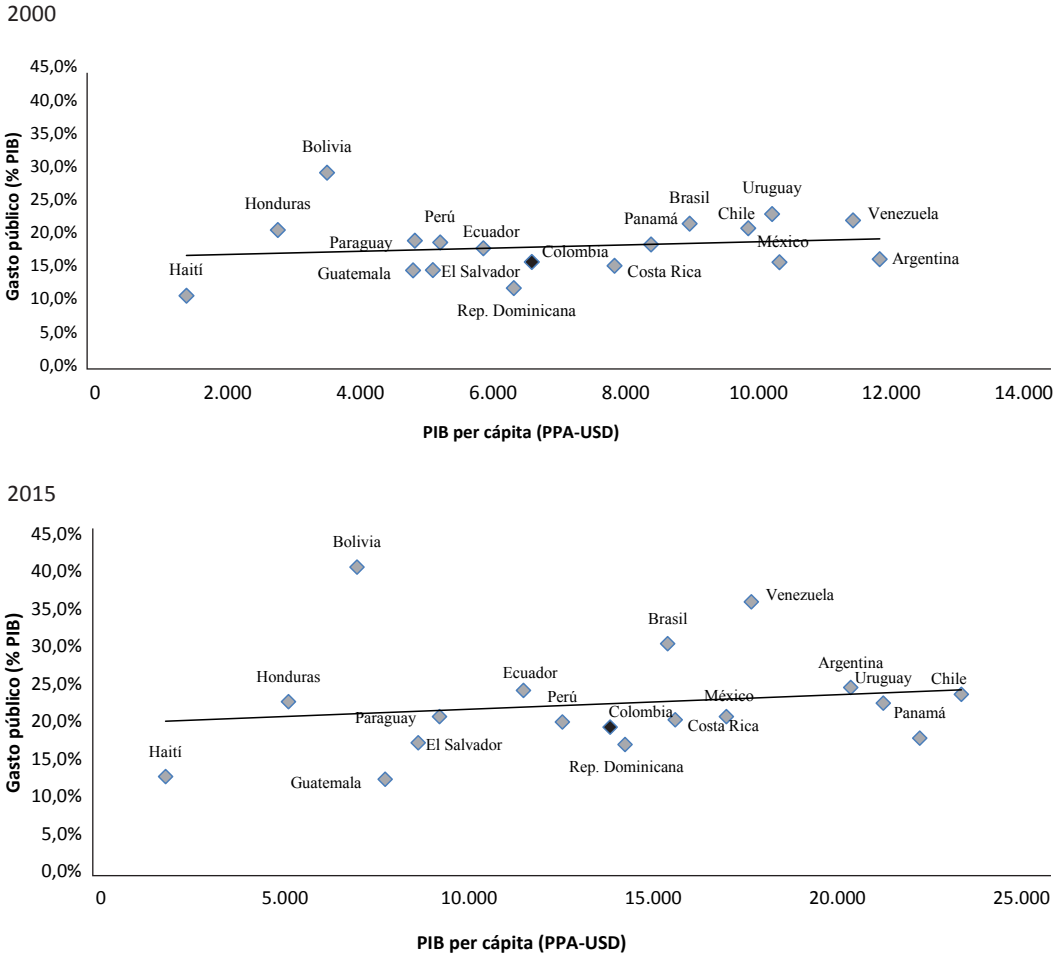
Fuente: MHCP.

19. **Como se mencionó, el gasto presenta problemas de subestimación, dado que no todos los pagos con recursos p**úblicos están registrados **como gastos en la contabilidad fiscal**. Algunos ejemplos, para el caso del GNC, son los gastos de los fondos parafiscales del sector agropecuario. Estos son quince fondos asociados a diferentes sectores y que buscan la promoción de los mismos (café, palmero, algodonero, arrocero, cerealista, leguminosas, panelero, cacaotero, tabacalero, hortifrutícola, cauchero, frijol y soya, cereales, ganadero, avícola y porcicultura). Todos se nutren de contribuciones parafiscales. Para 2014, el presupuesto de estos quince fondos sumaba cerca de 2 billones de pesos.

20. Otro ejemplo es el gasto tributario que, de acuerdo con el último Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), alcanzó en 2016 más de $65.3 billones por cuenta de los beneficios tributarios concedidos en el impuesto de renta y CREE y el tratamiento diferencial de los bienes y servicios en el IVA en relación con la tarifa general del 16%. La menor recaudación, que al final corresponde a un mayor gasto, no se registra en las cuentas fiscales. No obstante, la Ley 819 de 2003 obliga al Ministerio de Hacienda a que se haga un seguimiento anual del costo fiscal de los principales beneficios y a que se presente en el MFMP.

21. **Las comparaciones internacionales con países de América Latina sugieren que el tamaño del gasto del Gobierno Nacional Central (GNC) está ligeramente por debajo del que predeciría su nivel de ingreso per cápita** (Gráfico 8). No obstante, en Colombia, la relación entre el gasto del GNC y el PIB per cápita ajustado por PPA se ubica muy cerca de la línea de tendencia en 2000 y 2015 (Melo y Ramos, 2017).

Gráfico 8
Gasto público del GNC y PIB per cápita ajustado por PPA



Fuente: Elaborado con base en Melo y Ramos (2017).

b) Composición e inflexibilidad del gasto del GNC

22. **Entre 1994 y 2016, los gastos de funcionamiento representaron, en promedio, el 73% del gasto total del GNC, y los pagos de intereses y la inversión pública el 16% y el 12%, respectivamente.**

23. **Nótese que mientras la participación de los gastos de funcionamiento en el total de pagos es relativamente estable, dada su alta inflexibilidad, el peso del gasto de intereses y el de inversión son más variables** (Gráfico 9). Por ejemplo, la participación del pago de intereses en el período 1994-2016 fluctuó entre un 1% y un 3.5% del PIB. En el caso de la inversión, lo hizo entre un 1% y un 3.5% del PIB.

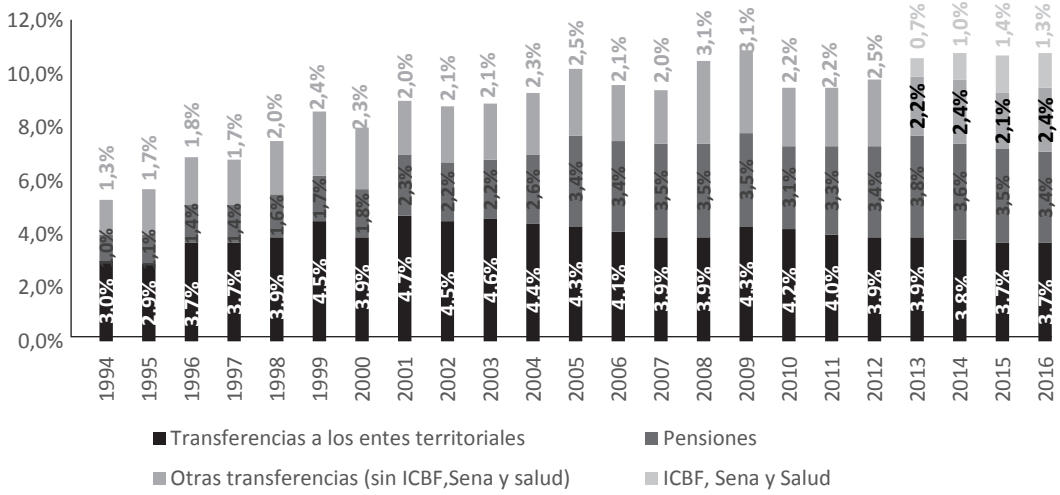
24. **En general, en años de desaceleración o bajo crecimiento del PIB, aumentos en las tasas de interés o fuertes periodos de depreciación del peso, el rubro de gasto más afectado es la inversión pública.** Así sucedió, por ejemplo, en el periodo 1997 a 2002 y, más recientemente, aunque con menor intensidad, entre 2014 y 2016.

25. **Como se mencionó, el gasto de funcionamiento es el que más pesa en el gasto total, y presenta además un elevado grado de inflexibilidad, cuyos orígenes se comentarán con detalle en el capítulo sobre el proceso presupuestal** (capítulo 2). El gasto de funcionamiento tiene tres grandes componentes: las transferencias, los servicios personales y los gastos generales.

26. **El rubro de transferencias es el de mayor peso en el gasto de funcionamiento**. Su monto como porcentaje del PIB aumentó de un 5.2% a un 10.9% del PIB entre 1994 y 2016, así como su participación en el gasto de funcionamiento total (del 65% al 78.3%). La suma de los gastos de personal y servicios generales fluctuaron alrededor del 3% del PIB.

27. **En las transferencias, a su vez, se distinguen tres rubros: el de mayor participación es el de las transferencias territoriales (hoy SGP), seguido de los aportes a pensiones y las otras transferencias, que incluyen los recursos para la financiación de los parafiscales (ICBF, Sena y salud) que antes de 2013 estaban en cabeza de las empresas.** Para mostrar su importancia, estos últimos se presentan aparte de las otras transferencias. Además, se puede afirmar que los dos primeros componentes son altamente inflexibles y que la rigidez del rubro de otras transferencias ha venido aumentando en el tiempo.

Gráfico 9
Detalle de las transferencias 1994-2016



Fuente: MHCP.

28. **La fórmula que se utiliza para determinar el monto de las transferencias territoriales está definida en la Constitución.** Estos recursos se destinan a la financiación del servicio de educación y salud, principalmente, y a los programas de agua y saneamiento básico y propósito general prestados por las entidades territoriales. **Las transferencias territoriales crecieron fuertemente en los años noventa: pasaron del 3% al 4.7% del PIB entre 1995 y 2001, al profundizarse el proceso de descentralización fiscal en el país, para luego decrecer desde este último año hasta un 3.7% del PIB en 2016.** El cambio de tendencia a partir de 2001 obedeció a los efectos de los actos legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007, los cuales modificaron, de manera temporal, la fórmula con base en la cual se determina el monto que la nación debe transferir a las regiones, dada la insostenibilidad de la fórmula inicialmente establecida en la Carta Política. Debido a que la transición del acto legislativo de 2007 expiró en 2016, desde 2017 el crecimiento del SGP es equivalente al crecimiento promedio de los ingresos corrientes de la nación en los últimos cuatro años.

29. **Los recursos orientados al pago del faltante en pensiones muestran también un elevado grado de inflexibilidad, pues se trata de obligaciones con las cuales debe cumplir el Gobierno Nacional**. Este rubro ha mostrado una tendencia creciente y tiene un peso importante en el gasto de funcionamiento y total. El pago para cubrir el faltante de pensiones aumentó de un 1.1% del PIB en 1994 a un 3.4% del PIB en 2016. En 2003, cuando se agotaron las reservas de Colpensiones (antiguo ISS), el salto fue significativo.

30. **Este rubro incluye los recursos para cubrir el pago de pensiones de Colpensiones (antiguo ISS) y de los demás regímenes especiales (fuerza pública, magisterio y presidencia), así como los aportes del presupuesto a los fondos insolventes que se han ido consolidando en uno solo (el Fondo de Pensiones de Entidades Públicas, Fopep) al implementarse la Ley 100 de 1993.** Este gasto se origina en que las contribuciones en estos regímenes no alcanzan a cubrir el pago de las pensiones, o a que las reservas de los fondos correspondientes se han agotado. Esto le crea a la nación la obligación de aportar recursos del presupuesto para cubrir el faltante.

31. **En años recientes, las otras transferencias aumentaron significativamente y el grado de rigidez también creci**ó**.** Este gasto pasó del 2.3% del PIB en 2000 al 3.7% del PIB en 2016. Es conveniente separar el análisis de la evolución de este componente en dos partes.

32. **En primer lugar, como ya se dijo, las otras transferencias mostraron un incremento importante desde 2013. Este obedeció a que se comenzaron a contabilizar en este rubro los recursos que el presupuesto aporta a salud, al ICBF y al Sena, los cuales provenían anteriormente de los parafiscales en cabeza de las empresas**. Estos recursos representaron en los últimos años alrededor del 1.3 al 1.4% del PIB.

33. **El monto de recursos incluidos en las otras transferencias, diferentes de los recursos orientados a financiar los parafiscales, se incrementó de un 1.3% a un 2.4% del PIB entre 1994 y 2016. Si bien este rubro de financiamiento debería tener en principio un mayor grado de flexibilidad, en la práctica no lo tiene.** En efecto, buena parte de estos recursos tiene asignada una destinación específica, generalmente originada en una ley, o se incluyen en el presupuesto para cumplir con sentencias y mandatos de las altas cortes y de los jueces. Como se verá en el capítulo de presupuesto (capítulo 2), las rentas de destinación específica, prohibidas por la Constitución salvo algunas excepciones,[1] han proliferado en la práctica como consecuencia de la amplia definición de gasto social en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, la cual fue avalada por las cortes y los jueces.

34. El Cuadro 1 presenta las principales *otras transferencias* incluidas en el presupuesto de 2016 y el origen de su inflexibilidad**. Las más importantes corresponden a los recursos orientados a múltiples fondos, algunos grandes, otros pequeños, pero en todos los casos existe una ley que los crea y que define la fuente y el monto de los recursos del presupuesto nacional que los nutrir**á. El segundo gran rubro corresponde a los recursos destinados a financiar los parafiscales que antes estaban en cabeza de las empresas. Le siguen los aportes a las universidades y al pago de las sentencias y conciliaciones. En el componente de *otras* también hay un sinnúmero de transferencias creadas por ley, individualmente pequeñas en monto.

1 Una de estas excepciones se cumple cuando los recursos se orientan al gasto social.

Cuadro 1
Otras transferencias en el presupuesto de 2016

	Origen inflexibilidad	Miles de millones
Fondos especiales	Diferentes leyes	8.449
Salud, ICBF y Sena	Ley 1607 de 2012	7.010
Universidades	Ley 30 y Ley 65 de 1993	2.632
Sentencias y conciliaciones		1.390
Cárceles (alimentación, rehabilitación reclusos)	Ley 1709 de 2014	496
Cuotas de auditaje	Ley 106 de 1993	314
Cesantías	Deudas-demandas	290
Tierras, reinsertados, desplazados	Ley 1448 de 2011	277
Financiación partidos políticos	Ley 1475 de 2011	108
Organismos internacionales	Diferentes leyes	76
Resguardos indígenas	Diferentes leyes	28
Otras		2.362
Total otras transferencias		23.431

Fuente: Elaborado con base en información de la Ley de Presupuesto 2017.

c) Sostenibilidad y perspectivas a futuro para el GNC

35. Una parte importante de los ingresos y de los gastos del Gobierno General (GG), como ya se dijo, está en cabeza del Gobierno Nacional Central (GNC). Asimismo, se mostró que el déficit del GG se explica por el balance deficitario que ha mostrado el GNC en el tiempo, el cual ha sido compensado parcialmente por los resultados fiscales de las entidades territoriales.

36. A su vez, el déficit del GNC obedece a que sus gastos han evolucionado sistemáticamente por encima de los ingresos, a pesar de las múltiples reformas tributarias aprobadas en el Congreso e implementadas por el Gobierno, y de los esfuerzos para tener un mayor control de los gastos.

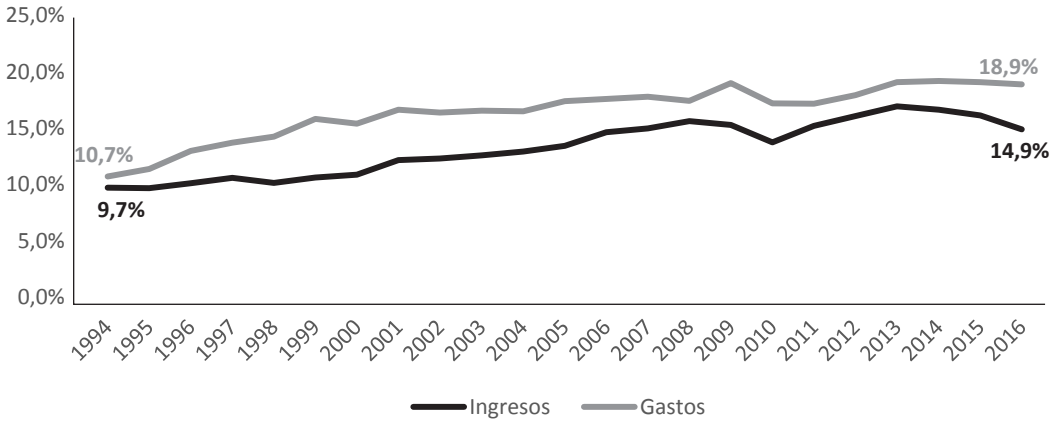
37. Entre 1990 y 2016 hubo diecisiete reformas tributarias, es decir, cada año y medio en promedio se aprobó una de estas reformas en Colombia. Estas han buscado, en general, elevar el recaudo tributario del Gobierno Central para cubrir un desbalance fiscal de corto plazo, pero son muy pocos los elementos estructurales introducidos. De haberse abordado de manera profunda e integral, las reformas tributarias no solo habrían contribuido a elevar los ingresos tributarios en el largo plazo, sino que además habrían mejorado su eficiencia y progresividad (Comisión Tributaria, 2015). Teniendo en cuenta su nivel de desarrollo, Colombia debería tener en condiciones económicas normales una carga tributaria (medida como la relación entre el recaudo tributario y el PIB) tres puntos del PIB por encima de la observada.

38. Este desbalance fiscal del GNC ha alcanzado niveles significativos en periodos de desaceleración económica o cuando los ingresos petroleros del Gobierno caen, esto

en un contexto de elevada rigidez del gasto. Esto se evidencia en los periodos 1997-1999, 2009 y 2015-2016.

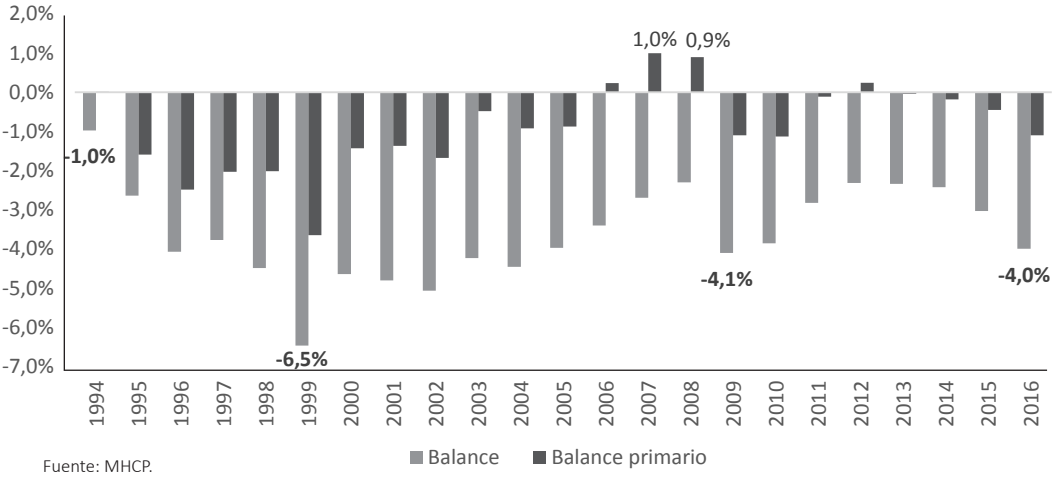
39. Restando la carga del pago de intereses, entre 1994 y 2016 solo se registraron balances primarios positivos del GNC en cuatro años. La permanencia de balances primarios negativos, junto con el comportamiento de las tasas de interés internas y externas y la tasa de cambio, han redundado en niveles de deuda pública sobre PIB difíciles de reducir sustancialmente (Gráfico 11).

Gráfico 10
Ingresos y gastos totales del GNC (% PIB) 1994-2016



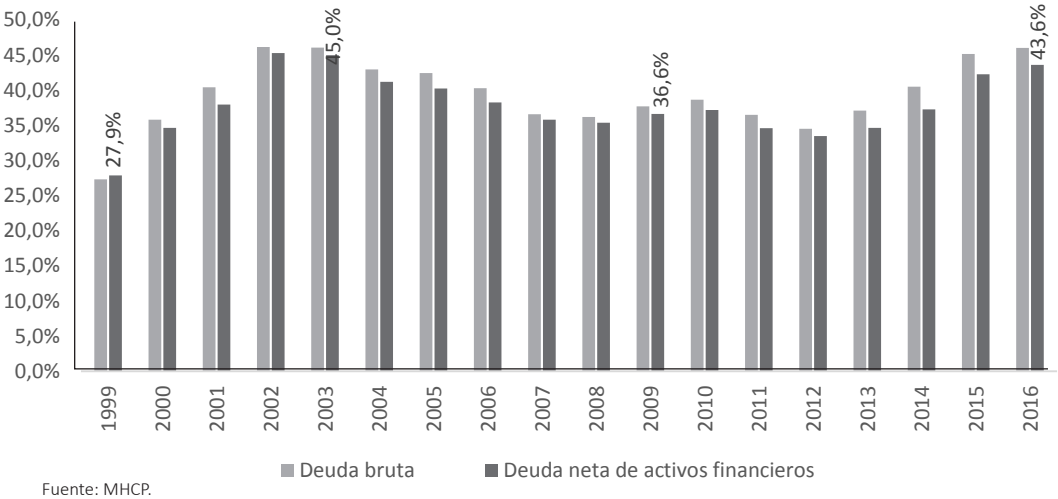
Fuente: MHCP.

Gráfico 11
Balance total y primario del GNC (% PIB) 1994-2016



Fuente: MHCP.

Gráfico 12
Deuda bruta y neta de activos financieros del GNC (% PIB) 1999-2016



Fuente: MHCP.

40. Además del deterioro reciente de las finanzas públicas del GNC, deterioro que ha obedecido en gran parte a los efectos de la caída del precio del petróleo en los ingresos del Gobierno ($24 billones menos entre 2013 y 2016), las perspectivas fiscales a futuro no son halagadoras.

41. Las actuales proyecciones fiscales del Gobierno muestran que la regla fiscal se cumpliría en el mediano plazo, gracias a un comportamiento relativamente optimista de ingresos por cuenta de los efectos sobre formalización y control de la evasión que generaría la última reforma tributaria, y un ajuste significativo en la senda de gastos en el mediano plazo (Cuadro 2).

Cuadro 2
Proyecciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ingresos totales	16,7	16,1	14,9	15,3	15,4	15,6	16,0	16,1
Renta petrolera	2,6	1,1	0,1	0,0	0,3	0,5	0,5	0,6
Tributarios no petroleros	13,1	13,9	0,0	14,2	14,0	14,3	14,8	14,7
Otros ingresos*	0,9	1,1	1,2	1,0	0,9	0,8	0,7	0,7
Gastos totales	19,1	19,2	18,9	19,0	18,5	17,9	17,6	17,4
Inversión	3,0	3,1	2,0	2,0	1,5	1,4	1,4	1,4
Intereses	2,2	2,6	2,9	3,0	3,0	2,9	2,8	2,6
Funcionamiento	13,9	13,5	14,0	14,0	14,0	13,6	13,4	13,4
Déficit	2,4	3,0	4,0	3,6	3,1	2,2	1,6	1,3

*Incluye recursos de capital (sin Ecopetrol), fondos especiales y otros ingresos no tributarios.
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cálculos Fedesarrollo.

42. **El Gobierno proyecta en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) una reducción de los gastos del 18.6% del PIB en 2018 al 17.4% del PIB en 2021, lo que representa una caída de 1.2 pp.** El mayor ajuste se daría en los gastos de funcionamiento, los cuales pasarían del 14.0% del PIB en 2018 al 13.4% en 2021. Esta Comisión del gasto y la inversión pública no cree que esta reducción sea viable, dada la elevada inflexibilidad del gasto, como se ilustró atrás y cuyas causas se discutirán con detalle en el capítulo de presupuesto (capítulo 2), y los mayores pagos de intereses frente a los del MFMP por cuenta de la evolución reciente y esperada de la relación deuda/PIB. De acuerdo con las cifras del Ministerio de Hacienda**, el gasto de funcionamiento se mantuvo en los últimos cuatro años en un promedio del 13.8% del PIB, a pesar del ajuste anunciado año tras año. En consecuencia, la Comisión no considera probable que en 2021 el Gobierno pueda reducir este gasto al 13.4% del PIB.**

43. **Por otra parte, el Gobierno plantea que la inversión, en el MFMP, disminuirá en 0.5 pp en 2018 y que se mantendrá estable en un nivel del 1.4% del PIB, una cifra que es baja frente a los registros históricos y que probablemente afectaría negativamente el crecimiento económico**. Sin embargo, esta tendencia de la inversión será difícil de lograr en el contexto del posconflicto y de las presiones de gasto en algunos sectores.

44. **En cuanto a los ingresos, esta Comisión considera que la senda proyectada por el Gobierno es optimista, y que la probabilidad de que la realidad sea diferente es alta, a no ser que se adopte una nueva reforma tributaria.** Debe recordarse que el mayor recaudo generado por el aumento de la tarifa general del IVA del 16% al 19% en la reforma del año anterior compensa con creces la reducción en el impuesto de renta a las empresas. Este mayor recaudo como porcentaje del PIB en relación con 2016 se proyecta alrededor del 0.7% en 2017 y del 0.5% en 2018. De 2019 en adelante, dado que la sobretasa de renta corporativa desaparece, el efecto de la reforma de 2016 sería prácticamente nulo frente al nivel de recaudo sobre el PIB observado a finales de ese mismo año, suponiendo que todo lo demás permanece igual.

45. La proyección optimista de ingresos del Gobierno obedece a que este prevé un recaudo adicional cercano al 0.8% del PIB que generarían la formalización y el control de la evasión. Si bien es posible que estos factores puedan producir un efecto de esta índole, de acuerdo con lo observado históricamente en Colombia este porcentaje parece optimista.

46. Si a la hora de la verdad los ingresos del GNC evolucionan de manera menos optimista, lo cual es probable por lo comentado anteriormente, para dar cumplimiento a la senda de déficit establecida por la regla fiscal, el ajuste en gastos tendría que ser todavía más exigente que el planteado en el MFMP, y sus repercusiones podrían

ser profundas. Esto no solamente parece difícil por la rigidez del gasto y el impacto económico y social que dicha reducción tendría, sino además porque varios sectores presionan por mayores recursos. En efecto, la Comisión identifica la necesidad de mantener el gasto, además de esforzarse por mejorar la eficiencia y eficacia en los sectores de defensa y seguridad (capítulo 10) y de educación (capítulo 8). En otros sectores la Comisión identifica presiones de mayor gasto, como es el caso de salud (capítulo 6), en los temas de defensa jurídica del Estado (capítulo 5) y en el de pensiones (capítulo 7). La Comisión considera que en el primer caso siempre debe evaluarse la justificación económica, y que en el segundo es necesario hacer esfuerzos de rediseño para lograr una mejor focalización y eficiencia (capítulo 9).

47. En resumen, la Comisión centró sus esfuerzos en identificar cómo lograr que el gasto público sea más eficiente y eficaz y que su impacto distributivo sea mayor. Dado que el gasto público puede mejorar en eficiencia, eficacia y equidad, como se evidenciará en los análisis de la Comisión, registrar logros en estos frentes no va a producir una reducción fuerte del gasto, pero sí permitirá gastar mejor los recursos disponibles e imprimir mayores niveles de sostenibilidad en los diferentes frentes hacia el futuro.

48. Aunque el tema de ingresos está por fuera de su mandato, la Comisión insiste en la necesidad de incrementar el recaudo impositivo. Propone ajustes estructurales al sistema tributario en la dirección señalada por la Comisión para la Equidad y la Competitividad Tributaria.

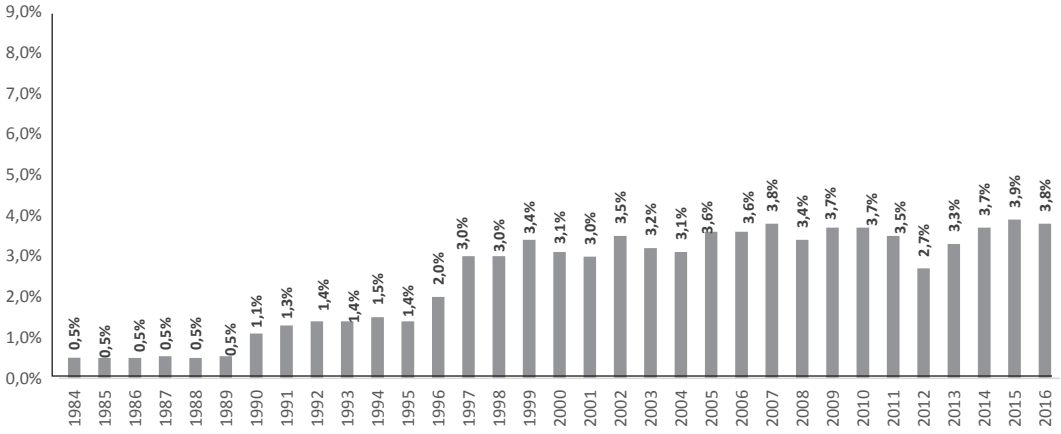
3. Entidades territoriales

49. **Como en el caso del GNC, el gasto de las entidades territoriales (cuantificado a partir de la ejecución presupuestal) aumentó de manera significativa desde inicios de los años noventa. En conjunto, el gasto de las gobernaciones y de las alcaldías pasó de representar un 1.6% del PIB en 1984 a un 12% en 2016** (Gráfico 13)**.** En este periodo, el gasto público de los municipios mostró una dinámica creciente, mientras que el de los departamentos aumentó fuertemente en la década del noventa, pero desde entonces esta dinámica cedió.

50. El gasto de los departamentos se financia en buena medida con las transferencias que hace la nación, las cuales representan el 50% de sus ingresos totales. Es decir, la mitad del gasto que hacen las entidades territoriales ya está contabilizado en el GNC (es una erogación de este a favor de las entidades territoriales). El resto es financiado con recursos propios (30%) y con regalías (20%) (Gráfico 13).

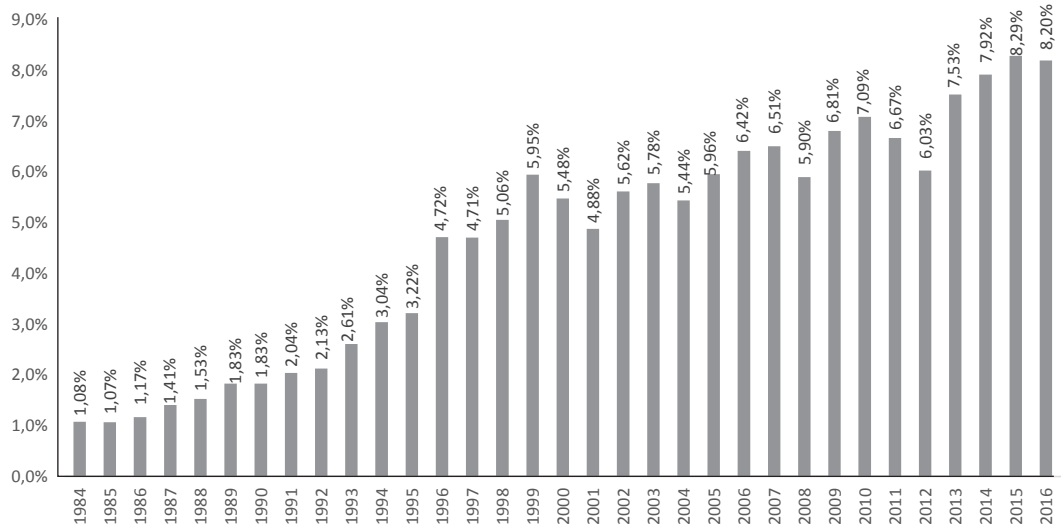
Gráfico 13

A. Gasto total de las gobernaciones (% del PIB)



Fuente: MHCP-DAF.

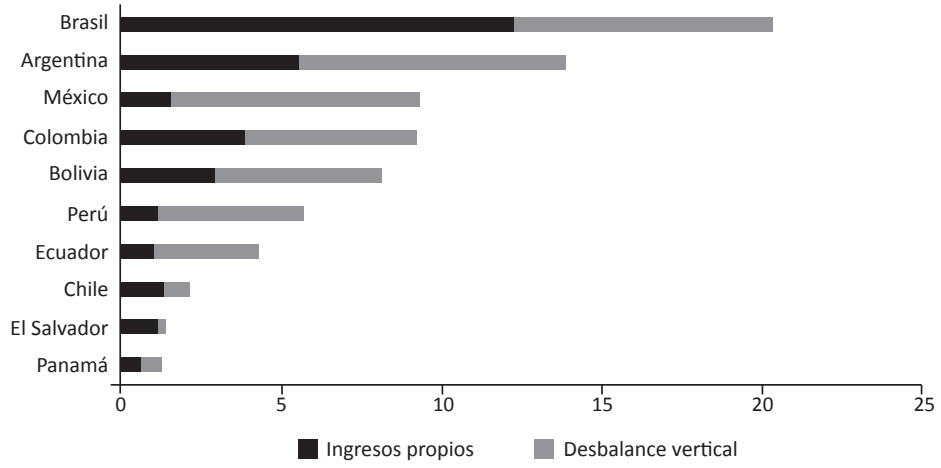
B. Gasto total de los municipios (% del PIB)



Fuente: MHCP-DAF.

51. Dentro de un grupo de países unitarios de la región, el tamaño del gasto en Colombia en relación con el PIB es el más elevado (Gráfico 14): en el período 2000-2010 fue cercano al 10%, similar al de México, que es un país federal.

Gráfico 14
Gasto subnacional como % del PIB (2000-2010)

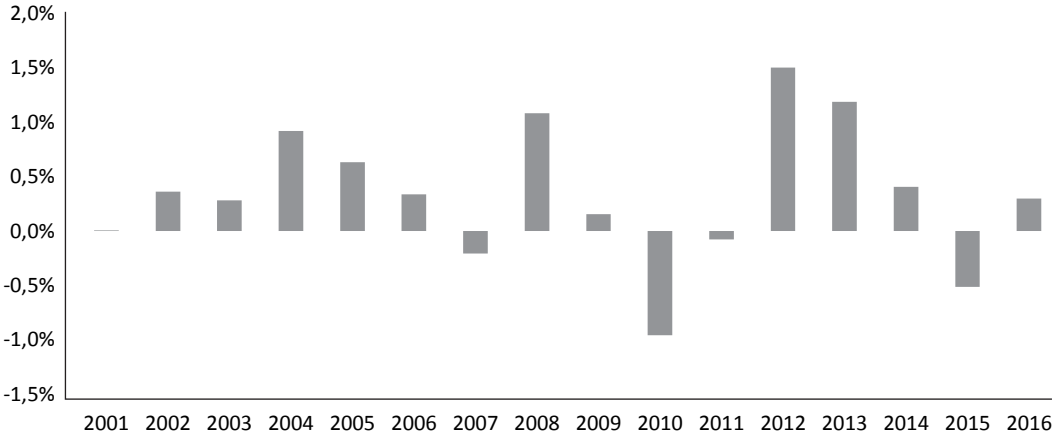


Fuente: Tomado de Fretes y Ter-Minassian (2016).

52. **Después de la crisis de los entes territoriales de finales de los años noventa, se introdujeron varias reformas orientadas a recobrar su sostenibilidad fiscal**. Entre las medidas más importantes se destacan la Ley de Semáforos y la Ley 617 de 1999. En el periodo 2001-2015, los entes territoriales registraron varios años de superávit (Gráfico 15).

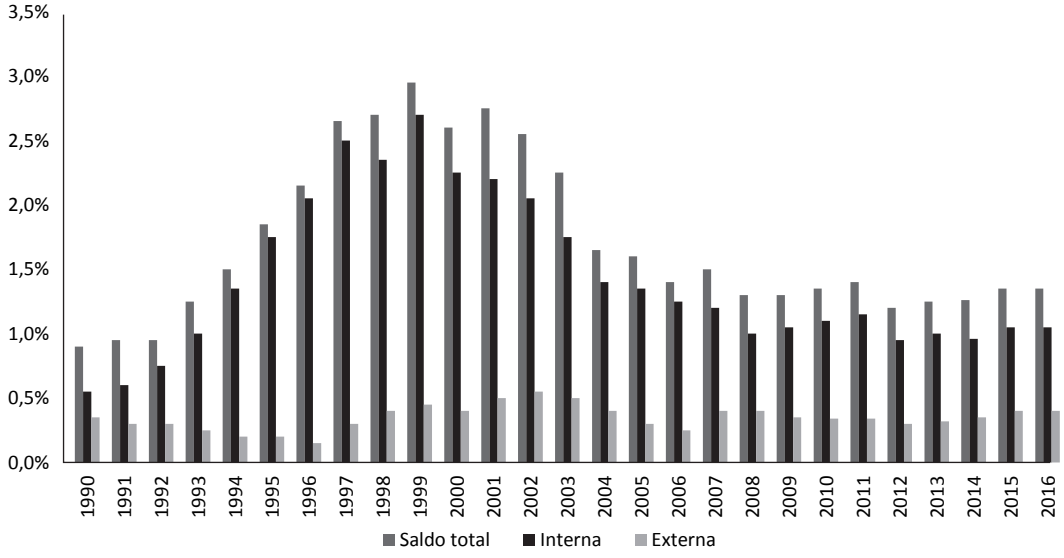
53. **Asimismo, las medidas y reformas introducidas para recobrar la sostenibilidad de las finanzas públicas en este nivel de gobierno se reflejaron en una reducción de la relación deuda/PIB de las entidades territoriales**. Esta se elevó de niveles inferiores al 1% del PIB a finales de los años ochenta, a cerca del 3% en 1999. Desde 2000 se observa un descenso de la relación, que ha fluctuado entre el 1% y el 1.5% del PIB.

Gráfico 15
Balance fiscal de las entidades regionales y locales (% PIB) 2001-2016



Fuente: MHCP.

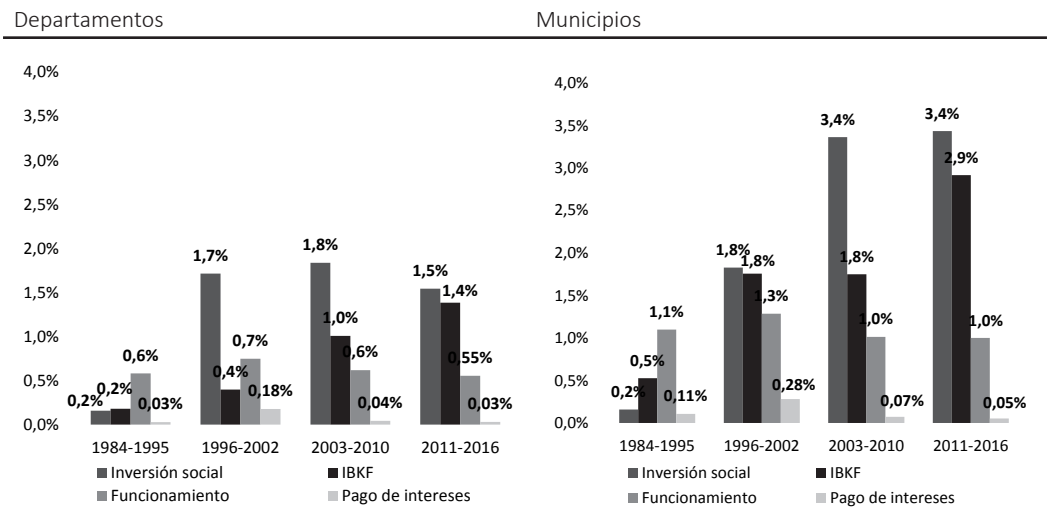
Gráfico 16
Deuda pública de las entidades territoriales (% del PIB) 1990-2016



Fuente: MHCP-DAF. Información FUT, CGR, Banco de la República y Dane.

54. De acuerdo con las cifras de ejecución presupuestal, el gasto total de las entidades territoriales puede dividirse en cuatro componentes: i) el gasto de intereses; ii) el gasto de funcionamiento; iii) el gasto social (educación, salud, agua y saneamiento básico y vivienda), que se supone es financiado en gran proporción con los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP); y iv) el gasto en formación bruta de capital fijo. **Con la profundización de la descentralización, el gasto social en los departamentos y en los municipios aumentó notablemente a partir de la segunda mitad de los años noventa.** Este gasto representa un 1.5% del PIB (45% del total del gasto) en el caso de los departamentos, y un 3.4% del PIB (46% del gasto total) en el de los municipios (Gráfico 17). Asimismo, el gasto en formación bruta de capital fijo (inversión), en ambos casos, mostró un aumento significativo a partir de la descentralización, y un marcado crecimiento desde 2011, especialmente en los municipios, lo cual pudo obedecer al buen comportamiento económico y a los mayores recursos de regalías entre 2011 y 2014. Los montos de inversión han sido equivalentes al 1.4% del PIB en los departamentos y al 2.9% del PIB en los municipios. Por último, se observa un ajuste en los gastos de funcionamiento y de intereses desde inicios de la década pasada, lo que puede explicarse por las reformas adoptadas desde finales de los años noventa con el fin de contribuir al saneamiento fiscal de las entidades territoriales.

Gráfico 17
Composición del gasto público de los departamentos y municipios (% del PIB)



*Basado en ejecuciones presupuestales.
Fuente: MHCP.

55. **Las inflexibilidades del gasto también están presentes en el ámbito territorial.** Por ejemplo, la normatividad define de manera detallada el uso que los departamentos y municipios pueden dar a los recursos del SGP, rubro que representa la mitad de sus ingresos. Esta inflexibilidad que se impone sobre la distribución y el uso de las transferencias de la nación a los entes territoriales es entendible en la medida en que con ello se busca asegurar que los recursos se destinen a la provisión de los servicios que se trasladaron a los gobiernos locales al ocurrir la descentralización. No obstante, como se verá en el capítulo de gasto público en educación, las fórmulas de distribución son muy rígidas y dejan poco espacio a la autonomía territorial, lo cual podría generar ineficiencias en el gasto de este sector.

56. **Adicionalmente, una proporción significativa de los recursos propios de los departamentos, originados principalmente en los impuestos al consumo de cerveza, licores, cigarrillos y tabaco, tienen como destinación específica la salud y, en los últimos años, a través de la creación de estampillas, cuyo destino también se especifica en la ley que las crea.** A esto se suma que la dinámica del recaudo de los impuestos departamentales ha sido pobre en los últimos años.

57. **El gasto de los gobiernos municipales es más flexible y dinámico, pues sus ingresos propios más importantes dependen de la actividad económica (en el caso del ICA), del valor de los inmuebles (en el caso del impuesto predial) y no tienen destinación específica de ley**.

58. En conclusión, **una parte importante del gasto de los entes territoriales se hace con los recursos transferidos desde la nación a través del SGP. Los recursos propios provenientes del esfuerzo tributario local son importantes, pero podrían ser mayores.** Por otra parte, los recursos de regalías según el nuevo sistema que estableció la reforma constitucional de 2011 no están siendo aprovechados como era de esperar. Un mayor esfuerzo tributario propio y un uso más eficiente de los recursos de regalías no solo beneficiarían a los entes territoriales, sino que además podrían aliviar la situación financiera de la nación, cuya perspectiva luce difícil en los próximos años.

59. Al respecto vale la pena señalar que hay un potencial de crecimiento de los recursos propios, especialmente en el caso de los municipios, cuyos impuestos más importantes dependen del comportamiento de la actividad económica y del valor de los inmuebles y no sufren la rigidez que impone la destinación específica que impacta gran parte de los ingresos tributarios de los departamentos. Hasta el momento, los municipios más grandes son los que han sacado mayor ventaja de este potencial, particularmente a través de la actualización de sus catastros, mientras que en los de menor tamaño esto ha ocurrido a un ritmo lento. Un mayor dinamismo general del recaudo municipal requiere la agilización de la actualización catastral a nivel nacio-

nal, especialmente en las áreas rurales. También es necesaria una revisión integral del régimen tributario territorial. La última revisión se hizo en 1983. De acuerdo con la Comisión de Expertos para la Equidad y Competitividad Tributaria (2015), los elementos más importantes de esta reforma serían: i) brindar claridad sobre las competencias de las entidades territoriales y de la nación en materia de creación de tributos; y ii) la corrección de las ineficiencias provocadas por la multiplicidad de tributos, y en cada uno de ellos por la dispersión de tasas, calendarios, formularios, etcétera.

60. Vale la pena precisar, en la misma dirección, que a pesar de los recursos con los que cuenta el Sistema General de Regalías (SGR), las regiones han hecho un uso bajo o ineficiente de esos recursos. El sistema cuenta con un importante monto de recursos no utilizados (en junio de 2017 se acercaban a los $12 billones). Las cifras sugieren que el proceso de aprobación de los proyectos por parte de los Órganos Colegiados de Decisión (OCAD) se ha ralentizado de manera importante, además de que la ejecución de los recursos también avanza a paso lento. A ello se suman los problemas en la formulación (técnica y financiera), contratación e interventoría que se han detectado en múltiples proyectos. De acuerdo con las evaluaciones más recientes del DNP, de 3.196 proyectos visitados, 455 de ellos, por $4 billones, se encuentran en estado crítico.

Cuadro 3
Recursos disponibles, aprobados y sin aprobar del Sistema General de Regalías (SGR)

	Disponibilidad presupuestal anual (presupuesto vigente + saldos año anterior, billones)	No. de proyectos aprobados	Valor SGR Aprobado	Saldo sin aprobar
2012	$6,1	1.438	$3,2	$2,9
2013	$11,9	3.168	$6,5	$5,4
2014	$7,6	2.251	$4,3	$3,4
2015	$8,4	2.998	$6,1	$2,3
2016	$7,3	715	$2,9	$4,4
2017 (junio)	$13,4	148	$0,7	$12,7

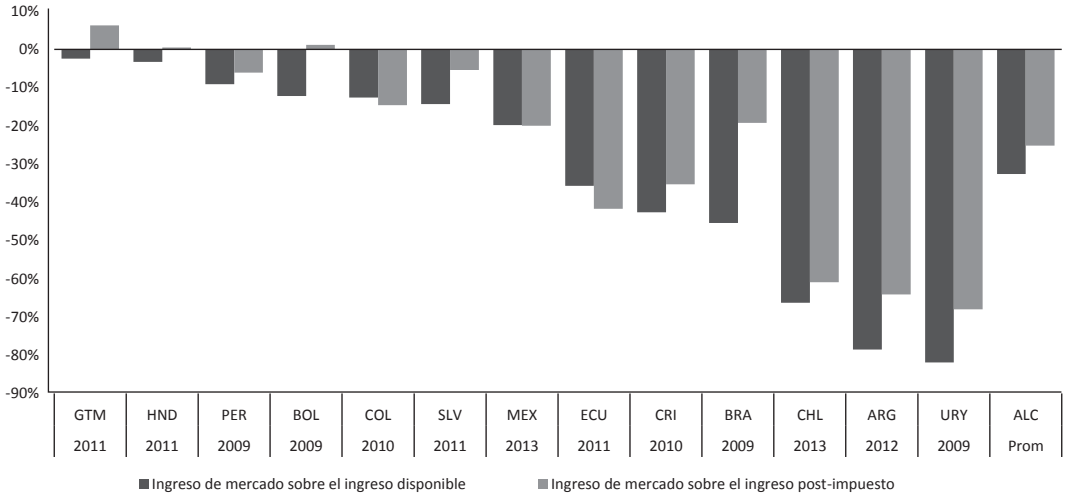
Fuente: MHCP.

II. Primeras reflexiones sobre la inequidad del gasto público

61. **La política fiscal en Colombia, tanto en relación con los ingresos como del gasto, no contribuye lo suficiente a reducir la pobreza y a mejorar la distribución del ingreso.**

62. **De acuerdo con Lustig (2016; 2017), por cuenta de la política fiscal (impuestos, subsidios y transferencias), la tasa de pobreza (medida sobre el ingreso disponible) se reduce en cerca de 13 puntos porcentuales en Colombia (**Gráfico 18**). Si bien esta reducción es importante, es mucho menor a la observada en países como Argentina, Chile y Uruguay. La reducción de la pobreza en América Latina fue de 32.6 puntos porcentuales como resultado de la política fiscal, disminución que en tamaño fue más del doble frente a la observada en el país.**

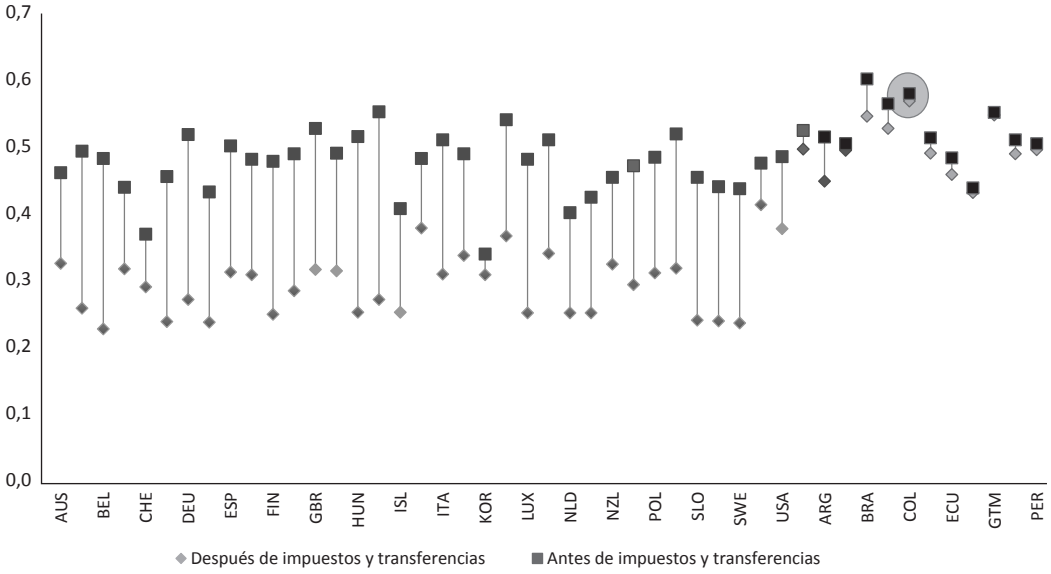
Gráfico 18
Impacto de la política fiscal sobre la pobreza



Nota: Variación después de los impuestos directos, aportes sociales y transferencias monetarias.
Fuente: Tomado de Lustig (2017).

63. **El mismo estudio resalta la casi nula contribución de la política fiscal en la distribución del ingreso en Colombia**. Esto contrasta con lo que sucede en países de la OCDE, en los que el coeficiente Gini se reduce significativamente por cuenta de la política fiscal. En general, el efecto progresivo de la política fiscal en América Latina es menor, pero en algunos países como Brasil y Chile se observa un mayor impacto, mientras que en Colombia el efecto es prácticamente nulo (Gráfico 19).

Gráfico 19
Gini después de impuestos y transferencias



Fuente: Lustig (2016).

64. **Como se verá en algunos capítulos del informe de la Comisión, varios componentes del gasto tienen un efecto regresivo que contrarresta el impacto relativamente progresivo que tienen otros, como el gasto en educación y salud.** No obstante, vale la pena adelantar aquí algunos ejemplos de regresividad del gasto público. El caso más sobresaliente es el de las pensiones, al cual se dedicará un capítulo de este informe (capítulo 7). De acuerdo con la información del DNP, el 72% del monto de los subsidios asociados a pensiones está concentrado en los quintiles 4 y 5 de ingresos. Esto contrasta con la baja cobertura del sistema pensional, que solo cubre a un poco más del 20% de la población en edad de retiro, y con el hecho de que la población mayor en Colombia presenta una de las mayores tasas de pobreza de la región (OECD, Banco Mundial y BID, 2015). La inadecuada focalización de los subsidios otorgados a las familias y sectores y los problemas de diseño se reflejan en una concentración en los sectores más favorecidos. Por ejemplo, el 36% de los subsidios de vivienda, el 31% de los subsidios a pagos de servicios públicos y el 28.7% de los subsidios orientados a la atención de la pobreza los concentran los quintiles de mayores ingresos (4 y 5) (capítulo 9).

III. Primeras reflexiones sobre la eficiencia del gasto público

65. Un volumen dado de gasto público se considera eficiente si permite que el Estado ofrezca el máximo posible de bienes y servicios a la población (con un mínimo de pérdidas y desperdicio). Con la mejoría de la eficiencia del gasto, por lo tanto, un Es-

tado puede, con un mismo monto de recursos, proporcionar más bienes y servicios a los ciudadanos (Mandl, Dierx e Ilzkovitz, 2008).

66. Varios estudios muestran que la eficiencia del gasto público en Colombia es menor que la de otros países de América Latina. La ineficiencia del gasto en Colombia es relativamente mayor cuando se compara con el promedio de los países de la OCDE (Alonso, Romero y Monsalve, 2013; OECD, 2017).

67. Entre los ejemplos más característicos de la ineficiencia del gasto público en Colombia pueden mencionarse los siguientes: (i) las obras inconclusas y los proyectos mal ejecutados y con sobrecostos, que son constantes en la historia de la inversión pública en Colombia; (ii) los problemas de focalización y el fenómeno de los colados, por ejemplo, son los causantes de que miles de personas que no son pobres sean beneficiarias del Sisbén y reciban los subsidios que deberían destinarse solo a los más necesitados; (iii) los costosos sistemas de subsidios o gasto tributario a empresarios que no tienen justificación si se comparan con los beneficios que le proporcionan a la sociedad; (iv) un régimen de pensiones que compite entre sí, con altas distorsiones entre regímenes por los subsidios, consume recursos equivalentes a más del 5% del PIB, la mayoría de los cuales benefician a solo dos millones de personas, con una cobertura que escasamente supera el 20% (otros países producen mejores resultados con gasto como proporción del PIB semejantes); (iv) un sistema de salud que ha asumido pasivamente y *a posteriori* una cantidad de gastos por medicamentos y procedimientos sobre los cuales no es claro que correspondan a las prioridades de la salud en Colombia.

68. Algunas de las causas de la ineficiencia del gasto público en Colombia, la mayoría de las cuales se discuten en los capítulos del informe de la Comisión, son las siguientes: (i) un confuso sistema nacional y subnacional (y del Sistema General de Regalías) de programación y de presupuestación que no permite saber con claridad en qué se gasta, cuándo y cómo; (ii) el estado precario de la evaluación del impacto de los gastos estatales; (iii) la falta de transparencia en la información y los frecuentes casos de corrupción en el manejo de los recursos públicos; (iv) la influencia del clientelismo y la politiquería en la asignación del gasto y los nombramientos de la burocracia; (v) la fragmentación y falta de flexibilidad en la asignación de los recursos presupuestales (destinación específica, porcentajes, cupos y presupuestos autónomos) que, en muchos casos, impide que la asignación de los gastos corresponda a las prioridades del país; (vi) la administración del empleo del sector público no contempla incentivos, evaluación, control, remuneración y estímulo del mérito laboral; (vii) la cultura del sector público, consagrada y entronizada por fallos judiciales, que hace que ciertos gastos (salarios, pensiones, entre otros) se constituyan en derechos individuales sin ninguna consideración por el bienestar general; (viii) los regímenes de contratación y adquisición alejados de la competencia que propician los sobrecostos y la corrupción; (ix) las normas y procedimientos de contratación, litigación y defensa del Estado que permiten que este pueda ser condenado con relativa facilidad por sumas multimillonarias.

Referencias

Alonso, A., Romero, A., Monsalve, E. (2013). Public Sector Efficiency: Evidence for Latin America. *Inter-American Development Bank*.

Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria. (2015). *Informe final al ministro de Hacienda y Crédito Público*. Bogotá D.C., Colombia: diciembre.

Fretes Cibils, V., Ter-Minassian, T. (2016). Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina: Por qué y cómo. *Banco Interamericano de Desarrollo*.

Lustig, N. (2016). El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Perú y Uruguay. *CEQ Working Paper*, *37, CEQ Institute, Tulane University.*

Lustig, N. (2017). El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Perú y Uruguay. *CEQ Working Paper*, *62* Recuperado de: http://www.commitmentoequity.org/publications_files/Latin%20America/CEQ_WP62_Lustig_Feb22_2017.pdf

Mandl, U., Dierx, A., & Ilzkovitz, F. (2008). The effectiveness and efficiency of public spending . *Directorate General Economic and Financial Affairs*, European Commission (301), 1-32. Recuperado de: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication11902_en.pdf

Melo-Becerra, L. A., & Ramos-Forero, J. E. (2017). *El gasto público en Colombia: Algunos aspectos sobre su tamaño, evolución y estructura*. *Borradores de Economía del Banco de la República de Colombia* (1003), 1-28. Recuperado de: http://www.banrep.gov.co/es/borrador-1003

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2017). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017. Recuperado de: http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-078748%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

OECD, Banco Mundial, BID. (2015). *Panorama de las pensiones: América Latina y el Caribe* Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6892/Panorama_de_las_Pensiones_America_Latina_y_el_Caribe.pdf

OECD (2017). *Government at a Glance 2017*. OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en

Capítulo 2
El proceso presupuestal

I. Principios de buena gobernanza en el ejercicio presupuestal

1. El presupuesto es un documento central de la política pública que muestra cómo el Gobierno priorizará y alcanzará sus objetivos anuales y plurianuales. Aparte de financiar programas existentes y nuevos, el presupuesto es el principal instrumento para implementar la política fiscal y, por lo tanto, influir en la economía en su conjunto. El presupuesto tiene como objetivo convertir los planes y aspiraciones en realidad y en este sentido es un contrato entre los ciudadanos y el Estado que muestra cómo se recaudan y asignan los recursos para la prestación de bienes y servicios públicos (OECD, 2014).

2. En prácticamente todos los países el ciclo presupuestal es anual y se estructura en cinco etapas (Marcel, Guzmán y Sanginés, 2014). La primera es la de **programación,** momento en el que se establecen la disponibilidad de recursos, los techos de gasto, las prioridades y la estructura que adoptará el presupuesto. Luego viene la etapa de **formulación,** que consiste en generar una propuesta de asignación de recursos a diferentes políticas, sectores, programas, proyectos, rubros, a partir de discusiones entre el Ministerio de Hacienda, el presidente, los ministerios y demás entidades que hacen parte del presupuesto. La tercera fase es la discusión y **aprobación** del proyecto de presupuesto, y tiene lugar en el Congreso. Comenzada la vigencia fiscal, con el presupuesto aprobado y sobre la base de las apropiaciones, se pone en marcha su **ejecución**. Por último, está la etapa de **seguimiento, evaluación y control** del uso de los recursos públicos, ejercicio que debe darse, claro, una vez dichos recursos han sido ejecutados y que sirve de base para la rendición de cuentas sobre la ejecución presupuestal y para formular el presupuesto siguiente.

3. El ejercicio presupuestal abarca a todos los niveles de Gobierno (nacional, departamental, municipal). Los principios, sistemas y procedimientos presupuestarios aplican para cada nivel de gobierno y deben estar coordinados y ser coherentes entre ellos. Esta coordinación debe darse sin perjuicio de los diferentes mandatos y niveles de autonomía propios de cada nivel de gobierno (OECD, 2014).

4. Las prácticas presupuestarias pueden variar ampliamente de un país a otro por razones institucionales, políticas y culturales, entre otras. Sin embargo, basándose en la experiencia, las prácticas que siguen los países de la OCDE pueden considerarse como principios de alto nivel para orientar e informar los procesos y las reformas presupuestarias (OECD, 2014). Entre estos principios cabe destacar los siguientes: i) todo presupuesto debe gestionarse dentro de límites claros, creíbles y previsibles para la política fiscal; ii) debe estar estrechamente alineado con las prioridades estratégicas de mediano plazo del Gobierno; iii) debe estar diseñado para satisfacer las necesidades nacionales de desarrollo de manera rentable y ser coherente con las metas económicas y sociales del Gobierno; iv) la información presupuestal debe ser pública y de libre acceso; v) el debate sobre las opciones presupuestales debe ser inclusivo, participativo y realista, y en ello el Congreso tiene un papel fundamental; vi) la ejecución presupuestal debe planificarse, gestionarse y supervisarse activamente, de modo que los ministerios y agencias tengan algún grado de flexibilidad para reasignar los fondos a lo largo del año, en aras de una gestión eficaz y una buena relación calidad-precio de los servicios ofrecidos; vii) el desempeño, la evaluación y la relación calidad-precio de los programas de gasto debe servir de base para el proceso presupuestal siguiente, de manera que el Congreso y los ciudadanos tengan información no solamente de cuánto se gasta, sino también sobre la eficiencia y eficacia con la que se ejecutan los recursos; y viii) todo el proceso debe estar auditado por una entidad independiente.

5. Adicionalmente, Arellano (2017) resalta que i) sin perjuicio de la atribución democrática del Congreso para decidir sobre la distribución de los recursos, el Ejecutivo debe ser el responsable único de cumplir con el monto y su correspondiente consistencia con los topes que garanticen que es financiable y sostenible. Por eso mismo, insiste en que la iniciativa de gasto debe estar restringida al Ejecutivo, y ii) los recursos disponibles no deben estar atados previamente a fines específicos (rentas de destinación específica), porque eso restringe la capacidad de decisión del Gobierno y del propio Congreso sobre las prioridades del presupuesto.

II. Elementos principales de la planeación fiscal y del proceso presupuestal en Colombia

6. En el orden central, Colombia tiene una institucionalidad fiscal, un sistema de planeación y un proceso presupuestal formalmente definidos.

7. El principal instrumento de planeación presupuestal es el Plan Nacional de Desarrollo (PND) que, a los seis meses de iniciado el período de gobierno, cada nueva administración presenta al Congreso para discutir en el legislativo y convertirse en ley. El PND es un documento que consta de dos partes. La primera, contiene las estrategias y principales metas para los cuatro años de Gobierno, y la segunda, pre-

senta de manera detallada, proyecto a proyecto, el plan plurianual de inversiones que permitirán alcanzar las metas propuestas por el Gobierno.

8. Con base en lo establecido en el PND, el Gobierno posee varios instrumentos para facilitar la formulación anual del Presupuesto General de la Nación (PGN), cuyo proyecto se presenta para aprobación en el Congreso en julio de cada año. Estos instrumentos son: el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) y el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI). Estos instrumentos deben ser coherentes con las metas impuestas por la regla fiscal, establecida por la Ley 1473 de 2011, que busca llevar el déficit estructural del Gobierno Nacional Central al 1% del PIB en 2022.

9. El MFMP, elaborado por el Ministerio de Hacienda, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Dian, contiene el escenario macroeconómico previsto para los siguientes diez años y la estrategia fiscal para el mismo horizonte. Para efectos del PGN, lo más importante es que el MFMP fija, para la vigencia siguiente, los techos de gasto total, de funcionamiento y de inversión, y que deben ser compatibles con la regla fiscal. Asimismo, y cumpliendo con la regla fiscal, el MFMP establece techos indicativos para los mismos agregados para las nueve vigencias subsiguientes. Con base en los techos indicativos, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en coordinación con las mesas sectoriales de presupuesto, en donde están representadas las entidades que hacen parte del PGN, distribuyen los recursos entre sectores para la siguiente vigencia y de manera indicativa para las tres subsiguientes. El MHCP determina la asignación necesaria para asegurar los pagos del servicio de la deuda y distribuye los gastos de funcionamiento de los ministerios y demás entidades del PGN en el MGMP. La distribución sectorial de los recursos de inversión en el MGMP corresponde al DNP. En el POAI, el DNP asigna los recursos de inversión para la siguiente vigencia entre sectores, detallando los diferentes proyectos y subproyectos. La asignación de los recursos a proyectos de inversión requiere que estos estén incluidos en el PND y viabilizados técnica y financieramente en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) gestionado por el DNP.

10. Hay dos entidades de coordinación en el proceso de planeación y presupuestación: el Consejo de Política Económica y Social (Conpes), en el que participan el presidente de la república, el vicepresidente y todos los ministros, y el Consejo de Política Fiscal (Confis), en el que participan el MHCP, el DNP, la Dirección de Impuestos y Aduanas (Dian) y un representante del presidente. El Confis está presidido por el ministro de Hacienda. Todos los documentos del plan y del ejercicio presupuestal, a saber, el MFMP, el MGMP y el POAI deben recibir la aprobación de ambas instancias, previa presentación del proyecto de ley de presupuesto al Congreso.

11. Los elementos básicos de esta institucionalidad se replican en las entidades territoriales.

12. Por su parte, el nuevo Sistema General de Regalías (SGR), aprobado mediante el acto legislativo 05 de 2012, establece un presupuesto bienal para la asignación de los recursos, bajo un marco institucional particular que obedece a reglas y procedimientos diferentes a los que rigen el PGN y el de las entidades territoriales.

13. La Contraloría General de la República (CGR) es el máximo organismo de control fiscal del Estado y tiene a su cargo la función pública de controlar y vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan recursos públicos del orden nacional. Las Contralorías del orden territorial operan en forma descentralizada y de manera independiente en el control del manejo de recursos en estos niveles de gobierno.

III. Limitaciones del proceso presupuestal en Colombia

14. Esta Comisión identifica varios aspectos del proceso presupuestal que limitan la eficiencia y eficacia en la asignación y ejecución de los recursos públicos. Estas limitaciones son de dos tipos: institucionales y de administración y gestión. A continuación, se enuncian las limitaciones para luego describir con cierto detalle cada una de estas.

15. Entre las principales limitaciones institucionales resaltan:

a. La fragmentación que se da por la existencia de múltiples presupuestos en los que se separa el presupuesto de funcionamiento y el de inversión. A ello se suma el hecho de que hay un presupuesto separado (con reglas y procedimientos diferentes) para los recursos procedentes de las regalías por recursos naturales.

b. La elevada e intrincada inflexibilidad derivada de la proliferación de rentas de destinación específica, límites mínimos de gastos impuestos por la ley o la Constitución y, en el caso de la inversión, por el monto importante de vigencias futuras.

c. El Gobierno tiene un menor control sobre la iniciativa presupuestal a partir de la Constitución de 1991, cuando el Congreso recobró participación en la iniciativa de gasto; también por los efectos fiscales de los fallos judiciales.

16. Entre los principales problemas de administración y gestión resaltan:

a. La ausencia de mecanismos técnicos eficaces de priorización en la asignación del gasto público, la cual a su vez obedece a la carencia de un sistema de clasificadores presupuestales moderno, que permita una presupuestación por programas y la evaluación y control a la ejecución de los mismos; a la reducida conexión entre las decisiones presupuestales y las evaluaciones de desempeño e impacto de las diferentes políticas, programas, proyectos; y a las debilidades en los sistemas de información

del gasto, que resultan asimétricos en su alcance y en la calidad entre inversión y funcionamiento, elementos que no están integrados.

b. El desarrollo de mecanismos que eluden el proceso presupuestal, que constituyen soluciones no óptimas. Ello se deriva de las rigideces impuestas por la excesiva normatividad procedimental que riñe con el principio de anualidad del presupuesto. Esto no solo resta transparencia al proceso, sino que además impide un verdadero ejercicio de presupuestación plurianual, necesario en el caso de algunas políticas, programas, proyectos.

A. Aspectos institucionales

1. Fragmentación por la existencia de múltiples presupuestos con una separación entre el presupuesto de funcionamiento y el de inversión

17. Para el caso del PGN, Colombia introdujo el proceso de presupuestación separada de los gastos de funcionamiento y de inversión desde 1968. El sistema de doble presupuestación se estableció en la Constitución y ello quedó reflejado en el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP). De esta manera, el proceso presupuestal lo llevan a cabo de manera paralela dos entidades diferentes: el presupuesto de inversión es responsabilidad del DNP, al tiempo que el MHCP prepara el presupuesto de funcionamiento. A pesar de que, para beneficio de todo el proceso, el DNP hace parte del Confis y participa en todas las decisiones relacionadas con el MFMP, las rutas de programación presupuestal que se siguen son paralelas y se traslapan verdaderamente solo al final, cuando el MHCP arma el proyecto de ley de presupuesto que presentará para discusión al Congreso.

18. En los países de la OCDE, esta dualidad del proceso presupuestal no existe. El arreglo típico es una función presupuestal unificada. La ubicación de la función varía, aunque en la mayoría de los países está en el Ministerio de Hacienda, que se ocupa de la tarea completa. Una excepción es el caso de Estados Unidos, en donde la función presupuestal está en la Oficina de Gestión y Presupuesto de la Presidencia (Banco Mundial, 2013).

19. El proceso dual existente en Colombia tiene varias desventajas (Banco Mundial, 2013; Arellano, 2017): i) como no existen mecanismos de información que consoliden las fuentes de recursos, sus usos y resultados, la fragmentación del presupuesto público dificulta la coordinación para alcanzar los objetivos de la política del Gobierno; ii) la forma dual de hacer el PGN impide ver la producción del sector público como una función integrada, tanto del gasto de funcionamiento como del de inversión; iii) no hay ninguna garantía de que los gastos de funcionamiento futuros, aunque requeridos durante la ejecución de los proyectos de inversión, se identifiquen luego en las deliberaciones presupuestales de cada año; y iv) dado que los

requerimientos de información sobre la ejecución y el desempeño son altamente diferenciados, siendo mucho más amplios y sistemáticos en el caso de la inversión que en el de funcionamiento (ver más adelante), resulta difícil evaluar integralmente los resultados de una política o programa.

20. Los instrumentos y reglas del proceso presupuestal del Gobierno Central se replican en el orden subnacional, dentro de la autonomía que otorga la descentralización. Dadas las diferencias en capacidad institucional de las entidades territoriales, las desventajas de la dualidad de la presupuestación entre funcionamiento e inversión se agudizan.

21. En adición a la separación normativa entre la presupuestación de los gastos de funcionamiento y de inversión, la presión por mantener un control estricto sobre el crecimiento del gasto en servicios personales y las falencias que presenta la institucionalidad y el funcionamiento del empleo público colombiano (asunto que se trata en el capítulo 3), en la práctica las entidades han mostrado una tendencia a registrar gastos de nómina a través de contratos de servicios en el rubro de transferencias o de inversión. Esta práctica distorsiona la contabilidad fiscal.

22. El presupuesto de regalías no está conectado ni con el PGN ni con el de las entidades territoriales. En primer lugar, porque las reglas y procedimientos que los rigen son distintos. La diferencia más evidente es que, mientras el PGN y el presupuesto de las entidades territoriales es anual, el de regalías es bienal. En consecuencia, si bien en principio los recursos del Sistema General de Regalías deben orientarse a inversión, dicha inversión requiere de gastos recurrentes en el futuro y su programación es débil, lo cual impacta la vida útil de los activos que se producen con estas inversiones. Esta desconexión también impide la agregación de recursos y la priorización de los mismos hacia proyectos más grandes, de mayor impacto y cobertura, lo cual además dificulta la evaluación posterior de los programas e iniciativas de una manera integral. Cabe agregar que, durante los últimos años, se han financiado programas de transferencias como el Plan de Alimentación Escolar (PAE) con recursos de regalías. Además de la problemática que ello puede generar, al financiar gastos recurrentes con fuentes de recursos transitorias, la carencia de coordinación con la asignación de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), que también orienta recursos al PAE, puede llevar a duplicidades y dificultad en la evaluación integral de los resultados del programa.

2. Elevada inflexibilidad

23. Al igual que varios países de América Latina, los ingresos del Gobierno presentan una alta volatilidad que se explica en buena medida por la dependencia de varios países de la producción y exportación de productos básicos y naturales. Frente a

esta volatilidad, en la región, y Colombia no es la excepción, se han introducido mecanismos para garantizar recursos a ciertos sectores con el objetivo de blindarlos a la volatilidad no anticipada de ingresos. Sin entrar a discutir su justificación, asunto que debe analizarse de manera individual, estos mecanismos generan alta inflexibilidad en la asignación de los recursos del presupuesto. En general, los dos mecanismos más importantes son: las rentas de destinación específica (ingresos que por ley están reservados únicamente para un grupo o uso específico) y los pisos, límites o porcentajes mínimos de gasto para destinos específicos establecidos en la Constitución o la ley pertinente. Ambas figuras introducen rigideces en las finanzas públicas y dificultan una asignación eficiente de recursos, ya que esos ingresos deben usarse con fines establecidos en una ley distinta a la de presupuesto anual. Adicionalmente, limitan la capacidad de la política fiscal para reaccionar a imprevistos o escenarios nuevos, hacen más difícil establecer criterios de desempeño para los programas y, dado que son gastos obligatorios financiados con una fuente específica, se reducen los incentivos a hacer una evaluación de sus resultados. En la medida en que los ingresos predestinados representen un porcentaje significativo del total de los ingresos, el presupuesto pierde su efectividad como instrumento de política fiscal, debilita su función gerencial y reduce su transparencia. Por último, estos mecanismos tienden a generar derechos adquiridos (*entitlements*) para individuos, sectores u organizaciones y transforman el presupuesto en una forma de contabilidad de decisiones pasadas y lo alejan de un proceso de toma de nuevas decisiones basadas en el contexto actual y las prioridades y objetivos del Gobierno (Marcel *et al.*, 2014). En estas condiciones, la función gerencial del presupuesto anual se ve muy reducida, ya que deja de ser el marco dentro del cual los recursos no se asignan de acuerdo con prioridades, objetivos y resultados, sino respondiendo a los mandatos de una legislación permanente.

24. El artículo 359 de la Constitución de 1991 prohibió la creación de rentas de destinación específica con el fin de reducir la inflexibilidad que ha caracterizado la asignación de recursos del presupuesto nacional. No obstante, este mismo artículo estableció tres excepciones a su prohibición: i) las participaciones previstas a favor de los departamentos, distritos y municipios; ii) las orientadas a la inversión social; y iii) las que, con base en leyes anteriores, la nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías. La amplitud de la segunda excepción ha llevado, contrario a lo deseado por el constituyente, a la proliferación de las rentas de destinación específica.

25. Con el fin de garantizar los recursos para educación, salud y otros servicios básicos y aislar su evolución de los efectos que sobre estos servicios sociales básicos pueden tener los vaivenes del ciclo económico y de recaudo, en el proceso de profundización de descentralización que ocurrió con la Constitución de 1991, la misma Carta estableció la fórmula del Sistema General de Participaciones (SGP) a favor de las en-

tidades territoriales, convirtiéndose esta en la renta de destinación específica más alta en monto. La discusión en Colombia nunca ha girado sobre el hecho de que la Constitución garantice los recursos para la educación, la salud y otros servicios básicos; en realidad, la discusión ha girado en torno a la fórmula misma, como se comenta a continuación.

26. En efecto, la fórmula inicial que definió el monto de las transferencias como un porcentaje creciente de los ingresos corrientes de la nación con un tope, se pudo ver rápidamente que era insostenible para las finanzas de la nación. Esto llevó a desligar temporalmente la fórmula de sus ingresos y a atarla a la evolución de la inflación a través de los actos legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007.

27. A partir de 2017, una vez expire la transición de este último cambio a la Carta, la evolución del SGP queda atada al crecimiento promedio de los ingresos corrientes de la nación de los últimos cuatro años. Esta fórmula, que vuelve a ligar la evolución del SGP a la evolución de los ingresos corrientes de la nación, es menos inflexible que la que rigió en un inicio. No obstante, cabe señalar que, frente a lo que venía aplicándose desde 2002, cualquier esfuerzo tributario que haga el Gobierno Central tendrá que compartirse poco a poco con los entes territoriales.

28. Como se mencionó antes, la segunda excepción a la prohibición de crear rentas con destinación específica está relacionada con la inversión social. Esta excepción ha sido fuente de proliferación de estas rentas y de inflexibilidades, no solamente para la nación, sino también para los entes territoriales, contrario a la intención original de la norma. Esto ha sucedido, entre otras razones, porque la Constitución delegó en el EOP la definición de gasto público social, y de manera muy particular, de lo que se entiende por inversión social, responsabilidad que ha sido desarrollada por los sucesivos gobiernos con una definición extremadamente amplia y con frecuencia validada por la jurisprudencia.

29. En efecto, el Artículo 350 de la Constitución establece que el presupuesto debe contener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas según la definición que de ello haga el EOP. Por su parte, el Artículo 41 del mismo señala que el *gasto público social es aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión* (el subrayado es nuestro).

30. Esta definición amplia del gasto social en el EOP se ha mantenido a pesar de que se ha reconocido que genera elevadas inflexibilidades, en tanto que el Gobierno pierde margen de maniobra para ajustar el presupuesto de acuerdo con el ciclo económico

y por ende se pierde la posibilidad de mitigar el ciclo a través de la política fiscal. El Conpes 3252 de 2003, que planteaba una reforma al EOP, reconocía que "Lo social no puede ser 'todo', como lo ha venido siendo. Lo social debe tener dimensiones concretas y una medición específica. En gran medida, la definición de lo social hasta ahora la han ejercido los jueces, por vía del control constitucional, del control de legalidad de actos administrativos o en la resolución de las acciones previstas en la Constitución. En múltiples oportunidades esto se ha hecho en sentido contrario a algunas medidas originadas en el Ejecutivo, obviando la responsabilidad del Congreso en la ausencia de focalización del gasto, y haciendo caso omiso respecto a las restricciones presupuestales consignadas en la Constitución".

31. Adicional a la definición tan amplia del concepto de gasto social en Colombia, está la norma constitucional de acuerdo con la cual se crea un piso o límite mínimo para este rubro, al establecer que el "gasto social" no podrá disminuir porcentualmente en relación con el del año anterior respecto al gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones. El EOP estipula que el anexo a la Ley de Presupuesto es parte integral de la ley y debe detallar el cumplimiento de lo establecido en la Carta, lo cual ha sido validado por la Corte Constitucional.

32. Desde una perspectiva estrictamente matemática, el cumplimiento de esta disposición constitucional, que año tras año obliga al aumento continuo y persistente del gasto social dentro del presupuesto, implica también la reducción relativa de otros rubros importantes, como puede ser la infraestructura o, de manera más general, la inversión para la provisión de bienes públicos necesarios para el desarrollo económico. El cumplimiento de la norma, en cambio, ha conducido a la inclusión como "gasto social" de múltiples rubros, incluso si algunos de ellos tienen un impacto fuertemente regresivo para la distribución del ingreso. Ejemplo de ello es la inclusión como gasto social de los subsidios estatales a pensiones de vejez dirigidas a los estratos de mayores ingresos de la sociedad. Por otra parte, la definición ha sido cambiante, pues la restricción que impide que el gasto social pierda peso dentro del gasto total ha llevado a que el Ministerio de Hacienda produzca cambios en la contabilidad con el fin de cumplir con la orden constitucional.

33. Un estudio de derecho comparado (Rojas-Cabeza, 2013) logró identificar que en países como Estados Unidos, Canadá, Italia, España y Alemania existe univocidad del concepto de gasto público social. Sin embargo, la aplicación en cada uno de ellos es diferente debido a las necesidades que cada país ha considerado como importantes para los fines del gasto público social. En Latinoamérica, Colombia es el único país que incluye el concepto de gasto público social en la Constitución Política.

34. La conjunción de una definición excesivamente amplia del concepto de gasto social y de una excepción para la creación de rentas con una destinación específica cuan-

do son orientadas a gasto social, ha hecho que en Colombia se mantenga la práctica poco recomendable de crear ese tipo de rentas. Ejemplo de esto es la destinación del impuesto al consumo para la telefonía celular a actividades de deporte y cultura y de numerosas contribuciones o tasas a los diferentes fondos especiales para el desarrollo agropecuario, turismo y cultura, entre otros. Asimismo, en el orden territorial ha proliferado la creación de estampillas, carentes de racionalidad financiera y fiscal, cuyo recaudo tiene destinación específica (Comisión de Expertos para la Equidad y Competitividad Tributaria, 2015).

35. La proliferación de rentas de destinación específica es aún mayor en el SGR que en el PGN. El nuevo SGR, introducido a través del acto legislativo 05 de 2011, establece la distribución de los recursos en diferentes fondos, y para ello deja explícitos en la Constitución ocho porcentajes que configuran esa asignación. Esto no solo genera una dispersión de los recursos a la hora de asignar el presupuesto de regalías, sino que además, si por alguna razón se requiere cambiar algunos de estos límites, resulta preciso modificar la Constitución.

3. Control del gasto: iniciativa del Ejecutivo vis a vis los poderes legislativo y judicial

a) Iniciativa presupuestal del Gobierno e iniciativa de gasto del Congreso

36. Arellano (2006; 2017), basado en la exitosa experiencia chilena, destaca la importancia que tiene, en un sistema de gobierno presidencial, que el Ejecutivo mantenga el control sobre el gasto público. Dados los ingresos fiscales que surgen de normas tributarias aprobadas por el Congreso, el Ejecutivo tiene la responsabilidad de obtener los resultados fiscales requeridos por las condiciones macroeconómicas y para ello debe contar con pleno control sobre la iniciativa presupuestal, pero sin perjuicio de la intervención indispensable del Congreso en la discusión democrática sobre la distribución de ese gasto. Arellano sostiene que, en el caso de Chile, el hecho de que sucesivos gobiernos hayan adherido a la solidez fiscal no es casualidad sino resultado de reformas legales gestadas décadas atrás que concentraron las decisiones de iniciativa de gasto en el poder Ejecutivo, evitando que el resultado fiscal dependa de múltiples decisiones de una serie de actores independientes y no necesariamente consistentes entre sí.

37. En Colombia, de acuerdo con las interpretaciones de la Corte Constitucional, la Constitución de 1991 devolvió la iniciativa de gasto público al Congreso. Si bien el Ministerio de Hacienda posee la exclusividad en la iniciativa para la inclusión de un gasto en el presupuesto, la Corte ha considerado que el Congreso tiene la potestad para aprobar leyes que generen gasto, aun si ellas reciben un concepto desfavorable del Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda. Específicamente, las consideraciones de la Corte, en relación con la Ley 819 de 2003 (Ley de Responsabilidad y

Transparencia Fiscal), establecen que, un concepto desfavorable del Ministerio en relación con un proyecto de ley, debido a su impacto fiscal, no constituye un veto al mismo y que se necesitaría una ley para revocar el gasto aprobado en una norma anterior. En la práctica, por lo tanto, el Ejecutivo debe incorporar en el presupuesto los gastos decididos por el Congreso mediante leyes previamente aprobadas, aun si sobre ellas dio concepto negativo por su efecto fiscal o insostenibilidad financiera. Aunque ciertamente el Ejecutivo mantiene un margen para diferir la inclusión gradual de esos gastos en el tiempo, la necesidad de incorporar en el presupuesto gastos decididos por parte del Congreso, sin contar con su aval, reduce de manera grave su capacidad de controlar la evolución del gasto de acuerdo con las condiciones macroeconómicas y financieras. A continuación, se elaboran en mayor detalle estas ideas.

38. En Colombia, la reforma constitucional de 1968 había dejado la iniciativa del gasto exclusivamente en manos del Gobierno. Es decir, al Congreso se le retiró en aquel entonces la posibilidad de presentar leyes con implicaciones de gasto público.

39. La Constitución de 1991, en su Artículo 154, estableció que "las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución".

40. La Carta señaló algunas excepciones al indicar que solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3 (presentar el Plan Nacional de Desarrollo); 7 (determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios); 9 (conceder autorización al Gobierno para celebrar, contratar, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales); 11 (presentar el presupuesto), y 22 (expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República) y los literales a, b y e, del numeral 19 del Artículo 150 (organización del crédito público, regulación del comercio exterior y modificación de aranceles y tasas del régimen de aduanas); se incluyen además los sustentos de ley que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

41. En 1993, el Gobierno presentó varias objeciones a un proyecto de ley que introducía algunas modificaciones al Estatuto Orgánico de Presupuesto. Uno de los sustentos de la objeción por parte del Gobierno era que, según el Ejecutivo, "las leyes que decretan gasto público corresponden a la iniciativa exclusiva del Gobierno y comprenden todas las que sirven de soporte al Ejecutivo para incluir gastos en el presupuesto general de la nación".

42. El fallo de la Corte (Sentencia C-490/1994) no fue favorable al reclamo del Gobierno. En sus consideraciones, la Corte hace alusión a las discusiones que tuvieron lugar en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991: "Pensamos que es necesario devolver al Congreso la iniciativa en materia de gastos, que no puede confundirse con la iniciativa o capacidad de modificar las partidas propuestas por el Gobierno en el proyecto de presupuesto. Son dos figuras radicalmente distintas. En la teoría política cuando se enuncia y comenta la restricción de la iniciativa parlamentaria de gastos, siempre se hace referencia al presupuesto, que es un acto-condición y no a la ley previa creadora de situaciones jurídicas de carácter general". (Anotación del Constituyente Hernando Yepes Ardila).

43. En concepto de la Corte, "En realidad, analizadas en detalle las excepciones, ninguna de estas se traduce en prohibición general para que el Congreso pueda por su propia iniciativa dictar leyes que tengan la virtualidad de generar gasto público, lo cual, de otra parte, solo será efectivo cuando y en la medida en que se incorpore la respectiva partida en la ley de presupuesto".

44. Frente al reconocimiento de que el Congreso recobró la iniciativa de gasto en la Constitución de 1991, la Corte ha señalado reiteradamente que, si bien el Congreso puede presentar leyes con impacto en gasto público, es potestad del Ministerio de Hacienda incluir la partida correspondiente en las siguientes vigencias presupuestales. "Desde muy temprano en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, esta Corporación ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público, pero corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos. La iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del presupuesto general de la nación, simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la Ley Anual del Presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos". (Sentencias C-057/1993, C-490/1994, C-343/1995 y C-290/2009).

45. Dada la proliferación de leyes con impacto en el gasto público, su impacto fiscal y el menor control del gasto que ello significaba, la Ley 819 de 2003, en su artículo 7, determinó que "en todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en

el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso. Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces".

46. Frente a esta disposición de la Ley 819 de 2003, en consideración de la Corte, un concepto desfavorable del Ministerio de Hacienda no constituye un veto a la iniciativa legislativa. En la Sentencia C-502 de 2007, la Corte examinó ampliamente este asunto, "es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el ministro de Hacienda".

47. Del anterior recuento de normas y conceptos queda claro que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la reforma de 1991 habría devuelto al Congreso la potestad de decretar gastos, sin perjuicio de la capacidad del Ejecutivo de decidir sobre su inclusión en el presupuesto y de la posibilidad que tenga el ministro de Hacienda de "convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo". Esta circunstancia reduce el control por parte del Ejecutivo sobre el gasto público, razón por la cual resulta conveniente revisar la norma constitucional de manera que el Ejecutivo pueda tener poder de veto sobre proyectos de ley que considera inconvenientes por su impacto sobre las finanzas públicas.

b) Iniciativa presupuestal del gobierno frente a los fallos de las cortes y los jueces

48. A las dificultades que genera para la política fiscal la iniciativa devuelta al Congreso en la Constitución de 1991, de acuerdo con las interpretaciones de la Corte descritas en el acápite anterior, se suma el efecto, en el presupuesto, a veces sorpresivo y de gran magnitud, que han tenido algunos fallos de las cortes y los jueces.

49. Las implicaciones que en materia presupuestal tienen los fallos de las cortes, en su función de control constitucional, han sido un motivo de discusión entre economistas y juristas y entre los poderes del Estado, en particular entre el Ejecutivo y el Judicial (Clavijo, 2001; Kalmanovitz, 1998; Apolinar, 2013; Uprimny 2000a; 2000b). Sin entrar a discutir si los fallos de la Corte son o no justificados desde el punto de vista de la protección del Estado social de derecho y si consultan o no reglas económicas relacionadas con la eficiencia, la equidad y la sostenibilidad fiscal, lo cierto es que muchos de los fallos tienen efectos presupuestales, con frecuencia inesperados y de gran magnitud (para dar algunos ejemplos, véanse los fallos en salud, pensiones, vivienda-Upac, víctimas y población desplazada), que limitan el control que las autoridades económicas tienen sobre el gasto público.

50. La manifestación más clara de las opiniones encontradas entre el Ejecutivo y el Judicial, y la creación de un mecanismo para conciliar el debate, quedó planteado en el acto legislativo de 2003, cuyo objetivo principal era incluir el concepto de sostenibilidad fiscal como un *derecho*, concepto que quedó aprobado como *principio* en la Constitución. El mecanismo en cuestión es el de la figura jurídica del "incidente de impacto fiscal". Se trata de un instrumento que busca crear un procedimiento para los incidentes en los que, una decisión judicial de las altas cortes, implique un gasto de tal magnitud que afecte la estabilidad fiscal de mediano plazo. Un ejemplo reciente, en el que el Gobierno solicitó abrir un incidente fiscal, fue en relación con la Sentencia C-492 de 2015, que extendió a partir de 2016 la exención del 25% sobre los ingresos laborales a los empleados que pagan el Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (Imán).

51. A pesar de los avances que representa la figura de "incidente de impacto fiscal", resultaría conveniente que las sentencias de los jueces se sometan a un proceso previo de evaluación de su posible impacto económico.

B. Aspectos de administración y gestión

1. Ausencia de mecanismos eficaces de priorización

a) Pérdida de énfasis estratégico de planeación de mediano plazo del Plan Nacional de Desarrollo

52. El principal instrumento de planeación en Colombia ha sido tradicionalmente el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Sin embargo, con el tiempo y los cambios intro-

ducidos por la Constitución de 1991, el PND ha dejado de ser un instrumento estratégico de planeación del desarrollo del país en el mediano plazo y ha migrado hacia una "ley de leyes"[1] y un inventario detallado de proyectos de inversión. La inclusión de estos últimos se da generalmente sin que medie un ejercicio de priorización consistente con la visión estratégica del Gobierno entrante o basada en una evaluación técnica sobre su impacto económico y social. A ello contribuye el hecho que, por ley, ningún presupuesto a cargo del gobierno en curso puede incluir proyectos de inversión que no estén listados en su plan de desarrollo.

53. El carácter de "ley de leyes" del Plan Nacional de Desarrollo se ha desdibujado con el tiempo. La intención inicial, al convertir el PND en una ley que debía contar con la aprobación del Congreso, era modificar o incluir sustentos de ley para que el Gobierno pudiera introducir nuevas iniciativas, en línea con sus prioridades u objetivos, o también ajustar, marchitar o eliminar programas o erogaciones de gasto con bajo desempeño o prioridad. No obstante, en la práctica, muchos de los cambios de ley que normalmente se incluyen no presentan unidad de materia con el plan, sino que abarcan toda clase de temas en los que el Gobierno requiere un cambio o un sustento de ley, cambios en ocasiones de alta relevancia que deberían tener un debate independiente, amplio y profundo.

54. De acuerdo con Montenegro (2007): "El origen del problema está en la selección de proyectos y en la discusión del Plan de Desarrollo en el Congreso de la República. El país se ha acostumbrado a que en el Plan debe aparecer una 'lista de mercado' de cada uno de los parlamentarios, que consiste en una serie de proyectos pequeños, de interés de las clientelas locales. Y el Plan Nacional de Desarrollo se ha convertido, no en la selección de los mejores proyectos que el país necesita, sino en la sumatoria de las listas de mercado de todos y cada uno de los congresistas. Antes de la Constitución de 1991, el Congreso no aprobaba el Plan de Desarrollo. Antes los planes dependían del Ejecutivo. Se elaboraban en el Departamento Nacional de Planeación. Eran documentos que reflejaban las prioridades del Gobierno sobre lo que quería hacer en sus cuatro años. Generalmente se trataba de documentos articulados y coherentes. Al final, lo que quedó fue un plan de inversiones de cuatro años que no es de obligatorio cumplimiento. Y el Plan es como un menú de restaurante. De ese menú, año tras año, se escogen algunos platos para el presupuesto anual. No es obligatorio consumir todo el menú. En la práctica, el Plan permite darle contentillo político a los congresistas, sin el compromiso que las listas de mercado se lleven a la práctica" (Montenegro, 2007).

1 En el sentido de que los gobiernos aprovechan el Plan para hacer cambios de ley que necesitan en diferentes aspectos, independientemente de si están o no relacionados con el ejercicio de planeación.

b) Carencia de criterios informados de evaluación para la asignación de los gastos del presupuesto

55. A la hora de realizar los presupuestos anuales, la base analítica para las recomendaciones y decisiones presupuestales no es transparente y no hay una presentación integrada en cuanto a presupuestos de inversión y de funcionamiento con respecto a estrategias, objetivos, información del impacto de ese gasto y las asignaciones presupuestales relacionadas. No existe un proceso rutinario para determinar las prioridades entre las oportunidades de inversión y las oportunidades de los programas de funcionamiento (Banco Mundial, 2013).

56. Para el presupuesto de funcionamiento, el proceso presupuestal se basa en las partidas individuales y es de naturaleza mayoritariamente incremental. Como ya se mencionó, grandes porciones del presupuesto de funcionamiento crecen de manera inercial, sin considerar los costos y beneficios del gasto, dejando poca discreción a los ministerios competentes o al MHCP para reasignar el gasto en el proceso presupuestal anual. La determinación de la asignación para otros rubros, como los sueldos o los gastos generales, sigue una base incremental, ya sea con la inflación o el ajuste del salario mínimo. Los beneficios potenciales de los análisis de la eficacia de programas, de existir, quedan limitados por el hecho de que varias obligaciones de gasto, que son legalmente vinculantes, restringen las reasignaciones (Banco Mundial, 2013). Adicionalmente, cuando hay espacio de ajustes a los programas, estos no siempre tienen lugar.

57. El Gobierno Nacional ha hecho esfuerzos por migrar hacia un presupuesto por programas, pero la fragmentación presupuestal, la separación entre la presupuestación de los gastos de funcionamiento e inversión ya comentada y la ausencia de un sistema de clasificadores moderno, ceñido a estándares internacionales, como se verá más adelante, impiden que se pueda avanzar significativamente para alcanzar este objetivo.

58. La presupuestación por programas (también llamada presupuestación basada en el desempeño, o basada en la información) tiene como objetivo mejorar la eficiencia y la efectividad del gasto público al vincular el financiamiento de las agencias del sector público con los resultados que entregan, haciendo un uso sistemático de la información de desempeño (Robinson y Last, 2009). Es importante anotar que, en este esquema, un programa incluye los gastos de funcionamiento y de inversión asociados al mismo. Se trata de una herramienta poderosa porque indica cuántos recursos se están destinando a lograr resultados particulares para la comunidad y permite a los responsables de la toma de decisiones presupuestarias evaluar los beneficios y la eficiencia de los programas en relación con sus costos.

59. La forma más básica de presupuestación por programas o basada en el desempeño, o en la información, es aquella que busca garantizar que, al formular el presupuesto del Gobierno, quienes toman las decisiones consideren sistemáticamente los resultados que se lograrán mediante el gasto público en ese programa. Los requisitos esenciales para esta forma básica de presupuestación por programas la podemos desglosar así, según Robinson y Last (2009):

    a. Consignar información sobre los objetivos y los resultados del gasto público, en forma de indicadores de desempeño y de evaluación de cada programa.

    b. Realizar un proceso de preparación del presupuesto diseñado para facilitar el uso de esta información en las decisiones de asignación de los recursos del presupuesto.

    c. Hacer una clasificación programática del presupuesto. El presupuesto por programas clasifica los gastos por tipos de servicios y objetivos, en lugar de hacerlo, como en los presupuestos tradicionales, por tipos de insumos (salarios, gastos generales, equipos). Al clasificar los gastos en grupos de servicios similares con objetivos semejantes, un presupuesto por programas ayuda a los encargados de la toma de decisiones del presupuesto a comparar los costos y los beneficios de las alternativas de gasto.

60. El presupuesto por programas requiere el desarrollo y la presentación pública de información clave sobre el desempeño y los costos de cada programa, incluidos:

    a. Los objetivos del programa y cómo estos se vinculan con las prioridades nacionales y sectoriales.

    b. Los productos que entrega el programa.

    c. La forma cómo se pretende que el programa logre sus objetivos establecidos (por ejemplo, actividades, proyectos).

    d. Indicadores clave de desempeño y resultados de la evaluación por programa.

    e. Los costos del programa.

61. Bajo el presupuesto por programas, todo el proceso, en todas sus etapas, debe basarse en eso, programas, los cuales incluyen tanto necesidades de recursos de funcionamiento como de inversión. Es decir, las agencias deben presentar y justificar sus presupuestos en términos de programas con información de costos y desempeño. Además, la información de desempeño del programa debe presentarse al Congreso y al público como parte de la documentación presupuestaria.

62. La consideración sistemática de los resultados en el proceso de preparación del presupuesto tiene ventajas, a saber, según Robinson y Last (2009):

    a. Mejorar la priorización del gasto (la capacidad de asignar recursos limitados allí donde sus resultados serán más eficaces).

    b. Estimular a los ministerios y demás ejecutores a gastar de manera más eficiente y efectiva, haciéndolos conscientes de que su desempeño influirá en su nivel

de financiación futura. Si, por ejemplo, ciertos programas del Gobierno no están dando los resultados esperados o lo están haciendo a un costo demasiado alto, enfocar la atención de los encargados de la toma de decisiones sobre este hecho, durante el proceso de preparación del presupuesto, puede llevarlos a considerar si el programa debe eliminarse, reducirse o reestructurarse. Con este objetivo se requiere la simplificación procedimental del presupuesto y la devolución de la autoridad financiera a los entes gestores del presupuesto, expresada en la estructuración de presupuestos más agregados y facultades para reasignar fondos entre usos alternativos y entre años presupuestarios.

c. El presupuesto por programas también puede mejorar la disciplina fiscal agregada. Mejorar la priorización del gasto significa una mejor capacidad a la hora de crear un "espacio fiscal" para nuevas iniciativas de gasto sin un aumento en el gasto agregado. También facilita la consolidación fiscal cuando sea necesario, ayudando al Gobierno a reducir los gastos en sus programas menos efectivos o menos importantes desde el punto de vista económico y social. Y, en la medida en que la presupuestación basada en el desempeño (y la gestión por resultados en general) logra mejorar la eficiencia de los servicios gubernamentales, permite al Gobierno hacer "más con menos" y ayuda a contener la presión al alza a largo plazo sobre el gasto público agregado.

63. Colombia ya ha implementado varios de los elementos del presupuesto basado en programas: i) metas identificadas en el PND y monitoreadas por la Oficina de la Presidencia de la República, el MHCP y el DNP; ii) implementación de un sistema de información de gestión que rastrea los indicadores de desempeño clave de los proyectos de inversión (ver más adelante); iii) programas de inversión (proyectos) que se examinan comparándolos con muchos de los estándares establecidos para el presupuesto por programas; iv) evaluaciones de impacto seleccionadas; y v) revisiones de gasto sectoriales.

64. No obstante, falta camino por recorrer para tener un sistema integrado de información sobre la gestión y evaluación del gasto público que permita la toma de decisiones de mejor calidad en cuanto a asignación de recursos en el ejercicio presupuestal, y que valore con criterios comunes el desempeño de los recursos de funcionamiento e inversión asociados a los programas, no obstante los avances logrados a través del Portal de Transparencia Económica (PTE).

a. Si bien el DNP cuenta con una batería amplia de sistemas de información para lograr una mejor planificación del presupuesto de inversión, a lo largo de todo el ciclo de los proyectos, integrados en el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP), este no está integrado de manera sistemática con los resultados de las evaluaciones de impacto de los programas realizadas por el DNP (Sinergia), con los sistemas de seguimiento a las metas del Plan Nacional

de Desarrollo en el DNP y con la información del SIGOB-SISMEG y el tablero de control presidencial.

b. En el lado del presupuesto de funcionamiento, particularmente en lo que concierne a las transferencias corrientes (en su mayoría subsidios) y transferencias de capital (recursos de funcionamiento orientados a una entidad que va a emprender en proyectos de inversión), no existe un mecanismo que evalúe el desempeño financiero y físico en la ejecución de los recursos a través de un sistema similar al SUIFP. Se tiene la herramienta del Sistema Integrado de Información Pública (SIIF), que simplemente registra las operaciones del presupuesto desde la apropiación hasta la ejecución.

c. De esta manera, los procesos presupuestales separados y los mecanismos de evaluación y seguimiento asimétricos y desarticulados, ambos entre las instancias de inversión y presupuesto, dificultan la toma de decisiones óptimas en materia de asignación, seguimiento y evaluación de la ejecución de recursos públicos.

d. En el orden territorial, salvo en el caso de los recursos de regalías, en el que el DNP está avanzando en el desarrollo de una plataforma de información para el seguimiento y evaluación de los proyectos similar al SUIFP, los presupuestos de las entidades territoriales, especialmente en aquellas de menor tamaño y desarrollo institucional, no se cuenta con mecanismos para la toma de decisiones informadas, basadas en el desempeño. El DNP ha hecho grandes esfuerzos por construir Indicadores de Desempeño Integral de las entidades (IDI),[2] los cuales apoyan la toma de decisiones relacionadas con la asistencia técnica en materia financiera y la asignación de subsidios, contribuyen a la transparencia y a la identificación de buenas prácticas de gestión y generalmente califican el desempeño de las autoridades subnacionales, pero desde una perspectiva global, no de políticas o programas.

65. Vale la pena destacar el esfuerzo reciente del DNP por avanzar en el ejercicio de revisiones de gasto, con el auspicio de la Unión Europea, la Agencia de Cooperación Suiza y del Banco Mundial, siguiendo la metodología comúnmente utilizada en los países desarrollados. Con base en las revisiones ya realizadas para siete sectores (agricultura, inclusión social, salud, educación, transporte, comercio exterior y desarrollo económico y medio ambiente), el DNP está alimentando una plataforma de información por proyectos que resume de manera sistemática e individual el resultado de la revisión en términos de prioridad y desempeño físico y financiero, la cual se ha venido nutriendo con las revisiones adelantadas. Con ello, el DNP busca aportar elementos de análisis del desempeño de las entidades gestoras del presupuesto y a su vez que estas puedan contribuir al ejercicio presupuestal, que en Colombia

2 Indicador de Desempeño Integral (IDI) es un índice compuesto que mide las capacidades del gobierno local en la administración pública. El índice mide cuatro componentes: el porcentaje de cumplimiento de las metas del plan de desarrollo municipal (eficacia); la eficiencia de los municipios en materia de matrículas y calidad educativa, de afiliación subsidiada en vacunación y vacunación ampliada, y de la calidad del agua de los hogares; el cumplimiento de los requisitos de ejecución de presupuesto definidos en la Ley 715 de 2001, y la capacidad administrativa y fiscal.

ha tenido una orientación de arriba (Ministerio de Hacienda – DNP) hacia abajo (las agencias ejecutoras).

c) Ausencia de buenos sistemas de información por carencia de un sistema de clasificadores moderno

66. En adición a las barreras que persisten en Colombia para avanzar hacia la presupuestación por programas y basada en información sobre resultados, se hace indispensable contar con sistemas que permitan integrar y consolidar la información desde la fase de planeación hasta la de control y evaluación en todos los niveles de gobierno. La integración se logra con la implementación de un sistema sólido de clasificadores de presupuestos administrativos, funcionales, económicos y programáticos. Colombia ya comenzó a trabajar en este campo, pero aún presenta atrasos importantes.

67. Los clasificadores presupuestales son instrumentos normativos que agrupan los recursos y gastos siguiendo criterios que destacan algunos aspectos (unos comunes, otros diferenciados) de las operaciones de gobierno. Cada clasificador permite expresar un aspecto diferente de la gestión pública, como puede ser el tipo de bienes y servicios que está adquiriendo el Estado o la política pública a la que contribuye un determinado gasto. Al organizar y presentar todos los aspectos posibles de las transacciones públicas, los clasificadores presupuestales permiten el ordenamiento de la información, de tal forma que contribuye a la elaboración de las estadísticas fiscales y al análisis objetivo de las acciones ejecutadas por el sector público. Asimismo, facilitan la programación y ejecución del presupuesto, la integración con otros procesos de la gestión financiera pública (contabilidad, tesorería, crédito público y estadísticas), el análisis de los efectos de la acción del Estado y la fiscalización y el control general, tanto interno como externo.

68. Sin embargo, no es posible satisfacer todos los propósitos analíticos con una sola clasificación (FMI, 2014). Es decir, una sola tabla no puede contener todas las identidades de los conceptos que se quieren saber sobre los recursos públicos. Por ello existen diversas clasificaciones presupuestales que, incluso cuando se basan en criterios uniformes que garantizan su coherencia, responden a propósitos específicos. Para garantizar la comparabilidad, los clasificadores se basan en referentes internacionales. Las principales clasificaciones utilizadas son las siguientes:

- Institucional: ordena las transacciones de acuerdo a la estructura organizacional del sector público.
- Geográfico: clasifica la distribución espacial de las transacciones económico-financieras que se realizan a partir de la división política del país.
- Rubro y concepto: identifica, ordena, agrupa y presenta los ingresos públicos en función de los diferentes tipos, la base gravable o el origen del recurso.

- Económico: identifica la naturaleza económica de las transacciones; los ingresos se clasifican como ingresos corrientes, ingresos de capital y fuentes financieras.
- Objeto del gasto: ordena los bienes y servicios que se adquieren, las transferencias que se efectúan y la variación de activos y pasivos que muestra el sector público.
- Funcional: agrupa los gastos según los propósitos u objetivos socioeconómicos que persigue cada entidad.
- Programático: relaciona los recursos financieros con las acciones que lleva adelante el Estado para dar respuesta a las necesidades de la sociedad; se asignan recursos a cada una de las categorías programáticas del presupuesto (programa, proyecto, actividad y obra).
- Fuente de financiamiento: presenta los gastos según el tipo de recurso empleado para su financiamiento.

69. Por recomendación de la OCDE, un sistema sólido de clasificación presupuestaria debe incluir, aparte de una clasificación administrativa, económica y funcional de los gastos, una clasificación por programas que permita vincular los recursos que se utilizan con los resultados que se buscan.

70. El presupuesto de gastos en Colombia se clasifica y presenta en secciones presupuestales que distinguen, en cada una, los gastos de funcionamiento, el servicio de la deuda pública y los gastos de inversión. A su vez, los gastos de inversión se clasifican en programas y subprogramas.

71. Sin embargo, esta clasificación, que está vigente, no permite cubrir todas las necesidades de información, y tampoco garantiza la posibilidad de establecer una relación de equivalencias con el catálogo de cuentas contables, catálogo que actualmente está adoptando el país en armonía con los estándares fijados en las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP), y con la generación de las estadísticas de finanzas públicas, siguiendo el *Manual de estadísticas de finanzas p*úblicas de 2014.

72. De acuerdo con el Ministerio de Hacienda, entre las principales limitaciones asociadas a la ausencia de un sistema sólido de clasificadores están:

    a. Los gastos de inversión no están clasificados por objeto de gasto en el Presupuesto General de la Nación (PGN).

    b. Los gastos de funcionamiento están clasificados por objeto de gasto, pero estos no han sido diseñados para armonizar con los estándares internacionales.

    c. No hay uniformidad en las clasificaciones de los diferentes tipos de ingresos (nación, fondos especiales, recursos propios de los establecimientos públicos y rentas parafiscales).

d. El Estatuto Orgánico de Presupuesto no tiene un marco de definiciones, conceptos y convenciones para las clasificaciones del presupuesto (las definiciones del EOP son, en su gran mayoría, enumeraciones glosadas sin criterio claro).

e. Los reglamentos actuales del EOP presentan algunas cuentas sin suficiente detalle para visualizar elementos de diferente naturaleza económica.

f. Los mismos clasificadores no son utilizados en todas las etapas del proceso presupuestal.

73. Es importante anotar que, en respuesta a estas limitaciones, el Gobierno ha venido trabajando en un proyecto de reforma al sistema de clasificadores vigentes, un avance que permitirá consolidar información presupuestal y facilitará la integración del presupuesto y la contabilidad. Asimismo, con la modificación al Decreto 1068 de 2015, el nuevo Catálogo de clasificación presupuestal, que combina criterios jurídicos, económicos y administrativos, asegurará el nivel de detalle requerido para armonizar la información presupuestal con estándares internacionales. En detalle, la reforma planteada integra las clasificaciones administrativa, económica, funcional, geográfica, sectorial (agrupa entidades ejecutoras de acuerdo a actividades misionales relacionadas), programática, según unidad ejecutora, fuente de financiación, situación de fondos (identifica si el flujo de recursos se hace o no a través de la Tesorería Nacional), recursos (establece la fuente de financiación), formación de activos (determina si la partida corresponde a formación de capital) y clasificación central de productos (caracteriza de manera detallada los bienes y servicios producidos).

74. Si bien la propuesta de reforma de los clasificadores constituye un avance significativo, la tarea tomará tiempo y todavía falta establecer algunas condiciones que aseguren su buen funcionamiento, entre ellas: i) la creación de un administrador central del sistema de clasificadores; ii) la implementación de los clasificadores en los sistemas informáticos, de tal forma que sea posible contar, automáticamente, con las diferentes clasificaciones de ingreso y gasto público mediante procedimientos que no impliquen cargas adicionales a las entidades ejecutoras; lo anterior, mediante la introducción de una clave presupuestal que permita la codificación extensiva de los clasificadores requeridos. Todo esto con el fin de asegurar la trazabilidad de los registros y su aprovechamiento en cada una de las fases de la gestión financiera pública; iii) para asegurar que la información presupuestal de las entidades territoriales y de las empresas se pueda comparar con la nacional, los clasificadores deben estar armonizados.

75. Cabe señalar que estos esfuerzos del Gobierno se vienen dando en el contexto de la separación entre presupuestación de funcionamiento e inversión, cuyas desventajas se han resaltado atrás.

2. Ineficiencia de algunos mecanismos de "escape" a la rigidez que impone el principio de anualidad del presupuesto

76. De acuerdo con el principio de anualidad del presupuesto (Artículo 346 de la Constitución, Artículo 8 de la Ley 819 y Artículo 14 del EOP), la preparación y elaboración del presupuesto general de la nación y de las entidades territoriales deberá sujetarse a los correspondientes marcos fiscales de mediano plazo, de manera que las apropiaciones presupuestales puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente. El año fiscal comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. De esta manera, los gastos autorizados en un presupuesto deben ejecutarse en el mismo año en el que se aprobó tal presupuesto. Los recursos pueden quedar bajo la figura de reserva presupuestal, aunque se han impuesto limitaciones, por lo que las entidades, en muchos casos, terminan teniendo pérdidas de apropiación o recurren a mecanismos que escapan al sistema presupuestal.

77. En la práctica, para poder ejecutar una apropiación del presupuesto, deben cumplirse los siguientes procedimientos y pasos: obtener el Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP), adelantar los trámites para la adjudicación del contrato y obtener el registro presupuestal para luego proceder al gasto de los recursos. Estos trámites toman tiempo y, si surgen imprevistos, pueden demorar aún más. En muchos casos, los trámites quedan listos faltando unos pocos meses para que finalice la vigencia, de manera que resulta difícil ejecutar la apropiación en su totalidad en lo que queda del año y no necesariamente por demoras asociadas con la capacidad de ejecución de la agencia sino con el proceso administrativo de apropiación de recursos.

78. Adicionalmente, algunos proyectos, como los de infraestructura, toman más de una vigencia para su ejecución completa. Esto sucede en Colombia y en todos los países, por lo que es preciso tener en cuenta figuras o mecanismos que permitan la ejecución plurianual de algunos gastos.

79. En Colombia se pueden hacer varias excepciones al principio de ejecución anual del presupuesto, cosa que ocurre, por ejemplo, con las vigencias futuras. Señalemos además que las entidades vienen haciendo un mayor uso de la figura de fiducia pública/patrimonios autónomos y de la constitución de fondos especiales, que por normatividad propia escapan a la del proceso presupuestal.

a) Vigencias futuras

80. Las vigencias futuras son un instrumento de programación presupuestal plurianual que compromete espacios de gasto público con anterioridad a la aprobación por parte del Congreso de la república de la ley anual de apropiaciones y, por tanto,

preasigna recursos públicos que, en su momento, deberán destinarse exclusivamente a la financiación de proyectos, teniendo en cuenta la restricción de recursos de corto plazo. Existen tres tipos de vigencias futuras que comentamos a continuación:

a. *Vigencias futuras ordinarias:* las entidades que hacen parte del presupuesto pueden, en ciertas condiciones, asumir obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso, y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de las vigencias sin que se supere el periodo de gobierno. Para que pueda aprobarse una vigencia futura ordinaria, debe contarse con un 15% de disponibilidad presupuestal en el año en que se está solicitando la autorización, es decir, debe existir una apropiación en el presupuesto de la vigencia que permita dar inicio a la contratación. A manera de ejemplo, la ejecución de un contrato anual del servicio de vigilancia o aseo, cuya firma e inicio ocurre en junio, puede facilitarse a través de la figura de una vigencia futura ordinaria. En la vigencia actual la apropiación correspondiente equivale a la mitad del monto del contrato y se programa una vigencia por el restante para el año siguiente. Esta figura es usual y muy utilizada con el fin de facilitar la ejecución plurianual de algunos gastos.

b. *Vigencias futuras extraordinarias*: estas permiten comprometer presupuestos de vigencias futuras y se otorgan para proyectos de inversión de gran envergadura en infraestructura, energía, telecomunicaciones y defensa. Para programar una vigencia futura extraordinaria, el proyecto en cuestión debe ser declarado de *importancia estratégica* por el Consejo de Política Económica y Social (Conpes) y contar con aval fiscal del Consejo de Política Fiscal (Confis). Nótese que, a diferencia de la vigencia futura ordinaria, el proyecto no tiene que comenzar a ejecutarse en la vigencia en curso, y puede abarcar varios periodos de gobierno.

c. *Vigencias futuras - Asociaciones Público Privadas (APP)*: estas vigencias amparan la realización de proyectos que vinculan capital privado, superiores a 6.000 SMLMV, a un plazo máximo de 30 años. Requieren aprobación del Confis, previo concepto favorable del ministerio del ramo y del registro en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional. El Conpes, previo concepto del Confis, define el límite anual de autorizaciones para comprometer estas vigencias futuras.

81. Cualquiera que sea el tipo de vigencia futura, su aprobación debe ser coherente con los techos del Marco Fiscal de Mediano Plazo y con el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

82. A junio de 2017 se habían comprometido $87 billones (de 2017) en vigencias futuras para el periodo 2018-2040. El 69.8% de las vigencias futuras autorizadas co-

rresponde a APP, el 18.4% a ordinarias y el 11.8% a extraordinarias. La creciente importancia de las vigencias futuras extraordinarias y APP, desde finales de la década pasada, principalmente para obras de infraestructura de transporte, ha sido motivo de controversia. Por un lado, resulta claro que comprometer presupuesto de vigencias de periodos subsiguientes de gobierno reduce el margen de maniobra de futuras administraciones en la asignación de recursos. En otras palabras, aumenta el grado de inflexibilidad del presupuesto a futuro en un rubro que se caracterizaba por tener menor rigidez. Pero por otro lado, se ha reconocido que las vigencias futuras extraordinarias y para el pago de concesiones ha sido un mecanismo de plurianualidad que ha permitido programar y realizar obras de infraestructura de transporte de gran envergadura y así reducir el rezago que en esta materia presenta el país.

83. Si bien figuras como estas son razonables para garantizar la seguridad contractual en proyectos de largo plazo, los países más maduros en materia del proceso presupuestal no las tienen. Por ejemplo, en el caso de Chile, la ley de presupuesto es muy corta y aprueba montos globales para los principales agregados totales y por sector. Es de anotar también que, en ese país, no existe el Plan Nacional de Desarrollo. Los contratos, además, hacen explícito que la apropiación de recursos en vigencias siguientes dependerá de la disponibilidad presupuestal en su momento. Esa forma de presupuestar da más flexibilidad a los gerentes o ejecutores para reasignar recursos entre distintas categorías de gasto. Es importante señalar que esto ocurre en un contexto de seguridad económica y jurídica muy estable. En particular, nunca se ha presentado un incumplimiento en contratos plurianuales (Arellano, 2017).

84. En Colombia sucede todo lo contrario. El Plan Nacional de Desarrollo y el presupuesto anual listan proyecto por proyecto en su anexo (que es parte integral de la ley), y las vigencias futuras se asignan a proyectos específicos. El detalle presupuestal resta flexibilidad y el caso de Chile muestra que, si el país tiene claro cuáles son los proyectos importantes, en última instancia no se necesitaría de figuras como las vigencias futuras que, si bien permiten escapar al principio de anualidad y generan seguridad a los contratos, también introducen inflexibilidades en el presupuesto de inversión.

85. En el caso del esquema de vigencias futuras para APP debe anotarse que, en muchos casos, se puede estar usando el esquema para respaldar obligaciones del Estado que se vuelven ciertas (no contingentes) en algún momento previo al pago correspondiente. Para esos casos sería más transparente constituir una deuda explícita en ese momento.

b) Fiducias, encargos fiduciarios, patrimonios autónomos y otros fondos

86. Muchas entidades oficiales recurren a la creación de patrimonios autónomos o fiducias públicas en entidades financieras o de fondos, lo cual les permite eludir las rigideces que implica el proceso presupuestal, incluidos el principio de anualidad y el conjunto de normas de contratación pública (Ley 80 de 1993). De esta manera, los recursos girados por la nación o las entidades territoriales a través de mecanismos financieros como estos escapan al régimen presupuestal y al régimen de contratación estatal y de compras públicas, de modo que pueden ejecutarse de forma más flexible.

87. El uso del contrato de fiducia pública ha originado varias discusiones. La primera, si los recursos que ejecutan los fiduciarios en desarrollo de los contratos de fiducia constituidos por las entidades estatales son o no recursos públicos. La segunda, si el contrato de fiducia es utilizado simplemente como mecanismo para no cumplir con los procedimientos relativos a la selección de contratistas. La tercera, si el contrato de fiducia es una forma de diluir la responsabilidad de la administración pública en la ejecución del presupuesto generando costos adicionales. Una cuarta discusión es si la fiducia se convierte en una herramienta para superar las restricciones de las normas presupuestales al permitir la ejecución de recursos en varias vigencias sin acudir a las vigencias futuras (Zuleta, 2017).

88. Este tipo de figuras constituyen "escapes" o elusiones al proceso presupuestal en todas sus etapas. Primero, porque impiden el seguimiento del uso de los recursos y la evaluación de desempeño del gasto que se realiza con los mismos. En efecto, cuando la nación gira a un patrimonio autónomo un monto de recursos determinado, este monto queda registrado en el SIIF como ejecutado al 100%. Una vez en el patrimonio o fiducia relevante, dichos recursos comienzan a ejecutarse con el objeto para el cual fueron creados. No obstante, debido a que se argumenta que su manejo se rige por el derecho privado, a pesar de ser recursos públicos, en principio no tienen la obligación de proveer información y por lo tanto no se puede rastrear la asignación y ejecución de los mismos ni los resultados obtenidos con ellos. En adición, introducen limitaciones a la ejecución y control del gasto público en la medida en que no están obligados a utilizar el sistema de compras públicas (Zuleta, 2017).

89. Muchos de los fondos especiales que se nutren con contribuciones parafiscales (por ejemplo, los múltiples fondos del sector agropecuario) no hacen parte del Presupuesto General de la Nación, por lo cual escapan al seguimiento de su asignación, uso y evaluación de resultados.

c) Limitaciones prácticas del Marco de Gasto de Mediano Plazo como instrumento de plurianualidad

90. Desde la implementación del MGMP ha cambiado la dinámica de programación del gasto público de mediano plazo. Esto ha sido así porque ha aumentado la intervención de las entidades ejecutoras, tanto en la definición de la distribución de la restricción presupuestaria en techos de gasto sectorial, como en la búsqueda de alternativas de financiamiento que pueden hacer que se amplíe el espacio factible de gasto público. Ello en principio es positivo, pero como se comenta a continuación, la forma cómo en la práctica se distribuyen esos techos ha inflexibilizado la programación fiscal.

91. El MFMP define un techo de gasto para el año siguiente que es compatible con la meta de regla fiscal para esa vigencia. También determina techos de gasto indicativos para las nueve vigencias fiscales posteriores. Con base en estos, el Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación y las entidades ejecutoras proceden a distribuir los techos indicativos entre los diferentes sectores del gasto para los próximos cuatro años en el MGMP. Al introducir este mecanismo de programación plurianual, la intención era que las entidades tuvieran una idea del monto de gasto en que podrían incurrir, en las circunstancias macroeconómicas consideradas en el marco fiscal del año en curso, y pudieran hacer una planeación más eficiente de su gasto de funcionamiento y sus programas de inversión.

92. Si bien tiene justificación que el MGMP indique los niveles por debajo de los cuales no se reduciría el gasto público de los diferentes sectores, facilitando la planeación sectorial de mediano plazo, la práctica ha llevado a que estos pisos de gasto hayan ido aumentando hasta que en el agregado igualan los techos indicativos globales, dejando muy poco espacio para la inclusión de nuevos programas o para la orientación de recursos públicos a nuevas necesidades.

3. Inflexibilidad de la gestión, generada por el exceso de normatividad presupuestal y de procesos que se deben cumplir

93. El sistema presupuestal colombiano es excesivamente reglamentado y tiene un elevado énfasis procedimental. La labor de quienes formulan y ejecutan el presupuesto se hace ineficiente, pues con frecuencia deben dar prioridad a tareas administrativas orientadas a cumplir la reglamentación y evitar sanciones por parte de los organismos de control, en vez de dedicar mayor tiempo a asignar, ejecutar y supervisar eficientemente los recursos públicos.

94. La experiencia internacional indica que, dentro de los recursos asignados a un mismo programa, es deseable una mayor flexibilidad para reasignar recursos entre diferentes partidas individuales de funcionamiento y proyectos específicos de inversión. Ello con el fin de centrar los recursos en las mejores oportunidades, lograr mayor eficacia

y eficiencia y promover que los gerentes se hagan más responsables de sus gastos. Esa flexibilidad debe otorgarse con cautela, manteniendo un control cercano sobre algunos rubros, como por ejemplo, los servicios de consultoría, la contratación de asesores, los servicios públicos y los viajes oficiales, que son propensos al mal manejo y a la interferencia política. Cuando se trata de presupuestación por programas, hasta en los países más avanzados existen estos controles (Banco Mundial, 2013).

95. En Colombia, los ejecutores tienen una flexibilidad muy limitada para reasignar recursos a diferentes partidas individuales dentro de un mismo programa. Esto obedece al proceso de aprobación del presupuesto existente. Aunque la ley del presupuesto se aprueba por secciones y según grandes rubros de gasto de funcionamiento agregado, el servicio de la deuda y los programas y subprogramas de inversión pública, las partidas específicas, desagregadas con un alto nivel de detalle, quedan consignadas en los anexos de esta ley que, como se mencionó más arriba, hacen parte integral de la misma.

IV. Recomendaciones

96. Teniendo en cuenta el diagnóstico presentado en la sección anterior, la Comisión recomienda adoptar medidas tendientes a lograr un proceso presupuestal más eficiente y eficaz. Entre estas, la Comisión destaca las siguientes:

a. Reducir la fragmentación del proceso presupuestal y transitar hacia un presupuesto de funcionamiento e inversión unificado por programas en el que haya mayor agilidad y responsabilidades para los gerentes y ejecutores, todo ello bajo un esquema de controles que desestimulen las malas prácticas en su ejecución. Para que esto funcione, la ley de presupuesto debe enfocarse en la aprobación de los rubros agregados por programas y regiones. Es decir, para que la flexibilidad acotada que se otorga a los ejecutores se traduzca en ganancias en eficiencia, el anexo detallado de la ley de presupuesto debe dejar de ser parte integral de la misma.

b. Hacer una revisión y evaluación de las inflexibilidades que generan las rentas de destinación específica y los gastos provenientes de mandatos de ley en el presupuesto, y adoptar las decisiones pertinentes en cada caso.

c. Instaurar mecanismos institucionales que le permitan al Gobierno, al Congreso, a las cortes y jueces (y a la sociedad en general) conocer cuantificaciones del costo que tienen las diferentes decisiones con implicaciones de gasto, cuando quiera que estas se están discutiendo o decidiendo.

d. Reducir los fondos extrapresupuestarios que, si bien generan mayor flexibilidad en el uso de los recursos, no permiten hacer seguimiento, evaluación y control de su asignación y ejecución, debido a que no tienen la obligación de proveer información y escapan al sistema de compras y contratación pública. Paralelamente, para desincentivar la utilización de estos mecanismos ineficientes, se deben ajustar los mecanismos de planeación y ejecución plurianual existentes.

e. Reformar el Sistema General de Regalías.

97. A continuación se esbozan algunas medidas concretas que permitirían alcanzar estos objetivos.

A. Unificar el proceso presupuestal de funcionamiento e inversión en una sola entidad y reducir la fragmentación con los demás presupuestos

98. Resulta necesario incluir mecanismos de presupuestación que permitan una visión integrada de las necesidades de gasto de inversión nacional y regional, y las diferentes fuentes de recursos que pueden financiarlas, como los de regalías y del Sistema General de Participaciones (SGP), entre otros.

99. La unificación del presupuesto de funcionamiento e inversión requiere un cambio institucional en el que haya una sola unidad presupuestaria, fusionando las competencias de la dirección de presupuesto del MHCP y del DNP. Una dirección de presupuesto unificada permitiría un tránsito más ágil hacia la adopción de un esquema de presupuestación por programas (ver más adelante).

B. Transitar hacia un esquema de presupuestación por programas

100. Una presupuestación por programas exige una mayor justificación para la asignación de recursos, ya que se fundamenta en las prioridades y objetivos de política y en los resultados del gasto, y no en criterios puramente incrementales. Ello permite vincular los recursos asignados con objetivos medibles y facilita la evaluación para así tener mejores criterios de planeación y presupuestación en los periodos subsiguientes.

101. En un esquema de presupuestación por programas es preciso dar mayor agilidad a los ejecutores del presupuesto para que estos puedan hacer reasignaciones de recursos en sus presupuestos de gasto, con el fin de producir mayor transparencia, eficiencia y eficacia en el uso de los recursos. Esa mayor agilidad y la asignación basada en resultados hace más responsables a los ejecutores en la búsqueda del objetivo que se persigue. En otras palabras, es preciso devolver la gestión financiera de los recursos al gerente-ejecutor. De la evaluación de su gestión va a depender que el programa reciba asignaciones presupuestales futuras o que este se ajuste para obtener los resultados esperados. Por otra parte, se requiere simplificar la ley de presupuesto, llevándola a la discusión y aprobación de los grandes rubros de gasto de cada programa.

102. Sin embargo, ese tránsito debe hacerse gradualmente. El diseño de un programa de gasto, para ser considerado como tal, debe cumplir elevados requisitos, de manera que su ejecución permita la obtención de los resultados perseguidos en línea con las prioridades de gobierno.

103. La formulación de programas es una labor de planeación que debe hacer el DNP, en coordinación con las entidades sectoriales y territoriales involucradas en cada programa.

C. Integrar los sistemas de información y avanzar hacia un sistema de clasificadores moderno

104. El tránsito hacia un esquema de presupuestación por programas exige integrar los sistemas de información de gestión presupuestal, avanzar rápidamente hacia un sistema de clasificadores presupuestales moderno, ceñido a los estándares internacionales y otorgar mayor agilidad a los ejecutores para que puedan hacer reasignaciones de recursos en sus presupuestos de gasto, con el fin de producir mayor transparencia, eficiencia y eficacia. El nuevo sistema de clasificadores presupuestales debe quedar consignado en una ley.

105. Este sistema de clasificadores deben adoptarlo todos los órdenes de gobierno, el sistema de regalías, la Contraloría y la Contaduría, de manera que el sistema cubra las cinco fases del proceso presupuestal. Con dicho propósito, el nuevo sistema de clasificadores presupuestales debe quedar consignado en una ley.

i. Si todos los niveles de gobierno adoptan un sistema programático, es posible rastrear y evaluar la ejecución de recursos de todas las entidades involucradas en el programa y todas las fuentes de recursos que lo financian, reduciendo las duplicidades y fragmentaciones del presupuesto, a la vez que se protege la autonomía que cada nivel de gobierno tiene en su ejercicio presupuestal.

ii. El control al buen uso de los recursos por parte de la Contraloría, lo mismo que la capacidad de evaluación y seguimiento por parte del DNP y de los ministerios y entidades involucradas en cada programa, se facilita con un sistema de clasificadores moderno.

iii. El Gobierno emitió recientemente la normatividad que permite avanzar con este objetivo. Su implementación debe darse en el corto plazo y es indispensable definir aspectos adicionales como el administrador del sistema y la adecuación de las plataformas tecnológicas que faciliten una operación ágil del sistema por parte de todos los actores involucrados en todas las etapas del proceso presupuestal.

D. Evaluar la justificación y los resultados de las rentas de destinación específica y de los demás gastos inflexibles determinados por ley

106. En el periodo de gobierno, el DNP evaluará la justificación y los resultados de las rentas de destinación específica y de los demás gastos inflexibles determinados por

leyes existentes. De igual manera, la Comisión propone que, en igual plazo, se evalúe la justificación de la asignación de recursos mediante los denominados fondos parafiscales de productos agropecuarios y se revise la justificación y prolongación de créditos tributarios concedidos mediante leyes anteriores. El gasto tributario comprende la recaudación que se deja de percibir como producto de la aplicación de normas, franquicias o regímenes impositivos especiales para promover un determinado sector, actividad, región o agente de la economía.

107. Las rentas de destinación específica y los gastos determinados por leyes que se renueven después de dicho análisis, y aquellos que justificadamente se crea que deben continuar, deben evaluarse periódicamente y establecerse por períodos de máximo cuatro años renovables. Se recomienda adoptar este mismo procedimiento para los fondos parafiscales y las nuevas disposiciones que impliquen gastos tributarios. Lo anterior requiere facultar al Gobierno en el Estatuto Orgánico de Presupuesto para que pueda actuar sobre las rentas de destinación específica y los gastos determinados por leyes a través de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

E. Reformar el Sistema General de Regalías

108. Reformar el sistema general de regalías con el propósito de: (i) eliminar las inflexibilidades provenientes de los porcentajes de destinación específica establecidos en las normas constitucionales; (ii) integrar sus recursos con los de la nación y los de las entidades territoriales en un sistema conjunto de planeación, programación y ejecución del gasto de inversión con un impacto en las regiones; (iii) permitir que los recursos de las regalías puedan financiar pagos de deudas territoriales referentes, entre otros asuntos, a salud, pensiones y fallos judiciales adversos; (iv) revisar los porcentajes de regalías que reciben los municipios productores, cuyo bajo nivel ha eliminado el incentivo para el apoyo local a proyectos mineros y petroleros; (v) establecer normas que incentiven la financiación de proyectos significativos y que impidan la atomización de los recursos.

F. Crear un consejo fiscal consultivo, independiente y técnico

109. Al igual que ocurre en otros países, se recomienda crear un consejo fiscal consultivo, independiente del Gobierno y de los grupos políticos, altamente técnico, que se encargue de analizar y cuantificar los costos de las iniciativas de gasto contenidas en los proyectos de ley, en las decisiones de las cortes y de los jueces, y dé cuenta de ello a la sociedad. Este consejo también estaría encargado de hacer un juicio y seguimiento crítico del MFMP y de la política fiscal y presupuestal. Se recomienda estudiar la posibilidad de que este consejo sirva como secretaría técnica del comité de regla fiscal.

110. Sustentado en un concepto del consejo fiscal que demuestra que un proyecto de ley es insostenible fiscalmente, el Gobierno tendría la posibilidad de vetar dicho proyecto. Lo anterior puede requerir de una reforma constitucional.

111. Se propone crear un equipo económico en la Corte Constitucional que analice el impacto sobre las finanzas públicas que las decisiones de las cortes podrían tener.

G. Fortalecer el carácter estratégico del Plan Nacional de Desarrollo

112. Recuperar el papel estratégico del Plan Nacional de Desarrollo. Este debe concentrarse en los temas centrales y eliminar la posibilidad de incluir cambios o sustentos de ley sobre temas que no mantengan unidad de materia con sus prioridades y objetivos. En este contexto, se debe fortalecer la capacidad de planeación y programación del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

H. Las partidas regionales asignadas en el presupuesto deben ser discutidas con las bancadas regionales y evaluadas técnicamente

113. Todos los proyectos regionales, para ser incluidos en el presupuesto, deben ser discutidos ampliamente con todos los miembros regionales de las bancadas y acompañar el proceso con publicidad y difusión. En cualquier caso, todos los proyectos de inversión deben ser evaluados técnicamente.

I. Ajustar los mecanismos de plurianualidad del presupuesto

114. Se sugiere estudiar la forma como el MGMP funciona en otros países. En general, el arreglo más común consiste en asegurar los recursos de los programas en curso para las tres o cuatro vigencias siguientes, y el espacio entre ese monto y el techo de gasto compatible con el MFMP se deja libre para acomodar nuevas necesidades y programas.

115. Con la flexibilidad para reasignar entre partidas y las mejoras al mecanismo plurianual del presupuesto, se eliminarán los incentivos a crear mecanismos que escapan al proceso presupuestal. Mientras ello ocurre, todos los recursos manejados a través de patrimonios autónomos, fondos especiales y fondos nutridos con recursos parafiscales no incluidos en el presupuesto deben obligatoriamente transmitir la información en los mismos términos y condiciones que lo exige el sistema presupuestal. Asimismo, la adquisición de bienes y servicios realizada a través de esos mecanismos debe cumplir con los criterios de transparencia del sistema general de contratación y compras públicas.

116. Reconociendo la contribución de la figura de vigencias futuras para poder involucrar al país en proyectos de gran valor y tiempo de maduración, se recomienda establecer por ley límites normativos a su monto para acotar la capacidad del Gobierno de introducir por esta vía inflexibilidades en presupuestos futuros. Asimismo, resulta importante que, en aras de la transparencia, las vigencias futuras asociadas con APP, una vez queden en firme, se contabilicen fiscalmente como deuda pública explícita.

Referencias

Apolinar, N. (2013). *Las órdenes de tutela frente a la falta de disponibilidad presupuestal de las entidades estatales: Análisis en perspectiva constitucional*. (Tesis de maestría en Derecho). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá D.C., Colombia.

Arellano, J. P. (2006). Del déficit al superávit fiscal: razones para una transformación estructural en Chile. *Estudios Públicos*, 101.

Arellano, J. P. (2017). *Anotaciones sobre el proceso presupuestal colombiano*. Documento elaborado para la Comisión del Gasto y la Inversión Pública. Mimeo.

Banco Mundial. (2013). *Oportunidades para la reforma de la gestión del presupuesto en Colombia*. Documento preparado para el Gobierno de Colombia por la Unidad del Sector Público y de Gobernanza para América Latina y el Caribe.

Colombia. Corte Constitucional. (1993). *Sentencia C-057 de 1993: Ley de honores, apropiaciones del gasto público y rentas de destinación específica. M.P. Simón Rodríguez Rodríguez.* Bogotá D.C.: Corte Constitucional.

Colombia. Corte Constitucional. (1994). *Sentencia C-490 de 1994: Principio de anualidad, ley orgánica de presupuesto-cobertura, ley de presupuesto-unidad de materia, principio de iniciativa legislativa. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.* Bogotá D.C.: Corte Constitucional.

Colombia. Corte Constitucional. (1995). *Sentencia C-343 de 1995: Iniciativa legislativa para el gasto público. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.* Bogotá D.C.: Corte Constitucional.

Colombia. Corte Constitucional. (2007). *Sentencia C-502 de 2007: Estudio de impacto fiscal en proyecto de ley que decreta gasto público, Ministerio de Hacienda y Crédito P*úblico en proyecto de ley que decreta gasto público. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá D.C.: Corte Constitucional.

Colombia. Corte Constitucional. (2009). *Sentencia C-290 de 2009: Control de constitucionalidad de objeción presidencial a proyecto de ley que ordena gasto. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.* Bogotá D.C.: Corte Constitucional.

Colombia. Corte Constitucional. (2015). *Sentencia C-492 de 2015: Potestad del legislador para gravar rentas de trabajo, con fundamento en el deber ciudadano de contribuir con el financiamiento de gastos públicos en un Estado social de derecho/ Cálculo de la renta gravable alternativa para empleados, obtenida de los sistemas IMAN e IMAS-PE. M.P. María Victoria Calle Correa.* Bogotá D.C.: Corte Constitucional.

Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria. (2015). *Informe final al ministro de Hacienda y Crédito Público*. Bogotá D.C., Colombia: diciembre.

Constitución Política de Colombia [Const.] (1991). Artículo 154 [Título VI]. 2da Ed. Legis.

Constitución Política de Colombia [Const.] (1991). Artículo 346 [Título XII]. 2da Ed. Legis.

Constitución Política de Colombia [Const.] (1991). Artículo 350 [Título XII]. 2da Ed. Legis.

Clavijo, S. (2001). Fallos y fallas de las altas cortes: el caso de Colombia 1991-2001. *Borradores semanales de Economía del Banco de la República, 173.* Recuperado de: http://www.banrep.gov.co/es/borrador173

Departamento Nacional de Planeación. (2003). Reforma al Estatuto Orgánico de Presupuesto. (Documento Conpes 3252). Bogotá D.C., Colombia: DNP.

Estatuto Orgánico de Presupuesto. (Decreto 111 de 1996). *Estatuto Orgánico de presupuesto.* Artículo 14 [Título II], 1996, 15, Enero.

Estatuto Orgánico de Presupuesto. (Decreto 111 de 1996). *Estatuto Orgánico de presupuesto.* Artículo 41 [Título V], 1996, 15, Enero.

Fondo Monetario Internacional. (2014). *Manual de estadísticas de finanzas p*úblicas. Recuperado de: https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/GFSM_2014_SPA.pdf

Kalmanovitz, S. (26 de octubre de 1998). Los efectos económicos de la Corte Constitucional. En Corporación Centro de Estudios Constitucionales (Presidencia), *Foro Corporación Centro de Estudios Constitucionales.* Ponencia llevada a cabo en el foro organizado por la Corporación Centro de Estudios Constitucionales, Colombia.

Ley de responsabilidad y transparencia fiscal. (Ley 819 de 2003). *Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones,* 2003, 9, Julio.

Marcel, M., Guzmán, M. y Sanginés, M. (2014). Presupuestos para el desarrollo en América Latina. *Banco Interamericano de Desarrollo*. Recuperado de: http://services.iadb.org/wmsfiles/products/Publications/38570697.pdf

Montenegro, A. (2007). Los nuevos planes de desarrollo. *Debates de Coyuntura Económica y Social de Fedesarrollo*, 67.

OECD. (2014). *Draft Recommendation of the OECD Council on the principles of Budgetary Governance*. Public Governance and Territorial Development, OECD, París, Francia.

Robinson, M. y Last, D. (2009). A Basic Model of Performance-Based Budgeting. *Technical notes and Manuals*, Fiscal Affairs Department, IMF. Recuperado de: https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0901.pdf

Rojas-Cabeza, A. J. (2013). Alcance y aplicación del concepto de gasto público social en el ordenamiento jurídico colombiano. *Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia* (DIXI), *12*(17). Recuperado de: https://revistas.ucc.edu.co/index.php/di/article/view/638

Uprimny, R. (2000a). Justicia constitucional, derechos sociales y economía: Un análisis teórico y una discusión de las sentencias de Upac (I parte). *Revista Pensamiento Jurídico de la Universidad Nacional de Colombia,* No. 13.

Uprimny, R. (2000b). Justicia constitucional, derechos sociales y economía: Un análisis teórico y una discusión de las sentencias de Upac (II parte). *Revista Pensamiento Jurídico de la Universidad Nacional de Colombia*, No. 14.

Zuleta, M. M. (2017). *El sistema de compras públicas en Colombia*. Nota presentada a la Comisión del Gasto y la Inversión Pública. Mimeo.

Capítulo 3

El empleo público en Colombia y su relación con el gasto: aspectos generales y recomendaciones

I. Introducción

1. **El empleo público es el medio a través del cual el Estado cumple sus finalidades de provisión de bienes y servicios**. Mediante un sistema eficiente de gestión pública, la posibilidad de que las políticas públicas se diseñen y ejecuten de manera continua y coordinada entre los diferentes sectores de la administración pública y en los diferentes territorios del país se hace viable (Camargo, Ortiz y Márquez , 2016).

2. Los países, especialmente las economías emergentes, están sujetos a presiones constantes derivadas del aumento en la demanda de servicios y de la necesidad de mayores inversiones en bienes públicos. De acuerdo con la evidencia histórica, que dio paso a la reconocida ley de Wagner (Diamond, 1977), **el gasto público tiende a aumentar como proporción del PIB a medida que los países se desarrollan, reflejando la creciente demanda de servicios públicos,** como educación y salud. Es decir, los gastos tienden a aumentar como proporción del ingreso del país. Esta relación también genera un incremento de las compensaciones a los empleados públicos, que debería ir acompañada de una profesionalización de la administración pública.

3. **Buena parte de ese aumento del gasto debe corresponder a la remuneración por una mayor productividad de la fuerza laboral del Estado.** Esta mayor productividad debe ser el resultado del aumento del capital humano, así como de la incorporación de las tecnologías de la información y las comunicaciones al trabajo de los servidores públicos. Solo así, el Estado puede garantizar la prestación de un volumen creciente de servicios a los ciudadanos.

4. **El tamaño y la estructura del empleo público deben ser consecuentes con la provisión efectiva de los bienes y servicios públicos**. De acuerdo con eso, la prestación

eficiente de los servicios públicos requiere cierta flexibilidad para ajustar, hacia arriba o hacia abajo, el tamaño y la composición del empleo con el fin de alcanzar los objetivos políticos y fiscales (IMF, 2016). Las crecientes inflexibilidades presupuestales no solo refuerzan la tendencia al aumento de la remuneración de los empleados del Gobierno como proporción del PIB, sino que tienen importantes implicaciones fiscales y macroeconómicas.

5. **Las cifras disponibles sobre empleo público en Colombia están fragmentadas y pueden no estar revelando su verdadera dimensión.** Existe una subestimación derivada de diferentes formas de contratación y fuentes de financiación del empleo público. Se destaca en particular la proliferación de los contratos de prestación de servicios, que permite que un porcentaje importante de los empleos se registren en el rubro de transferencias o inversión y no en servicios personales, para eludir los límites de la Ley 617 de 2000.[1]

6. Aunque uno de los mayores avances de la Constitución de 1991 fue la determinación del principio de meritocracia como pilar básico del empleo público, **Colombia tiene en la práctica un sistema de empleo público con poca referencia al mérito**. El sistema de carrera administrativa no obedece a criterios de mérito y no existen mecanismos de evaluación que efectivamente incentiven a los mejores funcionarios y que permitan desvincular a quienes no cumplen en forma eficaz con sus tareas.

7. Los problemas más importantes respecto del gasto público en servicios personales se podrían clasificar en dos grupos: (i) inequidad en los beneficios salariales y prestacionales entre los servidores públicos, derivada de diferentes regímenes salariales, así como de las negociaciones colectivas con los diferentes grupos; y (ii) indexación de los aumentos salariales del sector público a variables (como el aumento del salario mínimo o la presión sindical) que no reflejan la productividad ni el esfuerzo realizado por cada empleado.

8. Por consiguiente, es necesario que el Estado, en cabeza del Gobierno Nacional, tome medidas que permitan mejorar la gestión del talento humano vinculado a la administración pública, propendiendo por la eficiencia y eficacia en la provisión de los bienes y servicios públicos, pero garantizando la solidez de las finanzas públicas en el mediano plazo.

1 Este tema se desarrolla en el capítulo 2, sobre proceso presupuestal.

II. El gasto y la administración pública. Elementos básicos del diagnóstico

A. Tamaño del empleo público y remuneración

9. **El gasto en sueldos y salarios del Gobierno constituye una parte importante del gasto público en la mayoría de países.** En promedio, la compensación de empleados públicos varía entre el 10.2% del PIB en las economías avanzadas y el 7.4% del PIB en las economías de ingreso bajo. Los países emergentes están entre estos dos grupos, con el 9.4% (IMF, 2016).

10. **En Colombia no es tarea fácil identificar el gasto que se destina al pago de la nómina (empleados y contratistas), así como el número de servidores públicos. Determinar el verdadero tamaño de ese gasto, en consecuencia, no es posible.**

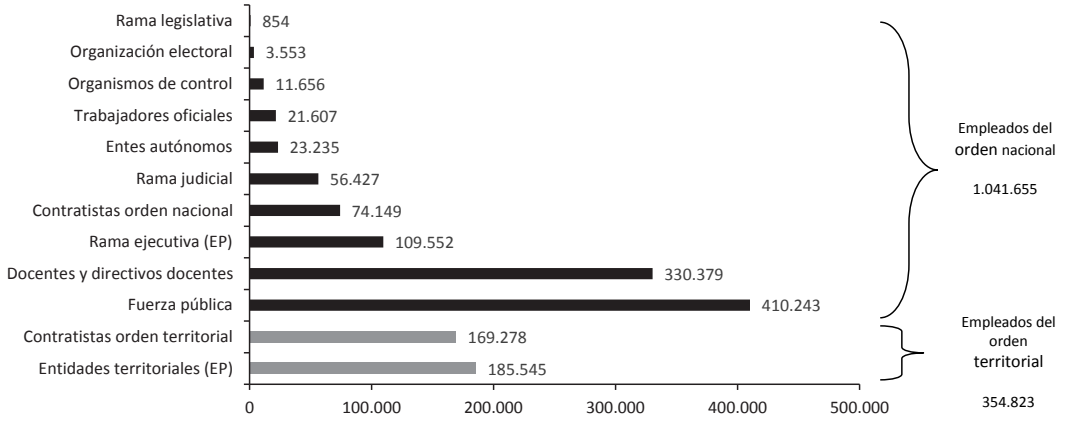
11. Mientras que el número de entidades públicas es fácil de calcular (6.432), dado que su creación en el orden nacional debe ser aprobada por el Congreso, y en el orden territorial por las asambleas y concejos, **la información sobre empleo y salarios públicos, incluso para el Gobierno Nacional, corresponde en buena medida a cálculos basados en encuestas de hogares o en el procesamiento de registros administrativos que se caracterizan por un alto grado de fragmentación**.

12. Los cálculos mediante **las encuestas de hogares en Colombia muestran que el empleo público como proporción del total de ocupados en la economía representa apenas el 4%**.

13. **Un segundo cálculo del tamaño del empleo público es realizado por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), e indica que Colombia cuenta con 1.153.051 servidores públicos, lo que representa cerca del 5.3% de los ocupados.** Este cálculo se hace utilizando la información reportada en el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP) para los trabajadores de planta, y en el Sistema Electrónico de Contratación Pública (Secop) para los contratistas**.**

14. De acuerdo con la información del DAFP, basada en registros administrativos, **la mayor parte de la fuerza laboral del Estado la constituyen las Fuerzas Armadas (36%) y los docentes (29%) (**Gráfico 1**).** Por su parte, la proporción de contratistas es más alta en el orden territorial, con el 47.6% del total de empleados, frente a un 7.1% en el orden nacional, contando la totalidad de empleados, y un 24.6% sin tener en cuenta a los maestros y la fuerza pública.

Gráfico 1.
Distribución del empleo público en Colombia

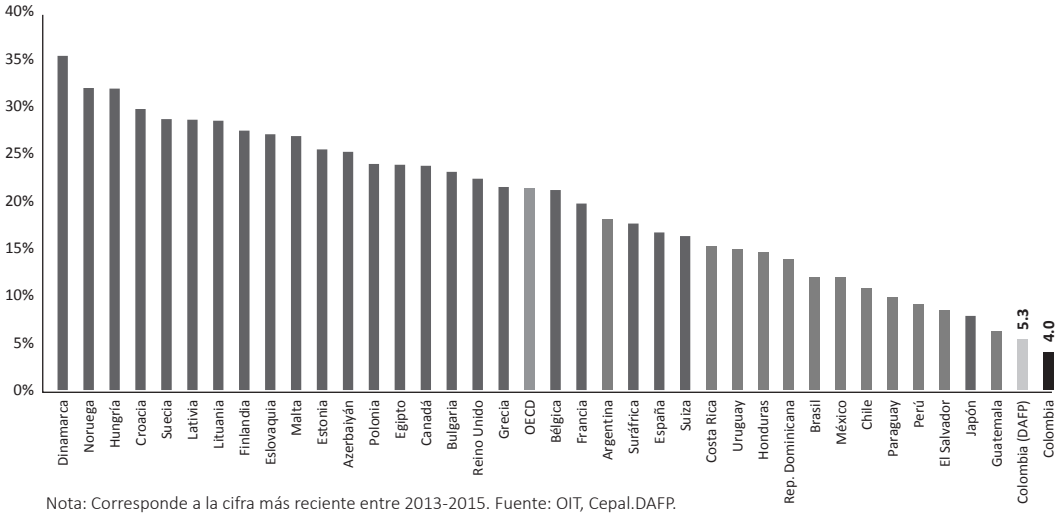


Nota: En el caso de los contratistas el 27% se repiten en las últimas tres vigencias.
Fuente: Empleos, Función Pública-SIGEP marzo 2017. Contratistas, Colombia Compra Eficiente-SECOP diciembre 2016.

15. Tanto si se aplica el estimativo de las encuestas de hogares, como el de registros administrativos del DAFP, las cifras resultantes ubican a Colombia en el contexto internacional como un país con baja participación del empleo público en el empleo total.

16. La baja participación del empleo público en el empleo total, así como la del gasto de nómina en el gasto total que se observa en Colombia, en relación con otros países (Gráfico 2), refleja probablemente un **problema de cálculo derivado de las diferentes formas de contratación, de las fuentes de financiación de dichos contratos y de dificultades con la clasificación del gasto.**

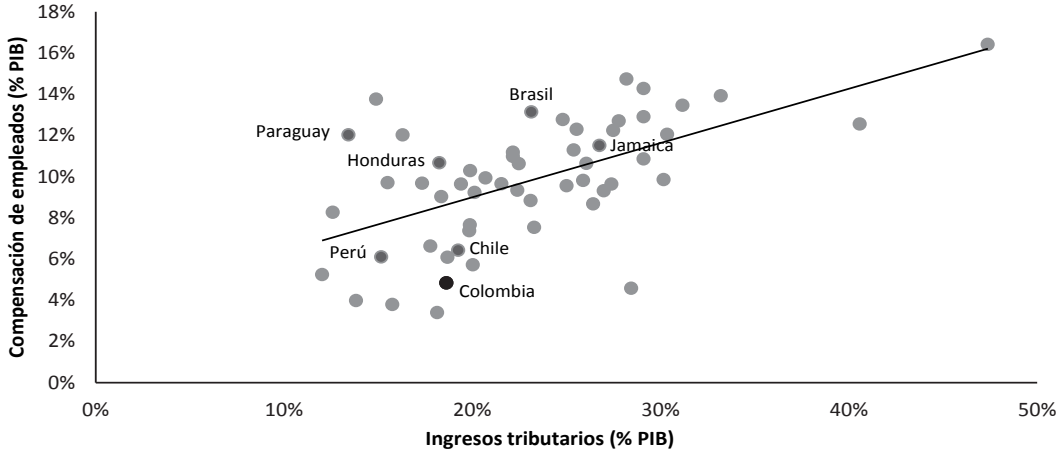
Gráfico 2
Empleo público como porcentaje del empleo total



Nota: Corresponde a la cifra más reciente entre 2013-2015. Fuente: OIT, Cepal.DAFP.

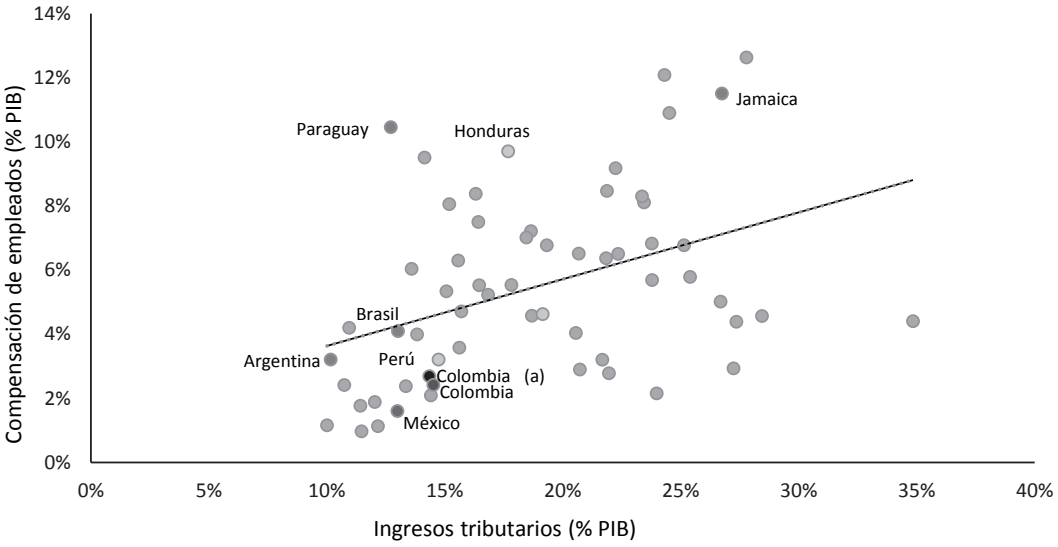
17. El Gráfico 3 y el Gráfico 4usan cifras del *Government Finance Statistics*, del FMI, complementadas para los países de la región con los datos de la Cepal, para relacionar los niveles de ingreso tributario y de gasto total del Gobierno General con el gasto en sueldos y salarios como proporción del PIB. Colombia se ubica por debajo de la línea de tendencia, lo que indica que su gasto en empleo está por debajo de lo esperado para sus niveles de gasto y tributación. Esto sucede en el Gobierno General y en el Central.

Gráfico 3
Gasto en sueldos y salarios frente a ingresos tributarios
A. Gobierno General



Nota: Los datos de gasto corresponden a 2015. Fuente: FMI-Government Finance Statistics (GFS).

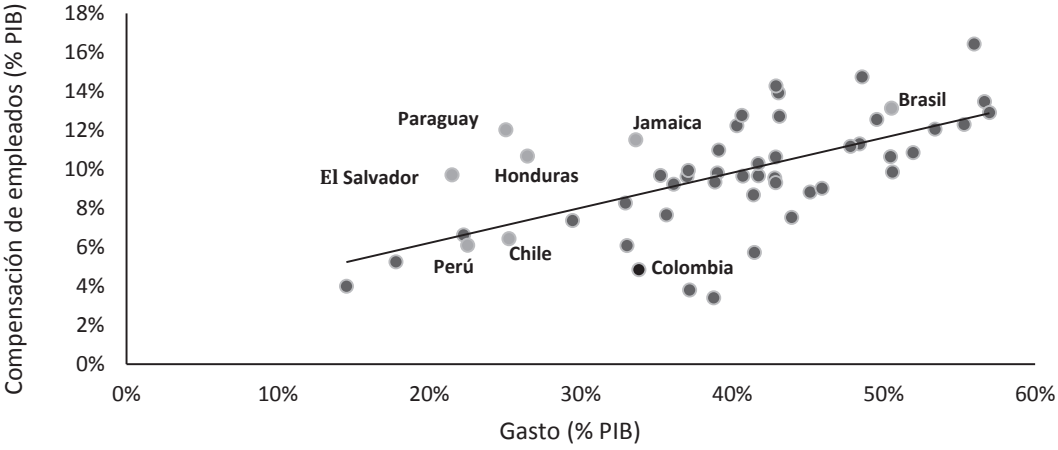
B. Gobierno Central



Nota: Los datos de gasto corresponden a 2015. No incluye los fondos de seguridad social. (a) Dato de la Cepal.
Fuente: Finance Statistics (GFS), Cepal.

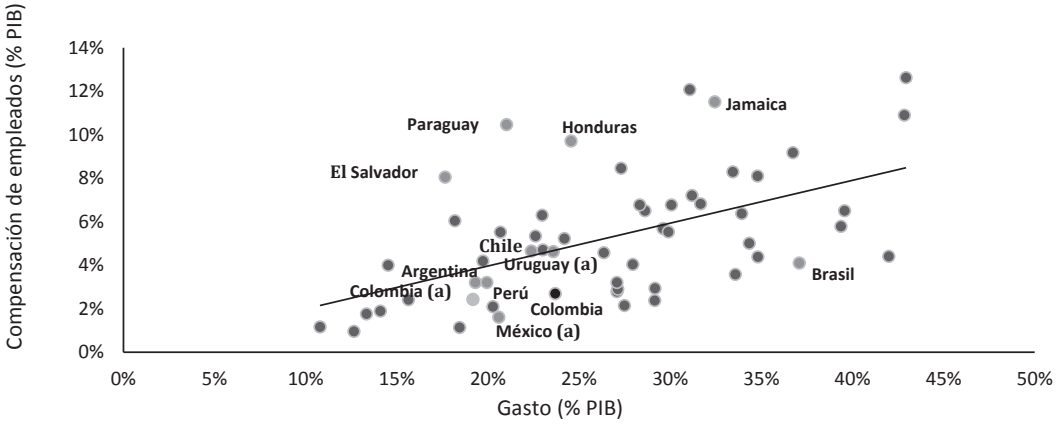
Gráfico 4
Gasto en sueldos y salarios frente al gasto total

A. Gobierno General



Nota: Los datos corresponden a 2015. Fuente: FMI-Government Finance Statistics (GFS).

B. Gobierno Central



Nota: Los datos corresponden a 2015. No incluye los fondos de seguridad social. (a) Dato de la Cepal. Fuente: FMI-Government Finance Statistics (GFS), Cepal.

18. Las comparaciones internacionales sobre gasto en compensación a empleados, como las que presentan los gráficos 2 a 4, tienen un problema: en algunos países, ciertos gastos asociados a la nómina no están capturados en el rubro de salarios y sueldos. Por ejemplo, los beneficios no monetarios, como viajes, vivienda y otros subsidios, pueden ser clasificados en otros rubros de gasto (IMF, 2016). Además, por las diferentes modalidades de contrato, algunos pagos se realizan con otro tipo de gasto (inversión, por ejemplo).[2] Este parece ser el caso de Colombia, ya que las cifras que reportan los organismos multilaterales (OCDE, FMI y Cepal), y a partir de las cuales se construyeron estos gráficos, se basan en las cuentas del Gobierno Nacional, que excluyen los pagos a contratistas del gasto en sueldos y salarios (*wage bill*).

19. En el caso de Colombia, **las cifras quizá reflejen, al menos en parte, el hecho de que una proporción de los empleados está vinculado con contrato de prestación de servicios**, que se hace mediante rubros como transferencias o inversión. Lo anterior puede, además, distorsionar el peso de los demás componentes del gasto público, así como el análisis de productividad laboral de los empleados públicos.

20. A esto parece haber contribuido la Ley 617 de 2000 (Banco Mundial, 2015; OECD, 2016). El Artículo 92 de la ley establece que los gastos de personal de las entidades públicas nacionales no podrán crecer en términos reales, es decir, el crecimiento anual no podrá superar, en promedio, la meta de inflación esperada para cada año, según las proyecciones del Banco de la República.[3]

2 Cuando se realizan pagos a empleados públicos dentro de proyectos de inversión pública y se registran en el gasto de capital, o cuando los consultores desempeñan un papel clave en la prestación de servicios del sector público, ya sea directamente o como administradores de contratos gubernamentales, se produce una subestimación del gasto en compensación de empleados.

3 Es importante mencionar que según la Sentencia C-459/02, la Ley 617 hace referencia al crecimiento anual de las apropiaciones presupuestales para los gastos de personal de las entidades públicas nacionales, lo cual es diferente del incremento de los salarios de los servidores públicos que formula el Gobierno Nacional en el Presupuesto General de la Nación.

21. **Si bien esta ley fue determinante para avanzar en el saneamiento fiscal** mediante el control del gasto, especialmente en las entidades territoriales durante la crisis de finales de los años noventa, este aspecto particular de los límites **podría generar distorsiones en el ejercicio presupuestal**, y la segmentación entre el presupuesto de funcionamiento y el de inversión, que dificulta la medición del tamaño del empleo público. Para superar estas limitaciones, muchas entidades públicas utilizan la contratación directa de servicios profesionales como una herramienta de gestión de recursos humanos para componer su fuerza de trabajo (Banco Mundial, 2015).

22. Como ilustración de este fenómeno, los servicios profesionales representan más de la mitad de la contratación directa en Colombia. Por su parte, en el orden territorial, la contratación de servicios profesionales por sí sola es responsable de más del 80% de la contratación directa (Banco Mundial, 2015).

23. Al final, esto afecta la calidad de la administración pública, pues se podrían generar incentivos perversos en la medida en que las funciones de carácter permanente, que deben ser cumplidas por servidores de planta, en buena medida son cubiertas por contratistas, cuya relación con la entidad y sus funciones es de carácter temporal.

24. **La proliferación de contratistas puede ir en detrimento de la consolidación de un sistema de carrera administrativa, así como del principio de mérito para el ingreso a la función pública.** Por ejemplo, el componente de servicios personales en los rubros de otras transferencias e inversión podría ser elevado. Las cifras del Secop indican que **el valor de los contratos de personal durante el año pasado ascendió a $5.2 billones, de los cuales el 90.7% se financió con recursos de inversión**.

25. **Los problemas que crea la proliferación de esta modalidad de contratación no terminan allí. La contratación por prestación de servicios también ha llevado al llamado reconocimiento de los *contratos realidad* por parte de la administración de justicia, con altos costos en demandas para muchas entidades.** Es decir, el reconocimiento de que en estos casos se encuentran presentes los elementos de los contratos laborales[4] y, por ende, se debe aplicar el principio de primacía de la realidad que da paso a una relación laboral.

26. Por lo anterior, **a la fecha hay un total de 5.656 procesos judiciales contra las entidades públicas con pretensión de declaratoria de la existencia de contratos realidad, con un costo total de las pretensiones de $532.513 millones.**

4 Elementos de los contratos de trabajo: (i) la actividad personal del trabajador o prestación del servicio; (ii) la continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador; y (iii) un salario como retribución del servicio.

B. La carrera administrativa: ¿meritocracia como pilar básico?

27. Quizá **uno de los mayores avances de la Constitución de 1991 fue la determinación del principio de mérito como pilar** básico del empleo público. Este principio parece ser puramente formal: a pesar de los esfuerzos puntuales que se hayan podido hacer en algunos sectores, en la práctica no opera.

28. La Constitución estableció el sistema de carrera administrativa para los empleos en los órganos y entidades del Estado, exceptuando los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. El ingreso y el ascenso en los cargos de carrera deben ser mediante concurso público, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fija la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

29. No obstante, a pesar de la larga tradición de regulación de la carrera administrativa, **los concursos son escasos, costosos, confusos y poco transparentes, y a ellos puede acceder un amplio y diverso universo de candidatos, sin que los mecanismos aseguren que lleguen los más capacitados** y con los valores y principios que requiere el servicio público. A esto se suma el que los concursos son de ingreso y no de promoción o ascenso, lo que afecta la noción integral del sistema de carrera, a que no hay mecanismos efectivos de evaluación de desempeño y promoción y a que no existen estímulos para el desarrollo de personal o sanciones efectivas para los malos desempeños. El sistema, al contrario, parece asegurar la permanencia de sus miembros.

30. Si bien ha habido avances, **hoy un poco más de 34.000 cargos de la carrera administrativa en el orden nacional y 111.000 en el orden territorial[5] se encuentran vacantes. Es decir, cerca del 44% y del 60% de los cargos, respectivamente,** están sin proveer, en encargo o en condición de provisionalidad.[6] Esto implica que existe un rezago importante para proveer la totalidad de los cargos públicos en propiedad, **con las consecuencias que esto implica para la administración pública en eficiencia y costos**.

31. Esto responde, principalmente, a dos factores: (i) a las decisiones de la rama judicial, y (ii) a las restricciones presupuestales para sufragar los costos del concurso, la voluntad política y la coordinación interinstitucional que implica cada concurso.

5 En el caso del dato del orden territorial, corresponde a una proyección con base en el histórico 2014-2015, de acuerdo con A información de Función Pública en el *Plan Anual de Vacantes 2017*.

6 Existen al menos diecinueve entidades nacionales que tienen más del 60% de su planta de personal vinculada en provisionalidad, y no en carrera administrativa, como debería ocurrir. También existen al menos dos entidades nacionales que ya tienen listas de elegibles, pero no tienen recursos para hacer los nombramientos.

32. Aunque constitucional y legalmente hay claridad en las competencias que corresponden a la Comisión Nacional de Servicio Civil (CNSC) y al Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), faltan mecanismos de trabajo conjunto y de coordinación entre las dos entidades, lo que se percibe como si existiera una doble institucionalidad que genera una especie de **choque de trenes** entre los dos organismos. Esto último, por ejemplo, en torno al costo (que es elevado) y pertinencia de las convocatorias por la disponibilidad de recursos de las entidades en cumplimiento de la Ley de Presupuesto.

33. La CNSC, como órgano constitucional responsable de la administración y vigilancia de los concursos públicos en el orden territorial y nacional, no ha implementado de manera completa su estructura, aprobada en 2012 (mediante el Acuerdo 179), debido a la insuficiencia de recursos. Esta situación le resta capacidad de acción. A lo anterior se suma que esta entidad, cuya fuente principal de recursos procede de los concursos, se concentra en la gestión de ingresos para su sostenibilidad financiera más que a su labor misional de administración y vigilancia de la carrera.

34. En línea con lo anterior, la puesta en marcha de la carrera administrativa en Colombia tuvo desde sus inicios un objetivo garantista, de tal modo que en el país se identifica la carrera administrativa con garantía de estabilidad, pues la función pública —se presumía— debía ser desempeñada con criterios de continuidad, estabilidad y permanencia (Jiménez, 2008). Pero en la medida en que el retiro es forzoso y no responde a criterios netamente de desempeño, se ha generado una inflexibilidad en la planta de personal, y en la práctica es evidente la ausencia de un sistema de carrera administrativa.

35. **Las decisiones de la rama judicial, para bien o para mal, han tenido un peso muy importante en el empleo público,** especialmente porque han derivado en demoras en los procesos de selección, así como en condicionamientos para los procesos de ascenso y despido. Un ejemplo de esto fue la decisión de permitir al público en general la postulación para todos los concursos. Esto ha causado un exceso de demanda, ha incrementado el costo del concurso para la entidad y ha demorado el proceso de selección,[7] y además ha reducido las probabilidades de quienes, sujetos al sistema de carrera, serían los indicados para ascender. Al determinar que los ascensos solo deben hacerse mediante concursos abiertos, los servidores de carrera participan en situación de paridad con el resto de los postulantes, sin que la experiencia adquirida directamente en el cargo tenga una ponderación especial en el conjunto de requisitos. En ese sentido, aunque el principio general de que, en teoría, más competencia y apertura a todos los eventuales postulantes es mejor, se trata de un tema de pragmatismo y de reconocer adecuadamente la experiencia y

7 El costo de las convocatorias del orden nacional para los cargos pendientes de concurso se estima entre 95.000 y 211.000 millones de pesos, dependiendo de si la convocatoria es agrupada o individual. En ese sentido, en promedio, un concurso puede costar entre 3.5 y 7.8 millones de pesos, con una duración de dos años.

las calificaciones obtenidas en el cargo anterior para los procesos de evaluación y ascenso.

36. Al quedar vacante un cargo de carrera, en la práctica se produce lo que se conoce como el "sistema de escalera", es decir, que con el propósito de cubrir por encargo el puesto mientras se hace el concurso, las funciones del superior las asume quien le sigue en nivel de rango. Para muchos empleados esta es la única posibilidad de ascender, con el riesgo de que la curva de aprendizaje de estos se pierde una vez se cumple el concurso, que provee el cargo a otra persona. **Este largo ciclo en la gestión de recurso humano hace que muchos empleos de carrera sean provistos de forma provisional y, para realizar trabajos permanentes, se utilizan supernumerarios, plantas temporales, contratistas de prestación de servicios y contratos de personal mediante terceros.**

37. En ese sentido, **lo que existe realmente no es un sistema de carrera, sino de ingreso al empleo** públic**o que propende por el mérito**, pero en el que el servidor puede durar buena parte de su vida laboral en el mismo cargo.

38. Hay que tener en cuenta que **un grupo importante de los empleados públicos trabaja en entidades que cuentan con sistemas especiales de carrera,** como la fuerza pública, la rama judicial del poder público, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y contralorías territoriales, la Fiscalía General de la Nación, los entes universitarios autónomos, entre otros. Por esa razón tienen sistemas propios de ingreso, promoción y retiro de empleados, por fuera de la administración y vigilancia de la CNSC.

39. Si bien se reconoce que el principio de mérito es el criterio básico para el ingreso, no necesariamente se aplica el mismo criterio para la permanencia o el ascenso (Camargo *et al.*, 2016). Por lo tanto, **la carrera administrativa se percibe como un sistema de empleo público de difícil salida**, porque en la medida en que la estructura del empleo tiende a tornarse rígida, las personas que ingresan carecen de motivación frente a opciones de mejoramiento profesional y personal mediante el ascenso.

40. A propósito de esto, la Constitución estipula que el retiro de la carrera podrá hacerse por tres motivos: (i) por una calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; (ii) por la violación del régimen disciplinario o (iii) por otras causales que prevea la ley. No obstante, la práctica sugiere que, **al no estar atadas las calificaciones de los funcionarios a la contribución de las metas de la entidad**, son pocos los funcionarios que son retirados por no cumplir su función. Esto **no permite una gestión eficiente del recurso humano.**

41. **La carrera administrativa en Colombia se identifica con garantía de estabilidad**, lo que también se sustenta en que el derecho al trabajo se consagró como derecho fundamental. En ese sentido, la evaluación de desempeño no está cumpliendo los propósitos para los que fue creada y no garantiza que la continuidad del servidor público responda a su rendimiento.

42. Adicionalmente, **la escala salarial en Colombia tiene un número excesivo de grados y la diferencia en salario entre un nivel y otro es poca, en un contexto en el que los costos de los concursos son elevados.** Hoy existen cinco niveles (directivo, asesor, profesional, técnico, asistencial) y 110 grados.[8] Cuando el nivel asistencial, por la profesionalización de la carrera, debería haberse reducido con el tiempo, lo que ha habido, al contrario, es un incremento que, junto con el nivel técnico y asistencial, representan hoy el 57% de los empleos. El nivel profesional representa el 34.5%, mientras que el directivo y el asesor el 8.5%.

43. El aumento del número de grados ha **desincentivado el ascenso y ha incentivado la ocupación de cargos en provisionalidad**. El DAFP calcula que reducir el número de grados costaría entre 380.000 a 680.000 millones al año, lo que lo hace una política necesaria pero fiscalmente costosa: para eliminar rangos debe existir un esquema de promoción con aumentos salariales para un buen número de empleados.

44. Por último, **Colombia no cuenta con un sistema de gestión para el acceso, seguimiento y permanencia de gerentes públicos** similar al que han incorporado países como Chile. El sistema chileno de alta dirección pública consiste en la selección y formación de funcionarios para los cargos de primer y segundo nivel jerárquico (por ejemplo, jefes de unidad, subdirectores, directores regionales, etcétera). Este esquema de reclutamiento y selección de altos directivos públicos imprime una dosis de profesionalización al sistema de empleo chileno, pues se basa en la preselección de candidatos idóneos para los cargos directivos a partir de la definición de los perfiles de los cargos, las respectivas competencias requeridas para su desempeño y el desarrollo de los procesos de selección y reclutamiento (Lavanderos y Silva, 2008). Una especie de *head hunter* que busca un sistema de reclutamiento, selección y capacitación dentro del servicio civil, al más alto nivel.

45. Aunque en Colombia, quien desempeñe un empleo directivo de libre nombramiento y remoción debe acreditar el cumplimiento de los requisitos mínimos exigidos, no existe un modelo gerencial o profesional de dirección pública caracterizado por el reclutamiento, la selección y formación de gerentes.

8 Los grados salariales corresponden al Decreto 229 de 2016.

C. Capacitación, bienestar y negociación colectiva

46. En el Estado, como en cualquier organización privada, la gestión del recurso humano debe ir más allá de la composición y remuneración, y preocuparse por la asignación de recursos en actividades de capacitación, bienestar y estímulos no salariales.

47. **Los cálculos para Colombia muestran una baja asignación de recursos para bienestar e incentivos y capacitación.**

48. En ese sentido, los cálculos del MHCP sugieren que el presupuesto por servidor para capacitación, bienestar y estímulos no salariales es de $282.730 para el presente año. Esto representa menos del 1% de los gastos de nómina por empleado.

49. Como parte de la estructura institucional para la formación y capacitación de la fuerza de trabajo del sector público, el país instauró la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Esta se concibió a la manera de la Escuela Nacional de Administración (ENA) de Francia. Sin embargo, su desarrollo ha dejado mucho que desear. Muestra de esto es que hasta la fecha carece de la acreditación institucional de alta calidad que reciben las instituciones de educación superior con altos estándares de excelencia. Parte de los problemas de no estar acreditada es que no es posible hacer una evaluación integral periódica de sus resultados en formación y capacitación. Por otra parte, sobre la ESAP han recaído una serie de funciones ajenas a su misión, como por ejemplo apoyar la realización de los concursos de ingreso o ascenso a la carrera administrativa.

50. Frente a la negociación colectiva, **Colombia avanzó en la aprobación y puesta en marcha de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo que propician y facilitan la negociación con los sindicatos**. Un poco más de la cuarta parte de los empleados se encuentran sindicalizados, lo que muestra que el grado de sindicalización en el sector público es importante.

51. Sin embargo, **ese poder de negociación, de *iure* y de *facto*, ha llevado a que algunos grupos obtengan** más beneficios salariales **(y prestacionales) que otros, generando inequidades entre los servidores públicos y presiones de gasto**. Algunos de esos beneficios reflejan una especie de prima salarial que no necesariamente coincide con la eficiencia en la prestación de los servicios.[9]

9 Por ejemplo, los acuerdos bianuales de salarios con los representantes de los servidores públicos han generado incrementos salariales por encima de la inflación observada, e incluso superiores al incremento del salario mínimo. Además, estos acuerdos no cubren a todos los empleados públicos: con los funcionarios de la rama judicial y con los maestros, por ejemplo, se han llevado a cabo negociaciones por separado, de las que han resultado aumentos mayores que lo pactado para el resto de los empleados públicos.

D. Indexación salarial y falta de criterios asociados al desempeño de cada trabajador en la remuneración del servicio público

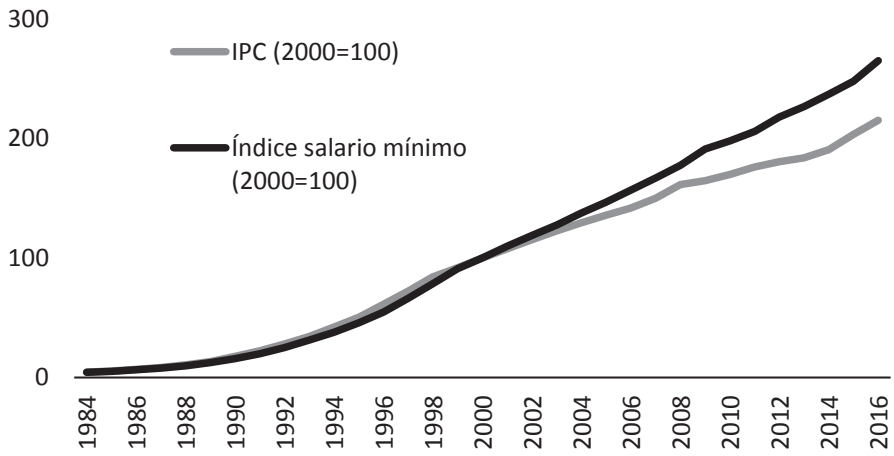
52. **La negociación del salario mínimo tiene profundas implicaciones fiscales porque constituye el precio base que determina los incrementos reales de una parte importante del gasto público.** Específicamente, el porcentaje de ajuste del salario mínimo no solo influye de manera importante en el ajuste de los salarios de los empleados públicos, sino también en materia de pensiones.

53. Durante los años noventa, el salario mínimo presentó una evolución muy cercana al Índice de Precios del Consumidor (IPC) (Gráfico 5). Pero a partir de la Sentencia C-815 de 1999 de la Corte Constitucional, que determinó que los incrementos en el salario mínimo debían ser superiores o iguales a la inflación del año inmediatamente anterior, se evidencia un fuerte distanciamiento a favor del salario mínimo.

54. **Esto, que en principio parece loable desde el punto de vista social, implica unas presiones de gasto público fuertes**.

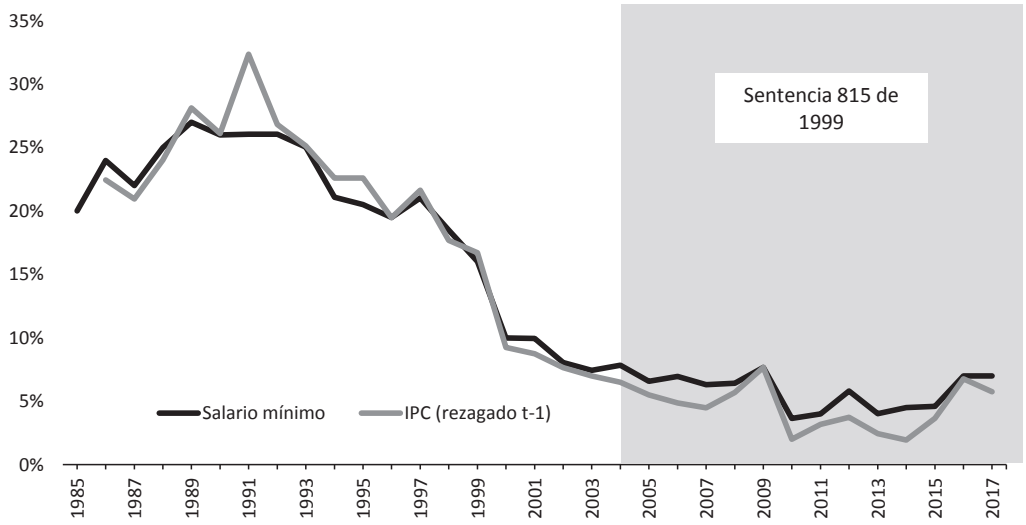
Gráfico 5
Evolución del salario mínimo y el IPC

A. Índice



Fuente: Banco de la República, Dane y cálculos propios.

B. variación porcentual

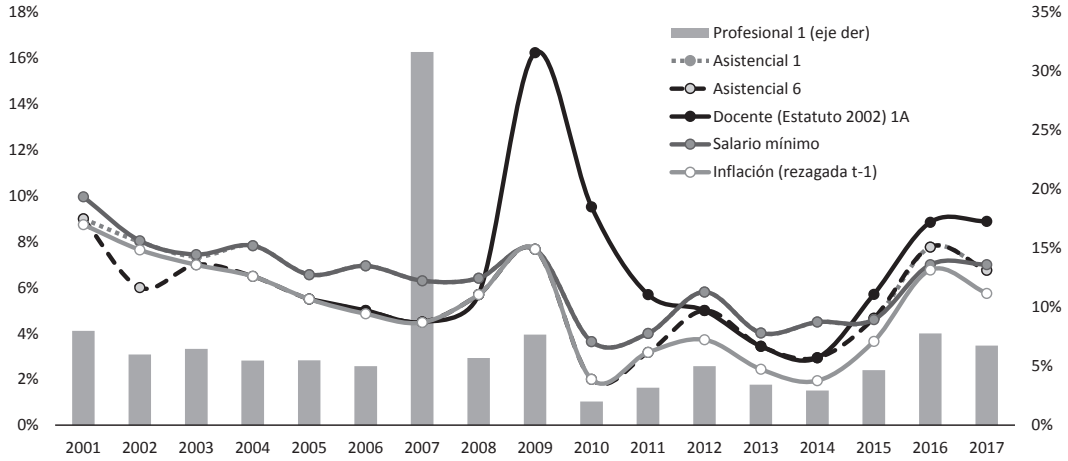


Fuente: Banco de la República, Dane y cálculos propios.

55. **La gran mayoría de los empleados del Estado gana más que el salario mínimo.** Las cifras del sistema general de carrera de la rama ejecutiva del orden nacional muestran que solo un 0.1% de los servidores devenga el salario mínimo y el 18% menos de dos veces el mínimo. Por lo tanto, los criterios de aumento de sus sueldos deberían ser semejantes a los de los empleados de la mayoría de empresas del sector privado, que reciben un aumento igual a la inflación, más o menos lo que indiquen los resultados de sus evaluaciones de rendimiento.

56. Como se muestra en el Gráfico 6, las asignaciones básicas mensuales de los funcionarios de la carrera administrativa han aumentado por lo general menos que los incrementos estipulados año a año para el salario mínimo. Sin embargo, en algunos casos de sistemas de carrera especial, como los maestros, muestran crecimientos por encima del mínimo de manera más frecuente. En ese sentido, los salarios atados al mínimo, como por ejemplo los de categoría asistencial de grado 1, se incrementan a un ritmo similar al del salario mínimo, mientras que las escalas superiores, como los asistenciales de grado 6 o los profesionales de grado 1, por poner unos ejemplos, suelen crecer a un ritmo menor que el salario mínimo. En algunos casos, los menores aumentos de salarios han sido compensados mediante la asignación de primas especiales, que no es el mecanismo más transparente.

Gráfico 6
Evolución del salario mínimo y los salarios del sector público
Variación porcentual (%)



Nota: Las escalas corresponden a la asignación básica de los empleados públicos de la rama ejecutiva, corporaciones autónomas, regionales y de desarrollo sostenible, empresas sociales del Estado, del orden nacional. La inflación rezagada significa, por ejemplo, que para 2017 el valor corresponde a la esperada en diciembre de 2016, que fue con la que se fijó el salario mínimo. La productividad laboral se define como el producto por trabajador.
Fuente: Banco de la República, Cepal, decretos respectivos para cada año y cálculos propios.

III. Recomendaciones de política

57. En el análisis del empleo público en Colombia, la Comisión identifica tres grandes tipos de limitaciones: i) serias dificultades para medir el tamaño y las características del empleo público y su costo; ii) debilidades institucionales y funcionales de los distintos sistemas de la carrera administrativa pública; y iii) problemas de gestión del recurso humano y rigidez legal de las relaciones laborales en el sector público, en especial en lo relacionado con decisiones de retiro del servicio por parte del empleador.

58. La Comisión hace varias recomendaciones al respecto:

A. Implementar un sistema integrado de información del empleo público

59. El país no cuenta con una base fiable e integrada de información, lo que hace muy difícil la planificación, el seguimiento y el control del empleo público en los órdenes nacional y territorial.

60. **La Comisión considera que es necesario implementar un sistema integrado de información del empleo público para funcionarios permanentes de las plantas,**

plantas temporales, supernumerarios y contratistas, en cabeza del DAFP, el cual debe alimentarse en tiempo real de los diferentes sistemas de información del Estado. Esto implica no solo la articulación de la información del SIGEP con otras fuentes, como la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes a la Seguridad Social (PILA), sino una calidad del reporte que garantice la disponibilidad oportuna para la toma de decisiones.

B. Modificar la estructura institucional del sistema de administración del empleo

61. **La Comisión recomienda revisar la institucionalidad relacionada con la administración y vigilancia de la carrera administrativa,** esto es, hacer más exigente el perfil y el mecanismo de selección de los comisionados de la Comisión Nacional de Servicio Civil (CNSC), y en particular las exigencias de experiencia en el nivel directivo y gerencial, además de la labor académica y la producción de conocimiento. Además se recomienda contemplar la posibilidad de que las funciones de administración de la carrera, en relación con la realización de los concursos, solo la ejerza la CNSC ante riesgos de corrupción o falta de objetividad en las decisiones de aquellos a quienes se le asignen, de tal forma que las funciones de esta entidad sean exclusivamente de regulación, inspección y vigilancia de la carrera administrativa, y que su financiamiento no dependa de los concursos. De este modo su funcionamiento institucional sería similar al de otras comisiones del servicio público internacional.

62. Según este esquema, **la administración de la carrera administrativa debe quedar a cargo del DAFP, a la vez que se abre la posibilidad de que los concursos los haga directamente cada entidad** de acuerdo con normas generales.

63. **Evaluar el papel de la ESAP en su rol de formación y capacitación de los servidores públicos, considerando la posibilidad de que sus funciones sean complementadas o asumidas por instituciones de educación superior acreditadas**. Esto implica que se haga una evaluación integral de la calidad de la educación impartida por la ESAP, y que en cualquier caso haga un esfuerzo rápido para alcanzar los estándares de calidad que le permitan obtener la acreditación institucional.

C. Estrechar el vínculo entre la remuneración y el rendimiento

64. Con el fin de avanzar en la promulgación de una política de empleo público de mediano y largo plazo **se debe consolidar un sistema de carrera de ingreso y ascenso en la administración pública, basado en el mérito y en la igualdad, pero que permita la movilidad vertical y horizontal (sectorial e intergubernamental). En este sistema el ingreso debe ser exigente y los parámetros para la desvinculación del servicio público deben ser flexibles.**

65. Para ello, en primer lugar, se debería **establecer un sistema que articule la medición del desempeño de los funcionarios con los objetivos y metas propias de cada entidad**, incorporando fórmulas de autogestión y autoevaluación.

66. Con el fin de mejorar la carrera administrativa, **la Comisión recomienda revisar los esquemas de ascenso para facilitar la movilidad vertical**. Se sugiere explorar opciones normativas que permitan subsanar los problemas de los concursos abiertos de ascenso (la ausencia de valoración de la experiencia y del desempeño en el cargo, entre otros), los cuales han limitado las posibilidades de promoción en las entidades y han estimulado los encargos como respuesta a la demora en la realización de los concursos.

67. Además, se deben **impulsar procesos flexibles de desvinculación en el marco de la carrera administrativa: crear esquemas de retiro que contemplen condiciones de despido con justa causa y de retiro con indemnización que no se conviertan en fuentes de demandas contra el Estado**.

68. **Se recomienda reducir el número de grados salariales por niveles para hacer más eficiente el sistema de empleo público.**

D. Reconocer formalmente las distintas formas de contratación de funcionarios

69. **Reconocer que el Estado necesita diferentes formas de vinculación laboral, incluyendo cargos temporales y por servicios específicos**.

70. **Establecer que todos los contratos de prestación de servicios o de vinculación de mano de obra se registren como gasto de personal.** Para que esto sea posible, se debe revisar la restricción relacionada con el incremento del gasto de funcionamiento impuesta por la Ley 617, de acuerdo con las recomendaciones expuestas en el capítulo 2, sobre el proceso presupuestal.

Referencias

Banco Mundial. (2015). *Contratación directa en Colombia: Elementos de derecho internacional y consideraciones empíricas sobre su prevalencia*. Grupo del Banco Mundial, Práctica Global de Buen Gobierno.

Camargo, F., Ortiz, P. y Márquez, A. (2016). Lineamientos de política de empleo público y de gestión de recursos humanos 2015-2025. En Sanabria, P. P. (Ed.), *De la recomendación a la acción ¿Cómo poner en marcha un modelo de gestión estratégica del talento humano para el sector público colombiano?* Bogotá D.C., Colombia: Ediciones Uniandes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Colciencias, Departamento Administrativo de la Función Pública, Escuela Superior de Administración Pública.

Colombia. Corte Constitucional. (1999). *Sentencia C-815 de 1999: Fijación del salario mínimo por el gobierno, el aumento no puede ser inferior a la inflación del año que culmina, declara exequible condicionalmente el artículo 8 de la ley 278 de 1996. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.* Bogotá D.C.: Corte Constitucional.

Colombia. Corte Constitucional. (2002). *Sentencia C-459 de 2002: Apropiación presupuestal, ley anual de presupuesto, presupuesto de gasto o ley de apropiaciones, ley orgánica de presupuesto, entidad pública. M.P. Jaime Córdoba Triviño.* Bogotá D.C.: Corte Constitucional.

Cortázar, J. C., Lafuente, M. y Sanginés, M. (eds.) (2014). Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13). *Banco Interamericano de Desarrollo.* Recuperado de: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6636/Al-servicio-del-ciudadano-Una-decada-de-reformas-del-servicio-civil-en%20America-Latina.pdf

Diamond, J. (1977). Wagner's 'Law' and the Developing Countries. *The Developing Economies*, 15(*1*).

IMF. (2016). Managing Government Compensation and Employment- Institutions, Policies, and Reform Challenges. Recuperado de: https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/040816a.pdf

Jiménez, R. (2008). El sistema de gerencia pública en Colombia: antecedentes y líneas básicas de la Ley 909. En Longo, F. y Ramió, C. (Ed.), *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Bogotá D.C., Colombia: Fundación CIDOB.

Lavanderos, R. y Silva, F. (2008). Profesionalización de la función pública: el caso chileno. Selección de gerentes públicos de primer y segundo nivel jerárquico de la administración civil del Estado de Chile. En Longo, F. y Ramió, C. (Ed.), *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Bogotá D.C., Colombia: Fundación CIDOB.

Ley 617 de 2000. Reforma parcial a la ley 136 de 1994, decreto extraordinario 1222 de 1986, adición de la ley orgánica de presupuesto, decreto 1421 de 1993, otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, racionalización del gasto público nacional.

OECD. (2016). *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference*, OECD Publishing, París. http://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en

Romer, D. (2001). *Advance Macroeconomics*. University of California, Berkeley: McGraw Hill.

Capítulo 4

Sistema de Compras y Contratación Pública (SCP)

I. Introducción

1. La administración del Estado y su gestión implican procesos de compra o contratación que pueden obedecer a rubros como la prestación de servicios profesionales, compras generales de bienes o grandes contratos de obra pública. Estos procesos se regulan y administran a través del Sistema de Compras y Contratación Pública (SCP).

2. Dado que el SCP constituye un punto de contacto entre el sector público y el privado, debe ocuparse de mejorar los procesos de compra y contratación pública, es decir, buscar que se realicen de forma transparente y eficiente para evitar conflictos entre los intereses privados y los colectivos que puedan dar lugar a corrupción e ineficacia (Suárez y Laguado, 2007).

3. Resulta por tanto indispensable que el Sistema de Compra y Contratación Pública responda a un diseño en el que se han tenido en cuenta las posibles tensiones surgidas por defecto o exceso de reglamentación, y que opere la transparencia y la eficiencia. Por un lado, si se imponen procedimientos muy complejos, se pueden generar mayores costos de transacción que, a su vez, conducen a que los bienes y servicios terminen siendo más costosos. Los procedimientos complejos además suelen implicar menores niveles de transparencia, eficiencia y facilidad de acceso para los actores privados vinculados en los procesos de compra y contratación. Por otro lado, el sistema debe aprovechar las economías de escala que resultan de la compra centralizada o de negociar precios a quien ofrezca la mejor propuesta en términos de calidad/precio, lo cual debe producir reducciones de costos en los procesos de compra.

4. El objetivo de los sistemas de compra pública es optimizar la relación calidad/precio (*mejor valor por la inversión*) en los procesos de compra pública, es decir, materializar beneficios para el Estado y, por ende, para la sociedad. Esta mejor relación calidad/precio en el SCP se traduce en un uso más eficiente de los recursos públicos.

5. Dado que el SCP representa una parte sustancial del presupuesto y a ello se destina una porción significativa de los impuestos de los contribuyentes, se espera que estos recursos se ejecuten eficientemente, garantizando calidad en la prestación de los servicios y altos estándares de conducta que salvaguarden el interés público (OCDE, 2016). Con ese propósito se han señalado algunos principios que deben guiar el SCP: (i) transparencia, (ii) equidad, (iii) disponibilidad y buen manejo de la información, (iv) eficiencia, (v) selección objetiva, (vi) libre concurrencia y (vii) cumplimiento (Suárez y Laguado, 2007).

6. Por último, el SCP constituye una herramienta importante para garantizar que se cumplan los propósitos del gasto público. En este sentido, es fundamental hacer una inversión efectiva de los recursos públicos, acorde con las necesidades de bienes y servicios, y generar confianza entre los beneficiarios directos y quienes aportan los recursos, sin importar que lo hagan a través de impuestos, de donaciones o de crédito externo. Estudios como el de Voguel (2009) muestran que la reducción del costo de la provisión de los diferentes servicios, a través del SCP, tiene efectos positivos sobre el consumo, el empleo y el PIB.

II. El Sistema de Compras y Contratación Pública en Colombia: elementos básicos del diagnóstico

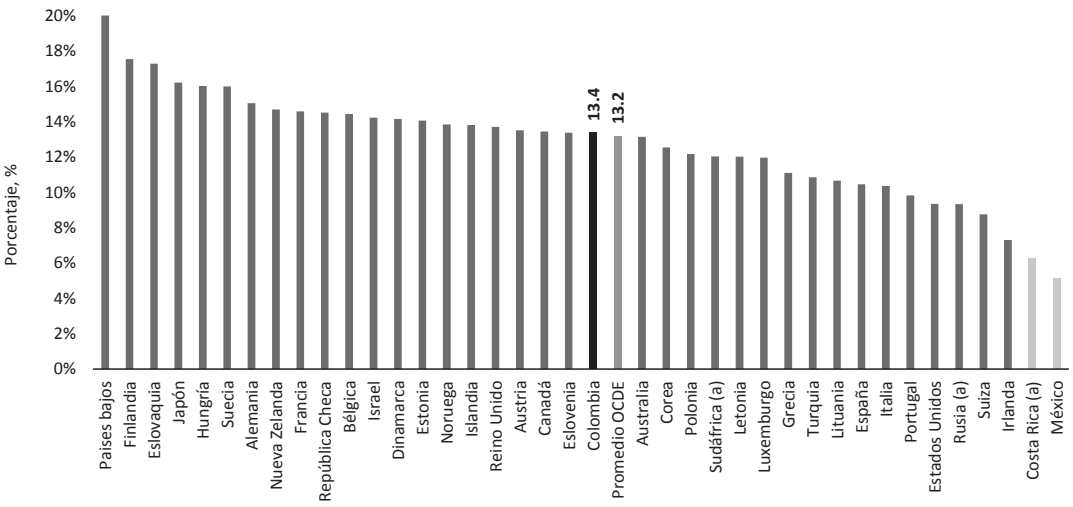
A. Tamaño y caracterización del Sistema de Compra Pública (SCP) en Colombia

7. El Sistema de Compra Pública en Colombia ha avanzado institucionalmente de manera significativa en la última década. En términos de cobertura, el SCP cobija a la totalidad de las entidades del Estado que se rigen por el régimen general de la Ley 80 de 1993 (Estatuto General de Contratación de la Administración Pública), la Ley 1474 de 2001, la Ley 1150 de 2007, la Ley 1450 de 2011, y sus correspondientes decretos reglamentarios.

8. Los recursos del Gobierno General gestionados a través del sistema de contratación y compra pública representan en Colombia el 13.4% del PIB, porcentaje similar al promedio de la OCDE. Sin embargo, como porcentaje del gasto público, la contratación representa una mayor proporción en Colombia (35.7%) de lo que representa en la OECD (30.3%). El restante 64.3% del gasto corresponde fundamentalmente al pago de salarios, pensiones, intereses y de sentencias judiciales (Gráfico1).

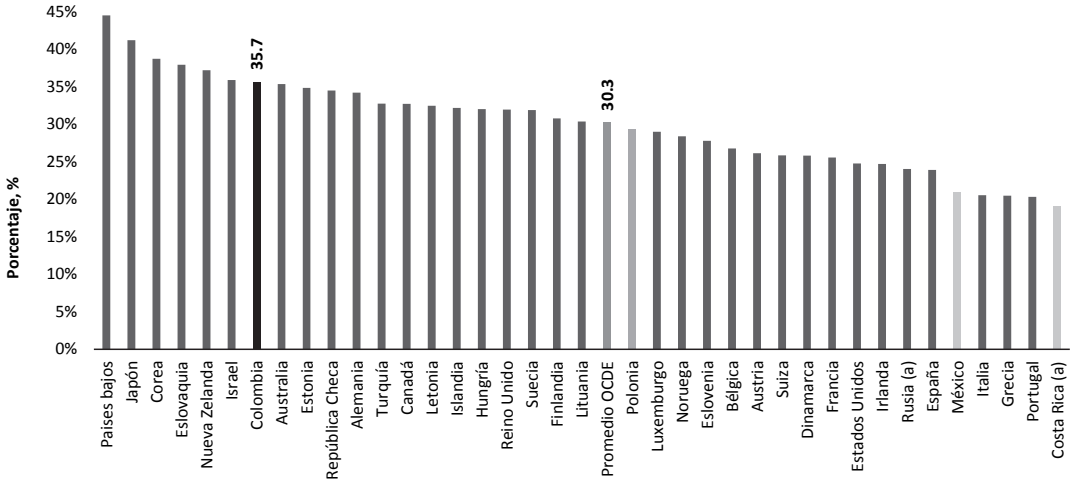
Gráfico1
Contratación pública en Colombia, 2015
Gobierno General

A. Proporción del PIB



(a) Corresponde a la cifra de 2014. Fuente: OECD.

B. Proporción del gasto total



(a) Corresponde a la cifra de 2014. Fuente: OECD.

9. En Colombia, el SCP está a cargo de la Agencia Nacional de Contratación Pública– Colombia Compra Eficiente (CCE), entidad adscrita al Departamento Nacional de Planeación desde el año 2011. La CCE tiene a su cargo la administración del Sistema Electrónico para la Contratación Pública (Secop), cuya finalidad es la publicación de los contratos, así como de la información relativa a las adjudicaciones de todas las entidades públicas en el país. Este sistema, sin embargo, antecede a la creación de la entidad: nació con la Ley 1150 de 2007 como parte de los avances del gobierno en línea (*e-government*) en materia de compras públicas.

10. Ahora bien, del valor total de los recursos ejecutados a través del SCP, el 37.2% corresponde a recursos del Gobierno Nacional, el 43.7% a recursos de las entidades territoriales y el restante 19.1% a recursos de la seguridad social.

11. Entre 2011 y 2016, según las cifras en Zuleta, Saavedra y Medellín (2017), el crecimiento promedio, año a año, del número de contratos registrados en el Secop fue del 30% en el orden nacional y del 50% en el territorial. De su parte, el crecimiento promedio, año a año, del valor de los contratos en el orden nacional fue del 40% y en el territorial del 31%. Así, aunque en promedio en el orden territorial hubo un mayor número de contratos, las entidades en el orden nacional contrataron mayores recursos. No obstante, las cifras agregadas muestran que, para 2016, se ejecutaron contratos por un valor cercano a los 81 billones de pesos, de los cuales 39.8 billones corresponden al gobierno nacional y 41.4 billones a las entidades territoriales. Por otro lado, entre 2011 y 2016, el sector de servicios concentró la mayor parte del número de contratos (80%), y en el monto de los recursos (62%).

12. Uno de los mayores avances en el SCP en Colombia ha sido la introducción de los acuerdos marco de precios. Estos acuerdos consisten en mecanismos de agregación de demanda que permiten hacer más eficiente el proceso de contratación –ya sea reduciendo los tiempos y costos de transacción o reduciendo el precio final– a partir del momento en el que el Estado, a través de sus entidades centrales o subnacionales, identifica una necesidad. Los mecanismos de agregación de demanda permiten que el Gobierno negocie, de manera unificada, con los posibles proveedores y así precisar la mejor relación costo-beneficio. Esto conduce a la eliminación de costos de intermediación y agiliza y simplifica los procesos de contratación.[1]

13. Una muestra de estos beneficios es que, por ejemplo, tomando los datos publicados en el portal de Colombia Compra Eficiente (CCE), hoy en día el proceso de contratación, que antes tomaba entre 3 y 6 meses, hoy por hoy toma entre 1 hora y 20 días. Al discriminar por tipo de contrato, las reducciones se presentan de manera generalizada. Esto ha generado, a su vez, ahorros importantes en dinero. Asimismo, esti-

1 La agregación de demanda permite que se incurra (en una única ocasión) en el costo que supone la evaluación de proveedores y la recopilación de información para el proceso de contratación, así como en la negociación de las condiciones de los contratos futuros. Lo anterior no sería posible si cada compra se contratara por separado en cada una de las entidades del Estado.

maciones de CCE muestran que, entre 2013 y 2016, las transacciones por acuerdos marco de precios ascendieron a un poco más de 3 billones de pesos, presentando ahorros de cerca de 630.000 millones durante dichos tres años. En ese sentido, el Estado ha aprovechado los beneficios que se derivan de las economías de escala, con ahorros cercanos al 20%.

14. No obstante, estos ahorros podrían ser mayores si los acuerdos marco de precios, que hoy en día son de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional, cobijara a todas las entidades del Estado, siempre y cuando no se menoscabe la autonomía fiscal de los gobiernos locales, propia del proceso de descentralización. La adopción de estos acuerdos marco de precios para las entidades de orden subnacional, al no ser de carácter obligatorio, deja una parte del gasto por fuera de las ganancias en eficiencias del SCP.

B. Integración de los sistemas de información del SCP

15. La calidad, disponibilidad y pertinencia de los datos son factores determinantes para la gestión efectiva de los sistemas de contratación y compra pública (OCDE, 2016). Aunque los esfuerzos del último quinquenio han mejorado la disponibilidad y la calidad de los datos de las compras públicas, todavía hay espacio para mejorar su utilidad, especialmente en lo relacionado con la consistencia de la información reportada de manera pública y la integración con otros registros administrativos y fuentes de información. Teniendo en cuenta que las compras públicas abren nuevas oportunidades para las micro y pequeñas empresas (Cepal, 2014), un adecuado manejo de la información y de la plataforma de compras públicas puede facilitar la inserción de nuevos proveedores.

16. A pesar de los importantes avances en el SCP con la implementación del Secop, este sistema presentaba algunas debilidades antes de su revisión o Secop II (OECD, 2016). En primer lugar, los datos se introducían a mano y utilizaban como referencia los distintos sistemas de información del Estado, asunto que generaba retrasos e inexactitud en la información. En segundo lugar, como la información disponible no se presentaba de manera estructurada, tanto su extracción para el análisis como la rendición de cuentas se dificultaban. Por último, el Secop no contaba con un vínculo directo a otras fuentes de información del Estado, información relevante para los procesos de contratación y adjudicación, como son el Registro Único de Proponentes (RUP), operado por Confecámaras,[2] o el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), a cargo del Ministerio de Hacienda.[3]

2 El RUP contiene el registro de los proveedores que desean participar en las actividades de contratación pública.

3 El SIIF consolida la información de presupuesto, contabilidad y adquisiciones para todas las entidades que integran el Presupuesto General de la Nación.

17. Para abordar estas debilidades, la agencia de compras CCE recientemente diseñó y viene implementando la segunda generación del Sistema Electrónico de Contratación Pública, Secop II. Entre los avances más importantes se destacan: (i) la posibilidad de crear y adjudicar en línea los procesos de contratación, registro y seguimiento de la ejecución contractual para cada una de las entidades; (ii) la disponibilidad electrónica de toda la información, así como la presentación electrónica de ofertas, reduciendo los problemas de errores y omisiones; (iii) la vinculación directa con el SIIF; y (iv) una mejor interfaz para la consulta de información por parte de la ciudadanía. Si bien esto constituye un avance para solucionar las debilidades existentes en el Secop I, todavía se presentan algunos problemas, en buena medida relacionados con su operatividad.

18. Por un lado, la vinculación con el Registro Único de Proponentes (RUP) no se ha solucionado, de manera que en los procesos de compras y contratación se deja de incluir una fracción importante de potenciales proveedores que reportan al RUP. Asimismo, la presencia de sistemas paralelos, por ejemplo la Auditoría General de la República, dificulta la coordinación entre los distintos entes de control. Por otro lado, urge avanzar en la disponibilidad de información en tiempo real y de calidad sobre la contratación pública, particularmente para gestionar los riesgos asociados a la contratación y para identificar casos potenciales de colusión entre los ofertantes, problema que con frecuencia afecta la sana competencia en los procesos de adjudicación. Ahora bien, quizás el principal desafío corresponde a las habilidades en el uso y gestión de las TIC por parte de los funcionarios de las distintas entidades del Estado, los proveedores (potenciales y actuales) y de la sociedad civil (OECD, 2016).

19. Cabe señalar que hay espacio para avanzar en la formación de competencias relativas a la gestión de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Dicha capacitación repercute sobre la calidad de los datos compilados en el sistema, el acceso en tiempo real a los mismos y las oportunidades de divulgación entre todos los actores relevantes. El acercamiento de la información al ciudadano y una mejor comunicación con los otros sistemas informativos del Estado hacen parte de las actividades relacionadas con la rendición de cuentas.

20. Aunque la meta de penetración del Secop II a 2020 propuesta por la agencia CCE es del 40% de la contratación, a la fecha el avance que esta reporta es apenas del 4%. Este retraso en la implementación del nuevo sistema, que debiera corregir buena parte de las deficiencias en información del Secop I, reduce las ganancias en eficiencia.

C. Mecanismos efectivos para garantizar la competencia

21. **Cuando la actuación pública no está encaminada a resolver los problemas inherentes del mercado, sino a favorecer los intereses de grupos políticamente bien conectados, imponiendo cargas y distribuyendo privilegios, se evidencia una situación que se conoce como captura del contratante (Zuleta, 2017).** Esto es grave por la muy posible reducción del beneficio público debido a una exclusión que limita la competencia entre los privados e impone un elevado costo a quienes resultan excluidos y al Estado, pues el precio que se tiene que pagar para proveer un bien o servicio se incrementa.

22. Aunque estimar el costo de la corrupción en la compra pública no es tarea fácil, Zuleta *et al.* (2017) muestran, con base en diferentes estudios internacionales, que dicho costo oscila entre el 20 y el 30% de la inversión en cada proyecto. Adicionalmente, Meléndez (2016a) encuentra, a partir de una encuesta entre sectores con alta participación en procesos de contratación pública, por ejemplo el de la infraestructura de transporte, que solamente el 34% de los encuestados considera que los procesos de compra y contratación de orden nacional son transparentes. Esto se reduce al 19 y 14% para los órdenes departamental y municipal, respectivamente. En este sentido, el fortalecimiento del sistema de compra pública puede ayudar en la lucha contra la corrupción, derivar en ahorros para el gasto público y mejorar la provisión de bienes y servicios.

23. La escogencia del mecanismo de selección dentro de la contratación pública afecta de manera directa la intensidad y eficacia de la competencia en el proceso de adjudicación. La decisión sobre qué criterios de selección se deben utilizar es fundamental para mantener la credibilidad en el SCP (OECD, 2016). La competencia mejora la transparencia en el proceso de compra pública, porque proporciona igualdad de oportunidades y acceso a los posibles proveedores, incluso a pequeños y medianos (OECD, 2016).

24. La legislación colombiana establece que el funcionario público puede seguir cinco tipos diferentes de procedimientos para la adjudicación de un contrato, a saber: (i) licitación pública; (ii) selección abreviada (procesos simplificados para productos estandarizados); (iii) contratación directa; (iv) concurso de méritos (selección de consultores o proyectos); y (v) mínima cuantía o menor precio. Cada uno de estos procedimientos está asociado a ciertas circunstancias, factores y excepciones. Ahora bien, la elección del mecanismo de contratación depende, en buena medida, del valor del contrato como porcentaje del presupuesto de la entidad, lo que genera la posibilidad de contar con métodos que restringen *per se* la competencia para compras de montos de recursos altos que deberían efectuarse por procedimientos competitivos y abiertos.

25. Aunque la regla general es llevar a cabo procesos competitivos a través de licitación pública, en Colombia prevalece la contratación directa. De acuerdo a las cifras reportadas por la CCE, aproximadamente tres de cada cinco contratos en Colombia se otorgan a través de la contratación directa, particularmente a escala subnacional. Desde el punto de vista del valor de los contratos, uno de cada tres pesos contratados se formalizan por contratación directa. Por su parte, la licitación pública ha tenido una participación baja en el número total de contratos (1%), pero su participación en el monto total de recursos contratados representa cerca del 17% para el periodo 2012-2016 (Zuleta *et al.*, 2017).

26. Sin embargo, es importante no estigmatizar la contratación directa en la medida en que, a través de ella, se pueden presentar eficiencias, especialmente ahorros en costos y, en algunos casos, una mejor selección de ofertantes. Dentro de la contratación directa, la mayoría de los contratos son para servicios profesionales personales, es decir, contratos de prestación de servicios, esto a raíz de las restricciones impuestas al crecimiento de las plantas de personal, como se discute en el capítulo de empleo público. Tanto en el orden territorial como en el nacional, Zuleta *et al.* (2017) encuentran que la mayoría de las entidades recurre a la contratación directa en más del 80% de sus contratos por prestación de servicios. Algunas de las causas que propician procesos de contratación no competitivos son: (i) la proliferación de modalidades de contratación, es decir, regímenes especiales y excepciones a procesos competitivos (por ejemplo, contratos entre entidades estatales; contratos del sector defensa y de inteligencia; proyectos de ciencia, tecnología e innovación, arrendamiento o adquisición de inmuebles); (ii) el tamaño de algunos mercados es insuficiente para atraer competidores (lo cual no es del todo malo y habría que sincerarlo); y (iii) problemas en el diseño de los requisitos habilitantes, bien o mal intencionados, que determinan en últimas el nivel de competencia entre los ofertantes. Estas causales son válidas en principio, pero el abuso de ellas genera pérdidas sociales, aumenta los costos, reduce la eficiencia y facilita la corrupción.

27. En varios trabajos sobre procesos de contratación en Colombia, Meléndez (2012; 2016b) encuentra tres fenómenos presentes en el SCP: (i) bajos niveles de competencia efectiva en los procesos de contratación; (ii) los requisitos habilitantes afectan el nivel de competencia; y (iii) la cuantía de los contratos no genera mayor competencia en los procesos de contratación.

28. En el primer caso, encuentra que, a pesar del uso prevalente de modalidades de competencia para la contratación, más del 80% de los procesos ejecutados por las entidades territoriales con recursos de una entidad del Gobierno Nacional se entrega a un ofertante único y la mayoría de los contratos se adjudica por un valor igual al del presupuesto oficial, dejando claro que, dada la falta de competencia efectiva en los procesos de contratación, no se ahorra.

29. En segundo lugar, el número promedio de requisitos habilitantes en los procesos de contratación es muy alto, y esto está inversamente relacionado con el número de ofertantes que resultan habilitados versus aquellos que efectivamente pueden competir por un contrato.

30. Por último, aunque el porcentaje de procesos que se inicia con un solo ofertante es marginalmente más bajo para los contratos de mayor tamaño, el porcentaje de procesos de contratación que culminan con un solo proponente habilitado sí es significativamente más alto para los contratos de mayor tamaño.

31. Adicionalmente, en promedio, las entidades del orden central exhiben una menor concentración, tanto en el valor como en el número de contratos respecto a las entidades territoriales (Zuleta *et al*., 2017). Sin embargo, en ambos casos hay evidencia de una alta concentración de la contratación en un número reducido de ofertantes.

32. Como elemento adicional, hoy en día se prohíbe la inclusión del precio como factor de escogencia para la selección de consultores en los procesos de selección objetiva (numeral 4, artículo 5, Ley 1150 de 2007). Lo anterior va en contravía de las ganancias derivadas de una mayor competencia y no necesariamente implica una menor calidad del bien o servicio. Este tipo de medidas parecería ir en contravía de la idea de que, una evaluación objetiva de los proponentes, en un contexto de competencia, bien podría tener como resultado una selección entre dos ofertas que, a pesar de tener la misma calidad, se diferencian únicamente por el precio. Lo anterior debería ser un factor para garantizar la eficiencia en el gasto público.

33. El valor contratado mediante un régimen especial, es decir, por fuera del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, que se rige por la Ley 80 de 1993, fue del 20% en el periodo 2011-2016 (Zuleta *et al.*, 2017). Aunque en promedio la contratación a través del régimen especial toma menos días, la incertidumbre sobre los tiempos es más elevada. En este sentido, las entidades estatales exceptuadas del régimen general no muestran mayor eficiencia en la contratación y, por el contrario, suelen ser un mecanismo de evasión de las normas de contratación pública que bien puede derivar en menor control o menor transparencia.

34. Este mecanismo de evasión o escape surge, en parte, de las restricciones del proceso presupuestal, ya que en algunas entidades se buscan mecanismos para romper la vigencia fiscal y así no perder la posibilidad de ejecutar esos recursos. En ese sentido, las entidades estructuran proyectos con fondos o entidades que se rigen por el régimen privado de contratación (por ejemplo, Fonade, Findeter, Fiduprevisora, Finagro) u organismos internacionales (por ejemplo, PNUD). Aunque el régimen privado brinda cierta flexibilidad, ya que cuenta con su propios estatutos y manuales de contratación, que reducen en principio los tiempos de contratación, también

cuenta con la alta discrecionalidad del gerente de la entidad para seleccionar el mecanismo de contratación, lo que puede derivar en una menor transparencia en la ejecución de recursos públicos. Por su parte, esto también ha llevado a que, entidades cuya finalidad es la de estructurar proyectos, como el caso del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (Fonade), terminen convirtiéndose en entidades de ejecución de recursos, perdiendo así su característica de ente técnico para la estructuración de proyectos, análisis y estudios.

35. Es necesario delimitar muy bien los riesgos que el Estado debe asumir como parte del SCP. El hecho de que el Estado asuma algunos de los riesgos puede ser óptimo en muchos casos y no necesariamente genera incentivos perversos. Este puede ser el caso, por ejemplo, de garantías de tráfico mínimo en carreteras construidas por peaje. Sin embargo, cuando el Estado asume riesgos que pueden ser afectados e incrementados por el contratista, sí existe un incentivo perverso. Este tipo de situaciones se presenta, por ejemplo, con el principio de equilibrio económico del contrato que establece la ley colombiana. Es decir, cuando por algún imprevisto se genera un desequilibrio económico para el contratista, este puede solicitar que el Estado asuma esa pérdida. Este principio puede crear incentivos perversos, pues promueve un comportamiento oportunista por parte del contratista en la medida en que genera un seguro a su favor con cargo a los recursos públicos. Lo anterior no solo puede estar en contra de la lógica comercial del SCP, sino que, en algunos casos, genera a su vez un alto volumen de reclamos presentados a las entidades públicas, con un alto costo jurídico.

36. Quizá una parte del problema se deriva de que somos un país que tradicionalmente contrató sin haber realizado previamente una inversión mínima en estudios, como lo muestran Meléndez (2016a) y la Comisión de Infraestructura (2012). En 2014, para el caso del sector de infraestructura de transporte, del total de contratos registrados en el Secop, solo el 1% (en número y monto) estaba destinado exclusivamente a la elaboración de estudios. Esta situación se ha venido corrigiendo en el caso de las concesiones asignadas por la ANI, pero el diagnóstico sigue siendo pertinente para muchas contrataciones de obra pública en el país.

37. Otro de estos incentivos perversos surge de la renegociación directa de los contratos, que desvirtúa los ahorros derivados del proceso competitivo y termina favoreciendo al contratista en la medida en que, en la renegociación, este actúa como un monopolio. En estos procesos suele suceder que se termina agregando mucho más valor en recursos de lo que se aumenta en producto.

38. Por su parte, al insuficiente tamaño de algunos mercados para atraer competidores, así como en lo que concierne a las restricciones en los pliegos sobre los proponentes que pueden participar en las licitaciones (Meléndez, 2015; Meléndez, 2016a),

se suma la tendencia de contar con convocatorias limitadas que dan preferencia a grupos específicos de empresas. Una mayor competencia no va en contravía del desarrollo de las empresas nacionales o locales y sí favorece en cambio las ganancias en eficiencia del gasto público.

39. Por último, uno de los principales problemas que existen en los procesos de contratación es la presencia de conflictos de interés, en otras palabras, el conflicto entre el deber público del funcionario y sus intereses privados, los cuales pueden conducir a situaciones de corrupción. Dada la aproximación prescriptiva de Colombia —y no descriptiva— (OECD, 2016), no hay lugar a inhabilidades e incompatibilidades que no hayan sido expresamente definidas en la ley. Esto puede generar que, cuando se presenten situaciones de posible conflicto de interés, pero que no corresponden a aquellas consagradas taxativamente en la ley, se reduzca la capacidad de acción de los entes de control en detrimento de la transparencia misma del proceso de contratación.

D. Regulación, procedimientos y procesos sancionatorios y judiciales

40. El exceso de regulación a través de la legislación, cuya loable finalidad es un mayor control sobre los procesos de contratación, puede atentar contra la transparencia y la debida eficiencia que debe estar presente en el SCP (Suárez y Laguado, 2007). Sin un adecuado nivel de autonomía para la gestión contractual y sin un ambiente de confianza mutua entre los actores del sistema, se limita la capacidad del Estado para obtener ganancias y no necesariamente se restringen las posibilidades de corrupción.

41. Algunas características del sistema en Colombia pueden ser ineficientes, como lo muestra la OECD (2016). Por un lado, los procedimientos judiciales, producto de inconvenientes en la contratación, suelen ser largos debido a la acumulación de casos en los tribunales y a la falta de recursos para acelerar dichos procedimientos. La legislación sobre compras y contratación pública es compleja, pues conduce a errores en los procesos de licitación, tanto por parte de las entidades gubernamentales como de los privados. Esto genera no solo demandas, sino un alto número de proveedores descalificados de las convocatorias, lo que dificulta la adquisición de bienes y la gestión de los funcionarios públicos. Esto último ha incentivado la proliferación de uniones temporales entre ofertantes que no solo disipa la responsabilidad individual, sino que termina por limitar la competencia.

42. Por otro lado, las sanciones impuestas a los funcionarios en el desempeño de su labor han derivado en mayor aversión al riesgo en los procesos contractuales y a la gestión bajo un enfoque de cumplimiento formal de requisitos.

43. A esto parece haber contribuido la inoperancia del proceso de observaciones por escrito o mediante audiencias realizadas por los ofertantes en la etapa precontractual, instancia que a menudo se lleva a cabo como mera formalidad. Este mecanismo, si fuera bien usado, podría tener impactos costoefectivos en la medida en que permitiría evidenciar problemas en los procesos de contratación antes de la adjudicación y facilitar por tanto el control expost.

III. Recomendaciones de política

44. Los pilares de un sistema eficaz de compras públicas deben enfocarse en: i) garantizar la eficiencia, la transparencia y no olvidar que la rendición de cuentas es esencial para desarrollar confianza pública y satisfacer las expectativas de los ciudadanos sobre la provisión de bienes y servicios públicos; y ii) proporcionar información pertinente y precisa a todos los actores del sistema, procurar la integridad y el desarrollo de habilidades de los funcionarios, así como la libre concurrencia, garantizando el cumplimiento de los procedimientos.

45. Los problemas más relevantes del sistema de contratación y compra pública en Colombia, problemas que dan origen a estas recomendaciones, pueden clasificarse en tres grupos: (i) limitantes a la competencia que pueden estar asociados con corrupción y captura de la entidad contratante; (ii) complejidad de la regulación y bajo desarrollo y gestión de las capacidades de los actores del Sistema de Compra Pública; y (iii) duplicidad de registros sobre los potenciales ofertantes y acceso limitado a la información en tiempo real.

46. Con base en el anterior análisis, la Comisión recomienda promover la competencia en la contratación pública y mitigar la presencia de captura o corrupción a través de medidas como las siguientes:

A. En materia de normatividad

47. Simplificar y estandarizar las normas en materia de contratación para favorecer la toma de decisiones orientadas a procesos competitivos y reducir los casos de partición de contratos.

48. Aplicar el principio de competencia como regla general en los procesos de contratación y compras públicas. Debe definirse en forma taxativa en la ley aquello que puede hacerse por contratación directa, sin mecanismos competitivos.

49. Obligar a que las contrataciones del sector público con las Entidades Sin Ánimo de Lucro (Esal) sigan exactamente los mismos requisitos y procedimientos de la contratación pública.

50. La Comisión recomienda modificar la ley para que la selección de los mecanismos de contratación dependa del valor del contrato y no de la participación que representa en el presupuesto de la entidad.

51. Se recomienda revisar la norma que prohíbe incluir el precio como factor de escogencia para la selección de consultores, ya que esto va en contravía de los beneficios que suele generar una mayor competencia.

52. Revisar la normatividad que sustenta el principio de equilibrio económico del contrato (principio que permite compensar al contratista privado por la materialización de riesgos que no estén expresamente contemplados en el contrato). Dicha normatividad genera un alto volumen de reclamos presentados a las entidades del Estado y no es consecuente con la lógica comercial del Sistema de Compras Públicas.

53. Incluir una definición de conflicto de intereses en la ley, la cual debe complementarse con el desarrollo de un código de conducta para los actores del sistema de compra pública.

B. En materia de gestión

54. En los mercados en los cuales no es posible llevar a cabo procesos competitivos y sea por tanto necesario permitir la contratación directa, se debe contar con un sistema de precios de referencia con el fin de limitar la discrecionalidad de los actores del sistema.

55. En los procesos de contratación y adquisición de bienes y servicios que están exentos de licitación, los cuales deberían ser restringidos y definidos de forma taxativa, la competencia debe privilegiarse de todas maneras. Este es el caso, por ejemplo, de los procesos de contratación asociados con la defensa y seguridad nacional o la compra y arrendamiento de inmuebles.

56. Ampliar el uso de mecanismos de agregación de demanda, como los acuerdos marco que promueve Colombia Compra Eficiente (CCE), para la provisión de bienes y servicios que tienen una alta demanda por parte del Estado. El uso de estos mecanismos de agregación debe ampliarse a los entes territoriales, sin menoscabar la autonomía fiscal de los gobiernos locales. Esto debe ser obligatorio cuando se ejecutan recursos del Gobierno Nacional y de regalías.

57. Se recomienda que las disposiciones que en las adjudicaciones privilegian a las microempresas y a las pymes o que premian en la contienda atributos no relacionados con los objetivos del contrato, no vayan en detrimento de la buena gestión del sistema de compras públicas y no sean utilizadas para realizar transferencias o subsidios, lo cual debe hacerse a través de otro tipo de políticas públicas.

58. La contratación de obras públicas debe estar precedida de estudios detallados y completos, cuyos costos deben estar debidamente presupuestados.

59. Reforzar los conocimientos y las habilidades de los funcionarios para una mejor gestión del sistema de contratación y compra pública. Con este propósito, la Comisión recomienda desarrollar un programa de capacitación y certificación de competencias tanto para la gestión de las tecnologías de la información y las comunicaciones, como para la administración, seguimiento y vigilancia del Sistema de Compra Pública. Este programa debe extenderse a los proveedores.

60. Fortalecer el proceso de observaciones por escrito o en audiencias realizadas por los ofertantes en la etapa precontractual, instancia que, como ya se dijo, a menudo se lleva a cabo como mera formalidad.

61. Otorgar a la jurisdicción de lo contencioso administrativo competencias y mecanismos ágiles para tratar las disputas previas a la adjudicación.

62. Fortalecer la gestión de la información para la rendición de cuentas mediante medidas como:
    - Avanzar en la disponibilidad de información de calidad en tiempo real sobre la contratación pública, particularmente para gestionar los riesgos asociados a la contratación.
    - Garantizar la integración de la información de los diferentes sistemas de registro (RUP y el Secop II) mediante un arreglo institucional que mejore la coordinación, el acceso y el uso de la información. Debe acelerarse la implementación del Secop II con el fin de incorporar, bajo el nuevo sistema, la mayor parte de la contratación pública.

63. Evaluar de manera periódica el impacto del sistema de compras públicas centralizado.

Referencias

Cepal (2014). *Panorama de la gestión p*ública en América Latina y el Caribe. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37223/S1420739_es.pdf;jsessionid=299C91CDBBE2C97BDA9859857015C401?sequence=1

Comisión de Infraestructura. (2012). *Informe de infraestructura*. Recuperado de: http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/176

Hellman, J. y Kaufmann, D. (2001). La captura del Estado en las economías en transición. *Finanzas & Desarrollo*, *38*. Recuperado de: https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2001/09/pdf/hellman.pdf

Ley para la eficiencia y transparencia. (Ley 1150 de 2007). *Por medio de la cual se dictan medidas para la eficiencia y transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos,* 2007, 16, Julio.

Meléndez, M. (2012). Estudio económico para apoyar la creación e implementación de una entidad rectora de la contratación pública en Colombia. *EconEstudio*. Mimeo.

Meléndez, M. (2015). Fortalecimiento de la industria local de ingeniería. *Cámara Colombiana de la Infraestructura (CCI) y Banco de Desarrollo para América Latina (CAF).* Mimeo.

Meléndez, M. (2016a). Percepciones y evidencia sobre la contratación pública en Colombia. En Meléndez, M. (Presidencia), *Presentación sobre contratación pública en Colombia.* Presentación llevada a cabo por EconEstudio. EconEstudio, Bogotá D.C., Colombia.

Meléndez, M. (2016b). Análisis de los procesos de contratación del DPS (2012-2016). En Meléndez, M. (Presidencia), *Presentación sobre contratación del DPS.* Presentación llevada a cabo por EconEstudio. EconEstudio, Bogotá D.C., Colombia.

OECD (2016). Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference. *OECD Public Governance Reviews*, OECD Publishing, París.

Suárez, G. y Laguado, R. (2007). Manual de contratación pública electrónica para América Latina: bases conceptuales, modelo legal, indicadores, parámetros de interoperabilidad. *Colección de documentos Cepal*. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3550/1/S2007302.pdf

Vogel, L. (2009). Macroeconomic effects of cost savings in public procurement. *European Economy - Economic Papers*, (389). Recuperado de: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication16259_en.pdf

Zuleta, M. M. (8 de marzo de 2017). Discurso presentado en la Universidad Central de Bogotá. En Universidad Central de Bogotá (Presidencia), *Colombia Compra Eficiente.* Conferencia llevada a cabo en la Universidad Central de Bogotá. Universidad Central de Bogotá, Bogotá D.C., Colombia.

Zuleta, M. M., Saavedra, V. y Medellín, J. C. (2017). Fortalecimiento del sistema de compra pública para reducir el riesgo de corrupción*. Cuadernos de Fedesarrollo*. Mimeo.

Capítulo 5

Impacto fiscal de las condenas en contra del Estado

I. Introducción

1. Las cifras de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y del Ministerio de Hacienda revelan el elevado número de litigios en contra del Estado y el significativo impacto que estos tienen en las finanzas públicas de la nación y de las entidades territoriales.

2. El impacto en las finanzas debe analizarse desde dos ángulos diferentes:

   i. Por una parte, debido a la creciente actividad litigiosa que en muchos casos resulta en fallos en contra del Estado, el monto de las demandas ejecutoriadas viene aumentando y afectando de manera significativa el presupuesto de la nación y de las entidades territoriales. Adicionalmente, en el caso de la nación, dada la difícil situación fiscal de los últimos años, el presupuesto anual no alcanza a apropiar los recursos necesarios para cancelar la totalidad de obligaciones por este concepto, de manera que se ha venido acumulando deuda. Esto no quiere decir que un monto importante de recursos no se oriente a cumplir con los pagos. El Gobierno Nacional viene destinando cerca de 1.2 billones de pesos anuales al pago de sentencias o conciliaciones contra el Estado. Esto se agrava porque, de acuerdo con la normatividad, la tasa de interés de mora es elevada.

   ii. Por otra parte, los procesos en curso y las pretensiones respectivas también evidencian una tendencia preocupantemente creciente, y representan una contingencia para las finanzas públicas de tamaño mayúsculo, tal como lo revelan los cálculos del Ministerio de Hacienda.

3. La creación de la ANDJE ha permitido dimensionar la gravedad del problema de la actividad litigiosa en contra del Estado. Esta agencia, creada en 2011, está encargada de dirigir, coordinar y ejecutar las acciones para asegurar una adecuada defensa de los intereses litigiosos de la nación. Con anterioridad a su creación, los procesos

estaban dispersos en las diferentes entidades y, en muchos casos, frente a una misma demanda, cada entidad respondía de manera individual y no unificada. Además de que esto se traducía en una débil defensa del Estado, también impedía ver en su integralidad la dimensión del problema que enfrentan las finanzas públicas y cuantificar la contingencia fiscal que estos procesos representan, lo cual es un ejercicio que hacen los países con sistemas de evaluación de riesgos fiscales modernos. La agencia ha logrado centralizar información relativa a las demandas contra entidades del orden nacional, pero no incluye la de la actividad litigiosa que afecta a las entidades territoriales. Como se verá en este capítulo, las proyecciones de la ANDJE revelan que las contingencias son muy significativas.

4. Si bien la creación de la ANDJE es un avance para hacer frente al creciente costo fiscal de la actividad litigiosa en contra del Estado, no es suficiente.

5. Teniendo en cuenta lo anterior, este documento tiene como objetivo evidenciar la magnitud del problema, identificando algunas de sus causas para proceder a hacer recomendaciones de política con el fin de mitigarlas.

II. Impacto fiscal de las condenas en contra del Estado[1]

A. Demandas falladas, litigios en proceso y contingencias en contra de entidades del orden nacional

Demandas falladas

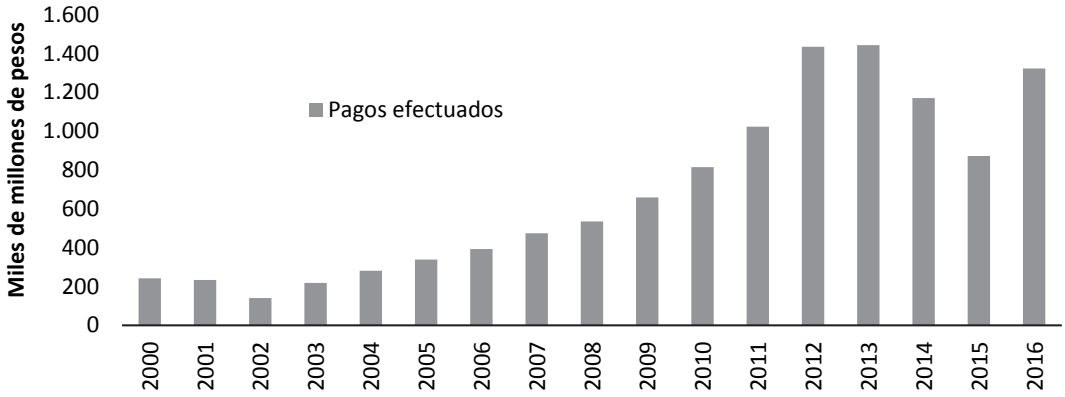
6. Este análisis utiliza cifras del último Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) elaborado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), e información de la ANDJE, las cuales no coinciden plenamente. La razón de la diferencia es que mientras la ANDJE toma el universo de los fallos del eKOGUI (sistema de información de litigios contra el Estado), el Ministerio de Hacienda los ha venido depurando y ha mejorado el cálculo de la probabilidad de pérdida de los procesos.

7. De acuerdo con el más reciente MFMP, entre 2000 y 2016 los pagos acumulados hechos por el Presupuesto General de la Nación (PGN) por el rubro de sentencias y conciliaciones ascienden a $11.2 billones de 2016. La tendencia creciente de dichos pagos lo explica el aumento de la cantidad de procesos fallados en contra de la nación y el monto de los pagos asociado a cada proceso.

1 Este análisis no incluye la cuantificación del impacto fiscal de las sentencias de acciones populares, de laudos arbitrales, de acciones de grupo y de acciones de tutela, porque no existe información económica fiable.

8. En los últimos años, el presupuesto ha incluido sumas cercanas a los $1.2 billones anuales para el pago de sentencias y conciliaciones contra las diferentes entidades del Gobierno Central (Gráfico 1).

Gráfico 1
Evolución de los pagos efectuados por el rubro de sentencias y conciliaciones 2000-2016

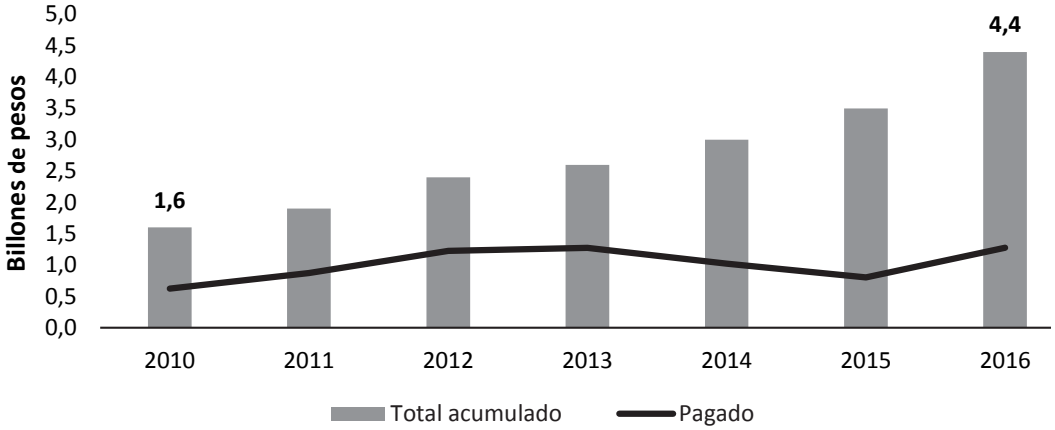


Fuente: ANDJE.

9. Debido a que los recursos del presupuesto que se destinan al pago de las sentencias ejecutoriadas no son suficientes para cumplir con el total de las obligaciones, la deuda por concepto de sentencias y conciliaciones muestra una dinámica creciente**. Así, el monto de condenas contra la nación había acumulado hasta el año 2016 $4.4 billones. Ese año se pagaron por este concepto $1.3 billones, lo que deja un acumulado de cuentas por pagar de aproximadamente $3.1 billones, cerca del 0.4% del PIB.**[2]

2 A la anterior suma debe adicionarse el valor de las condenas a la nación por laudos arbitrales. El sistema único de información litigiosa del Estado eKOGUI, a corte del 28 de julio de 2017, reporta 44 laudos en los cuales se condena a la nación por un monto de 1.4 billones de pesos.

Gráfico 2
Monto acumulado de condenas por pagar entidades del orden nacional 2010-2016



Fuente: SIIF-MHCP y CHIP- Contaduría General de la Nación. Cálculos DGI-ANDJE.

10. En la dinámica de la deuda por este concepto hay que distinguir dos elementos importantes: las sumas de fallos no pagadas y los intereses de mora de las mismas. El peso de los intereses es alto, ya que de acuerdo con el Artículo 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA- Ley 1437 de 2011), la tasa de interés aplicable a la liquidación durante los diez meses posteriores a la ejecutoria de la sentencia es la DTF y, una vez transcurrido este periodo, la tasa debe ser una y media veces el interés bancario corriente (tasa efectiva anual que en promedio cobran las entidades sobre los nuevos créditos).

11. Con una intención puramente ilustrativa, el Cuadro 1 proyecta el valor que se habrá de pagar teniendo en cuenta el rezago, pero no cuenta los montos de nuevas condenas en contra de la nación. Los resultados establecen que el pago del rezago de los $3.1 billones mencionado atrás, implicaría para la nación el pago de intereses de mora por $3.4 billones en los próximos cuatro años.

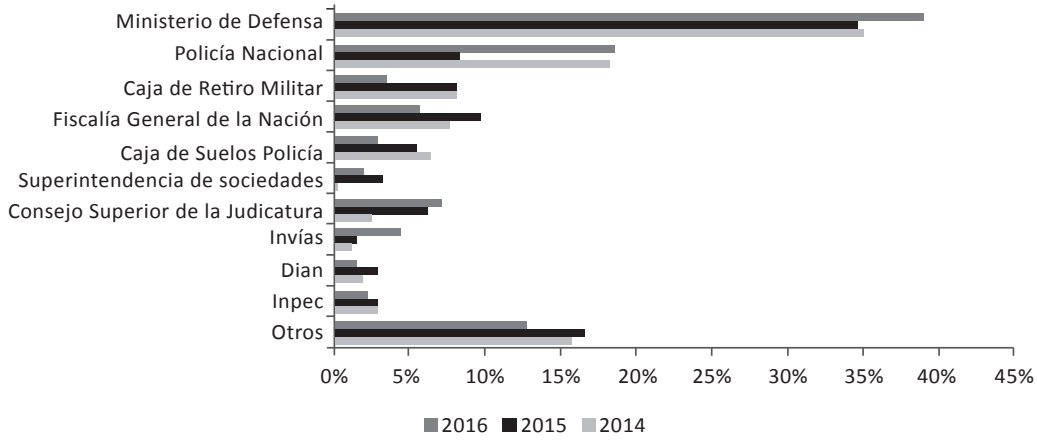
Cuadro 1
Pago del rezago y liquidación de intereses de entidades del orden nacional según CPACA (Cifras en millones de pesos)

Año	Pagos S y C	Pago interés CPACA	Amortización capital	Capital pagado
2017	$1.378.451	$760.578	$617.873	$2.478.329
2018	$1.717.278	$1.282.642	$434.637	$2.043.692
2019	$1.717.278	$967.389	$749.889	$1.293.803
2020	$1.717.278	$423.476	$1.293.803	$0
TOTAL	**$6.530.286**	**$3.434.084**	**$3.096.202**	**$0**

Fuente: SIIF – MHCP y CHIP – Contaduría General de la Nación. Cálculos DPE – ANDJE.

12. Existe una elevada concentración de los pagos por sentencias en pocas entidades, en particular en el Ministerio de Defensa. En 2016, este ministerio, la Policía Nacional, la Caja de Retiro Militar, la Fiscalía General de la Nación, la Caja de Sueldos de la Policía, la Superintendencia de Sociedades, el Consejo Superior de la Judicatura, Invías, Dian y el Inpec concentraron el 87.1% del total de pagos de ese año. Este porcentaje fue del 83.3% en 2015. Estas cifras revelan el peso que tiene el Ministerio de Defensa en el pago de sentencias: cerca de un 40% del total de los pagos realizados en la vigencia 2016 (Gráfico 3).

Gráfico 3
Entidades con mayor volumen de pagos por procesos



Fuente: MHCP
Cálculos: Subdirección de Riesgo- DGCPTN.

Litigios en curso y contingencias

13. **Adicionalmente, el número y monto de las pretensiones de los litigios en curso significan una contingencia para las finanzas de la nación de magnitud considerable**. El monto alarmante de esta contingencia aparece por igual en las cifras del Ministerio de Hacienda, depuradas, y en las de la ANDJE.

14. De acuerdo con el MHCP, a junio de 2017 había cerca de 230.000 litigios en curso contra 160 entidades del orden nacional, cuyas pretensiones se acercaban a $106 billones. La contingencia estimada por el MHCP es de $17.7 billones para el periodo 2017-2028 (Cuadro 2).

Cuadro 2
Pasivo contingente por sentencias y conciliaciones (Billones de pesos de 2016)

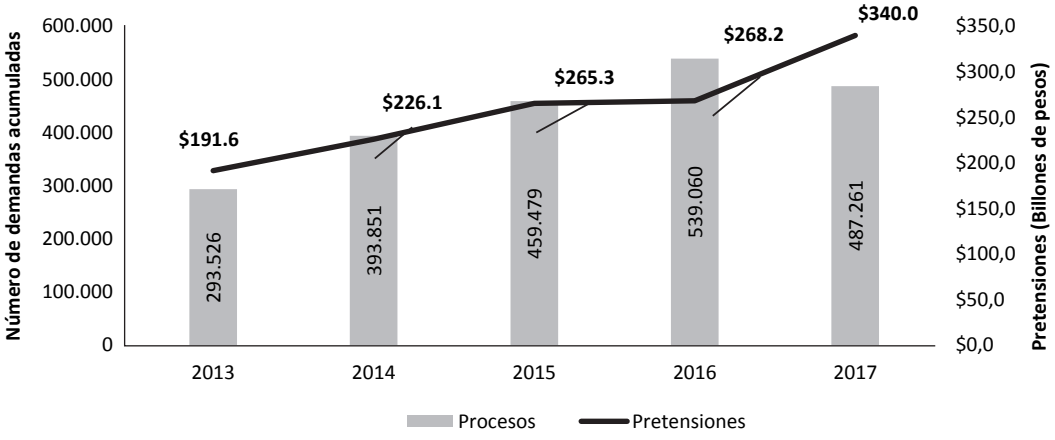
	MFMP 2017-2028
Número de entidades	160
Número de procesos reportados	229101
Total pretensiones*	106,1
Total contingente	17,7
Relación contingente/pretensión	16,7%

Fuente: MHCP.
Cifras en billones de pesos constantes de diciembre de 2016.

15. De acuerdo con la ANDJE, a junio 30 de 2017 había un acumulado de 487.262 procesos judiciales activos en contra de la nación, con pretensiones por $340 billones. El dato de las pretensiones no incluye un proceso de acción de grupo, admitido en 2015, cuya suma asciende a 3.057,2 billones de pesos, que de contarse aumentaría las pretensiones en contra de la nación a 3.690,9 billones de pesos.

16. A la magnitud del problema se suma la tendencia creciente de la actividad litigiosa contra la nación, tanto en el número de procesos como en la magnitud de las pretensiones (Gráfico 4).

Gráfico 4
Demandas acumuladas por año en contra de entidades del orden nacional



Fuente: Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado. Cálculos: DGI-ANDJE. Corte: A junio 30 y diciembre 31 de cada año. [3]

17. El 53.2% de los procesos pertenece a la jurisdicción contencioso administrativa y el 46.8% a la jurisdicción ordinaria, con 259.250[4] y 228.011 procesos respectivamente (Cuadro 3).

18. El 23.9% del total de procesos contencioso administrativos activos en contra de la nación corresponde a procesos no laborales, los cuales representan y concentran, según los cálculos de la ANDJE, el 90% de las pretensiones en contra del Estado, por un valor de $309 billones. La revisión por acción judicial muestra que la reparación directa es la acción más representativa, tanto en el número de procesos como en el de pretensiones; concentra el 55% del total de los procesos y el 36% de las pretensiones; le sigue la acción de grupo, con el 0.6% de los procesos y con el 45% de las pretensiones; viene luego la nulidad y restablecimiento del derecho,[5] que concentra el 33% del total de los procesos y el 14% de las pretensiones.

3 El gráfico incluye los procesos de la jurisdicción contenciosa y de la jurisdicción ordinaria y excluye únicamente la acción de grupo, admitida en 2015, por más de 3.000 billones de pesos.

4 Incluyendo el proceso de víctimas, la jurisdicción administrativa abarcaría 259.251 procesos de demanda en contra del Estado.

5 Las causas asociadas a estos procesos son, en su orden, la privación injusta de la libertad, ilegalidad del acto administrativo que impone una sanción fiscal, violación o amenaza al patrimonio público, incumplimiento contractual y nulidad del acto administrativo.

Cuadro 3
Procesos contencioso administrativos no laborales por acciones judiciales

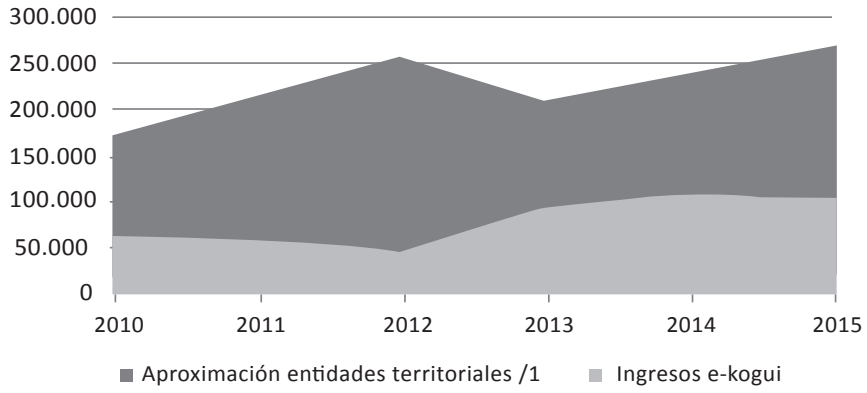
Medio de control	Procesos	Pretensiones billones
Reparación de los perjuicios causados a un grupo (Acción de grupo)	698	138,9
Reparación directa	64.443	111,4
Nulidad y restablecimiento del derecho	38.613	43,7
Controversias contractuales	1.983	8,8
Nulidad y restablecimiento del derecho- Tributaria (Dian)	1.142	3,5
Otras acciones	8.942	2,7
Total	**115.821**	**309**

Fuente: Sistema Único de Información de la Actividad Litigiosa del Estado. Cálculos: DGI-ANDJE. Corte: Julio 30 de 2017.

B. Demandas falladas y litigios en proceso en contra de entidades del orden territorial

19. No existe registro de procesos en contra de entidades territoriales. Según los cálculos aproximados de **la ANDJE**, de cada 100 casos ingresados entre 2010 y 2015 a la justicia administrativa, 65 en promedio corresponden a demandas en contra de entidades territoriales (Gráfico 5).

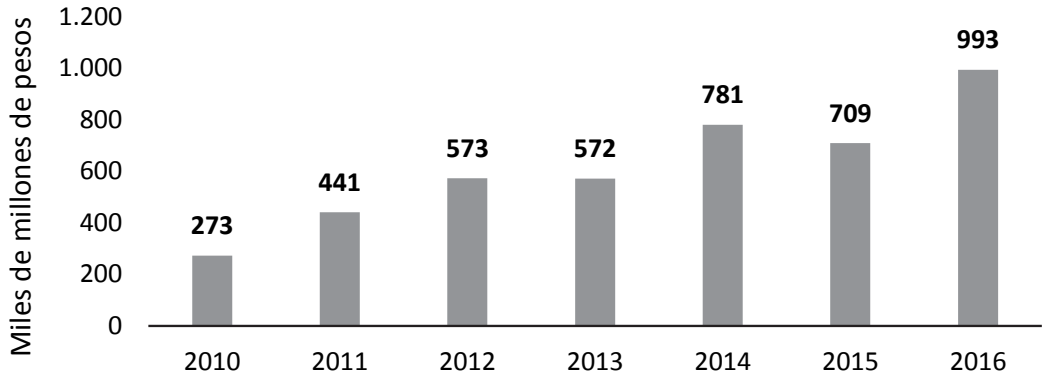
Gráfico 5
Aproximación de números de litigios contra entidades territoriales



1/ Corresponde al total de ingresos recibidos por la jurisdicción contencioso administrativa, excluyendo las tutelas recibidas por esta jurisdicción, menos ingresos al eKOGUI.
Fuente: ANDJE con base en la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico del Consejo Superior de la Judicatura.

20. **De acuerdo con esta aproximación, las cuentas por pagar reconocidas y causadas por condenas contra entidades del orden territorial presentaron un aumento significativo en el periodo 2010-2016: pasaron de 273.000 millones de pesos a 993.000 millones de pesos en 2016.** El Gráfico 6 muestra la evolución de las cuentas por pagar causadas por litigios en contra de entidades del orden territorial en ese periodo. No hay información sobre los flujos de pagos.

Gráfico 6
Cuentas por pagar causadas por condenas a entidades territoriales 2010-2016

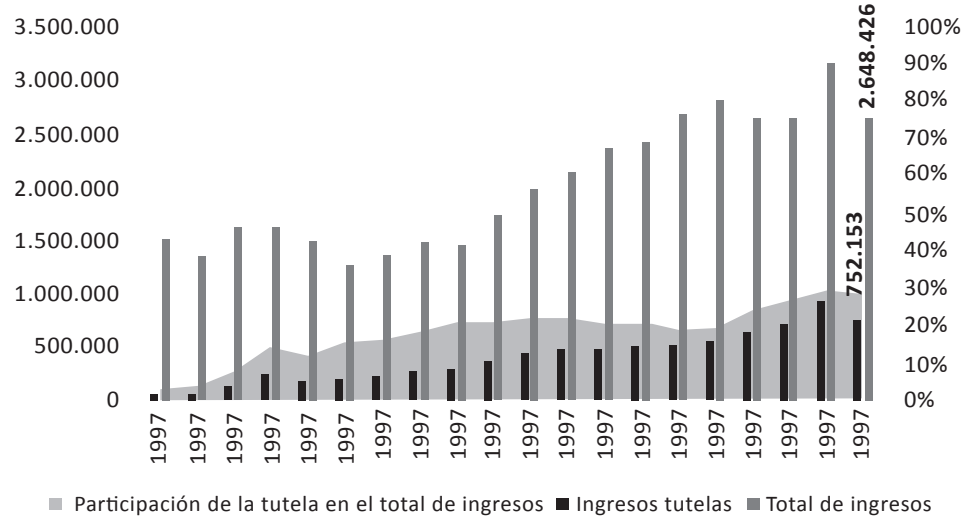


Fuente: CHIP-Contaduría General de la Nación. Cálculos: DGI-ANDJE. Corte: Julio 30 de 2017.

C. Litigios en acciones de tutela en contra de todos los órdenes

21. **La participación de la tutela en el total de nuevos casos también muestra una tendencia creciente.** El Gráfico 7 ilustra la participación de las tutelas en el total de demandas ingresadas a la rama judicial. En el periodo de estudio pasó de representar el 2.8% de ingresos en 1997, al 28.4% en 2016. Actualmente la rama judicial admite más de 752.000 tutelas al año.

Gráfico 7
Evolución y participación del número de tutelas en el total de ingresos efectivos de la Rama Judicial 1997 – 2016



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura –UDAE-SIERJU. Elaboración: DPE – ANDJE.

22. **Con la información disponible no es posible proyectar el impacto que puedan producir las sentencias de tutela para el fisco.** No obstante, la cifra no debe ser nada despreciable. Piénsese solamente en algunos ejemplos de las tutelas llamadas sentencias estructurales, como ocurre en el campo de los desplazados (T-025/04), salud (T-760/08) y cárceles (T-153/98).

III. Elementos del diagnóstico

23. El origen de las cifras anteriores se encuentra en la figura jurídica denominada responsabilidad civil del Estado, establecida en el Artículo 90 de la Constitución Política (CP), que es el instrumento normativo por medio del cual se condena al Estado.

24. Entre los elementos del diagnóstico que explican el comportamiento de la creciente y costosa actividad litigiosa contra el Estado se identifican dos en particular: A. los aspectos sustanciales relacionados con los principios, las normas y los criterios de fondo que instauran y desarrollan dicha responsabilidad; y B. los aspectos procesales ligados a la forma como se regulan los procedimientos de las acciones y de las actuaciones de los jueces y abogados.

A. Aspectos sustanciales

25. El Artículo 90 de la CP no ha tenido un desarrollo legislativo específico, lo que ha permitido que gran parte de su alcance haya sido fijado por la jurisprudencia. Como se anota a continuación, muchos aspectos quedan a discreción del juez, lo cual ofrece una amplia libertad al proferir los fallos. Ello ocurre tanto en: 1) el tema específico de los daños, 2) el tema más general de las otras condiciones que se requieren para que la responsabilidad civil sea declarada.

1. Principios sobre daños

26. Las investigaciones empíricas y normativas desarrolladas por la ANDJE sobre la reparación de perjuicios en el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado evidencian que no existen criterios claros y vinculantes para la reparación de los perjuicios inmateriales o no pecuniarios (los que derivan de la lesión a los derechos que no tienen valor de cambio como la honra, dignidad, etcétera), así como tampoco pautas específicas para probar y liquidar los perjuicios materiales o pecuniarios (los que son consecuencia de la lesión de los derechos con contenido económico, como la propiedad) (Peláez, 2015). Los riesgos que trae consigo la discrecionalidad de los jueces en la reparación de los daños se relacionan con los siguientes aspectos:

a) La dificultad de la aplicación de la teoría de la pérdida de una oportunidad

27. La formulación matemática de dicha teoría es clara.[6] Con base en ella es posible reclamar daños futuros cuya certeza absoluta es discutible, precisamente porque al no haberse podido gozar la oportunidad perdida, la certeza del daño se resuelve con aplicación del juego de probabilidades. Las posibilidades de política pública frente a esta teoría pueden ser variadas: (i) la continuación de la situación actual, en la que el juez decide discrecionalmente la probabilidad que aplica. Esta alternativa es inviable. Ante esto conocemos dos posturas: prohibirla o limitarla. Piensa la Comisión que la primera opción se debe descartar, porque riñe con la justicia proscribir una teoría que tiene una aplicación tradicional en derecho comparado y en nuestro país. ¿Sería justo negar reparación a quien teniendo su finca a punto de ser vendida se le impide hacerlo porque es expropiada de hecho por el Estado? ¿Sería justo que una persona lesionada al inicio de su ejercicio profesional y con expectativas certeras frustradas de una mayor ganancia a futuro se le indemnice con su primer salario ante una lesión que lo imposibilita a trabajar de por vida? Se cree que no. Por ello, la opción que se considera viable es la reglamentación de la teoría, de suerte que se impongan unos límites claros a su aplicación.

6 Se enuncia de la siguiente manera: "Si yo hubiera tenido la oportunidad de hacer X, Y se habría presentado; como no tuve la oportunidad de hacer X, Y no se presentó; por tanto, colóqueme en la situación Y".

28. La jurisprudencia ha sido oscilante y aplica criterios diferentes que, en ocasiones, incrementa las condenas al Estado porque extiende excesivamente el periodo indemnizatorio sin aplicar el principio de mitigación de daños al que tiene derecho la víctima. Este principio supone que la víctima del daño no se puede quedar impávida ante el mismo. Para dar un ejemplo: si se destruye un hotel o un vehículo, ¿hasta qué momento se puede decretar en el futuro el tiempo de reparación? ¿Hasta el momento en el que se pague el daño o hasta el momento en el que deba operar el principio de mitigación que corresponde a la víctima? Teniendo en cuenta la excesiva duración de los procesos en el país, extender durante años la indemnización del daño va en contra de la obligación de mitigación que tiene quien lo está sufriendo.

b) La revisión de la fórmula económica de actualización de los daños

29. La fórmula económica que permite actualizar el valor de los daños desde el momento de su acaecimiento hasta el de su pago, aplicada de manera inveterada por la jurisdicción contencioso administrativa, debe ser revisada. También sería interesante determinar si la forma de valoración del daño debe partir de su valor en el momento en el que se produce actualizado con el IPC hasta el momento de la sentencia, o si por el contrario se debe tener en cuenta el valor comercial del bien dañado en el momento de la sentencia. Ambas metodologías pueden llevar a diferencias sustanciales, sobre todo en economías inflacionarias.

c) La discreción de los jueces en la valoración de los daños no pecuniarios o inmateriales

30. Por no tener la lesión de los derechos inmateriales (de nuevo, la honra, la dignidad) equivalente o medición pecuniaria, los jueces son los que establecen la forma de repararlos. Normalmente se reparan en dinero, pero precisamente por lo que ese dinero no equivale al derecho lesionado, existe un arbitrio del juez en su aplicación, porque el legislador nunca ha querido entrometerse en el tema. En últimas sentencias se ha establecido que el valor de la lesión de esos derechos equivale a 100 SMLMV por persona y por derecho, con reglas de excepción que pueden llegar hasta los 400 SMLMV. Esa cifra podría variar hacia abajo o hacia arriba.

d) La libertad del juez en la creación de nuevos daños no pecuniarios o inmateriales

31. El reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia de los rubros del daño inmaterial o no pecuniario ha sido históricamente inestable. Cada vez que la jurisprudencia crea un nuevo rubro, la consecuencia inmediata es el aumento del valor de las condenas. A inicios del siglo anterior solo existía el daño moral, pero hoy en día ya se ha adicionado el daño a la salud, así como aquel a derechos y bienes constitucionalmente protegidos, que se reparan de manera autónoma al daño moral.

e) Los topes o baremos indemnizatorios

32. Este problema supone tomar partido frente a si se pueden fijar límites a la reparación de los daños en determinadas áreas del acontecer social y económico. Es decir, si se aplica un tope o un techo a la reparación de los daños derivados de determinadas actividades, como ha sido costumbre en el transporte aéreo, en el terrestre, en la operación de la energía nuclear, en la pérdida de bienes en hoteles, en daños de masa, etcétera. La polémica de fondo es si es posible el equilibrio entre el necesario desarrollo de la economía y la reparación de daños. Una reparación excesiva puede quebrar una empresa y aun desestimular un sector. El legislador puede decidir que en ciertas áreas económicas, y para proteger un sector empresarial o de servicio público, la reparación del daño se limite a un monto determinado. La aplicación de topes o baremos repercute en la equidad, en la medida en que daños semejantes reciben una indemnización similar.

f) El trato de daños reparados por distintas fuentes

33. El problema es simple: ¿qué ocurre si ante el advenimiento de un daño se paga un seguro u opera la seguridad social y al mismo tiempo se obtiene la reparación judicial del daño? Es lo que pasa, por ejemplo, cuando una persona tiene un accidente y se lesiona durante la prestación del servicio público. Ante el accidente se desata la protección de la seguridad social, que le otorgará a la víctima una indemnización à forfait (preestablecida por la ley), dependiendo de la invalidez. Pero al mismo tiempo la víctima demanda al Estado y obtiene reparación. ¿En este caso, se debe descontar la suma que se obtuvo de la seguridad social de lo que se reconozca en el proceso de responsabilidad? La jurisprudencia ha establecido que se tiene derecho a acumular ambos pagos; para llegar a esta conclusión se basa en la teoría de la causa jurídica distinta, esto es, que la fuente del pago en un caso es el aporte a la seguridad social y, en el otro, el daño antijurídico de la responsabilidad civil. Esta posición es discutible y debe ser revisada, porque atenta contra el principio de solidaridad que subyace en la seguridad social. En otros sistemas nacionales, cada vez que la seguridad social paga por un daño, se subroga para cobrarle al directamente responsable. La subrogación, por lo tanto, anula la teoría de la causa jurídica diferente, porque cuando la seguridad social le paga al servidor público, o a un tercero, toma su lugar para reclamarle al responsable directo, si hay lugar a ello. Como en Colombia el legislador no se ha pronunciado, este problema está al vaivén de las decisiones de los jueces.

g) La doble indemnización y el conflicto armado

34. El problema que se acaba de describir se presenta también aquí: ¿una víctima del conflicto armado tiene derecho a la reparación administrativa otorgada por la ley y

a la decretada por el juez? ¿En caso de que las dos procedan, se deben acumular o una se debe descontar de la otra? Aún más: ¿cabría la posibilidad de que la reparación administrativa excluya la judicial? Si bien todas las posibilidades pueden ser ilustradas y han sido aplicadas en el campo de los derechos humanos (De Greiff, 2008), en Colombia se estipuló al menos la prohibición de que las víctimas del conflicto armado reciban doble reparación (Artículo 20 de la Ley 1448 de 2011)[7] . La lógica es que lo recibido por la vía de la reparación administrativa debe ser descontado de lo que se llegara a recibir en sede judicial. Es el sentido que impera también en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2008). A pesar de la clara expresión normativa de esta posición, los informes de la ANDJE muestran que en muchos eventos se sigue aplicando, en contra de la ley, la teoría de la causa jurídica diferente.

h) La posibilidad de hacer responsable al funcionario que causó un daño con culpa grave o dolo

35. El inciso segundo del Artículo 90 de la Constitución Política[8] establece la acción de repetición contra los servidores públicos. A pesar de su reglamentación en la Ley 678 de 2001, no existen posiciones sistemáticas de los jueces ni de la administración pública que permitan determinar cuándo deben hacer operar los mecanismos de llamamiento en garantía de los servidores públicos o el respectivo recobro judicial.

i) La responsabilidad solidaria o subsidiaria del Estado

36. En materia de reparación de daños, el Artículo 2344 del Código Civil establece que "si un delito o culpa ha sido cometido por dos o más personas, cada una de ellas será solidariamente responsable de todo perjuicio procedente del mismo delito o culpa…". Este artículo ha sido aplicado sistemáticamente por la jurisprudencia contencioso administrativa, lo cual hace que el Estado pague la totalidad de muchos daños de los cuales no es exclusivamente responsable. Un ejemplo, dentro de los miles existentes: si un león de un circo lesiona a una persona, se condena solidariamente al municipio encargado del espectáculo público junto con la empresa dueña del circo. Si bien el inciso cuarto del Artículo 140 del Código de lo Contencioso Administrativo indicó que, en el evento de un daño causado por un particular y el Estado, el juez debe determinar en la sentencia "la proporción por la cual debe responder cada una de ellas", dicha norma no derogó el Artículo 2344 del Código Civil, de modo que el Estado responde por cuotas de reparación de daños que en estricto sentido son obligación del particular. Esto se agrava porque el Estado no ejerce la repetición contra el particular para cobrarle su parte, o si la inicia se encuentra con la insolvencia del mismo.

7 Entre las sentencias de la Corte Constitucional que han señalado de manera explícita la prohibición de la doble reparación a las víctimas del conflicto armado está la C- 286-14; por el hecho del desplazamiento forzado la SU- 254-13 y cuando se trata de integrantes de la fuerza pública la C- 161-16.

8 Que afirma: "En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra este".

2. Los títulos de imputación para que el Estado responda

37. Cuando el juez falla contra el Estado, aquel debe justificar, fundamentar y explicar el porqué de la condena. Tradicionalmente se ha aplicado la teoría de la falla del servicio, pero también las del daño especial y la teoría del riesgo. A estas se suma actualmente la teoría de la solidaridad y la de la confianza legítima. Este amplio rango de justificación de la responsabilidad en los diferentes casos, así como la dificultad de precisar en qué eventos se debe aplicar una u otra teoría y cuáles son sus alcances, muestran, de nuevo, la facultad de configuración del juez. Igual ocurre con el tratamiento de las teorías de causalidad, que determinan cuándo un daño puede ser atribuido al Estado, pues el juez decide libremente. Esto ha hecho que la responsabilidad por omisión haya tenido un aumento significativo.

B. Aspectos procesales

38. La promulgación de la Ley 1437 de 2011, en virtud de la cual se estableció el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), fue un avance importante en la materia en estudio. Sin embargo, no solucionó algunos aspectos y hay problemas que siguen presentándose.

1. La ausencia de reglamentación precisa de la acción de grupo

39. La ley no reglamentó aspectos esenciales. Lo importante de esta acción es que una persona puede representar, sin poder o mandato, a un grupo que "reúna condiciones uniformes respecto de una misma causa que les originó perjuicios individuales". Lo anterior significa que cuando se inicia esta acción se incluyen automáticamente todas las personas que conforman el grupo y que no informen al juez su deseo de excluirse del mismo. Sería el caso de una acción que se inicie contra un banco, porque se estima que el interés pagado a sus clientes en el contrato de mutuo es inferior al acordado. Sería también el caso de la demanda a una empresa de telefonía por un supuesto cobro indebido. El problema se presenta por el excesivo número de acciones sin cumplir con requisitos mínimos necesarios, que sí se exigen en el derecho comparado y que dan mayor seguridad a este mecanismo procesal. Por ejemplo, la no exigencia de experticia de los abogados en las áreas en las cuales inician las acciones supone un riesgo para las personas a quienes van a representar, por la sencilla razón de que lo que se decida en el proceso va a cobijar a cientos, miles o millones de personas que normalmente no se excluyen del proceso. Igual ocurre con la no exigencia de un seguro para litigar en estas causas, que potencialmente pueden causar daño a muchas personas por una mala práctica profesional que, si no está asegurada, haría que el abogado no tenga cómo responder.

2. Vacíos normativos en relación con asuntos que guían el litigio

40. No es de extrañar que en un país en el cual hay aproximadamente 100 facultades de derecho, 400.000 tarjetas profesionales, 354 abogados por cada 100.000 habitantes (es el segundo país del mundo con esta proporción), el nivel jurídico y ético de muchos profesionales no sea el más elevado (CEJ, 2011). Este problema, manifiesto en los últimos escándalos que han sacudido a las altas esferas de la justicia, repercute en la temeridad con la que se inician acciones, en la relación entre los abogados y sus poderdantes y en general en todo el ejercicio profesional de los litigantes. Existen oficinas de abogados que compran y venden los derechos litigiosos en desmedro de las víctimas y que cobran honorarios excesivos. El tema es inquietante porque, con frecuencia, las firmas de abogados compran los derechos litigiosos de las víctimas que suelen ser de escasos recursos y que por ello venden su litigio a precios irrisorios. El cobro excesivo de honorarios ha dado lugar a sanciones por parte del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo de Estado.

41. En relación con lo anterior, y a pesar de que en el ordenamiento jurídico hay normas instituidas con el fin de asegurar un litigio consciente, en la jurisdicción de lo contencioso administrativo no están previstas explícitamente o lo están de manera indeterminada o ambigua. Con estas medidas, el legislador pretende impulsar un litigio libre de los vicios anotados en el numeral precedente, esto es, que los reclamos sean transparentes y leales, que las pretensiones no sean sobrestimadas o temerarias, que el abogado que ejerce como parte procesal asuma una conducta afín con la dignidad de la profesión y se eviten actuaciones dilatorias y actos en contra del respeto y la lealtad procesal.

42. A pesar de que la Ley 270 de 1996 y el Código General del Proceso (CGP) (Ley 1564 de 2012) facultan al juez para imponer medidas correccionales en aras de garantizar el normal desarrollo del litigio, su imposición es casi inexistente.

3. La necesidad de implementar el juramento estimatorio en la jurisdicción de lo contencioso administrativo

43. La ausencia de la figura del juramento estimatorio que se aplica a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, prevista en el Artículo 206 del CGP,[9] es un caldo de cultivo para las demandas excesivas o temerarias, ajenas a un correcto ejercicio profesional. Esta figura prevé que quien pretenda el reconocimiento de una indemnización, compensación o el pago de frutos o mejoras, deberá estimar su monto razonadamente bajo juramento (en la demanda o en la petición correspondiente), discriminando cada uno de los conceptos. El mismo artículo señala que los daños extrapatrimoniales no se incluirán en la cuantificación, ni procederá cuando quien reclame sea un incapaz.

9 Ley 1564 de 2012.

44. El juramento estimatorio en la jurisdicción ordinaria es un requisito de la demanda[10] y es medio de prueba de los montos reclamados en tanto la contraparte no la objete o el juez de oficio no lo considere desproporcionado. De ocurrir alguna de estas dos situaciones, quien hizo el juramento deberá acreditar la estimación efectuada, so pena de una sanción pecuniaria en proporción entre el monto estimado y el monto acreditado. Esta lógica no está claramente determinada en los litigios contra el Estado.

4. La reglamentación de la técnica probatoria de las presunciones

45. La técnica probatoria consiste en que, partiendo de hechos conocidos, se presumen hechos desconocidos que se dan por ciertos. Por ejemplo: toda mujer colombiana vivirá tantos años, conforme a la aplicación de las tablas de vida probable de la población nacional; o un hijo de familia vive en el hogar de sus padres hasta los 25 años. La aplicación de esta lógica incide notablemente en la cuantificación de los daños, no solo porque se utiliza en todas las áreas de la materia, sino porque los entes públicos no se defienden de dichas presunciones buscando desvirtuarlas. La creación de estas presunciones no tiene reglamentación alguna y permiten que los jueces las creen a discreción.

IV. Recomendaciones de política

46. A continuación se hacen algunas recomendaciones tendientes a mitigar el alto impacto de las decisiones judiciales en el gasto público. Estas recomendaciones se hacen partiendo de un principio elemental: el impacto fiscal de las decisiones judiciales no se puede reducir a toda costa; se debe hacer respetando el principio democrático y de equidad que subyace en la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado. Es decir, si bien la Comisión encuentra que los efectos de las decisiones judiciales en el gasto público son mayúsculos, su mitigación tiene que hacerse respetando el principio constitucional en virtud del cual un Estado de derecho, para llamarse como tal, tiene que respetar la aplicación del principio de responsabilidad, así como el de legalidad.

47. También debe agregarse, antes de formular las recomendaciones, que las condenas contra el Estado son en muchas ocasiones el reflejo de su actuar. En ese sentido, la responsabilidad patrimonial del Estado es su espejo. Es por ello que, mientras exista corrupción, violación de derechos humanos, clientelismo en el manejo del servicio público, etcétera, no es mucho lo que se logrará avanzar. El desarrollo de cualquier política pública en esta dirección tiene que estar precedido y acompañado de una acendrada cultura cívica del servidor público. Con lo anterior no se pretende sugerir que se deje de trabajar en otros frentes, como se verá a continuación. Lo que se quiere es sentar una recomendación genérica: es menester promover el eleva-

10 Artículo 82 de la Ley 1564 de 2012.

miento ético de la función pública, lo que se puede hacer mediante capacitación a funcionarios, preparación permanente, mayor control de sus abusos y desvíos y el impulso de una cultura ciudadana que no sea apática a las expresiones nefastas del actuar estatal.

48. Otro asunto que se debe tener en cuenta al fijar las políticas públicas en esta área es que el principio de reparación integral de los daños, que no está consagrado expresamente en la Constitución, se ha considerado de configuración legislativa. Esto significa que el legislador tiene un amplio margen de reglamentación (sentencias C-916/02, C-715/12, C-180/14) que le permitiría acoger las recomendaciones que hace la Comisión. En la Sentencia de 2002, la Corte Constitucional señaló de manera expresa que "el legislador, al definir el alcance de la 'reparación integral' puede determinar cuáles daños deben ser tenidos en cuenta, y en esa medida incluir como parte de la reparación integral los daños materiales directos, el lucro cesante, las oportunidades perdidas, así como los perjuicios morales, tales como el dolor o el miedo sufridos por las víctimas, los perjuicios estéticos o los daños a la reputación de las personas, o también los llamados daños punitivos, dentro de límites razonables. Puede también el legislador fijar reglas especiales para su cuantificación y criterios para reducir los riesgos de arbitrariedad del juez. Estos criterios pueden ser de diverso tipo. Por ejemplo, pueden consistir en parámetros que orienten al juez, en límites variables para ciertos perjuicios en razón a lo probado dentro del proceso para otra clase de perjuicios, o en topes fijos razonables y proporcionados". La labor del legislador para regular el tratamiento de los daños, entonces, está permitida en nuestro ordenamiento jurídico, con el solo límite —al igual que ocurre en el Derecho comparado— de que no se puede hacer nugatorio el derecho a la reparación, que es considerado por la jurisprudencia como un derecho constitucional fundamental.

A. Estudiar y promulgar una ley que reglamente el Artículo 90 de la Constitución Política

49. **Así las cosas, la primera recomendación que se permite hacer esta Comisión es que se realice el estudio y la promulgación de una ley que reglamente el Artículo 90 de la Constitución Política.** Para ello se pueden tener como insumos los estudios de la ANDJE, así como las anotaciones precedentes en este documento. Por ser un tema sensible en lo social y de relevancia en las inversiones y en la economía en general, se sugiere establecer en su momento una Comisión que debata las distintas aproximaciones a partir de las cuales puede el legislador cumplir la tarea sugerida.

50. **Con el propósito de limitar la discrecionalidad judicial, la reglamentación del Artículo 90 debe tener en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos sustanciales y procesales:**

1. Aspectos sustanciales

a) Reglamentar la aplicación de la indemnización por pérdida de una oportunidad y la extensión en el tiempo del lucro cesante.

b) Establecer una tipología única de daños no pecuniarios o inmateriales y fijar una suma de dinero para su reparación.

c) Establecer topes o baremos indemnizatorios en determinadas actividades económicas o de servicio público.

d) Establecer la subrogación a favor del Estado cuando la víctima de un daño obtenga reparación por otra fuente.

e) Proscribir la doble indemnización de un daño.

f) Establecer y reglamentar el principio de mitigación del daño.

g) Establecer el principio general de la responsabilidad subsidiaria del Estado cuando el daño tiene su origen en su comportamiento y en el de un particular u otra persona pública. Esta posición general puede ser matizada para que, en el evento en el cual se acepte la solidaridad, la persona demandada diferente a la pública suscriba un seguro que garantice el cumplimiento de su cuota en la génesis del daño, si llegaren a ser condenadas.

2. Aspectos procesales

a) **Reglamentar el alcance de las presunciones como forma de prueba de los hechos que permiten establecer el monto de la reparación vía deductiva.**

b) **Reformar el CPACA para establecer el juramento estimatorio como uno de los requisitos en la presentación de la demanda.**

c) **Precisar, reformar y establecer reglas para el ejercicio del litigio, así:**

(1) Toda compra de derechos litigiosos debe ser aprobada por el juez, para que este avale su legalidad y equidad.

(2) Reglamentar y endurecer las faltas de los abogados establecidas en el Artículo 30 del Código Disciplinario (Ley 1123 de 2007).

(3) Reglamentar los honorarios de los abogados en los litigios contra el Estado y prohibir una cuotalitis excesiva.

B. Recomendaciones relacionadas con el pago de las decisiones judiciales

51. **Partiendo de la ley de racionalización del gasto público (Ley 344 de 1996), se propone una fórmula que permita a las distintas entidades del Estado atender el rezago en el pago de conciliaciones, sentencias y laudos arbitrales, cancel**ándolos en el menor tiempo posible **mediante mecanismos transparentes de pronto pago con descuento**. El MHCP, junto con la ANDJE, pueden dar pautas de negociación radicales para permitir un buen margen de negociación. Hacia delante, en cualquier

caso, cuando se supere el atraso, la Comisión recomienda que el Gobierno pague sus obligaciones en el menor tiempo posible.

52. **Revisar los artículos 192 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).[11] Se propone que la tasa de inter**és **reconocida sea una similar a la del endeudamiento del Gobierno para el día de la ejecutoria de la sentencia como tasa para la liquidación de los intereses de mora.**

53. Reglamentar, desarrollar y financiar el fondo de contingencias ya establecido por la ley y por los decretos reglamentarios (Artículo 2, Ley 448 de 1998; artículos 194 y 195, Ley 1437 de 2011; decreto 423 de 2001; decreto 1068 de 2005; decreto 1342 de 2016), donde se indica que "tiene por objeto la implementación de un sistema para su manejo basado en un criterio preventivo de disciplina fiscal (Artículo 1, decreto 423 de 2001). La inexistencia de este fondo con su correspondiente reglamentación impide establecer una política fiscal clara en la materia.

54. Reformar la Ley 1695 de 2013 para (i) que se precise que el incidente de impacto fiscal procede cuando se alteran las finanzas de la nación o de la entidad condenada en el caso en concreto, sin importar si esta es del orden nacional o territorial; (ii) que el incidente se puede invocar contra sentencias de segunda instancia proferidas por los tribunales; (iii) que el incidente pueda ser propuesto teniendo en cuenta, además del valor de la condena fijada en la sentencia, la influencia del precedente establecido en la providencia en los casos de extensión de la jurisprudencia; y (iv) que se promueva la expedición de una ley estatutaria que regule el incidente de impacto fiscal para las providencias proferidas en los procesos de tutela.

C. Fortalecer los sistemas de información nacional y territorial

55. Complementar el sistema eKOGUI, de manera que incluya información sobre laudos y sentencias de acción popular.

56 Implementar un sistema de información integrado sobre litigiosidad en contra de las entidades territoriales.

11 Esta norma enuncia que "las cantidades líquidas reconocidas en providencias que impongan o liquiden una condena o que aprueben una conciliación devengarán intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia o auto…". Dicha revisión debe relacionarse con el Artículo 195, que señala la existencia del Fondo de Contingencias a cargo del Gobierno Nacional, que en su numeral cuarto establece: "Las sumas reconocidas en providencias que liquiden una condena o que aprueben una conciliación, devengarán intereses moratorios a una tasa equivalente al DTF desde su ejecutoria. No obstante, una vez vencido el término de diez (10) meses de que trata el inciso segundo del Artículo 192 de este Código o el de los cinco días establecidos en el numeral anterior, lo que ocurra primero, sin que la entidad obligada hubiese realizado el pago efectivo del crédito judicialmente reconocido, las cantidades líquidas adeudadas causarán un interés moratorio a la tasa comercial". Es importante resaltar la Sentencia C-604/12, que declaró constitucional el inciso anterior y estableció un criterio que puede ser muy útil, este es, que el principio de igualdad en materia de intereses entre las personas públicas y las privadas es diferente, al punto que permite que los primeros diez meses para las personas públicas vayan como intereses moratorios al DTF y no a moratorios comerciales, como es para los particulares. Para los efectos de este numeral, deben ser analizadas las circulares de la Dian sobre el tema, como la 03 del 6 de marzo de 2013.

Referencias

Código Civil. (Ley 57 de 1887). *Código Civil.* 1873, 26, Mayo.

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (Ley 1437 de 2011). *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*, 2011,18, Enero.

Código General del Proceso. (Ley 1564 de 2012). *Código General del Proceso,* 2012,12, Julio.

Colombia. Corte Constitucional. (1998). *Sentencia T-153 de 1998: Ley de alternatividad en la legislación penal y penitenciaria. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.* Bogotá D.C.: Corte Constitucional.

Colombia. Corte Constitucional. (2004). *Sentencia T-025 de 2004: Condiciones para que las asociaciones de desplazados interpongan la acción. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.* Bogotá D.C.: Corte Constitucional.

Colombia. Corte Constitucional. (2008). *Sentencia T-760 de 2008: Derecho fundamental a la salud. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.* Bogotá D.C.: Corte Constitucional.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2008). *Lineamientos principales para una política integral de reparaciones.* Recuperado de: http://www.cidh.org/pdf%20files/Lineamientos%20principales%20para%20una%20pol%C3%ADtica%20integral%20de%20reparaciones.pdf

Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ). (2011). Tasa de abogados por habitantes en Colombia y en el mundo. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de: http://www.cej.org.co/index.php/todos-los-justiciometros/2586-tasa-deabogados-por-habitantes-encolombia-y-el-mundo

Determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición. (2001). *Determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición.* 2001, 3, Agosto.

De Greiff, P. (Ed.). (2008). *The handbook of reparations*. Nueva York, Estados Unidos: Oxford University Press.

Estatutaria de la Administración de Justicia. (Ley 270 de 1996). *Estatutaria de la Administración de Justicia,* 1996, 07, Marzo.

Medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno. (Ley 1448 de 2011). *Medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno,* 2011, 10, Junio.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2017). Marco fiscal de mediano plazo 2017. Recuperado de: http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%-2FP_MHCP_WCC-078748%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

Peláez, A. (2015). Evaluación empírica de la tasación de perjuicios inmateriales en Colombia. *Revista de Derecho P*úblico, *34 , 1-31.*

Capítulo 6
El gasto público en salud

I. El Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS): principales elementos[1]

A. Aspectos generales

1. **La Constitución de 1991 estableció el derecho a los servicios de salud**, obligando al Gobierno a garantizar la prestación de servicios de salud a toda la población.

2. **Para poner en marcha este mandato constitucional, la Ley 100 de 1993 creó el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS): un esquema fundamentado en el aseguramiento universal, la competencia regulada en la administración del seguro y en la prestación de los servicios pertinentes, todo esto acompañado de mecanismos de solidaridad para financiar la prestación de los mismos a los más vulnerables**.

3. **El SGSSS opera a través de dos regímenes. El Régimen Contributivo (RC) para los trabajadores del sector formal y sus familiares beneficiarios y el Régimen Subsidiado (RS) para la población pobre.** Los individuos que reúnen los requisitos para afiliarse al RC y RS pueden acceder a la cobertura proporcionada por las Empresas Promotoras de Salud (EPS) públicas o privadas, que son las responsables de la afiliación y el recaudo de las cotizaciones y contratan la prestación de los servicios con las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), las cuales también pueden ser públicas o privadas. Aunque una EPS puede contar con su propia IPS (integración vertical), existe una norma que impide que más de un 30% de los servicios contratados por una EPS correspondan a IPS controlados por ella.

4. En su concepción original, la cobertura proporcionada por las EPS debería corresponder al Plan Obligatorio de Salud (POS), predefinido con tal efecto por parte del Gobierno para el régimen contributivo, pero con cobertura parcial para el régimen

1 Basada en OECD (2016), Montenegro y Bernal (2013), Bernal y Gutiérrez (2013).

subsidiado. En la práctica, sin embargo, se dio una expansión desordenada: la cobertura del sistema se amplió con el correr de los años a través de prestaciones adicionales NO POS que se lograban por la vía de tutelas y posteriormente de decisiones de Comités Técnico Científicos (CTC) creados con ese propósito por las EPS. Además, por decisión constitucional, el POS del régimen subsidiado se igualó al del contributivo. Más recientemente, la Ley Estatutaria de Salud de 2014 integró todas las prestaciones en un plan de beneficios que no se define por la vía de inclusiones sino por la vía de exclusiones.

5. En el caso del RS, los gobiernos departamentales y municipales tienen la responsabilidad de identificar y seleccionar a la población pobre y vulnerable, contratar con las EPS, administrar los recursos y vigilar el cumplimiento de las responsabilidades de atención. Un porcentaje de la contratación de servicios debe hacerse con las IPS públicas (mínimo 60%), requisito que no existe en el RC. Este porcentaje tan alto responde al propósito de garantizar la demanda por servicios provistos por esas IPS públicas, que no siempre son las más eficientes, lo cual permite reducir los apoyos correspondientes por la vía de la oferta. Se trata en este sentido de un mecanismo que reemplaza los antiguos subsidios a la oferta, cuya utilización debería moderarse en el futuro.

6. Las personas sin afiliación, en su calidad de "vinculados", tienen acceso a servicios ambulatorios y de hospitalización a través de la red de **hospitales públicos administrados por los municipios**.

7. **Además del RC y RS, existen regímenes especiales para los maestros, Fuerzas Armadas y Ecopetrol,** que tienen su propio plan de salud y se financian con contribuciones de los empleadores, quienes contratan directamente con los prestadores de servicio.

B. La financiación del SGSSS

8. **Financiación del Régimen Contributivo**. El RC se financia con las cotizaciones de los empleadores y empleados en el mercado laboral formal y, desde su inicio, se determinó que debía ser autosostenible. La cotización asciende al 12.5% del Ingreso Base de Cotización (IBC) para los empleados. Los trabajadores independientes cotizan 12.5% sobre su IBC, equivalente al 40% de sus ingresos. Hasta el año 2012, en el caso de los trabajadores empleados, 4 puntos de los 12.5 eran aportados por el empleado y los 8.5 restantes por el empleador.

9. La Ley 1607 de 2012 eliminó la contribución (8.5 puntos) a cargo del empleador para los trabajadores que ganan hasta diez salarios mínimos mensuales vigentes, y reemplazó esos recursos con cargo a un porcentaje del recaudo de un nuevo im-

puesto sobre las utilidades de las empresas (CREE) creado en dicha reforma tributaria. Posteriormente, con la reforma tributaria de 2016 (Ley 1819), se unificó el impuesto de renta sobre las personas jurídicas y la contribución empresarial pasó a ser cubierta por un porcentaje del impuesto de renta unificado.

10. Los recursos de las cotizaciones se acumulan en el Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga), ahora Adres (Administradora de los Recursos del SGSSS), el cual tiene varias subcuentas (entre ellas, las de compensación, solidaridad y riesgos catastróficos).

11. En su concepción original, la cuenta de compensación de este fondo toma las cotizaciones pagadas en función del ingreso de cada afiliado y las reasigna a las EPS con base en la Unidad de Pago por Capitación (UPC) correspondiente. Esta UPC a su vez depende de la edad y el género de la población afiliada y de la zona geográfica de los afiliados. Esta cuenta de compensación del Fosyga (ahora Adres) extiende subsidios cruzados entre los afiliados del RC, de forma que el beneficio sea totalmente equitativo entre los afiliados y beneficiarios, mientras la contribución depende de la capacidad de pago de cada uno.[2] A través de los años, sin embargo, una parte importante de las cotizaciones dejó de reasignarse a la UPC, con lo que se generó un excedente que se dedicó a cubrir los recobros de las EPS en gastos no contemplados en el POS.

12. La cuenta de solidaridad del Fosyga (ahora Adres) se alimenta del 1.5% de las contribuciones al RC y se destina a la financiación del RS.

13. **Financiación del Régimen Subsidiado.** El RS tiene varias fuentes de financiación entre las cuales se destacan: i) los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), los cuales se distribuyen mediante un esquema de capitación; ii) los recursos de las entidades territoriales provenientes de los impuestos al cigarrillo, tabaco, licores, cervezas y juegos de suerte y azar, llamados rentas cedidas; iii) el 1.5% de las contribuciones del RC; iv) los aportes del Gobierno Nacional y, en menor medida, v) los recursos de las cajas de compensación.[3] Adicionalmente, los departamentos deben cubrir los costos correspondientes a los recobros de medicinas y procedimientos del régimen subsidiado que no se encuentren en el POS y que, por tanto, no los cubre la UPC. La falta de recursos de muchos departamentos para este propósito ha generado graves dificultades de liquidez para las EPS del régimen subsidiado, cuyos recobros, por ese motivo, se encuentran represados.

2 El sistema de ajuste de la UPC por zona, edad y riesgo de los beneficiarios es insuficiente, ya que no captura adecuadamente el perfil de riesgo de los usuarios, lo cual puede inducir a las EPS a seleccionar riesgos (Riascos, Serna y Guerrero, 2017).

3 La lista completa de fuentes de recursos para la salud se puede consultar en http://cosesam.co/wp-content/uploads/2017/03/Fuente-y-Aplicación-de-los-recursos-del-sector-salud-municipal-Carmen-Eugenia-Davila-Viceministra-de-Porteccion-Social.pdf

14. **El diseño de la Ley 100 de 1993 preveía que la informalidad laboral iría disminuyendo y que la afiliación al RC crecería a un ritmo mayor que la afiliación al RS, lo cual no ocurrió** (ver más adelante Gráfico 3). Actualmente, el 45% de la población se encuentra afiliada al RC y un porcentaje similar al RS. El 4.2% pertenece a regímenes de excepción.[4]

C. Plan Obligatorio de Salud (POS), financiación de lo no incluido (NO POS) y demandas legales contra el sistema

15. **El plan de beneficios (POS) del RC era más amplio que el del RS hasta 2011.** De acuerdo con lo establecido en la Constitución de 1991 y en la Ley 100 de 1993, los POS del RC y RS debían igualarse gradualmente. Esto no ocurrió en la práctica, en parte debido a las debilidades financieras que el sistema comenzó a evidenciar. En 2008, la Sentencia T-760 de la Corte Constitucional ordenó la unificación, orden que se cumplió primero para los niños y adultos mayores, y se completó a partir de 2012 para el resto de la población, manteniéndose como única diferencia el derecho a las indemnizaciones económicas asociadas con las licencias de maternidad y las incapacidades, que solo se cubren en el contributivo.

16. **La unificación de los planes de beneficios** que ordenó la Corte Constitucional en 2008 generó una necesidad de mayores recursos para financiar el SGSSS. Ello condujo, en 2009, y más recientemente en la reforma tributaria de 2016, a medidas encaminadas a allegar nuevos recursos al sector a través de impuestos sobre los llamados "vicios".

17. La unificación de beneficios no solo generó dificultades para la financiación del sistema, en tanto que los niveles de informalidad son atípicamente altos en Colombia, sino que además retroalimentó los incentivos para los trabajadores a mantenerse en la informalidad, dado que la contribución a la salud en los trabajos formales no les representaba una ventaja importante frente a los beneficios de quienes se mantenían en la informalidad y no contribuían (Camacho, Conover y Hoyos, 2014).

18. La desvinculación del servicio de salud respecto a la cotización tiene una connotación positiva desde el punto de vista del acceso y la equidad. Desde otra perspectiva, sin embargo, genera estímulos a demandar servicios de salud independientemente de sus costos, lo que tiende a constituirse en fuente de gastos ineficientes y desequilibrios financieros del sistema.

4 La Ley 100 de 1993 estableció que los colombianos afiliados a determinados regímenes especiales no quedarían cubiertos por las reglas generales del SGSSS. Taxativamente especificó que los regímenes especiales cobijarían a: i) los miembros de las Fuerzas Militares y Policía; ii) al personal civil del Ministerio de Defensa, Policía Nacional y en la Justicia Penal Militar; iii) a los profesores pertenecientes al magisterio; iv) a los afiliados al sistema de salud adoptado por las universidades; y v) a los servidores públicos de Ecopetrol.

19. Desde su diseño inicial, algunos medicamentos y procedimientos no quedaron incluidos en el POS. A este conjunto de medicamentos y servicios no incluidos se les ha denominado NO POS. **Debido a que la inclusión prevista de nuevos medicamentos y servicios en el POS fue excesivamente lenta, las demandas se volcaron hacia la ampliación del NO POS**, más allá de los casos específicos mencionados atrás.

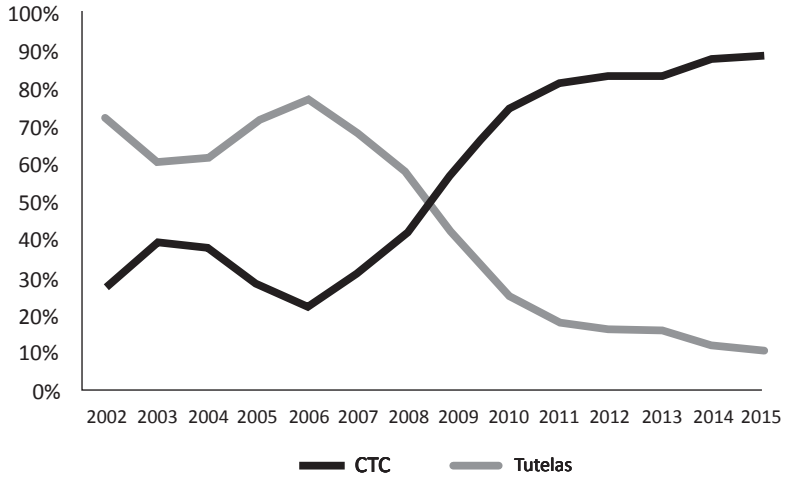
20. La Sentencia SU-480 de la Corte Constitucional de 2007, que buscaba dar respuesta al fuerte incremento de las tutelas entabladas para que los medicamentos NO POS fuesen cubiertos por el sistema, determinó que, en caso de obtener el visto bueno de los **Comités Técnico Científicos (CTC)** de las EPS, la demanda de medicamentos NO POS debía ser cubierta por las EPS y la totalidad de su costo podría ser recobrado al Fosyga. La Ley 1122 de 2007 estableció que, en caso de que el CTC negara la solicitud y una posterior decisión mediante tutela o demanda ordenara su provisión al paciente, la EPS solo podría recobrar al Fosyga el 50% (Uprimny y Durán, 2014). Esto generó un fuerte estímulo a que las CTC aprobaran la mayor parte de las solicitudes. Dicha ley fue posteriormente derogada mediante la Ley 1438 de 2011.

21. En 2008, la Sentencia C-463 de la Corte Constitucional amplió el alcance de las decisiones de los CTC, al incluir servicios médicos, y extendió esta decisión al RS.

22. A partir de este momento, **los recobros del NO POS del RC comenzaron a cubrirse contra los excedentes de la subcuenta de compensación del Fosyga, al tiempo que los recobros del NO POS del RS se cubrirían con recursos de las entidades territoriales**, es decir, con parte de las rentas cedidas y los recursos que recibe cada entidad del SGP para salud en el componente no cubierto por subsidios a la demanda.

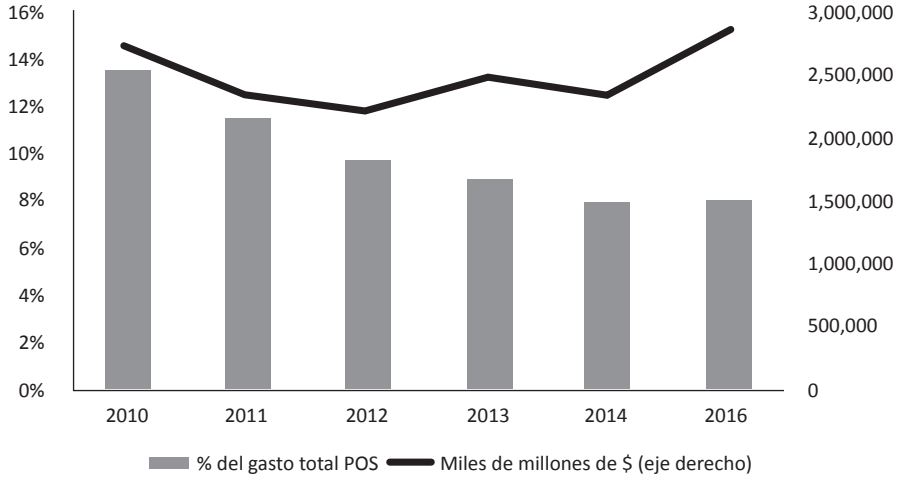
23. Si bien la introducción de los CTC en efecto moderó el uso de las tutelas, también se generó un fuerte impulso a los recobros. En conjunto, los **recobros del NO POS inducidos mediante tutelas y autorizaciones de los CTC tuvieron un crecimiento desbordado** (Gráfico 1). En 2010 alcanzaron el 13% del gasto total del POS (RC y RS). Aunque ese porcentaje ha bajado, es todavía elevado en el total de los gastos del POS (8% en 2016, como se aprecia en el Gráfico2). Esta disminución obedece también al aumento de los gastos en el POS del RS resultante de la unificación de regímenes.

Gráfico 1
Porcentaje del número de solicitudes por tutela y CTC



Fuente: Ministerio de Salud.

Gráfico 2
Gasto NO POS



Fuente: Ministerio de Salud.

24. **Este sistema de provisión de medicamentos y servicios a través del NO POS genera incentivos perversos y graves riesgos de corrupción**. El POS fue diseñado precisamente para que las EPS adquirieran con las IPS los servicios, procedimientos y medicamentos que cubre el sistema, con el propósito de satisfacer adecuadamente la demanda de los afiliados. Las EPS actúan allí como "compradores inteligentes"

que deben satisfacer a sus afiliados con recursos limitados por la UPC que reciben por cada uno de ellos. En el caso del NO POS, en cambio, las EPS actúan como compradores de servicios, procedimientos y medicamentos, sin contar con recursos previamente asignados con ese objetivo, esto con el fin de recobrarlos de manera que luego se paguen con recursos públicos. Cuando hacen compras NO POS, las EPS se convierten así en intermediarios que hacen compras por cuenta del Estado sin restricción de recursos y sin estímulo al ahorro ya que, en última instancia, esos recursos serán aportados por el Fosyga o por los entes territoriales.

25. Aproximadamente la mitad de las tutelas se interponen por medicamentos y servicios POS y la otra mitad por NO POS (Uprimny y Durán, 2014). Asimismo, la mayor parte de los litigios de salud son por medicamentos y prestaciones de bajo costo. En este sentido, las tutelas han cumplido una función importante que ayuda a corregir problemas de eficiencia y oportunidad en el acceso a los servicios o rigideces en la descripción de servicios o medicamente POS. Sin embargo, muchos de los litigios buscan obtener servicios o medicamentos similares más costosos y que pueden recobrarse por su costo total al Fosyga. Adicionalmente, las cirugías NO POS asociadas con lo estético muestran una tendencia creciente de tutelas.

26. De acuerdo con Uprimny y Durán (2014), existe una alta concentración de las demandas en el RC, en los quintiles de mayores ingresos (que tienen mayor capacidad litigiosa) y en las ciudades grandes. A 2012, el quintil de mayores ingresos concentra el 42% del número total de demandas y el 44% del valor total recobrado.

27. **En cuanto al impacto en materia de eficiencia, al año se presentan cerca de 120.000 tutelas en salud.** Esto impacta negativamente la ya elevada congestión de la justicia, incrementa de manera significativa los costos de transacción y afecta el flujo de recursos en el sistema y el logro de una mejor calidad de los servicios.

28. La OCDE (2016) observa en Colombia una relación atípica muy baja entre el número de profesionales de la salud y el personal administrativo que debe emplearse para cumplir los diferentes trámites que implica la complejidad del sistema y la elevada judicialización. Esto es indeseable.

D. La Ley Estatutaria de Salud

29. **La Ley 1751 de 2015, llamada Ley Estatutaria de Salud, introduce cambios importantes al SGSSS**. En particular, i) elimina las autorizaciones para la atención de urgencias; ii) refuerza la autonomía médica al establecer que los médicos tienen la capacidad para decidir qué tratamientos requieren los pacientes en un marco de autorregulación, ética, racionalidad y evidencia científica en la toma de sus decisiones; iii) fortalece la política de control a los precios de los medicamentos; y iv) pasa

de un POS definido taxativamente a un plan de beneficios ampliado y con pocas exclusiones. La ley entró en vigencia en enero de 2017.

30. **La transición de un POS taxativamente definido a un plan de beneficios ampliado y con pocas exclusiones es probablemente el cambio más importante introducido con esta reforma**. La Ley Estatutaria determina que, todo lo que necesite un afiliado, lo debe suministrar el sistema, excepto aquello que está expresamente excluido, a saber: tratamientos en el exterior, tratamientos cosméticos y tratamientos o medicamentos experimentales sin evidencia de efectividad o no autorizados por el Invima.

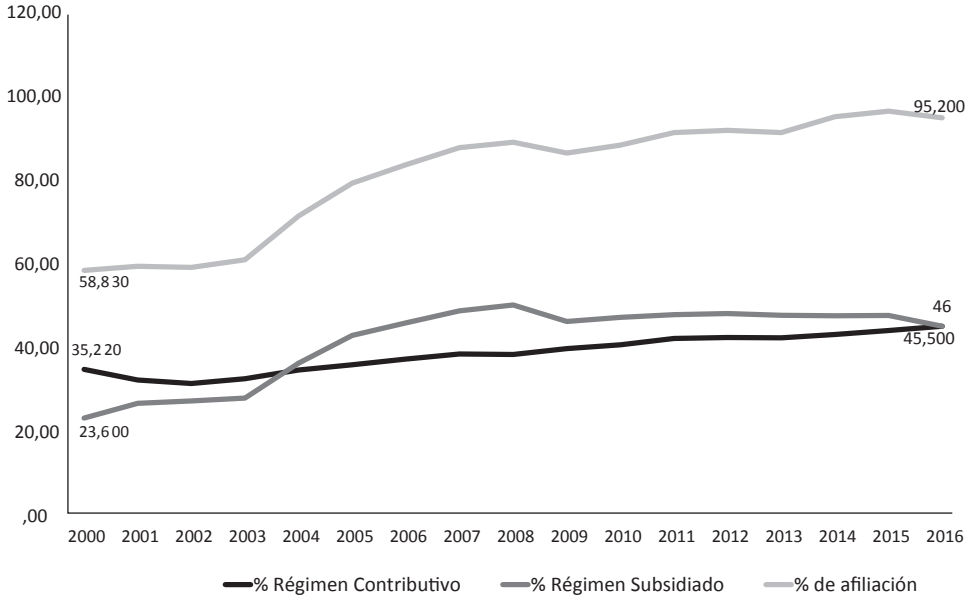
31. De acuerdo con lo señalado en la Ley Estatutaria, **a partir de 2017 se abolió el POS y se eliminaron los CTC.** En principio, esto debe conducir a una sana reducción en la necesidad de la población de recurrir al uso de tutelas para acceder a los servicios. No obstante, la lógica del antiguo POS sigue existiendo en tanto las EPS deben cubrir los medicamentos y procedimientos contemplados en la UPC. El antiguo NO POS se denomina ahora NO UPC. La diferencia es que ahora debe ser pagado automáticamente por las EPS, quienes pueden recobrarlo al Adres (antigua cuenta de compensación del Fosyga) en el Régimen Contributivo, o a los departamentos en el Régimen Subsidiado. En estas circunstancias, **el sistema de seguridad social en salud enfrenta todavía un grave problema de estímulos perversos y riesgos de corrupción, muy similar al que exist**ía **antes de la Ley Estatutaria con el sistema NO POS.**

32. Este problema se mitiga parcialmente con la regulación, expedida recientemente por el Ministerio de Salud, mediante la cual **se pone en marcha el aplicativo en** línea Mi Prescripción (**Mipres)**, aplicación a través de la cual todo médico, cuya prescripción implique gastos NO POS, debe registrarla y justificarla de manera que a partir de ellas se puedan hacer análisis para validar su necesidad y conveniencia, siempre con el debido respeto por la autonomía médica.

E. Cobertura, acceso, equidad y calidad del sistema

33. **La cobertura del sistema de salud colombiano ha crecido continuamente desde la implementación de la Ley 100 de 1993.** Mientras que, antes de la reforma, solo un poco más del 20% de la población estaba afiliado a un sistema de cobertura integral de servicios salud, para 2000 este porcentaje se acercaba al 60% y en 2016 rodeaba el 95% (Gráfico 3).

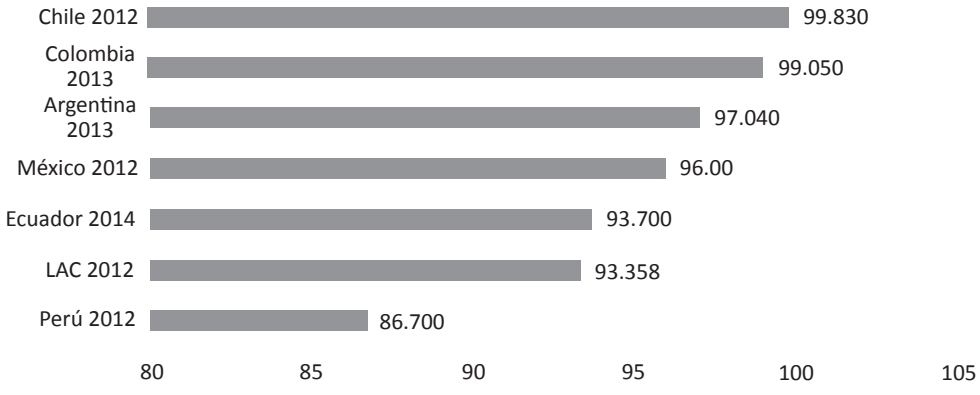
Gráfico 3
Aseguramiento total y por régimen (%)



Fuente: Así Vamos en Salud.

34. **De acuerdo con los indicadores disponibles en el ámbito internacional, la cobertura de los servicios de salud se compara relativamente bien.** Por ejemplo, como se observa en el Gráfico 4, el porcentaje de nacimientos atendidos por personal calificado es un 99.1% superior al promedio regional (93.4%) y tan solo superado por Chile (99.8%).

Gráfico 4
Nacimientos atendidos por personal calificado (%)

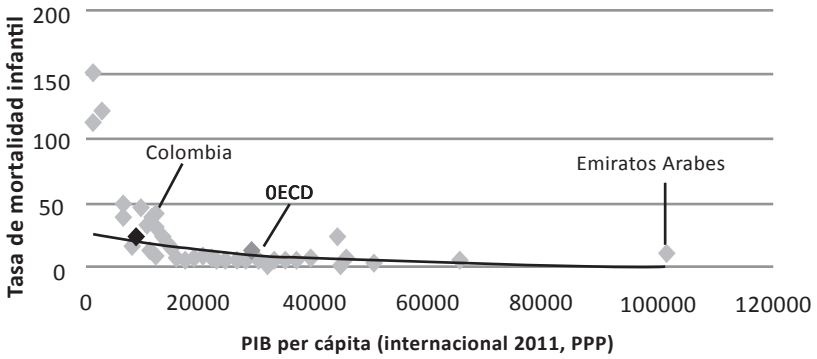


Fuente: Banco Mundial- WDI.

35. **Colombia ha mostrado importantes avances en materia de indicadores de salud.** Ilustración de ello es que la expectativa de vida al nacer ha aumentado diez años entre 1995 y 2014, y la tasa de mortalidad infantil ha decrecido en un poco más de 11 puntos porcentuales. En el caso de la mortalidad infantil, Colombia exhibe una tasa cercana a la que se prevería dado su nivel de ingreso per cápita. En cuanto a la expectativa de vida, Colombia se ubica por encima del nivel esperado dado su ingreso per cápita (Gráfico5).

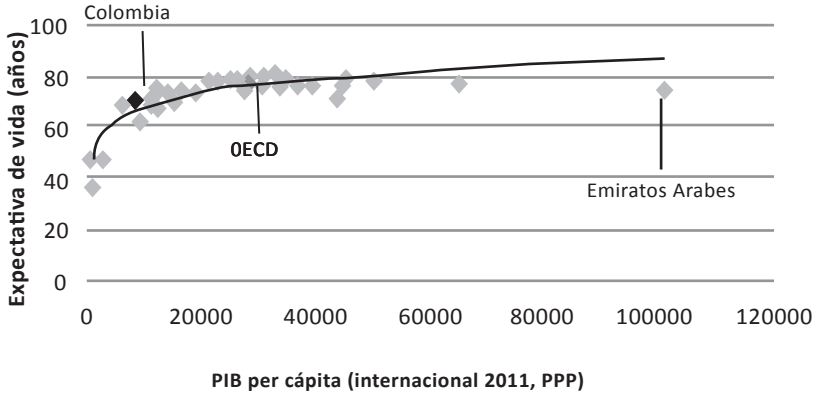
Gráfico 5

Tasa de mortalidad infantil y PIB per cápita
1995



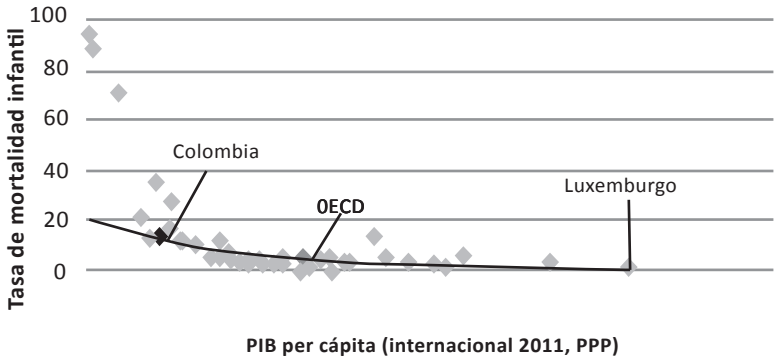
Fuente: Banco Mundial- WDI.

Expectativa de vida al nacer y PIB per cápita
1995



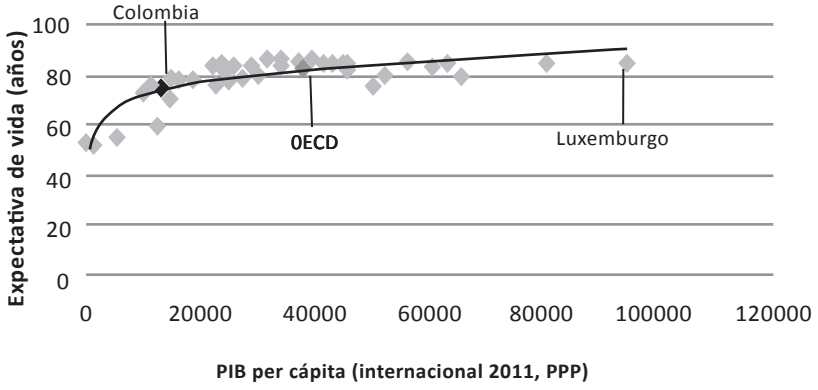
Fuente: Banco Mundial- WDI.

Tasa de mortalidad infantil y PIB per cápita
2015



Fuente: Banco Mundial- WDI.

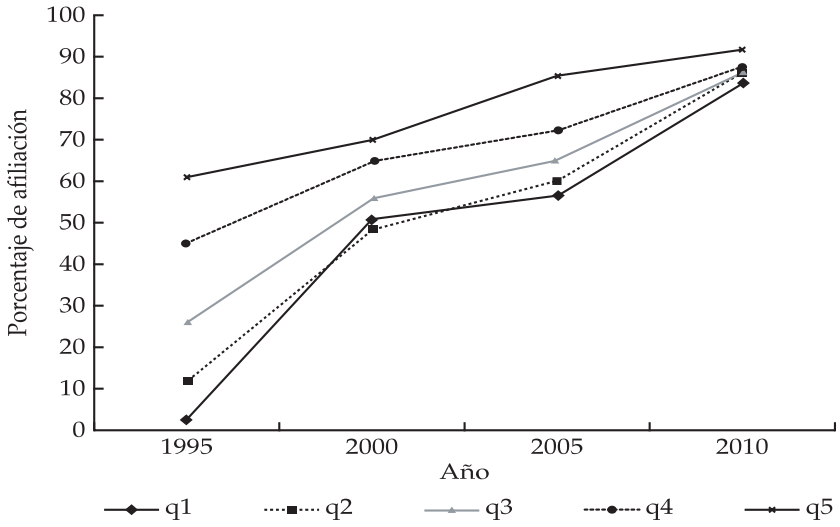
Expectativa de vida al nacer y PIB per cápita
2015



Fuente: Banco Mundial- WDI.

36. **La Ley 100 de 1993 trajo consigo un aumento en la cobertura de salud y ha contribuido a la equidad en el acceso y progresividad del gasto** (Gráfico 6)**.** Varios estudios destacan que en las últimas décadas se han cerrado las brechas de inequidad por quintil de ingreso en cuanto a la afiliación al sistema de salud. Los más beneficiados han sido los segmentos de menores ingresos, que hoy cuentan con porcentajes de afiliación cercanos a los de los quintiles de mayores ingresos (Camacho y Flórez, 2012). A pesar de lo anterior, es claro que aún **persisten importantes diferencias en el acceso efectivo a los servicios de salud** entre las personas dependiendo de su nivel de ingresos.

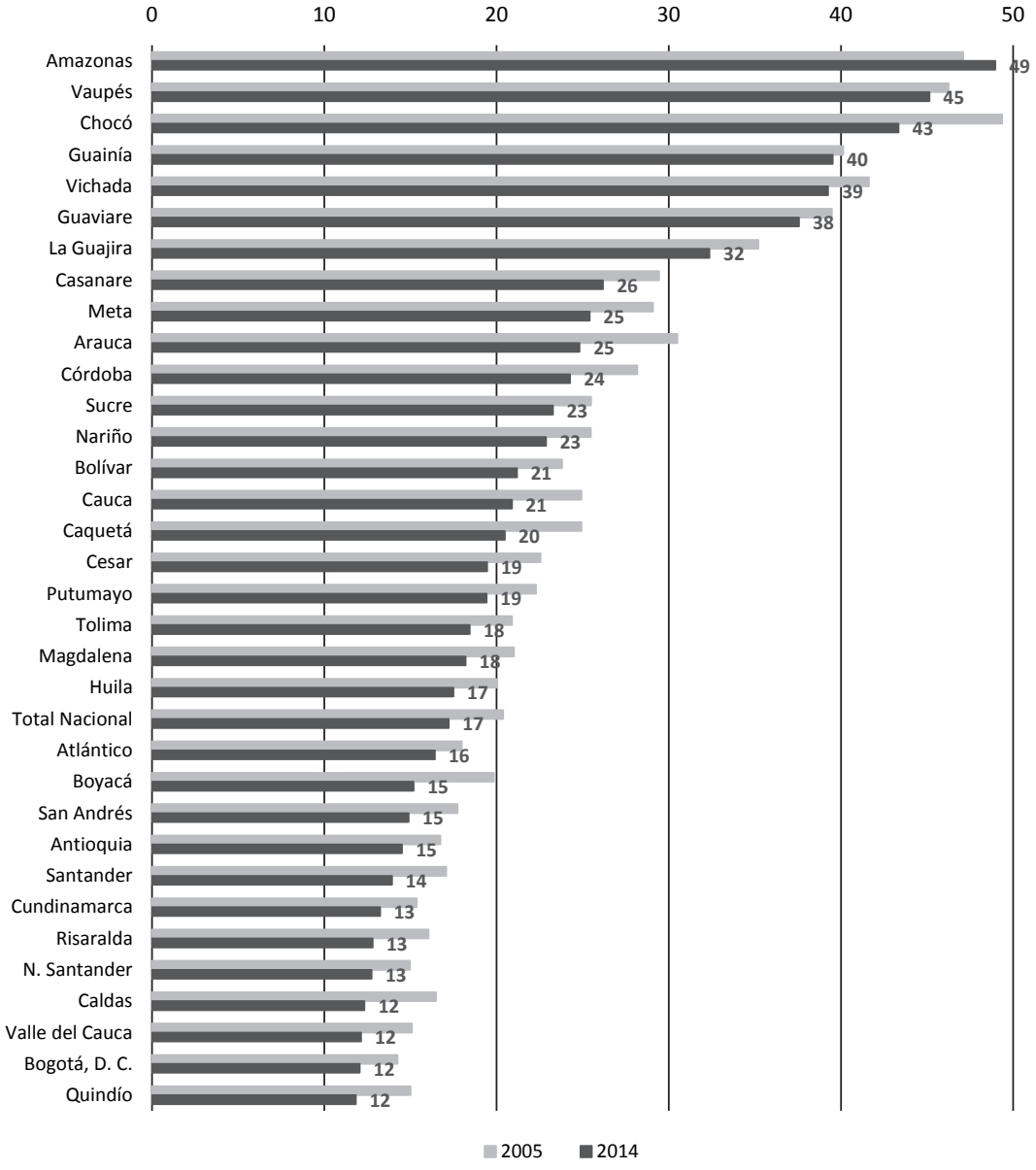
Gráfico 6
Afiliación por quintil de riqueza



Fuente: Camacho y Flórez (2012).

37. **Asimismo, existen grandes diferencias regionales (Bonet y Guzmán, 2015).** Para 2014, la tasa de mortalidad por departamentos varió entre 12 y 50 por 1.000 niños nacidos vivos, aunque esta se redujo en todos, salvo en Amazonas (Gráfico 7).

Gráfico 7
Tasa de mortalidad infantil por departamento (%)



Fuente: Dane.

38. **Las mayores quejas sobre el sistema de salud por parte de los usuarios tienen que ver con la calidad de la atención y la oportunidad del acceso a los servicios**. La evaluación de estas deficiencias debe hacerse en el marco de los recursos que

el país dedica al sistema y de la disponibilidad de personal médico y paramédico en un momento en el que la cobertura de amparos ha aumentado rápidamente. La eficiencia del sistema podría mejorarse de manera sustancial con los mismos recursos financieros mediante políticas públicas que enfaticen en mayor grado la prevención, la atención primaria no especializada, mejores sistemas de información y mecanismos de acceso con médico familiar como los que existen en algunos países avanzados.

II. Evolución del gasto en salud y problemas de sostenibilidad financiera

A. Tamaño del gasto total (público y privado) en salud

39. **El gasto total en salud en Colombia muestra un aumento importante en los últimos tres lustros**: pasó de un 5.9% del PIB en 2000 a un 7.2% del PIB en 2014 (Cuadro 1).

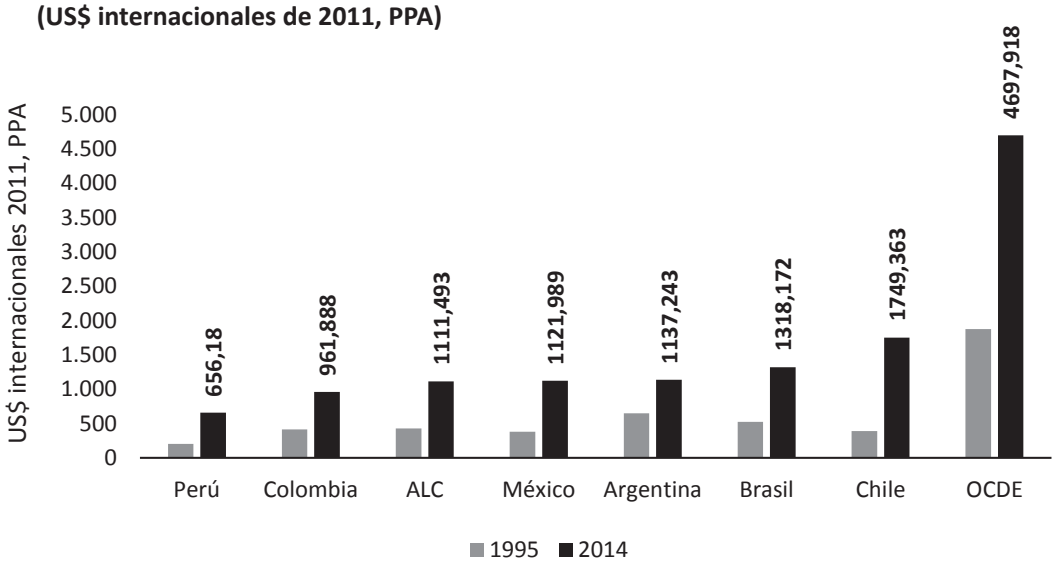
Cuadro 1.
Gasto en salud en Colombia

	2000	2005	2010	2014
Población (miles)	40.404	43.286	45.918	47.791
Gasto total en salud (% del PIB)	5.9	5.8	6.8	7.2
Del cual (%)				
Gasto del Gobierno General	79%	74%	74%	75%
Gasto privado	21%	26%	26%	25%
Seguro privado (medicina prepagada)	8%	9%	9%	10%
Gasto de bolsillo*	12%	17%	18%	15%

* Gasto no asegurado de los hogares.
Fuente: OMS.

40. Aun así, en términos per cápita, **el gasto en salud de Colombia es ligeramente más bajo que el del promedio de la región y sensiblemente más bajo que el observado en el promedio de la OCDE.** En la región, Chile tiene un gasto en salud per cápita de casi el doble que el de Colombia. Colombia solo supera a Perú. La OCDE tiene en promedio un gasto per cápita cuatro veces más alto que el del promedio de América Latina (Gráfico 8).

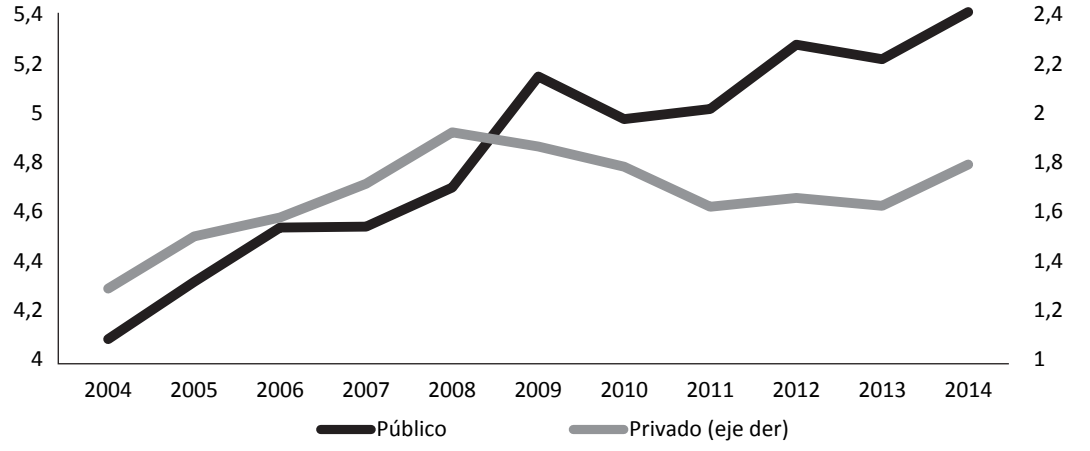
Gráfico 8
Gasto total en salud per cápita
(US$ internacionales de 2011, PPA)



Fuente: Banco Mundial-WDI.

41. **El gasto público en salud creció de manera sustancial en los últimos años: pasó de poco más del 4% del PIB en 2004 al 5.4% del PIB en 2014.** Por su parte, el gasto privado como porcentaje del PIB creció hasta 2007, cuando empezó a descender para luego estabilizarse en alrededor del 1.8% del PIB (Gráfico 9).

Gráfico 9
Gasto en salud (% del PIB)

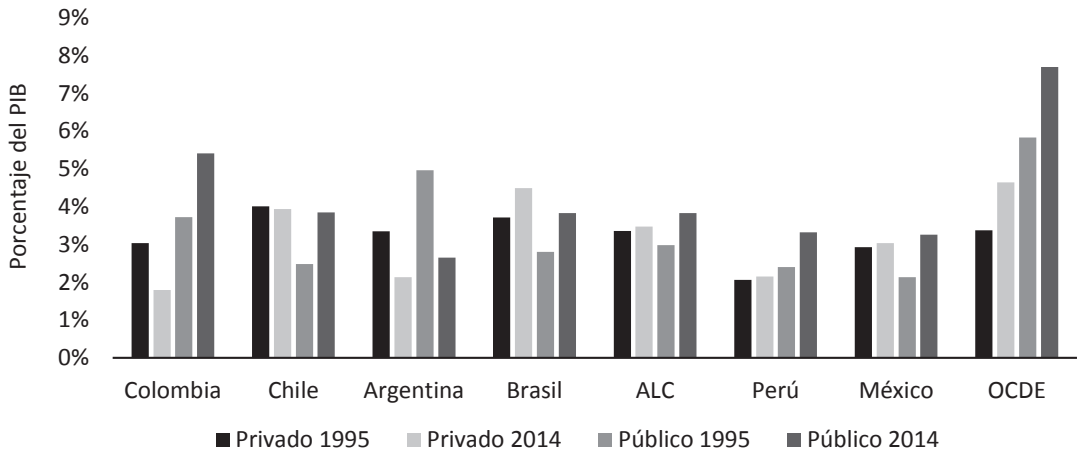


Fuente: Banco Mundial-WDI.

42. La composición del gasto en salud por agente ha tenido variaciones mayores a las del gasto total. En efecto, **la participación del Gobierno en el gasto total en salud aumentó del 55% en 1995 al 75% en 2014.** Por su parte, la participación del gasto privado se ha reducido, especialmente el gasto de bolsillo, que pasó de representar el 38% del gasto total en 1995 al 15% en 2014.

43. En relación con el PIB, en Colombia el gasto privado en salud es atípicamente bajo si se compara con otros países de la región, mucho más frente a los países de la OCDE, donde es más del doble del porcentaje del PIB. En contraste, el gasto público en salud en Colombia, como porcentaje del PIB, incluyendo el financiado con las cotizaciones, ha crecido y es el más alto entre los países de la región, como puede verse en el Gráfico 10. **Contar con una baja proporción de gasto privado versus gasto público en salud es positivo desde el punto de vista del acceso a la salud, pero genera un mayor reto de financiamiento y en ese contexto llama la atención que en Colombia esa proporción sea tan baja.** En efecto, en 2014, para los países de la OCDE, el gasto privado en salud representó un 37% del gasto total (público y privado), mientras que ese porcentaje en Colombia fue de solo un 24.9%.

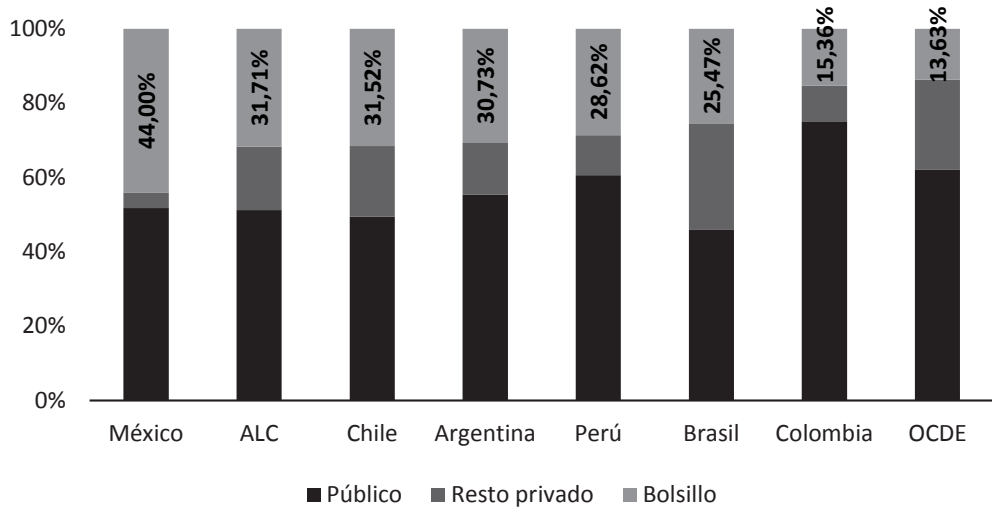
Gráfico 10
Gasto público y privado en salud
(% del PIB)



Fuente: Banco Mundial-WDI.

44. Al desagregar el gasto total per cápita por agente se reafirma que, en Colombia, tanto el gasto de bolsillo (no asegurado) como el resto del gasto privado (aseguramiento y prepagadas) son particularmente pequeños (Gráfico11).

Gráfico 11
Gasto en salud por agente
(% del gasto total en salud)



Fuente: Banco Mundial-WDI.

45. **En la mayoría de países, en mayor o menor grado, los sistemas públicos de salud han desligado el acceso de la capacidad de pago (Gaviria, 2017**). La protección financiera es uno de los sustentos primordiales de los sistemas de salud y su desvinculación con la capacidad de pago constituye un avance importante para la equidad en el acceso y en la distribución del ingreso. Sin embargo, llevado al extremo, un sistema de precio cero —esto es, sin costo alguno para su beneficiario— genera también grandes distorsiones en la medida en que quien demanda los servicios y los medicamentos lo hace sin referencia alguna al costo de proveerlos. Es por ello que muchos países han desarrollado sistemas de copago, cuotas moderadoras y otros mecanismos de racionalización de la demanda. Aunque en Colombia existen algunos de esos mecanismos, su desarrollo es pobre y ello explica, en parte, que el llamado gasto de bolsillo en salud sea atípicamente bajo en el país.

B. Debilidad financiera del SGSSS

46. **La sostenibilidad del sistema es la mayor preocupación fiscal en relación con el sector de la salud.**

47. **La debilidad financiera del sector se evidencia en la creciente deuda que tienen las EPS, las entidades territoriales y el Fosyga (ahora Adres) con las clínicas y hospitales, deuda que surge fundamentalmente de los recobros de servicios y medicamentos NO POS.** De acuerdo con la Asociación Colombiana de Hospitales y

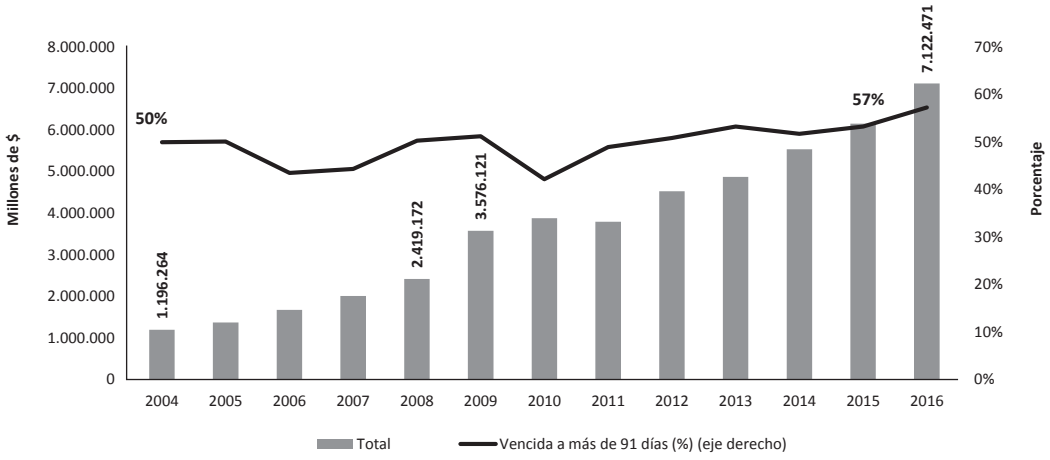
Clínicas (ACHC), esta deuda ascendía, en junio de 2016, a $7.1 billones, aproximadamente un 0.9% del PIB. A lo largo de los últimos años la cartera con más de 91 días de vencimiento aumentó del 50 al 57% entre 2009 y 2016 (Gráfico12).

48. **La deuda con las clínicas y hospitales muestra un crecimiento más dinámico a partir de 2009, lo cual coincide con el aumento abrupto de las solicitudes y el valor de los recobros de medicamentos y procedimientos NO POS, tanto del régimen contributivo como subsidiado.**

49. Ciertamente, una parte de las acreencias que aparecen en los estados financieros de algunas IPS puede estar viciada de diferentes formas (compras ficticias, sobreprecios, etcétera). De aquí que tales acreencias deban filtrarse y verificarse para lograr una cifra cierta del monto actual de las obligaciones de las EPS, los entes territoriales y el Fosyga. Es claro, sin embargo, que la magnitud de tales compromisos es de dimensiones macroeconómicas y que la falta de solución afecta de manera grave la sostenibilidad financiera de todos los eslabones de la cadena a través de la cual se prestan los servicios de salud. Casualmente, la cifra de 7.1 billones de pesos (a la cual nos referimos como el valor de las acreencias de clínicas y hospitales) es la misma cifra que Augusto Acosta calcula como faltante patrimonial de las EPS para cumplir con las condiciones de habilitación financiera requeridas por la Supersalud a septiembre de 2016 (Acosta, 2017).

50. Por otra parte, el aumento en el valor de los recobros ha afectado las finanzas del Fosyga. Los excedentes se agotaron. En los últimos años el Ministerio de Salud ha tenido que acudir al Ministerio de Hacienda por recursos adicionales para cubrir los faltantes. Esto también tiene efectos en los pagos oportunos a las EPS y a las IPS. Las deudas de las entidades territoriales pueden constituir un problema aún más grave, pues muchas de esas entidades han manifestado que no cuentan con los recursos para cubrirlas.

Gráfico 12
Cartera con las clínicas y hospitales (millones y porcentajes) 2004-2016



Fuente: ACHC.

51. Los principales deudores de los prestadores de servicios son las EPS, tanto del Régimen Contributivo (38.4% de la cartera total) como del Régimen Subsidiado (30.7%). **Esas deudas de las EPS tienen a su vez como contrapartida las obligaciones que tienen con ellas el Fosyga y los entes territoriales, en alto grado correspondientes a gastos NO POS. En adición a ello, el Fosyga, los entes territoriales y otras entidades del Estado adeudan de manera directa a las clínicas y hospitales el equivalente al 10.6% de la cartera (Cuadro 2).**

Cuadro 2
Cartera con las clínicas y hospitales por tipo de deudor a junio de 2016

Millones de $ y %		
EPS - RC	2.734.457	38,4%
Estado	755.418	10,6%
Entes territoriales	427.015	6,0%
FOSYGA	160.277	2,3%
Otros Estado	168.126	2,4%
EPS - RS	2.187.330	30,7%
Otros deudores	1.445.266	20,3%
Total general	7.122.471	100,0%

Otros corresponden a IPS, aseguradoras, empresas, particulares, ARP, magisterio y otros.
Fuente: ACHC.

52. **Los problemas financieros de varias EPS e IPS han llevado a múltiples intervenciones del Gobierno.** Para noviembre de 2016, había 24 EPS intervenidas por la Superintendencia de Salud con el fin de liquidarlas debido a su situación de insolvencia, trece bajo vigilancia especial de la Superintendencia de Salud y once involucradas en programas de recuperación financiera. De acuerdo con cifras del Ministerio de Salud, de 655 entidades prestadoras, 23 están clasificadas en riesgo financiero medio y 82 en riesgo financiero alto.[5]

C. Presiones de gasto futuro: tecnología y envejecimiento

53. Tanto el envejecimiento de la población como la presión tecnológica hacen prever que el flujo de recursos a futuro para financiar el sistema tenderá a crecer, lo cual impactará la sostenibilidad financiera del sector.

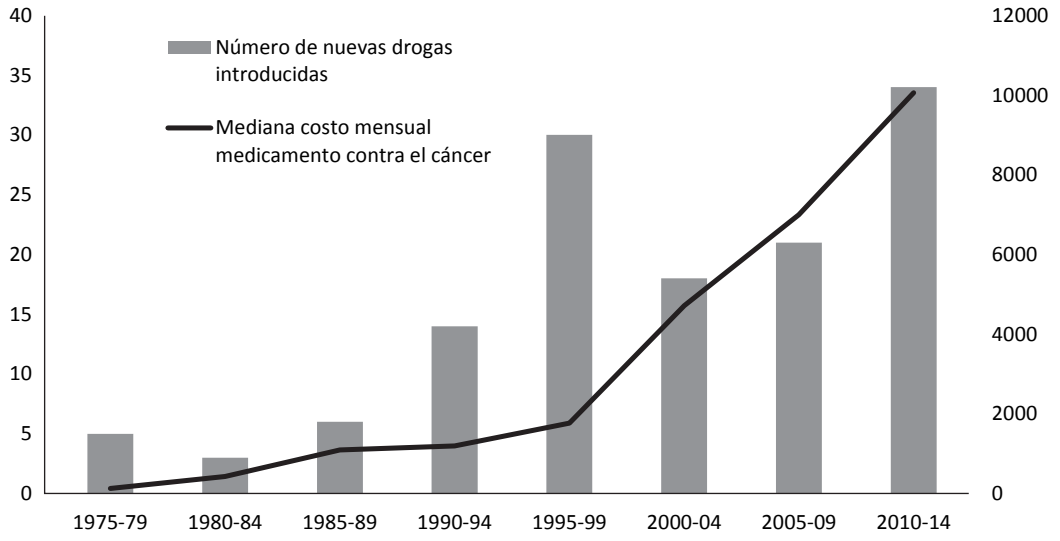
54. **Los desarrollos científicos hacen que se introduzcan cada vez más medicamentos y procedimientos para el tratamiento de una misma enfermedad. Además, en promedio, estos son cada día más costosos.** Por ejemplo, el precio mensual promedio de los medicamentos para tratar el cáncer se ha multiplicado por 80 entre el primer quinquenio de los años setenta y el primero de esta década (Gráfico 13). Asimismo, entre 1995 y 2014, se introdujeron 103 nuevos medicamentos para el tratamiento del cáncer, frente a 28 en los veinte años anteriores. Adicionalmente, el aporte en términos de sobrevida de las nuevas moléculas no siempre se compadece con sus costos.

55. Desafortunadamente**, la Ley Estatutaria no incluyó ninguna consideración sobre la relación entre costo e impacto de los medicamentos y tratamientos para ser incorporados en el plan de beneficios del sistema de salud**. Ello hará más difícil controlar las presiones de costos que surgen del proceso de cambio tecnológico.

56. **El Gobierno ha recurrido como alternativa a los controles de precios de medicamentos y a demoras en la aprobación de algunos de ellos para uso en Colombia por parte de autoridades de control**. Aunque estas estrategias pueden justificarse de manera coyuntural, su uso recurrente puede generar grandes costos en materia de eficiencia y constituye a todas luces una solución subóptima.

5 Resolución 001755 de mayo de 2017.

Gráfico 13
Costo promedio mensual de medicamentos para tratar cáncer y número de nuevas drogas



Fuente: Bloomberg Business.

57. La combinación del cambio tecnológico con el proceso de envejecimiento de la población permite prever un aumento importante en los costos de atención en salud en Colombia en las próximas décadas (Gutiérrez , Moreno, González, Galán y Ruiz, 2015). La población colombiana se está envejeciendo y este proceso se acelerará en las décadas venideras, lo cual afectará las características epidemiológicas del ciudadano promedio y, por ende, el costo del sistema.

58. De acuerdo con las proyecciones de las Naciones Unidas de 2015, el aumento de la expectativa de vida y el fin del proceso de transición demográfica harán que, mientras en 1980 el 8.5% de la población colombiana era mayor de 60 años, hoy es superior al 12% y tenderá a aumentar al 21.5% en 2050. La población mayor de 80 años, que representaba apenas el 0.8% de la población total en 1980, hoy alcanza el 1.7% y en 2050 llegará al 4.5% (Cuadro 3).

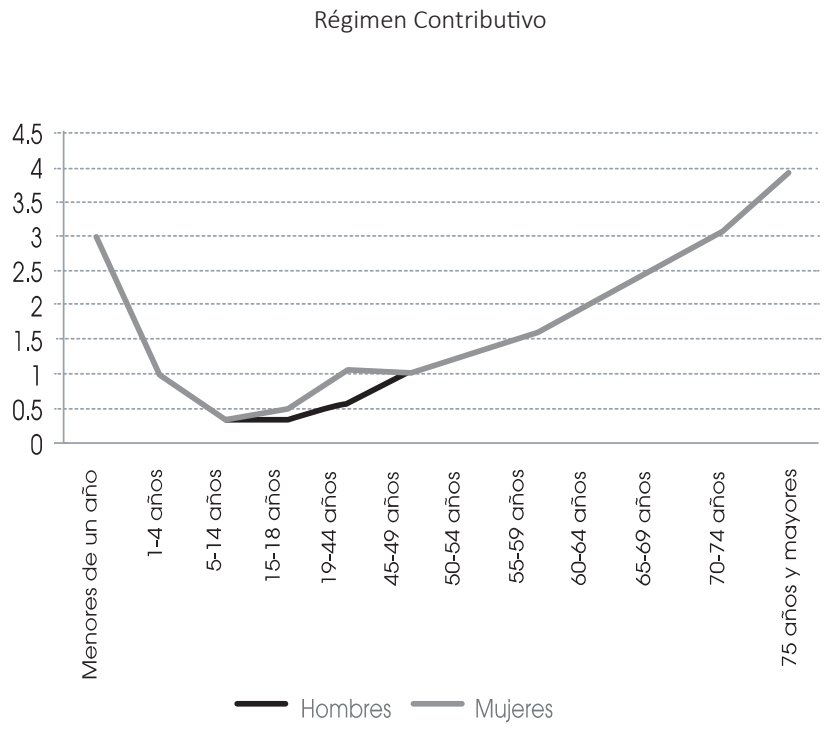
Cuadro 3.
Participación de la población adulta mayor en la población total en Colombia. 1980-2050

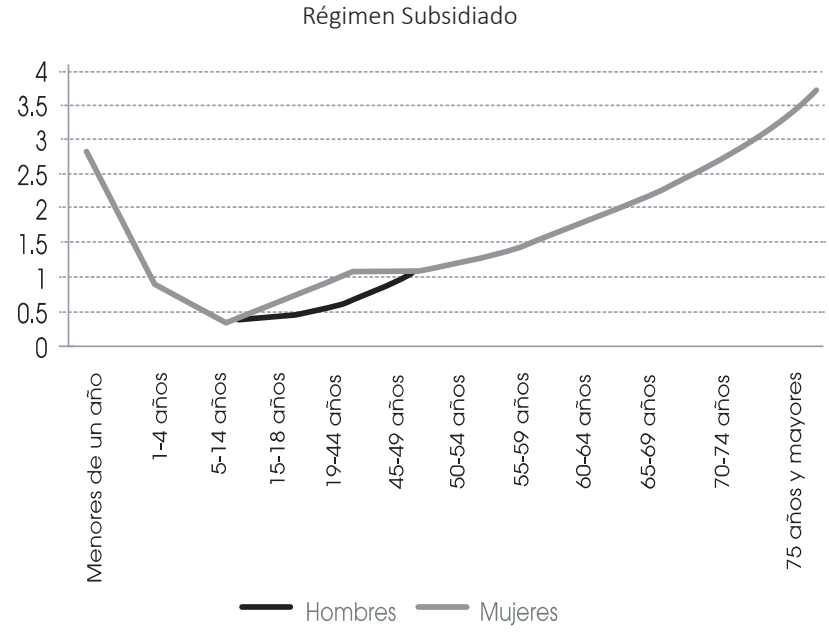
Porcentaje de la población mayor			
Edad	1980	2015	2050
60+	8,5	12,3	21,5
65+	5,8	8,3	16,0
80+	0,8	1,7	4,5

Fuente: Naciones Unidas (proyecciones a 2015).

59. Como sucede en todos los países, la demanda de medicamentos y servicios de salud aumenta a medida que la población envejece, de manera que los costos del sistema son mayores. Para los mayores de 75 años, la UPC promedio es casi cuatro veces la UPC de personas entre 1 y 64 años (Gráfico 14).

Gráfico 14
Costo de la UPC del RC y RS





Fuente: Gutiérrez *et al*. (2015), p. 357, gráficos 32 y 33.

60. De acuerdo con Gutiérrez *et al*. (2015), el gasto real del SGSSS aumentaría durante las próximas décadas a un ritmo de 0.98% anual como consecuencia exclusiva del cambio demográfico, lo cual implica un aumento acumulado de más del 40% real entre 2015 y 2050. Ese aumento podría cubrirse con el crecimiento previsible del ingreso per cápita, de manera que la relación gasto en salud y PIB no necesariamente aumentaría en forma significativa por este solo concepto.

61. Sin embargo, de mantenerse la tendencia al aumento de los costos asociados al cambio tecnológico, su combinación con el cambio demográfico llevaría el gasto del SGSSS (contributivo y subsidiado) de niveles cercanos al 3.5% del PIB en la actualidad, hasta situarse entre el 4.4 y 4.8% del PIB hacia 2050. Si los demás gastos en salud mantienen su participación actual en el PIB (alrededor del 3.5% del PIB), el gasto total en salud ascendería de su nivel actual, cercano al 7% del PIB, hacia niveles cercanos al 8.3% del PIB.[6]

6 Vale la pena enfatizar que los estimativos mencionados en el texto son realizados por Gutiérrez *et al*. (2015) bajo dos supuestos que pueden ser relativamente conservadores: que el gasto privado y los demás gastos en salud diferentes a los del SGSSS crecen al ritmo del PIB y que el cambio tecnológico hace aumentar los costos de los medicamentos y tratamientos al ritmo de los últimos años (y no más rápidamente). Si se relajan estos supuestos, las presiones de aumento de gasto en salud para las próximas décadas serían considerablemente más altas.

III. Conclusiones y recomendaciones

62. La revisión general del sector salud en Colombia permite concluir que, durante el último cuarto de siglo, se ha logrado un aumento sustancial en la cobertura del sistema de aseguramiento. **El gasto en salud resulta en términos generales progresivo**, en el sentido de haber permitido que los mayores aumentos en cobertura beneficien a los segmentos más pobres de la población, **aunque la cobertura en algunas zonas aisladas de la geografía nacional sigue siendo deficiente**. La mejoría en los indicadores de salud sugiere, además, que **el sistema diseñado en la Ley 100 de 1993 es un sistema relativamente eficaz, aunque persisten retos grandes en materia de calidad del servicio**. Los problemas más graves del sector salud se relacionan con: (i) la organización industrial del sector y el diseño general de atención en salud, el cual ha otorgado poco énfasis a la prevención y tiende a favorecer tratamientos más costosos de lo necesario; (ii) la falta de coherencia entre los beneficios que ofrece el sistema y el flujo de gastos que genera, la cual compromete seriamente la sostenibilidad financiera de los actores del sistema y hacen recomendable realizar ajustes en la UPC y avanzar en la eliminación de incentivos perversos generados por el sistema de recobros NO POS; (iii) la identificación de fuentes adicionales de financiación del sector; (iv) la urgencia de reconocer y pagar las deudas acumuladas entre los distintos actores del sistema y, en particular, de los pasivos del sector público; y (v) la necesidad de capitalizar las EPS.

A. Sistema de atención y organización industrial del sector

63. Las políticas de organización industrial del sector y de atención en salud con calidad deben contar con las siguientes características:

i. **Se deben estimular políticas de prevención y gestión integral de riesgo tanto en el orden del Gobierno Nacional y territorial como en el ámbito de las EPS. Para esto último, debe avanzarse en la incorporación de elementos de prevención y de calidad del servicio como factor de remuneración para las EPS a través de la UPC** (Bardey, 2017a). Específicamente, resulta deseable incluir el estímulo a mecanismos de atención que incorporen sistemáticamente el médico de entrada al sistema, tal como se ha implementado con éxito en varios países desarrollados.

ii. **Utilizar de manera intensa sistemas de información masivos e inteligencia artificial que permitan hacer permanente evaluación de las decisiones de los actores involucrados en el sistema**, incluidos los médicos y las IPS. Los avances que está haciendo el Gobierno con el sistema Mipres constituyen un primer paso positivo en la dirección adecuada, aunque, como se anotó atrás, falta avanzar en el diseño de esquemas sancionatorios basados en esa información. Asimismo, es

indispensable avanzar hacia una mayor interconexión de las historias clínicas de los pacientes entre las diferentes IPS que los atienden, lo cual ayudaría al deseable tránsito del esquema actual de prestación de servicios hacia uno de gestión de riesgos.

iii. **Se requiere continuar en el proceso de consolidación institucional de la Superintendencia de Salud** en el que se ha avanzado en los últimos años. Hay que fortalecer, en especial, los instrumentos de supervisión de las EPS y las IPS, con énfasis tanto en aspectos financieros y de sostenibilidad, como en el cumplimiento de estándares de calidad y oportunidad en la prestación de los servicios. Asimismo, es fundamental **garantizar el carácter técnico de las instituciones creadas recientemente, en particular la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (Adres), que asumió las funciones que venía cumpliendo el Fosyga**.

iv. **Estimular una competencia más eficaz entre las EPS, conducente a una mayor eficiencia y a una oferta de mayor calidad**. La recomendación hecha en el punto i, sobre incorporación de elementos de prevención y calidad en el cálculo de la UPC, alentaría este propósito.

v. **Flexibilizar la regulación sobre integración vertical**. Esta regulación actualmente se reduce a la prohibición, a las EPS, de realizar compras de servicios a IPS bajo su control por más del 30% de sus compras totales. **La integración vertical entre las EPS y las IPS puede constituirse en factor de eficiencia, mejora de calidad en el servicio y reducción de costos, siempre y cuando no conduzca a la reducción de la competencia**. Bardey (2017b) argumenta que, en los principales centros urbanos, existen las condiciones de competencia adecuadas para que se pueda eliminar el umbral del 30%, siempre y cuando exista una supervisión técnica y efectiva sobre el cumplimiento de los principios de competencia.

vi. **Eliminar gradualmente el requisito de contratar con IPS públicas el 60% de contratación de las EPS del Régimen Subsidiado**. En su lugar, se puede establecer un subsidio transparente a la oferta, pero dirigido solo a las IPS en zonas remotas o localizadas en poblaciones de baja densidad, donde las IPS públicas son las únicas prestadoras y se hace necesario garantizar su permanencia. Por ello, los subsidios a la oferta en esos casos deben ser suficientes para cubrir los costos fijos de operación, de tal forma que los costos variables se cubran con venta de servicios.

vii. En un contexto de rápida expansión de la cobertura como el que ha experimentado Colombia en los últimos años, avanzar en la formación de médicos y demás profesionales de la salud es un requisito indispensable para mejorar las condi-

ciones de calidad de la atención en salud. Para resolver este problema, lo más importante es **revisar el enfoque durante la formación del médico general, de manera que gane en criterio y capacidad resolutiva y así permitir una ampliación de sus funciones dentro del sistema. Esto haría posible reducir la remisión sistemática a especialistas que suele observarse en el sistema de salud colombiano** (Gutiérrez *et al*., 2015).

B. Consistencia entre flujos de ingresos y gastos, y oferta de servicios del sistema para sus afiliados

64. **Resulta indispensable aclarar los límites de lo que puede ofrecerse a los afiliados al SGSSS con los recursos disponibles**. La Ley Estatutaria estableció la posibilidad de exclusiones cuando se trate de tratamientos cosméticos, experimentales o que solo puedan prestarse fuera del país. El procedimiento para identificar concretamente esas exclusiones ha sido, sin embargo, tan tortuoso, que no permite ser optimistas sobre su evolución futura.

65. En adición a lo anterior, **se requiere una revisión de la Ley Estatutaria recientemente ratificada para que, al aprobar medicamentos y procedimientos, se pondere adecuadamente sus beneficios vis a vis sus costos**.[7] Para avanzar hacia la sostenibilidad financiera del sistema de salud en Colombia es necesario un proceso de racionalización del concepto del "derecho a la salud" mediante la definición de reglas del juego claras y explícitas, con participación activa de la Corte Constitucional.

66. Debe revisarse el valor de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) para que refleje el costo de los servicios y medicamentos que las EPS deben cubrir con esos recursos, medicamentos y servicios que, a su vez, deben corresponder al **plan de beneficios que se ofrece a los afiliados al SGSSS.**

67. Incluso antes de la Ley Estatutaria de Salud, el SGSSS ofrecía a sus afiliados de manera implícita unos servicios para los cuales no contaba con recursos suficientes. Reflejo de ello era el hecho de que una parte sustancial de los gastos del sistema excedía los recursos asignados a las EPS a través del cálculo de la UPC y terminaba ejecutándose como gasto NO POS, vía tutelas o CTC, con la promesa del Estado de repagar los gastos correspondientes con recursos del Fosyga (para el Régimen Contributivo) o de los entes territoriales (para el Régimen Subsidiado). Esta situación no ha cambiado en lo fundamental desde que se expidió la Ley Estatutaria. La Ley ofreció cubrir todo aquello que no fueran procedimientos estéticos, tratamientos

7 La consideración a criterios de costo y su ponderación frente a la efectividad de los medicamentos y procedimientos es fundamental incluso en países como el Reino Unido, que cuentan con servicios de salud muy avanzados y con recursos muy superiores a los que tiene Colombia. De hecho, el gasto per cápita del sistema de salud del Reino Unido es superior en cerca de quince veces al colombiano, no solo por cuanto dedican un mayor porcentaje del PIB, sino porque se trata de un país con un PIB per cápita muy superior. A pesar de ello, muchos medicamentos y procedimientos, que allá se encuentran restringidos en el sistema público de salud, en Colombia deben ser suministrados sin consideración alguna a criterios de costo.

en el exterior o procedimientos y medicamentos de carácter experimental, pero las EPS siguen recibiendo una UPC con la cual cubren solo una porción de los servicios, procedimientos y medicamentos que ofrece el sistema.

68. **Se debe avanzar en la eliminación del sistema de recobros por medicamentos y servicios NO POS (o NO UPC).** En el régimen actual, lo que la UPC no cubre lo pueden suministrar las IPS y pagar las EPS con el compromiso implícito del Estado de que podrá ser recobrado a través del Adres (antes Fosyga) o de recursos de los departamentos. De esta manera, el antiguo NO POS, con todos los estímulos perversos que tenía, sigue vigente en lo que ahora se llama NO UPC.

69. La obligación de los médicos de registrar las prescripciones NO UPC en la aplicación Mipres, tal como se describió anteriormente, puede ayudar a controlar algunos excesos. Sin embargo, **falta definir un esquema sancionatorio y un sistema de identificación formal de los excesos y de las conductas indebidas y sistemáticas que se puedan detectar a través del Mipres**. Esta difícil tarea se puede hacer particularmente compleja ante la posibilidad de que los flujos de información del Mipres se vean restringidos por normas y sentencias asociadas al *habeas data*.

70. **En los casos en los que se considere que una parte de los costos de medicamentos y servicios de salud debe quedar a cargo del Estado y no ser incluida en la UPC que se otorga a las EPS** (por ejemplo el caso de enfermedades huérfanas o de tecnologías atípicamente costosas que generen dificultades al sistema de aseguramiento), **las compras correspondientes deben hacerse con recursos específicamente asignados para ello y mediante procedimientos transparentes aprobados con antelación**. Una vía para ello es la creación de un mecanismo claro y explícito de reaseguro estatal. Alternativamente, puede asignarse una prima especial a las EPS que cubran estos casos, generando incentivos para que los atiendan con las condiciones de calidad requeridas y sin generar sobrecostos ineficientes al Estado.

71. Los controles de precios de medicamentos adoptados por el Gobierno Nacional en periodos recientes es una medida razonable para mitigar los impactos perversos del sistema de compras del sistema actual, especialmente en el caso de los medicamentos no incluidos en el POS. Sin embargo, **los controles de precios deben limitarse de acuerdo a las características monopolísticas de los mercados correspondientes, buscando en lo posible medidas alternativas para promover el acceso a precios más competitivos**. A mediano plazo, los controles administrativos han demostrado ser propensos a generar distorsiones que pueden ir en contra del acceso a productos de alta calidad, a facilitar la corrupción y a volverse poco eficaces en el proceso de moderación de precios, que es su propósito primigenio.[8] Resulta

8 Bardey, Harker y Zuluaga (2017) evalúan el impacto de la política de techos de precios de medicamentos implementada desde 2013 y encuentran que algunos precios han bajado, pero otros han subido para ponerse a la sombra de esos techos, con un efecto neto al alza del 30%.

por tanto indispensable que, cuando no se pueda recurrir al esquema en el que las EPS actúan como "compradores inteligentes", con la restricción de presupuesto de dichas EPS, el Gobierno utilice mecanismos de compra centralizados que simulen en la mejor forma posible condiciones de competencia, en beneficio de la sociedad.

C. Fuentes adicionales de financiación del sector para hacer frente a las presiones actuales y futuras de gasto

72. **Las presiones actuales de gasto y las perspectivas de aumento en esas presiones como consecuencia del cambio demográfico y los desarrollos tecnológicos hacen necesario pensar en recursos de financiación adicionales para el sector**, recursos que tendrán que venir tanto de impuestos generales como de fuentes específicas.

73. **Debe extenderse el uso de mecanismos tales como copagos y cuotas moderadoras, teniendo el buen cuidado de que su dimensión no altere las posibilidades de acceso a los servicios del sistema para las personas de menores recursos económicos**. Estos mecanismos no solo aportan recursos de financiamiento del sector, sino que ayudan a racionalizar la demanda. Debe recordarse en este punto que, a pesar de las limitaciones fiscales colombianas, los gastos de bolsillo y de manera más general, el gasto privado en salud, representan en Colombia porcentajes inferiores a los de otros países de la región e incluso de países avanzados.

74. Debe evaluarse el redireccionamiento de un punto porcentual, de los cuatro puntos de aporte que hoy se asignan a las cajas de compensación, para destinarlos al sistema de salud.

75. Un punto crítico para la sostenibilidad financiera del sistema de salud es **avanzar en el proceso de formalización laboral, buscando un aumento en el porcentaje de afiliados al régimen contributivo vis a vis los del régimen subsidiado**. Los esfuerzos de focalización en el Sisbén y la fiscalización que pueda hacerse a través de la UGPP cumplen un papel importante con este propósito.

76. **También puede pensarse en el diseño de esquemas de afiliaciones, parcialmente subsidiadas, para beneficiarios actuales del Régimen Subsidiado con alguna capacidad económica para hacer contribuciones**. Con tales esquemas se buscaría moderar el problema de los incentivos que genera la discontinuidad excesivamente marcada entre quienes cumplen las condiciones para ingresar a cada uno de los dos regímenes actuales.

77. **En adición a lo anterior, deben buscarse mecanismos que coadyuven a la cotización por parte de beneficiarios con capacidad de pago, que hoy aparecen como dependientes en el R**égimen **Contributivo**. Es el caso de rentistas de capital y per-

ceptores de otras rentas no laborales, cuyos ingresos podrían servir de base para cotizaciones debidamente reguladas por normas legales. En los últimos años, la UGPP viene haciendo requerimientos en esta dirección a personas que tienen ingresos por arrendamientos, intereses o dividendos, y se sustenta en un artículo del Plan de Desarrollo que fue aprobado en 2015, pero no existe claridad sobre tarifas ni bases gravables. El tema debería discutirse formalmente en un proyecto de ley que el Gobierno presente a consideración del Congreso.

78. Desde el punto de vista de los aportes públicos, es importante seguir avanzando en la identificación de fuentes de recursos para que los entes territoriales, en particular las gobernaciones, sean capaces de cubrir una parte creciente del sistema de salud. **Los impuestos a las bebidas azucaradas y a otros productos que generan externalidades negativas en la salud, sobre los cuales se discutió en la reforma tributaria de 2016, constituirían una medida en la dirección adecuada**.

79. También debe pensarse en la utilización de recursos de regalías y del Sistema General de Participaciones, reasignando, por ejemplo, la porción de este último que hoy se dirige a los Fondos de Pensiones Territoriales (Fonpet), en aquellos casos de entidades que ya tengan adecuadamente fondeados sus pasivos pensionales.

D. Reconocimiento de las deudas entre actores del sistema

80. Como se mencionó anteriormente, las obligaciones financieras que tienen otros actores del sistema con las clínicas y hospitales (a junio de 2016) asciende a más de $7 billones, lo que corresponde a cerca del 0.9% del PIB. En su mayor parte, los deudores son las EPS, pero estas entidades a su vez tienen unas acreencias de dimensiones similares con el Fosyga (ahora Adres), en el caso de las EPS del Régimen Contributivo, o con las entidades territoriales, en el caso de las EPS del Régimen Subsidiado. La mayor parte de esas obligaciones corresponde a recobros del sistema NO POS.

81. **Debe aclararse y reconocerse la magnitud de las deudas legítimas entre los actores del sistema.** Una parte de las acreencias que aparecen en los estados financieros de clínicas, hospitales y EPS pueden estar viciadas de diferentes formas (compras ficticias, sobreprecios, etcétera). Dichas diferencias deben filtrarse con urgencia para lograr un reconocimiento cierto de las obligaciones, labor para la cual es de gran importancia el fortalecimiento técnico y financiero de la Superintendencia de Salud, algo en lo que se viene avanzando en los últimos años, pero que requiere todavía de grandes esfuerzos.

82. **Una vez hechos los filtros correspondientes a obligaciones ilegítimas, las entidades públicas deben reconocer y pagar de manera pronta los pasivos con las EPS,**

para que estas puedan a su vez honrar las obligaciones con las IPS. Los retrasos en esos pagos generan graves detrimentos a la fortaleza patrimonial de los actores del sistema de salud y reducen el estímulo a invertir en él y a mantener servicios de calidad.

83. Avanzar en esta dirección requiere un esfuerzo financiero inmediato del Gobierno Nacional, a través del Adres para el Régimen Contributivo, y de las gobernaciones para el subsidiado. **En el caso de las deudas en cabeza de las gobernaciones departamentales, puede hacerse uso de las regalías con este propósito**, lo cual estaría en línea con la autorización otorgada por la Ley 1797 de 2016 y con la recomendación más general que se hace en el capítulo sobre proceso presupuestal de este informe, a saber, flexibilizar las restricciones para el uso de los recursos de regalías y del Sistema General de Participaciones para los entes territoriales que cumplan ciertas características de solidez institucional. **La Comisión también considera recomendable permitir el uso de los excedentes del Fonpet para cubrir las obligaciones en salud de aquellos departamentos que han acumulado en ese fondo montos superiores a lo requerido para cubrir el valor actuarial de sus pasivos pensionales.**

E. Cumplimiento de requisitos de solvencia y capital de las EPS

84. Existen fuertes indicios de que muchas EPS tienen niveles patrimoniales inferiores a los requeridos. Augusto Acosta estima el faltante patrimonial de las EPS, para cumplir con las condiciones de habilitación financiera, en 7.1 billones de pesos a septiembre de 2016. Esta cifra es considerablemente más alta que la que el mismo autor calcula con cifras a diciembre de 2014 (4 billones de pesos), lo cual ilustra la dinámica explosiva que adquieren este tipo de faltantes cuando no se les atiende de manera oportuna (Acosta, 2017).

85. **La Superintendencia de Salud debe hacer transparentes las condiciones financieras de las EPS y obligar a esas entidades a cumplir con los requisitos de capital requeridos por sus funciones de aseguramiento.** Los recursos requeridos para cubrir los faltantes patrimoniales de las EPS deben provenir, idealmente, de inversión del sector privado, pero para que ella se materialice es indispensable que los potenciales inversionistas vean un sector viable y razonablemente rentable. De otra forma, las necesidades de inversión terminarán por recaer en el propio gobierno, con graves implicaciones para las finanzas públicas y para la propia viabilidad del modelo actual de aseguramiento en salud.

Referencias

Acosta, A. (Junio de 2017). Factores críticos en la sostenibilidad del sistema de salud en Colombia. En Andi (Presidencia), *24º Foro Farmacéutico*. Presentación llevada a cabo en el Centro de Convenciones de Cartagena. Andi, Cartagena.

Bardey, D. (2017a). El modelo de competencia regulada heredado de la Ley 100 y el papel de intermediación de las EPS.*Universidad de los Andes. Mimeo.*

Bardey, D. (2017b). La integración vertical en el sector colombiano de la salud. *Universidad de los Andes.Mimeo.*

Bardey, D., Harker, A. y Zuluaga, D. (2017). Price cap in drug markets: an impact evaluation. *Documento CEDE- Universidad de los Andes. Mimeo.*

Bernal, O. y Gutiérrez, C. (2012). *La salud en Colombia: logros, retos y recomendaciones*. Bogotá D.C., Colombia: Ediciones Uniandes.

Bonet, J. y Guzmán, K. (2015). Un análisis regional de la salud en Colombia. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional del Banco de la República*, *222*.

Camacho, A. y Flórez, C. E. (2012). Diagnóstico e inequidades de la salud maternoinfantil en Colombia: 1990-2010, En Bernal, O. y Gutiérrez, C. (Ed.). *La salud en Colombia: logros, retos y recomendaciones*. Bogotá D.C., Colombia: Ediciones Uniandes.

Camacho, A., Conover, E. y Hoyos, A. (2014). Effects of Colombia's Social Protection System on Workers' Choice between Formal and Informal Employment, *World Bank Economic Review*, World Bank Group, vol. 28(3), pp. 446-466.

Gaviria, A. (2017). Crisis de la salud: una mirada desde la economía. Recuperado de: http://agaviria.blogspot.com.co/2017/02/crisis-de-la-salud-una-mirada-desde-la.html

Gutiérrez, C., Moreno, J., González, L., Galán, A. y Ruiz, C. (2015). Diagnósticos y retos del sistema de salud frente al envejecimiento. En Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha. (Ed.), *Misión Colombia Envejece: cifras, retos y recomendaciones.* http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/FSC_MCE_BOOK-28sep.pdf.

Montenegro T, F. y Bernal Acevedo, O. (2013). Colombia Case Study: The Subsidized Regime of Colombia's National Health Insurance System. *UNICO Studies*. Series 15. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Mundial.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2016). OECD Reviews of Health Systems: Colombia. París, Francia: Publicaciones OCDE.

Orozco, J. A. (2014). Una aproximación regional a la eficiencia y productividad de los hospitales públicos colombianos. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional del Banco de la República*, 201.

Riascos, A., Serna, N. y Guerrero, R. (2017). Capital requirements of health insurers under different risk-adjusted capitation payments. *Documentos CEDE, No.* 015292.

Ruiz, F. (Agosto de 2012). Sistema de salud, equidad y fallos de mercado: ¿Ajuste estructural o regulatorio? En Fedesarrollo (Presidencia). *Debates de Coyuntura Económica de Fedesarrollo*.

Santamaría, M., Rodríguez, A. y Piraquive, G. (2013). Modelo DNPsalud 1.0: Proyecciones fiscales del sistema de salud. *Archivos de Economía*, No. 011200, Departamento Nacional de Planeación.

Uprimny, R. y Durán, J. (2014). Equidad y protección judicial del derecho a la salud en Colombia. *Documento Cepal* de Serie Políticas Sociales, No. 197.

Villar, L. (Junio 12 de 2015). Costos de la salud y perspectivas fiscales. En Andi (Presidencia). *22° Foro Farmacéutico*, presentación llevada a cabo en el Centro de Convenciones de Cartagena, Andi, Cartagena.

Villar, L. y Fernández, C. (2016), The Impact of Lowering the Payroll Tax on Informality in Colombia. *Fedesarrollo*, *Documento de Trabajo. No. 72*.

Capítulo 7

El gasto público en pensiones y apoyo económico a la vejez en Colombia[1]

I. El sistema general de seguridad social en pensiones, y mecanismos de apoyo económico a la vejez: elementos principales

A. Aspectos generales

1. La Constitución de 1991 establece que **"el Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia"**.

2. Siguiendo lo establecido en la Carta, el sistema de pensiones colombiano sufrió una gran reforma en 1993, con la expedición de la Ley 100 de ese año, y creó el sistema general de pensiones. Con anterioridad a esta reforma, el sistema pensional estaba altamente fragmentado: estaba compuesto por el Instituto de Seguros Sociales (ISS), que cubría a los trabajadores del sector privado, y más de 1.000 administradores de fondos de prima media que cubrían a los trabajadores del sector público. Las reglas de cotización y liquidación de beneficios del régimen privado eran diferentes a los de las cajas públicas, que a su vez eran diferentes entre sí. El régimen público no contaba con reserva ni con aportes significativos, mientras las reservas del ISS empezaban a declinar por la insuficiencia de las cotizaciones para cubrir unas pensiones crecientes. El sistema ya revelaba su reducida cobertura y su perfil altamente inequitativo e ineficiente en la provisión de pensiones (OECD, Banco Mundial y BID, 2015).

1 El comisionado Armando Montenegro se abstuvo voluntariamente de participar en las deliberaciones de la Comisión sobre el tema de pensiones. Este capítulo se benefició significativamente con los comentarios hechos a una versión anterior por el grupo del Departamento de Seguridad Social y Mercado de Trabajo de la Universidad Externado de Colombia, compuesto por Emilio Carrasco, Mauricio Amador, Leonardo Cañón, Leana Reina, Stefano Farné y Alejandro Nieto. Asimismo, con las presentaciones hechas ante la Comisión por parte de Mauricio Olivera, en ese momento director de Colpensiones, Sergio Clavijo, director de Anif y por Santiago Montenegro, director de Asofondos. Ninguno de ellos tiene, sin embargo, responsabilidad alguna por las opiniones expresadas acá.

3. **La Ley 100 de 1993 creó un régimen dual en el que coexisten un régimen de prima media y beneficio definido (RPM) y uno de ahorro individual con solidaridad (RAIS).** Ambos regímenes compiten por afiliados. El RPM es un sistema de reparto, administrado por el Estado a través de Colpensiones (antes Instituto de los Seguros Sociales, ISS). El RAIS es gestionado por las sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), hoy todas de carácter privado. La Ley 100 también eliminó los regímenes especiales del sector público y el Estado debió presupuestar el pago de cotizaciones sobre sus empleados en condiciones iguales a las del sector privado. Las únicas excepciones fueron las del magisterio, las Fuerzas Armadas y el presidente de la república, que quedaron con condiciones especiales en función de su actividad.

4. La Ley 100 de 1993 creó **el Fondo de Pensiones Públicas del orden nacional (Fopep),** cuyo objetivo fue sustituir el pago de pensiones que se encontraban a cargo de la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal) y de todos los fondos insolventes del sector público del orden nacional y demás entidades oficiales que tuvieran a su cargo el pago directo de pensiones con aportes de la nación.

5. **La Ley 100 de 1993 también estableció un régimen de transición de veinte años.** El objetivo de la transición era unificar de manera gradual y progresiva las condiciones generales de reconocimiento de las pensiones de los diferentes esquemas. La jurisprudencia sobre la transición ha modificado varios aspectos de la misma, como se verá más adelante.

6. La reforma pensional de 1993 estableció que las cotizaciones al sistema general de pensiones deben hacerse sobre salarios equivalentes al menos a un salario mínimo, y asegura a los afiliados que cumplan ciertos requisitos una pensión que no puede ser menor al salario mínimo legal vigente. **La prohibición de pagar pensiones inferiores a un salario mínimo se elevó a rango constitucional mediante el acto legislativo 01 de 2005. Esta exigencia se ha convertido en una restricción importante para la ampliación de la cobertura del sistema general de pensiones.**

7. **Con el acto legislativo 01 de 2005 se avanzó en el marchitamiento de los regímenes especiales y se estableció que, a partir del 31 de julio de 2010, no se pueden causar pensiones superiores a 25 salarios mínimos legales mensuales.** Los regímenes especiales previamente existentes no pueden tener nuevos afiliados desde 2014, pero seguirán pagando pensiones durante varias décadas a las personas que ya habían sido jubiladas según las reglas anteriores. De esta norma se exceptuaron el régimen pensional de la fuerza pública, el de los maestros y el del presidente de la república.

8. **Actualmente, la afiliación al sistema de pensiones es obligatoria para todos los empleados con un contrato laboral y para los trabajadores independientes.** Si bien la afiliación es obligatoria, cada individuo puede escoger el régimen (RPM o RAIS) de acuerdo con su preferencia. Los usuarios pueden cambiarse de régimen cada cinco años, con el último traslado permitido hasta diez años antes de alcanzar la edad de pensión.

9. **Ambos sistemas cuentan con un componente solidario representado por el Fondo de Solidaridad Pensional (FSP)**. Este fondo tiene como función recoger un porcentaje de las cotizaciones de los usuarios con mayores ingresos para contribuir a la financiación de programas solidarios de apoyo económico a la vejez, tales como Colombia Mayor.

10. Adicionalmente, **en el RAIS existe el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM),** al cual contribuyen todos los afiliados y sirve para complementar una pensión de salario mínimo a las personas que, habiendo cotizado 1.150 semanas, no alcanzan a completar los ahorros necesarios para acceder a una pensión de esa magnitud. La Garantía de Pensión Mínima en el RAIS empezó a operar con la Ley 797 de 2003, cuando se creó el FGPM como su fuente de financiamiento.

11. La Ley 549 de 1999, por su parte, creó el **Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet)**, que desde esa época ha acumulado recursos para respaldar los pasivos pensionales de dichas entidades.

12. **El sistema general de pensiones es complementado por dos esquemas voluntarios: i) el ahorro en fondos de pensiones voluntarios administrados por las Administradoras de Fondos de Pensiones y cesantías (AFP); y ii) el esquema de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), administrado por Colpensiones, que se creó en 2005 y empezó a funcionar en 2015.** Este último programa permite a las personas de menores ingresos y que viven periodos de informalidad, ahorrar voluntariamente en cuentas individuales. Al cumplir la edad de retiro, el Estado concede un subsidio del 20% sobre el capital acumulado. Los ahorradores del programa no pueden cotizar simultáneamente en el RPM o el RAIS. Sin embargo, al momento del retiro, las personas que no puedan obtener una pensión del sistema contributivo y sean acreedoras a indemnizaciones sustitutivas de Colpensiones o a devoluciones de saldos del RAIS, tienen la posibilidad de trasladar los recursos correspondientes al sistema de BEPS y recibir el subsidio del 20% (sujeto a que sean del régimen subsidiado de salud, que es el mecanismo de focalización vigente para acceder al esquema de BEPS).

13. **Por último, existe un componente de apoyo asistencial no contributivo para adultos mayores llamado Colombia Mayor, que busca proteger a las personas de la**

tercera edad que se encuentran desamparadas, que no cuentan con una pensión o viven en la indigencia o en extrema pobreza. El programa se creó en 2003 como el Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM) y se transformó en Colombia Mayor en 2012. Extiende un subsidio mensual cuyo valor promedio por persona es del orden de $65.000 mensuales. Este programa es administrado por una fiducia y se financia con cargo al Fondo de Solidaridad Pensional con contribuciones de los afiliados al RPM o al RAIS, que tienen ingresos base de cotización de más de cuatro salarios mínimos. Dichas contribuciones se constituyen de esa manera en un mecanismo de subsidio cruzado.

B. Características principales de los diferentes regímenes pensionales

14. **La tasa básica de cotización del RPM y del RAIS es del 16%**, de los cuales 8 puntos porcentuales (pps) son aportados por el empleador y 4 por el empleado. Los cotizantes que devengan entre 4 y 16 salarios mínimos legales vigentes (smlv) aportan un 1% adicional de su IBC al **Fondo de Solidaridad Pensional.** Ese porcentaje se incrementa gradualmente para los que tienen ingresos de más de 16 smlv hasta llegar al 2% para aquellos que devengan 20 o más smlv. Los trabajadores independientes asumen el 100% de los aportes, permitiéndoseles reportar un ingreso base de cotización equivalente al 40% del ingreso bruto que reciben.

15. **El RPM funciona como un esquema de beneficio definido y se financia según un esquema de reparto simple (*pay-as-you-go*) y con aportes del presupuesto general de la nación.** Las contribuciones de los afiliados van a un fondo común del que se retiran recursos para pagar las pensiones de vejez y sobrevivencia, además de otras prestaciones como la indemnización sustitutiva, cuando no se alcanzan las condiciones para una pensión mínima, y el auxilio funerario. La pensión de vejez se obtiene con 1.300 semanas de cotización y a la edad de 57 años para las mujeres y de 62 años para los hombres. El Ingreso Base de Liquidación (IBL) para determinar el monto de la pensión se obtiene del promedio del Ingreso Base de Cotización (IBC) de los últimos diez años o de toda la vida laboral del trabajador cuando ese promedio es mayor. El monto de la pensión oscila entre el 55% y el 65% del IBL, en forma decreciente en función del nivel de ingresos. Ese porcentaje se aumenta en un 1.5% por cada 50 semanas de cotización hasta alcanzar un máximo entre el 70.5% y el 80% del IBL.

16. **El RAIS se fondea con las contribuciones de los afiliados y sus empleadores y el rendimiento de las inversiones.** Un porcentaje de la cotización (hasta el 3% del Ingreso Base de Cotización, IBC) se orienta a cubrir el seguro de invalidez y sobrevivencia y a pagar la comisión de las AFP por la gestión de las inversiones, y un porcentaje adicional (1.5% del IBC) se destina a constituir un **Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM)**. Así, del monto cotizado, un 11.5% se lleva al fondo

de ahorro individual, y con base en este se calcula la pensión a través de una renta vitalicia o de un sistema de retiro programado a la edad que desee el afiliado, siempre y cuando cuente con el monto suficiente para cubrir una pensión mínima. Para quienes no alcancen ese monto, el FGPM les cubre una pensión de salario mínimo, con la condición de que hayan contribuido al menos 1.150 semanas y tengan las edades de pensión equivalentes a las del RPM.

17. **En los regímenes con condiciones especiales en razón de la actividad, los requisitos para acceder a los beneficios pensionales son menos exigentes que los del régimen dual** del sistema general de pensiones. De igual forma, los beneficios pensionales son superiores a los del RPM y el RAIS.

18. **El régimen del magisterio** es diferente y es más generoso con los maestros que ya estuvieran trabajando cuando entró en vigencia la Ley 1278 de 2002 (el nuevo estatuto docente), y el traslado al sistema general de pensiones se hizo obligatorio para los que se vincularon al magisterio con posterioridad a dicha ley. Sin embargo, aun para los maestros cobijados por esta ley, **tanto hombres como mujeres pueden acceder a pensión a los 57 años de edad**, a diferencia del sistema general de pensiones en el que los hombres deben esperar hasta los 62 años.

19. **El régimen de las Fuerzas Armadas se caracteriza por el requisito de un tiempo de cotización menor al del sistema general de pensiones.** Vale la pena aclarar que, en este contexto, lo que se denomina pensión es una prestación que se recibe por incapacidad resultante del servicio, mientras que la llamada **asignación de retiro** sí es la equivalente al ingreso de jubilación. A partir de 2004, el tiempo de servicio exigido para acceder a la asignación de retiro es de 20 años en caso de retiro forzoso y de 25 por retiro voluntario. Por su parte, a diferencia de los empleados del sector privado y de los otros empleados del sector público, en las Fuerzas Armadas no hay cotizaciones del empleador. Sus miembros cotizan el 5% de sus ingresos, porcentaje ligeramente más alto que el 4% a cargo de los empleados del régimen general (el 25% de la cotización del 16%). La asignación de retiro se calcula con una tasa de reemplazo que oscila entre un 50% y un 95% del sueldo básico más haberes.

II. El gasto público en pensiones

20**.** **El gasto público en pensiones** se evidencia en la necesidad de usar el Presupuesto General de la Nación para cubrir el desequilibrio entre las cotizaciones y los beneficios en los diferentes regímenes. Ese gasto **ascendió en 2016 a un 3.4% del PIB y en 2017 se acercará al 3.9% del PIB, lo cual representa cerca del 28% de los ingresos tributarios de la nación.** En otros términos, más de una cuarta parte de los impuestos que pagan los colombianos al Gobierno Nacional se destinan a pagar faltantes del sistema pensional.

21. **Cerca de dos terceras partes del déficit pensional corresponde a los regímenes especiales que todavía rigen, así como al pago de pensiones en los regímenes que se encuentran en marchitamiento y para los cuales el Fopep no tiene respaldo suficiente. En conjunto, estos dos rubros generaron en 2016 un déficit del orden del 2.2% del PIB.**

22. Lo que sucede en el caso de la fuerza pública es un ejemplo del costo de los regímenes especiales que todavía rigen. En las condiciones descritas en la sección anterior, el pago de las asignaciones de retiro por parte de Cremil para los militares y de Casur para la policía, genera déficits importantes en las cuentas fiscales. Para 2016, el presupuesto de estas dos cajas de retiro representó en conjunto 5 billones de pesos, mientras que el aporte del 5% sobre las partidas computables que hacen los miembros de la fuerza pública fue de poco más de 340.000 millones de pesos, esto es, alrededor del 7% de los desembolsos anuales. Sobra decir que la nación no está haciendo aportes para cubrir las pensiones y asignaciones de retiro futuras.

23. Por su parte, el pago de pensiones en los regímenes que se encuentran en marchitamiento refleja el esquema de solidaridad intergeneracional que el país aplicaba antes de la Ley 100, especialmente en el sector público, en el cual las cotizaciones que hacían los trabajadores activos se dirigían a cubrir las pensiones que se pagaban en esa misma época y no generaban reservas para pagos futuros. Los pagos que se hacen actualmente corresponden por ello a un pasivo pensional para el cual no se cuenta con respaldo alguno y deben hacerse con cargo a recursos del presupuesto nacional.

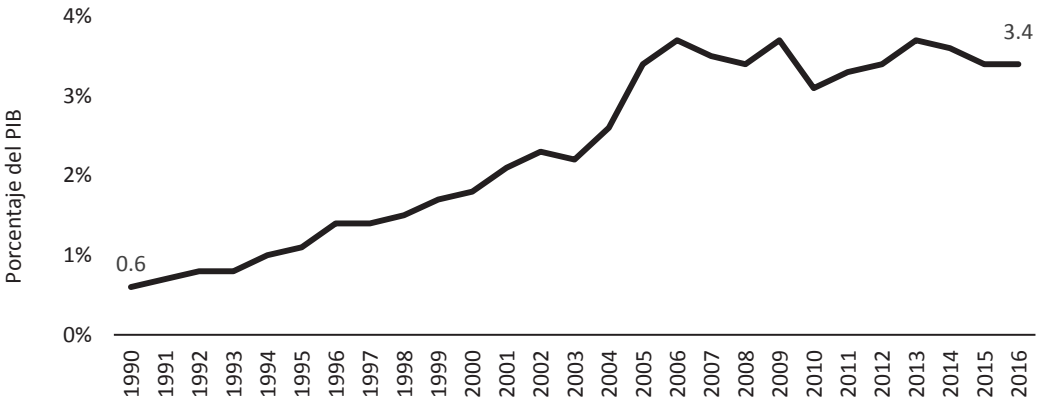
24. **El desbalance entre cotizaciones y beneficios también es cuantioso en el RPM del sistema general de pensiones, administrado antes por el ISS y ahora por Colpensiones.** Dicho desbalance representó en 2016 un 1.1% del PIB, pese a que en ese año los traslados del RAIS al RPM generaron ingresos de caja a Colpensiones del orden de 6 billones de pesos (más del 0.7% del PIB). Se prevé que los traslados en 2017 serán menores, debido al nuevo requerimiento de doble asesoría, y el déficit de Colpensiones podría acercarse al 1.5% del PIB. Una parte de este desbalance obedece al cambio de política del esquema tradicional de solidaridad intergeneracional del régimen de prima media a un esquema mixto en el que parte de los aportes de los trabajadores activos se destinan al ahorro para su pensión futura en fondos de capitalización individual. El desbalance obedece también a que, con los parámetros actuales, los aportes de los trabajadores activos no son suficientes para cubrir a los pensionados de hoy, dado el proceso demográfico de aumento en la relación de pensionados a cotizantes, y tampoco alcanzan para pagar las pensiones futuras que ofrece el RPM. Desde ambos puntos de vista, se trata de un sistema desfinanciado que genera subsidios para la mayor parte de sus afiliados y que contribuye de manera importante a incrementar el déficit fiscal del Gobierno Nacional.

25. **La desactualización histórica de los parámetros, junto con la destinación de parte de los recursos de cotizaciones hacia cuentas de capitalización individual en el nuevo esquema, debilitaron las finanzas de la entidad encargada del RPM.** Con el propósito de contribuir al equilibrio financiero y reducir el gasto público en pensiones, la Ley 797 de 2003 acortó el periodo de transición y produjo cambios importantes en los parámetros del sistema (edad, semanas de cotización, monto de la cotización, entre otros) y el acto legislativo de 2005 limitó las pensiones altas, disminuyó el número de mesadas pensionales de 14 a 13 y aceleró el proceso de marchitamiento de los regímenes especiales. A pesar de ello, desde 2003, dado el agotamiento de las reservas del ISS, el Gobierno Nacional Central debe hacer traslados anuales significativos del presupuesto nacional para cubrir el faltante y cumplir con el pago de pensiones.

A. Tamaño del gasto público en pensiones

26. **El gasto** que hace el Gobierno Nacional para cubrir el déficit pensional (tanto de Colpensiones como de los otros regímenes) **creci**ó de manera acelerada desde 1990, cuando representaba **el 0.6% del PIB, hasta 2005**, cuando llegó al 3.7% del PIB. A partir de ese último año se observa una relativa estabilidad alrededor del 3.5% del PIB, aunque para 2017 se espera que se acerque al 3.9% del PIB como consecuencia de los menores traslados del RAIS al RPM (Gráfico 1).

Gráfico 1
Gasto pensiones GNC (% del PIB) 1990-2016



Fuente: Villar, Becerra y Forero (2017).

27. **Pese a su relativa estabilización en términos relativos al PIB, este gasto en pensiones fue de $33.2 billones en 2016, equivalentes a más del 25% del recaudo tributario** (Cuadro 1). Las transferencias para suplir el faltante de cuatro regímenes representan cerca del 90% del gasto total en pensiones: ISS-Colpensiones (31.4%),

Fopep (26.6%), Magisterio (15.3%) y Militares y Policía (13.5%). Estas cifras no incluyen el costo del subsidio de Colombia Mayor (esquema no contributivo), que en 2016 representó $1.1 billones, equivalente a un 0.13% del PIB, ni los aportes a los BEPS, que son poco significativos.

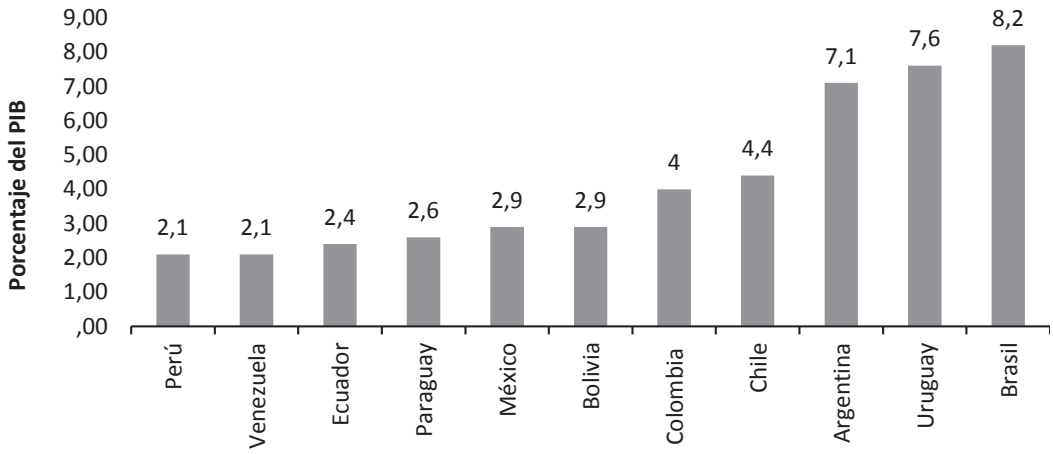
Cuadro 1
Recursos del presupuesto destinado al pago de pensiones
(Millones de pesos y porcentajes)

	2014	2015	2016
(milones de $)			
Magisterio	4.281.098	4.648.251	5.062.800
Fopep	8.547.144	8.739.390	8.825.761
Militares y Policía (Cremil y Casur)	3.720.095	4.040.237	4.485.916
ISS-Colpensiones	11.402.732	9.738.452	10.419.552
Subtotal	**16.550.351**	**17.429.893**	**18.376.493**
Otros	15.102.765	13.727.351	14.776.005
Total	**31.653.116**	**31.157.244**	**33.152.498**
Participación (%)			
Magisterio	13,5%	14,9%	15,3%
Fopep	27%	28%	26,6%
Militares y Policía (Cremil y Casur)	11,8%	13%	13,5%
ISS-Colpensiones	36%	31,3%	31,4%
Subtotal	**88,3%**	**87,2%**	**86,9%**
Otros	11,7%	12,8%	13,1%
Total	**100%**	**100%**	**100%**

Fuente: DNP.

28. Comparado con otros países de la región, el gasto en pensiones como porcentaje del PIB en Colombia es más alto que el de Bolivia, México, Paraguay, Ecuador, Venezuela y Perú, aunque menor que el de Argentina, Uruguay y Brasil (Gráfico 2). Esto es particularmente preocupante cuando se tienen en cuenta los bajos niveles de cobertura, como se verá más adelante.

Gráfico 2
Gasto en pensiones en varios países de América Latina (% del PIB)



Fuente: Cavallo y Serebrisky (2016). Corresponde al promedio de cuatro mediciones de diferentes fuentes.

B. Eficacia del gasto en pensiones: cobertura y acceso

29. **La cobertura de las pensiones en Colombia se caracteriza por ser excesivamente baja.** El alto gasto en pensiones comentado atrás solo benefició en 2016 a poco más de dos millones de pensionados. De acuerdo con cifras de encuestas de hogares, apenas el 24% de los mayores de 65 años tienen actualmente acceso a una pensión.

30. **Si la cobertura se calcula con base en la relación entre el número de pensiones que se pagan y el número de personas en edad de pensión, el resultado es superior al 30%.** Esta última cifra, sin embargo, sobreestima la cobertura real del sistema en la medida en que hay personas que reciben varias pensiones (por ejemplo, la pensión propia y la de sobreviviente del cónyuge), y también hay personas que reciben pensión y no tienen la edad establecida en el régimen general de pensiones (porque corresponden a regímenes especiales, por ejemplo). Debe destacarse, en cualquier caso, que la cobertura calculada de esta manera ha venido aumentando.

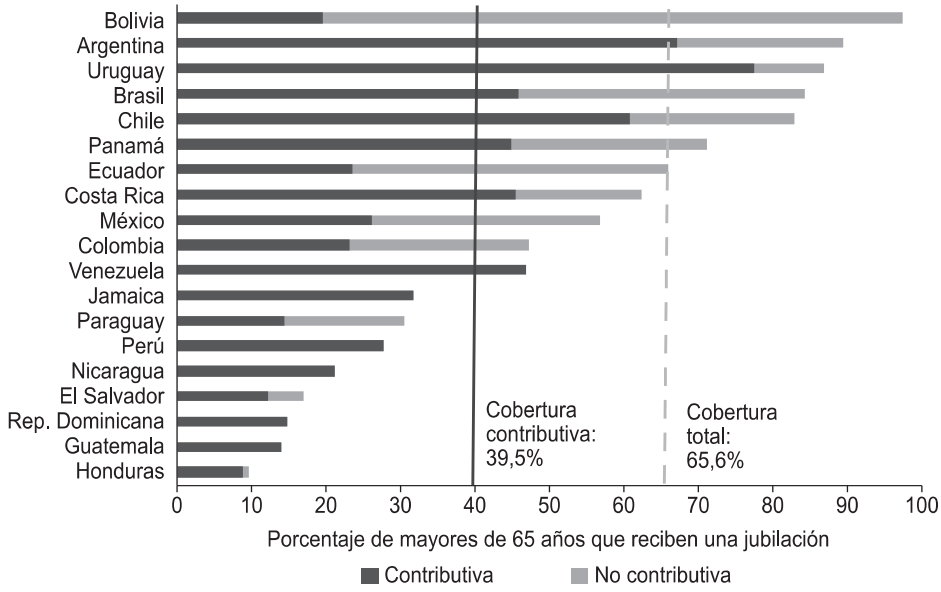
31. En el régimen no contributivo, **la cobertura de Colombia Mayor fue cercana a 1.5 millones de personas en 2016**. Este número se multiplicó por más de cinco entre 2008 y 2016 (Villar, Forero y Becerra, 2016).

32. A pesar de lo anterior, **las comparaciones internacionales muestran que la cobertura total en Colombia (contributiva y no contributiva) está por debajo del promedio regional** (Gráfico 3)**.** Menos del 50% de la población mayor en Colombia re-

cibe algún beneficio económico en la vejez, mientras que ese porcentaje es del 65% en promedio en América Latina. La mayor parte de los países medianos y grandes de la región (Argentina, Brasil, Chile, México y Ecuador) tienen niveles de cobertura contributiva considerablemente más altos.

33. La cobertura del sistema de apoyo económico no contributivo, Colombia Mayor, aparte de ser relativamente baja comparada con la de otros países de la región, debe interpretarse con cierta cautela. **El subsidio que se otorga a cada beneficiario en Colombia es del orden de $65.000 mensuales, muy inferior al de los demás países**.

Gráfico 3
Cobertura contributiva y no contributiva

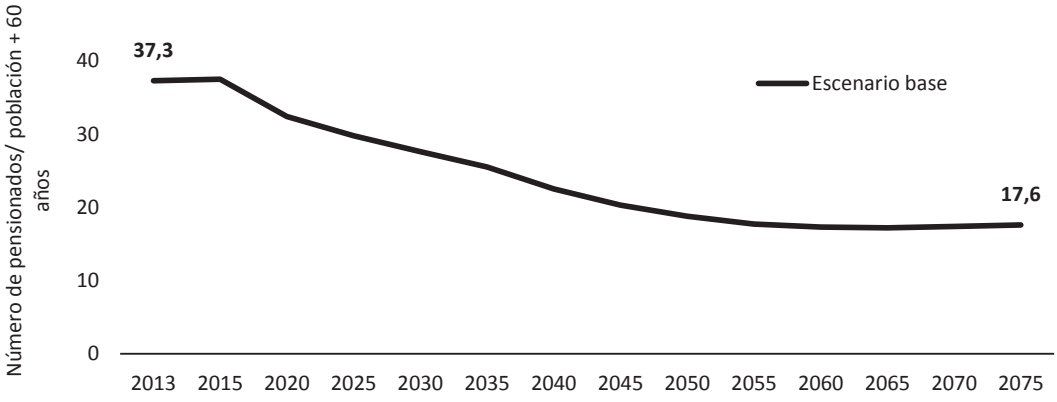


Fuente: Tomado de Cavallo y Serebrisky (2016).

34. **Las proyecciones muestran que si las condiciones del sistema general de pensiones se mantienen, su cobertura se reduciría en el mediano plazo.** Según Bosch, Berstein, Castellani, Oliveri y Villa (2015), de mantenerse la alta informalidad en el mercado laboral, y suponiendo que los parámetros actuales del sistema siguen inalterados, para el 2050 solo el 17% de los adultos mayores de 60 años tendría una pensión contributiva, lo que dejaría alrededor de 12 millones de colombianos adultos mayores sin pensión (Gráfico 4). Los estudios de la Misión Colombia Envejece (Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha, 2015) y Vaca (2013) registran resul-

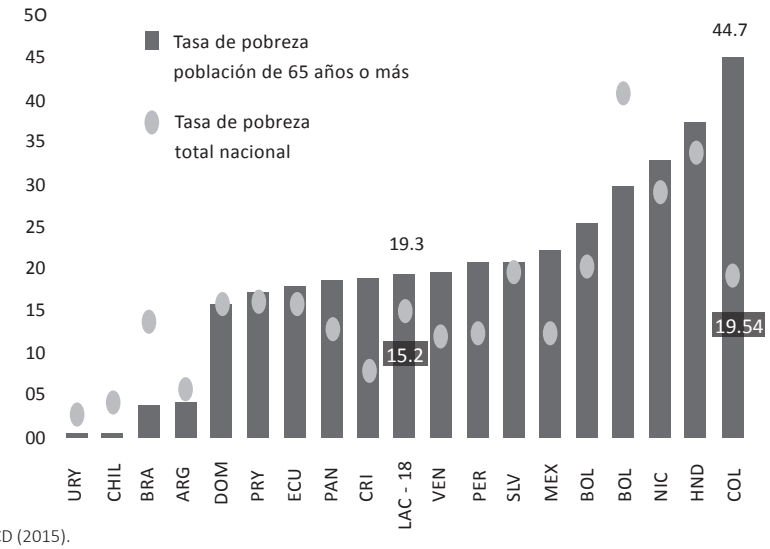
tados similares. Esa reducción en la cobertura del sistema aumentaría los niveles de pobreza en la población mayor y agravaría la situación actual. Debe recordarse que el índice de pobreza de esta población es significativamente superior a la de la población en general (45% frente a 19.5%). Además de que las dos tasas presentan la mayor diferencia, la tasa de pobreza de los adultos mayores en Colombia es la más alta de los países de la región (OECD, 2015) (Gráfico 5).

Gráfico 4
Estimaciones cobertura previsional en Colombia 2013-2075



Fuente: Bosch et al (2015).

Gráfico 5
Pobreza en América Latina
(Medida con estándares internacionales de PPP 2.5 USD diarios, 2010)



Fuente: OECD (2015).

35. **Varios factores explican la baja cobertura del sistema pensional en Colombia (Bosch *et a*l., 2015):**

a. **Los altos niveles de informalidad, sumado al requisito de que la cotización básica sea de un salario mínimo, se reflejan en bajos niveles de cotización activa.** En Colombia hay 20.7 millones de afiliados al sistema general de pensiones (6.5 millones en el RPM y un 14.2% en el RAIS). En los dos regímenes, la participación de los cotizantes activos en el total es baja (44% en el RPM y 53% en el RAIS). Dados los altos niveles de informalidad, todavía un porcentaje elevado de personas (13.4 millones) que deberían estar cubiertas por el sistema no lo están.

b. **La alta informalidad, sumada a una elevada rotación entre trabajos formales e informales, lleva a que tanto en el RPM como en el RAIS sean pocos los trabajadores que llegan a cumplir los requisitos para acceder a una pensión contributiva.** En el caso del RPM, si el afiliado no cumple el requisito de semanas cotizadas al llegar a la edad de jubilación, obtiene una pensión sustitutiva equivalente a los aportes ajustados por inflación. Esto pasa en el 65% de los casos. De manera similar, en el RAIS, el 82.3% de los afiliados no consigue pensionarse y obtiene una devolución de sus saldos (aportes más rentabilidad acumulada, sin devolución de los aportes al Fondo de Garantía de Pensión Mínima)[2].

C. Equidad del gasto en pensiones

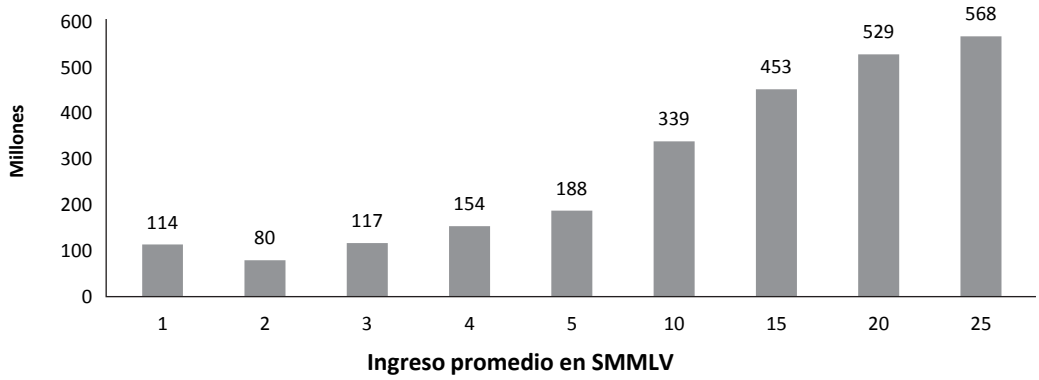
36. **Otro gran problema del gasto público en pensiones, además de la baja cobertura, es su elevada regresividad.**

37. En el RPM el Estado da un subsidio en términos del valor presente de las pensiones que otorga y su comparación con el valor capitalizado de las contribuciones recibidas. Este subsidio puede calcularse como la diferencia entre lo que recibe el pensionado y la renta vitalicia que recibiría en un sistema de capitalización individual con base en las cotizaciones realizadas a lo largo de su vida. Los cálculos que se hacen al respecto suponen típicamente tasas de rentabilidad del 4% real y densidades de cotización iguales para cada nivel de ingreso. Aunque las tasas de reemplazo en el RPM son menores para los ingresos más altos, Cardona (2015) muestra que el subsidio crece a medida que el ingreso aumenta, lo cual indica que se trata de un subsidio con impacto regresivo sobre la distribución del ingreso (Gráfico 6). De acuerdo con la OECD (2014), el 86% de los subsidios pensionales se dirigen al 20% más rico de la población, mientras el

2 Tanto en el RPM como en el RAIS se deducen también los componentes de los aportes correspondientes a administración y seguros (tres puntos porcentuales) y los que se llevan al Fondo de Solidaridad Pensional (FSP).

quintil de más bajos ingresos solo recibe el 0.1% de los subsidios. **Hay una alta concentración de los subsidios en el 3% de la población de ingresos más elevados[3].**

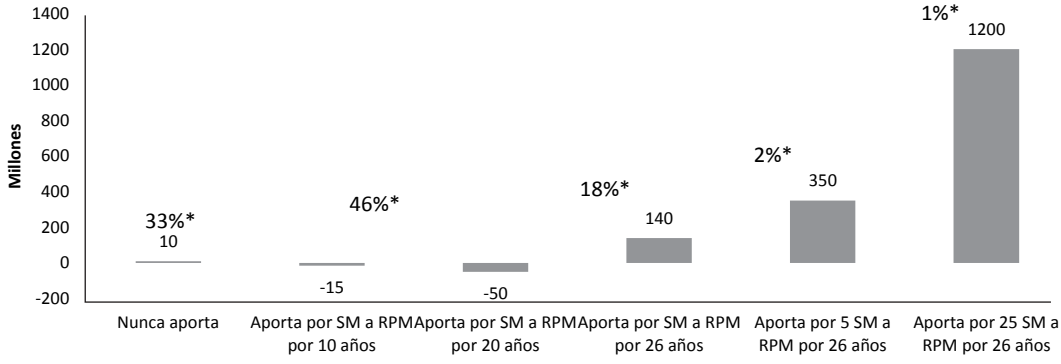
Gráfico 6
Valor presente del subsidio de una pensón del Régimen de Prima Media (RPM)



Tomado de Cardona (2015).

38. **Por su parte, el 46% de la población, que no está en situación de pobreza y que no alcanza a financiar una pensión mínima con sus cotizaciones, recibe un subsidio negativo, es decir, aporta al sistema para pagar las pensiones de las personas con ingresos más elevados (**Gráfico 7**).**

Gráfico 7
Monto del subsidio otorgado a cada segmento de la población



Fuente: Bosch et al. (2015).

3 La proyección de estos subsidios depende de la tasa de rentabilidad que se utiliza para hacer los cálculos. Su magnitud es menor si la tasa de rentabilidad es más alta en el periodo de cotización y si la tasa de descuento para el periodo de devengo de la pensión es más baja. Farné y Nieto (2017) encuentran que si las cotizaciones se valoran al 6% real y el valor presente neto de las pensiones se descuenta al 4% real, no habría subsidio en promedio. Sin embargo, estos autores enfatizan que, con los parámetros actuales, "aplicando supuestos actuariales comúnmente aceptados, todas las pensiones que reconoce Colpensiones están subsidiadas".

39. **La inequidad también existe entre regímenes.** Las tasas de reemplazo en el RAIS son inferiores a su equivalente en el RPM. Esto hace que los trabajadores con las mismas carreras laborales y los mismos aportes tengan beneficios pensionales muy distintos, dependiendo de si se jubilan en el RAIS o en el RPM.

40. **La complejidad del sistema y los mayores beneficios del RPM han propiciado un número importante de traslados de personas h cia este régimen. No obstante, la mayoría de los traslados del RAIS al RPM son subóptimos y hacen que el sistema sea más regresivo[4].**

41. **La persistencia de pensionados de regímenes especiales es otra causa de la regresividad en los ingresos.** Los beneficios de esos regímenes hacen que estos sean más ventajosos que el RPM y el RAIS, lo que contribuye a la inequidad del sistema.

42. **Por último, el hecho de que las pensiones no estén gravadas y que el 99% de los pensionados se encuentre por encima de la mediana del ingreso mensual de un trabajador colombiano son factores que no favorecen la equidad** (Bosch *et al.*, 2015).

D. Sostenibilidad financiera del sistema

43. La Ley 797 de 2003 y el acto legislativo de 2005, que introdujeron cambios a los parámetros, limitaron las pensiones elevadas y aceleraron el marchitamiento de los regímenes especiales, lo que permitió corregir parcialmente el desequilibrio financiero del sistema.

44. A pesar de lo anterior, **los problemas de sostenibilidad financiera del sistema pensional tienden a exacerbarse con el proceso de envejecimiento demográfico de la población**. Tal como lo advierte la Misión Colombia Envejece (Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha, 2015), la población mayor de 65 años pasó de representar el 4% de la población total colombiana en 1995 al 7% en 2015 y llegará al 21% en 2050.

4 Según Bosch et al. (2015), "el 80% de los traslados entre sistemas son subóptimos, es decir, que el individuo habría recibido con alta probabilidad una mejor pensión si no se hubiera cambiado de régimen. Mención especial merece que un 70% de los individuos que se trasladan del RAIS al RPM tienen ingresos menores a dos salarios mínimos, con muy pocas probabilidades de pensionarse dadas sus densidades de contribución, con lo que pierden los intereses sobre sus ahorros".

45. **Debe tenerse en cuenta el impacto de los traslados en las cuentas fiscales en el mediano plazo.** Los traslados entre regímenes (del RAIS al RPM) implican ingresos para Colpensiones a corto plazo y se reflejan en menores traslados de la nación a Colpensiones para cubrir el faltante para el pago de pensiones, es decir, menor déficit para el Gobierno Nacional Central. En 2016, por ejemplo, los traslados generaron un flujo de caja para Colpensiones del orden de 6 billones de pesos. Sin embargo, en el mediano y largo plazo estos traslados representan un aumento en el pasivo pensional y en los gastos futuros por montos superiores, precisamente como resultado de los subsidios implícitos en el sistema. Por ende, de mantenerse el sistema actual, y si no se controlan los traslados entre regímenes pensionales, es de esperar que el escenario del déficit fiscal a futuro aumente de manera sustancial. De acuerdo con los cálculos realizados con el modelo DNPensiones del Departamento Nacional de Planeación, el incremento en el déficit podría representar hacia 2075 hasta un punto porcentual del PIB cada año.

E. Jurisprudencia e incertidumbre jurídica

46. **Las decisiones judiciales sobre varios aspectos del sistema pensional han tenido y podrían seguir teniendo un impacto importante sobre el equilibrio financiero del sistema.** En efecto, las numerosas decisiones emitidas por varios entes jurídicos (jueces, tribunales, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional) han afectado distintos aspectos y parámetros propios del sistema, en unos casos suprimiendo requisitos, en otros ampliando beneficios. Esto ha generado costos fiscales presentes y futuros para el fisco y ha creado incertidumbre jurídica para los actores involucrados en la operación del sistema. Adicionalmente, en varios casos, las decisiones van en direcciones encontradas.

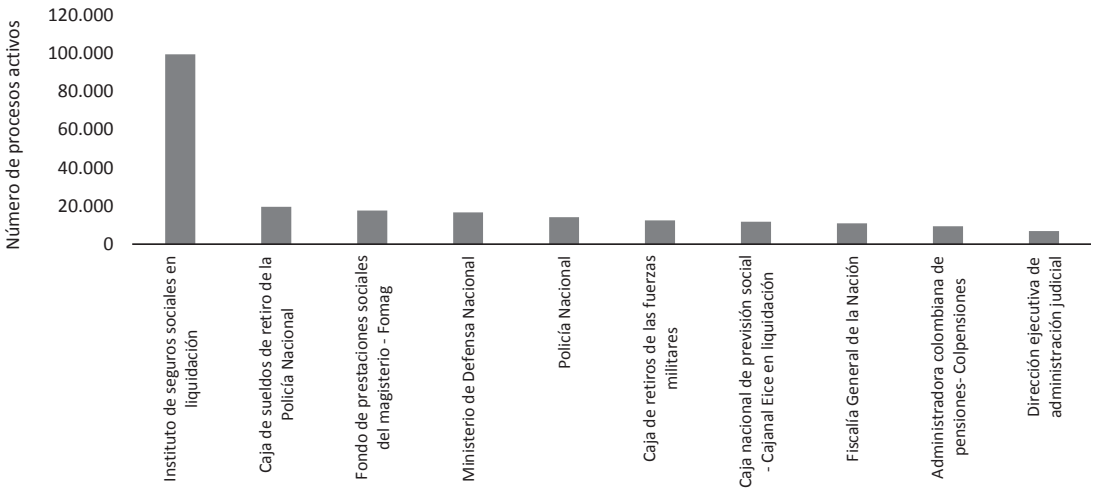
47. Un caso que ilustra el impacto fiscal del involucramiento de los jueces y las cortes en el tema pensional son las diferentes decisiones sobre la transición establecida en la Ley 100 de 1993. Las decisiones judiciales han prolongado la duración del régimen de transición y han extendido sus beneficios, más allá de lo previsto originalmente en la Ley 100 de 1993 y en las reformas legales y constitucionales posteriores.[5]

5 De acuerdo con los cálculos del Ministerio de Hacienda (2012), las decisiones para la rama judicial, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República impactaron la proyección actuarial del pasivo pensional en una suma entre $11.7 y $20.1 billones a pesos de 2010. De extenderse tales decisiones al resto de los servidores públicos nacionales, el impacto adicional calculado estaría entre $31.3 y $37.1 billones a pesos de 2010.

48. **Otro dato que muestra el activismo de los jueces y las cortes en materia pensional es que Colpensiones enfrentó hacia el 2015 cerca de 22.000 tutelas judiciales de reconocimiento de beneficios pensionales.** Para el 2016, de las 258.964 tutelas identificadas por la entidad, se resolvieron de fondo aproximadamente el 99.5%. Debe reconocerse, también, que las tutelas son una respuesta legítima a la ineficiencia del Estado. Por ello mismo, en la medida en que Colpensiones ha empezado a responder con mayor velocidad y diligencia en los años recientes, las tutelas se han reducido de manera sustancial.

49. **De acuerdo con las cifras de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), Colpensiones es la novena entidad con más procesos activos en contra de la nación** (Gráfico 8). Según el informe sobre la actividad litigiosa de la nación, el valor de los litigios en pensiones suma aproximadamente 143.000 millones, adscritos a 9.363 procesos.

Gráfico 8
Procesos activos en contra de la nación - Septiembre 30 de 2013



Fuente: ANDJE (2013).

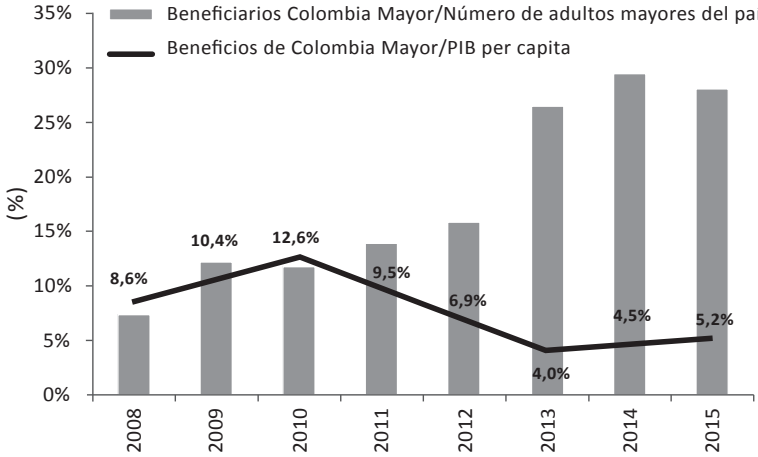
F. Consideraciones sobre Colombia Mayor

50. **Como se mencionó antes, la cobertura del programa ha aumentado.** El número de beneficiarios pasó de 256.000 en 2008 a 721.000 en 2010. Para el 2016, los beneficiarios fueron cercanos al millón y medio de personas.

51. Sin embargo, dada la restricción de recursos del Fondo de Solidaridad Pensional, los beneficios individuales se han reducido en términos reales. **El apoyo por persona**

bajó de más de $100.000 mensuales en 2008 a un promedio del orden de $65.000 mensuales, lo que equivale apenas a un 5.2% del PIB per cápita (Gráfico 9**).**

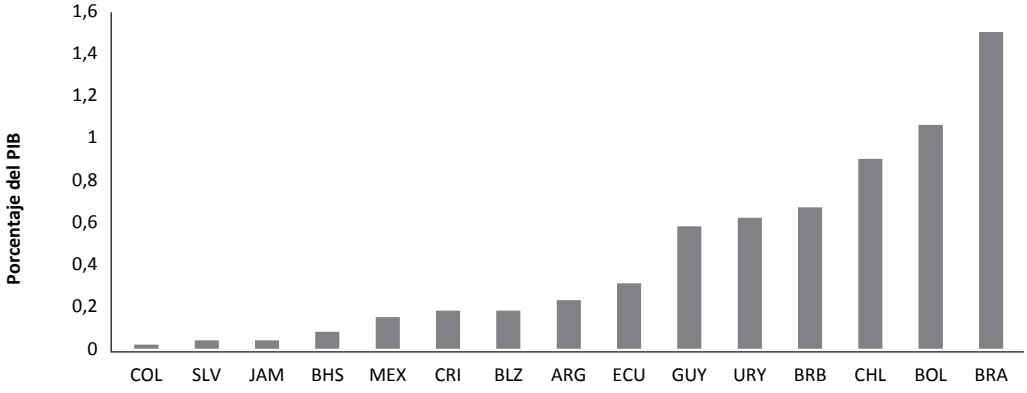
Gráfico 9
Tamaño relativo de los beneficios de Colombia Mayor (2008-2015)



Fuente: Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha (2015).

52. **El gasto de Colombia en pensiones no contributivas es el más bajo de la región (OECD, 2015) (**Gráfico 10**).** Para el 2015, Colombia invirtió aproximadamente el 0.2% del PIB en el programa, en comparación con un promedio del 0.4% del PIB en América Latina. El gasto público en el programa equivale a un 3.5% del gasto en pensiones.

Gráfico 10
Gasto público en pensiones no contributivas

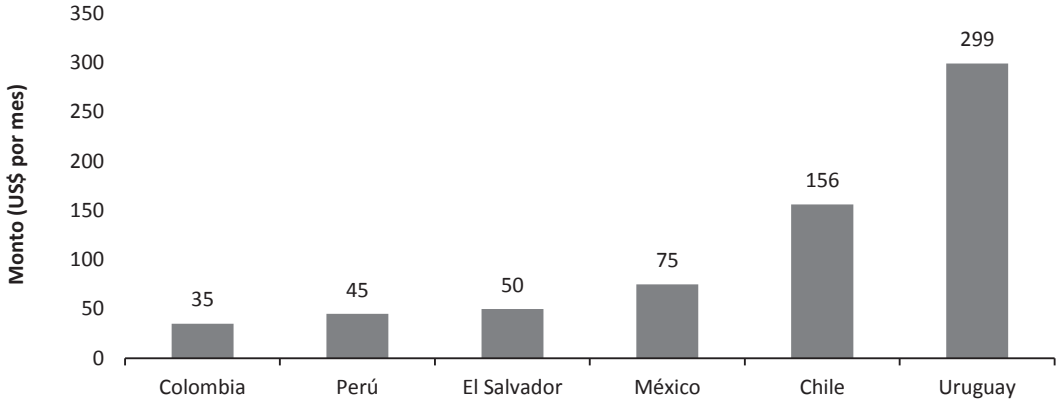


Fuente: OECD (2015).

53. **El monto del subsidio es también el más bajo de la región** (Gráfico 11)**.** Además, la financiación futura estará limitada por los recursos que se acumulen en el Fondo de Solidaridad Pensional. Se trata de un programa importante que no debe depender de la disponibilidad de recursos parafiscales y menos aún de un impuesto a las contribuciones al régimen pensional, como sucede actualmente.

54. Los c**álculos** de Fedesarrollo indican que **para cubrir a todos los mayores de 65 años en condiciones de pobreza** habría que subir el número de beneficiarios a cerca de 1.775.000. **Si además se aumenta el monto del beneficio, al menos al umbral individual de indigencia (lo que implica un incremento cercano al 50%), el gasto pasaría del 0.14% del PIB actual al 0.38% del PIB en 2050** (Villar, Becerra y Forero, 2016).

Gráfico 11
Monto de beneficios asistenciales
Comparación regional 2013



Fuente: Fedesarrolo y Fundación Saldarriaga Concha (2015).

55. **Tanto en materia de cobertura como en el monto de los beneficios se evidencian mejoras, y el programa ha demostrado su efectividad en reducir la pobreza.** De acuerdo con los resultados de la Evaluación de impacto del programa Colombia Mayor de Econometría (2016), en las zonas rurales se evidenció una reducción del indicador de necesidades básicas insatisfechas en 20.6 puntos porcentuales y un aumento en el promedio del Índice de Condiciones de Vida (ICV) de 6.5 puntos porcentuales. También disminuyó la proporción de beneficiarios que dejó de consumir alimentos por falta de dinero en relación con el grupo de control. Además, entre los hogares con beneficiarios del programa aumentó el porcentaje que realiza alguna actividad productiva. La evaluación de impacto concluye que la focalización del programa ha sido efectivo.

G. Consideraciones sobre los BEPS

56. Mediante el **acto legislativo 01 de 2005, a la vez que se estableció expresamente que "ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente",** se abrió la posibilidad de "determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión". Este cambio constitucional dio origen al **programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)**.

57. Los BEPS son una respuesta de política pública a la desarticulación entre el diseño del sistema general de pensiones y la realidad del mercado laboral colombiano, caracterizado por altos niveles de informalidad y por la existencia de sectores, actividades y regiones con remuneraciones inferiores a un salario mínimo para un porcentaje muy amplio de trabajadores.

58. El programa BEPS ha tomado cuerpo gradualmente. La reforma financiera de 2009 (Ley 1328) lo reglamentó, encargó de su gestión a Colpensiones y estableció las principales características y condiciones para acceder a él, así como la posibilidad de acompañar el ahorro de las personas de bajos recursos con un subsidio del Gobierno a cargo del Fondo de Solidaridad Pensional. El Conpes 156 de 2012 y el Decreto 0604 de 2013 definieron los detalles del instrumento financiero. **El programa inició operaciones en 2015**.

59. El subsidio estatal del programa BEPS se fijó en un 20%, calculado sobre los aportes iniciales, lo cual significa que no se liquida sobre los rendimientos acumulados. Teniendo en cuenta que el programa pretende inducir ahorro voluntario para la vejez, este subsidio es bajo cuando se compara con el beneficio tributario que reciben las personas de altos ingresos por "pensiones voluntarias". Esto es aún más grave porque se otorga solo sobre los aportes iniciales y no sobre los saldos al momento de recibir la renta vitalicia.

60. **Este sistema de ahorro subsidiado está focalizado en la población con puntaje Sisbén 1, 2 y 3**, criterio que actualmente se hace operativo mediante el requisito de pertenencia al régimen subsidiado de salud.

61. **La cobertura del programa ha crecido en forma rápida, si se mide por el número de afiliados**: con solo dos años de funcionamiento, a julio 31 de 2017 sumaban 773.000 personas. **Sin embargo, en la práctica, la cantidad de personas que ahorran y los montos de estos ahorros en BEPS siguen siendo muy bajos.** La cifra de ahorradores activos se reduce a un 30% o 35% de los afiliados y, más grave aún, la frecuencia de sus aportes es extremadamente baja. Así, por ejemplo, durante todo

el año 2016, cerca de la mitad de los ahorradores hicieron como máximo tres aportes. El valor promedio de estos en el mismo año fue de $35.000 y su mediana fue aún menor, es decir, que el aporte típico estuvo entre $13.000 y $20.000. El 94% de los ahorradores cuenta con un saldo inferior a $1.000.000 en sus cuentas y el 65% ha ahorrado menos de $100.000. Estas cifras demuestran que el programa no está generando ahorros y que estos, aun sumando el aporte estatal del 20%, no son suficientes para proteger económicamente a los afiliados al sistema en su vejez (Villar, Becerra y Forero, 2016).

62. Un aspecto interesante de los BEPS es que puede ser un mecanismo de ahorro para los trabajadores por días o jornaleros con miras a su vejez. Sin embargo, solo el 13% de los afilados al BEPS pertenecen a zonas rurales.

63. La característica más promisoria del esquema BEPS es que **todos los afiliados al régimen contributivo que no alcanzan a cumplir las condiciones para acceder a una pensión son potenciales beneficiarios del sistema**, ya que los saldos acumulados en el RAIS o las indemnizaciones sustitutivas del RPM pueden trasladarlos a los BEPS.

64. En el 2015, de acuerdo con Cardona (2015), de los 18.4 millones de afiliados al sistema general de pensiones, el 41.5% podrían ser potenciales afiliados al BEPS.

III. Conclusiones y recomendaciones

65. **El sistema pensional colombiano presenta una bajísima cobertura y el gasto público destinado al pago de las pensiones es fuertemente regresivo desde el punto de vista de la distribución del ingreso entre los colombianos y alarmantemente costoso en términos fiscales**. Más de una cuarta parte de los impuestos que los colombianos le pagan al Gobierno Nacional se destina a cubrir faltantes del sistema pensional.

66. **El déficit pensional que cubrió el Gobierno Nacional representó un 3.4% del PIB en 2016 y se acercará al 3.9% del PIB en 2017**. Cerca de dos terceras partes de este déficit corresponde a los regímenes especiales que todavía rigen (militares y magisterio), así como al pago de pensiones en los regímenes que se encuentran en marchitamiento y para los cuales el Fopep no tiene respaldo suficiente.

67. **El desbalance entre cotizaciones y beneficios también es cuantioso en el** Régimen de Prima Media **(RPM) del sistema general de pensiones**, administrado antes por el ISS y ahora por Colpensiones. Este desbalance representó en 2016 un 1.1% del PIB y en 2017 podría acercarse a un 1.5% del PIB. Parte de este desbalance obedece a la transición del esquema tradicional de solidaridad intergeneracional del RPM a

un esquema parcial de capitalización individual, en el que los aportes de los trabajadores activos se destinan al ahorro para su pensión futura. Además, es claro que, con los parámetros actuales, los aportes de los trabajadores activos no son suficientes para cubrir las pensiones futuras que les ofrece el RPM.

68. **Varios estudios y esta Comisión coinciden en que el régimen pensional y el sistema general de protección económica a la vejez en Colombia necesitan una reforma importante.**

69. **Esta reforma debe cumplir dos objetivos centrales**: i) aumentar la cobertura del sistema de protección económica a la vejez, con particular **énfasis en los segmentos de la población** que no logran las condiciones para obtener una pensión en el sistema general de pensiones; y ii) moderar la magnitud del gasto público en pensiones y corregir la regresividad que actualmente afecta la distribución del ingreso de los mecanismos de apoyo económico para la vejez.

70. **Es necesario actuar en seis frentes complementarios:** i) ajustar los parámetros del sistema general de pensiones, tanto para el Régimen de Prima Media (RPM) como para el Régimen de Capitalización Individual (RAIS); ii) reformar la arquitectura del sistema general de pensiones, de tal forma que el RPM y el Régimen de Capitalización Individual dejen de ser alternativas entre las cuales se puede arbitrar y pasen a complementarse en el cumplimiento de los objetivos del sistema; (iii) racionalizar los sistemas especiales que aún existen por fuera del sistema general de pensiones, en particular los regímenes de maestros y militares; (iv) ampliar el alcance de los mecanismos no contributivos de apoyo económico a la vejez (Colombia Mayor) y del esquema de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), buscando profundizar su impacto en la lucha contra la pobreza y generando incentivos que los hagan más compatibles con el estímulo al ahorro y la formalización; v) racionalizar y unificar la jurisprudencia sobre los temas relacionados con el régimen pensional; vi) avanzar en el proceso de formalización del mercado laboral.

A. Ajustes paramétricos

71. Se requieren medidas dirigidas a ajustar los parámetros del RPM, varias de las cuales aplican también para el acceso a la garantía de pensión mínima en el RAIS:

i. **Aumentar la edad de jubilación**, vinculándola de manera sistemática y periódica (cada cinco años, por ejemplo) a parámetros demográficos. Debe recordarse que la esperanza de vida de los colombianos entre 1995 y 2020 se habrá ajustado en seis años para las mujeres y en ocho años para los hombres, periodo en el cual la edad de pensión lo habrá hecho solamente en dos años. También se recomienda **igualar las edades de hombres y mujeres**. Esto último podría

hacerse otorgando un bono especial que reconozca un periodo de cotizaciones a quienes se hayan visto obligados(as) a ausentarse del mercado de trabajo por haber asumido labores de cuidado.

ii. **Aumentar los porcentajes de cotización del 16% al 18%** para reducir el déficit pensional del RPM. En el caso del RAIS, el mismo aumento contribuiría a generar mejores pensiones y a aumentar las tasas de reemplazo, aparte de reducir el déficit esperado del Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM).[6]

iii. **Utilizar el promedio del salario de toda la vida laboral para calcular el ingreso base de liquidación; o al menos el de los últimos veinte años y no el de los últimos diez, como se aplica actualmente**. Esto reduciría en muchos casos la magnitud de los subsidios y la inequidad que sufren las personas que al final de su vida laboral tienen una senda de ingresos con menor crecimiento o incluso con decrecimiento.[7]

iv. **Reducir el tope para las pensiones del RPM, que hoy es de 25 salarios mínimos**. Ese tope es muy superior al vigente en el resto de América Latina e incluso en los países de la OCDE.[8]

v. **Reducir la pensión de sobrevivencia a un 75%. En Colombia es del 100% de la pensión original**, mientras en la mayor parte de los países oscila entre un 50% y un 80%. Esta propuesta supondría, por supuesto, un periodo de transición y no tendría por qué afectar a los pensionados actuales ni a los que tienen expectativas próximas de pensión.

vi. **Establecer un gravamen a las pensiones altas**. Desde el punto de vista técnico, esto se justifica no solo por los grandes subsidios que otorga el sistema actual a los pensionados de altos ingresos, sino porque las contribuciones en la etapa activa de los trabajadores generan una deducción de ingreso gravable que no debe duplicarse en la etapa de desacumulación de los ahorros.[9]

6 Esta recomendación solo es relevante para el FGPM, en caso de que este fondo se mantenga y no se adopte la recomendación más estructural de un sistema de pilares planteada en la subsección siguiente, que implica eliminarlo. De no hacerse la reforma hacia un esquema de pilares y si el FGPM persiste, debería estipularse la obligatoriedad de que este devuelva los aportes realizados por quienes no alcanzan una pensión mínima, típicamente las personas más pobres. Ello aumentaría el déficit esperado del FGPM y haría más urgente el aumento de la tasa de cotización.

7 De nuevo, esta recomendación solo aplica si no se avanza en la reforma estructural hacia un sistema de pilares, como se propone más adelante, ya que el Ingreso Base de Liquidación (IBL) sería un salario mínimo para todos. En ausencia de esa reforma, el cálculo del IBL debería hacerse con los ingresos base de cotización (IBC) de toda la vida laboral. Sin embargo, la falta de de información sobre periodos muy antiguos puede obligar a que se busque una solución intermedia entre esa situación y la actual.

8 Si se adopta la propuesta de reforma en la arquitectura del sistema que se propone más adelante, el límite máximo de las pensiones que paga el RPM sería de un salario mínimo.

9 La Comisión de Expertos para la Reforma Tributaria que sesionó en 2015 propuso que los ingresos por pensión tuvieran un tratamiento igual al de un salario, con un régimen progresivo, permitiendo sin embargo que los aportes de los pensionados para salud se descuenten del impuesto a pagar. Esta propuesta implica que solo los pensionados que reciben ingresos mensuales del orden de $5 millones tendrían que pagar impuestos sobre la renta y que la tarifa de ese impuesto aumentaría de manera gradual. Esta propuesta generaría ingresos al fisco del orden de un billón de pesos al año y ayudaría a financiar, aunque de manera moderada, el déficit del sistema pensional.

B. Arquitectura del sistema y competencia entre el RPM y el RAIS

72. **La Comisión considera que debe adelantarse de manera urgente una reforma que elimine la posibilidad de arbitraje que hoy existe entre los dos regímenes pensionales**.

73. **La competencia entre dos regímenes con lógicas diferentes, como son el RPM y el RAIS, es atípica en el ámbito internacional y altamente inconveniente,** pues conduce a procesos de arbitraje por parte de los afiliados al sistema general de pensiones, procesos que redundan en altos sobrecostos fiscales. Los problemas que ocasiona esta competencia se han hecho evidentes en la tendencia mayoritaria de los afiliados a cotizar en su juventud en el RAIS y trasladarse al RPM antes de cumplir la edad de pensión.[10]

74. **Una primera opción de política que se ha propuesto para acabar con el arbitraje entre los dos regímenes es marchitar el RPM.** En esta alternativa, propuesta con distintos matices por Anif (2017) y Asofondos (2017), las nuevas cotizaciones irían exclusivamente al régimen de capitalización individual y las pensiones de los pensionados actuales del RPM y de aquellos que tienen expectativas cercanas de pensión en ese régimen serían pagadas por Colpensiones con cargo a recursos del Gobierno.[11] Esta propuesta permite eliminar en el largo plazo buena parte de los subsidios implícitos del RPM. Sin embargo, para poder mantener el acceso a una pensión mínima de un salario mínimo en condiciones similares a las actuales, esta propuesta requiere el funcionamiento de un esquema de garantía de pensión mínima como el que hoy opera con recursos del FGPM, conformado con 1.5 puntos porcentuales de los aportes de todos los cotizantes al RAIS. Las propuestas de Anif y Asofondos suponen la permanencia del FGPM y de la garantía correspondiente, con lo cual, en el largo plazo, los subsidios del sistema se limitarían a los que recibe esa garantía. En el caso de Asofondos se propone además que los aportes a ese FGPM de los afiliados que ganan más de diez salarios mínimos sean incrementados con respecto al régimen vigente. Para estimular la competencia en el sistema, Asofondos propuso también la creación de un fondo público de administración de pensiones bajo el régimen de capitalización individual.

10 Buena parte de los traslados del RAIS al RPM se hacen para aprovechar los mayores subsidios que ofrece implícitamente Colpensiones. Por la misma razón, esos traslados le generan ingresos fiscales a Colpensiones y reducen el déficit fiscal del Gobierno Nacional en el corto plazo, pero en el largo plazo aumentan el pasivo actuarial y el déficit fiscal. En muchos casos, sin embargo, especialmente en los de las personas con ingresos cercanos al salario mínimo, los traslados del RAIS al RPM pueden ir en contra de los intereses de los afiliados. Por ello es importante mejorar la información y ampliar los requerimientos para trasladarse de un régimen al otro, como se estableció con la exigencia de doble asesoría.

11 En la propuesta de Asofondos, los cotizantes actuales en el RPM podrían seguir en ese régimen, En la propuesta de Anif, esa transición cobijaría exclusivamente a las mujeres mayores de 35 años y a los hombres mayores de 40.

75. **Con base en un trabajo en curso de Fedesarrollo, la Comisión presenta las siguientes consideraciones sobre la opción de marchitamiento del RPM:**

i. La primera tiene que ver con el costo que implica desde la perspectiva del flujo de caja del sistema pensional y, por consiguiente, del déficit fiscal del Gobierno Nacional. La propuesta, como se mencionó, supone que las pensiones reconocidas en el pasado y las que se reconocerán en los próximos diez o quince años (dependiendo del periodo de transición que se estableciera) sean pagadas plenamente por el sector público, sin los recursos que este recibe actualmente de las cotizaciones al RPM.[12]

ii. La segunda consideración tiene que ver con la magnitud del déficit futuro del FGPM. Si bien es claro que la opción de marchitamiento del RPM elimina los subsidios futuros para los afiliados de mayores ingresos, para aquellos que cotizan sobre ingresos de menos de tres salarios mínimos y tienen densidades de cotización relativamente bajas se mantienen subsidios importantes que generarán un déficit significativo en el futuro. De esta manera, el FGPM asume parte del faltante que en el régimen actual cubre Colpensiones. Asofondos propone aumentar las fuentes de recursos para el FGPM incrementando los aportes de los trabajadores de ingresos altos. Aún así, si ese fondo se agota, en el futuro el faltante tendría que pagarlo el Gobierno y el déficit fiscal crecería.

iii. El esquema de financiación del Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM) puede ser regresivo desde el punto de vista de la distribución del ingreso. Esto es así, porque, como se mencionó, todos los cotizantes del RAIS, incluyendo aquellos que por su informalidad recurrente tienen bajas densidades de cotización, tienen que aportar al Fondo aunque posteriormente no cumplan con los requisitos mínimos requeridos para beneficiarse del mismo. En este sentido, se trata de un fondo que se alimenta de un impuesto implícito a las cotizaciones de los trabajadores al sistema pensional y que beneficia exclusivamente a los que cotizan al menos 1.150 semanas y acceden por ello a una pensión.

76. **Otra propuesta consiste en avanzar en la creación de un sistema multipilar con un pilar público administrado por Colpensiones**. La idea es que los trabajadores coticen por un salario mínimo al RPM administrado por Colpensiones, y a un sistema de capitalización individual por el excedente del Ingreso Base de Cotización (IBC) con respecto a un salario mínimo. Las pensiones, a su vez, estarían compuestas de dos partes. Por un lado, una pensión que otorga Colpensiones en contraprestación a los aportes al RPM; por el otro, una renta vitalicia adquirida con los recursos que se aportaron al régimen de capitalización individual. En el caso del sistema de ca-

12 De acuerdo con un trabajo en curso de Fedesarrollo (Villar y Forero, 2018), dejar de recibir cotizantes nuevos podría implicar una reducción en los ingresos de Colpensiones equivalente hasta 0.3 puntos porcentuales del PIB, lo que aumentaría en ese monto el déficit fiscal en la medida en que el efecto en los pagos de pensiones solo se empezaría a ver después del periodo de transición.

pitalización individual, no existen subsidios; en el caso de la pensión que otorga el RPM, necesariamente hay un subsidio en la medida en que la pensión mínima siga siendo igual a un salario mínimo, tal como lo establece la Constitución. Esto implica que quienes cotizan en este régimen podrían obtener tasas de reemplazo de hasta el 100%, como sucede hoy en día. Ante esto hay dos alternativas:

i. La propuesta hecha por el Ministerio de Trabajo en 2015, consistente en que Colpensiones otorgara la tasa de reemplazo del 100% a todos los cotizantes de un salario mínimo. Así estaría dando un subsidio igual para todos, a diferencia de lo que sucede actualmente: el subsidio implícito de Colpensiones es mayor para quienes han aportado más, que suelen ser las personas de ingresos más altos.

ii. La propuesta esbozada por Fedesarrollo, por otra parte, la cual plantea que Colpensiones otorgue un subsidio decreciente a medida que el ahorro total de los afiliados (incluido el canalizado a través de las cuentas de capitalización individual) es mayor. Esta alternativa implica menores costos fiscales de largo plazo y a la vez estimularía más eficientemente los aportes que la Garantía de Pensión Mínima.[13]

77. Los cálculos preliminares de Fedesarrollo con el apoyo del modelo DNPensiones del Departamento Nacional de Planeación, sobre el impacto de la propuesta de un pilar público de RPM complementario del de capitalización individual, sugieren que su efecto fiscal de largo plazo en las reservas del pasivo pensional es similar al que tendría la propuesta de marchitamiento del RPM (incluido el que se pudiera ocasionar en esta última a través del FGPM). Sin embargo, el efecto en el flujo de caja del RPM, y por tanto en el déficit fiscal del Gobierno Nacional, es diferente. Se prevé que el déficit fiscal se reduciría entre un 0.5% y un 1% del PIB de manera inmediata y durante cerca de 40 años con respecto al panorama sin reforma, aun si el primer pilar cubre plenamente la pensión de un salario mínimo para toda la población afiliada. Si esta reforma se combina con cambios paramétricos como los discutidos en la subsección anterior, el ahorro en flujo de caja y la reducción podría ubicarse entre el 1% y el 2% del PIB durante un periodo de varias décadas a partir de su implementación. Debe tenerse en cuenta que las proyecciones muestran un déficit creciente en la segunda mitad del presente siglo, el cual refleja el envejecimiento de la población y el hecho de que el RPM seguiría otorgando subsidios, aunque mucho menores que los actuales. Si se acogiera la propuesta de un aporte decreciente del RPM a medida que las personas tienen mayor renta vitalicia del régimen de capitalización individual, ese impacto negativo en el largo plazo sería más moderado.

13 Específicamente, en la propuesta en elaboración de Fedesarrollo (Villar y Forero, 2018), la pensión que otorga Colpensiones podría tener dos componentes: (i) el correspondiente a la renta vitalicia, que se puede adquirir con los recursos que el afiliado ha aportado a lo largo de la vida, debidamente capitalizados, y (ii) un subsidio equivalente a la diferencia entre dicha renta vitalicia v un salario mínimo, del cual se deduciría un porcentaje (un 25%, por ejemplo) de la renta vitalicia que surge de los aportes al sistema de capitalización individual privado. Esta propuesta tiene la ventaja de que eliminaría el subsidio a las personas con pensiones altas y a la vez seguiría incentivando una adecuada cotización, lo que no sucede con el actual sistema de garantía de pensión mínima del RAIS, en el que la persona que cotiza toda su vida sobre dos salarios mínimos recibe la misma pensión que la que cotiza sobre un salario mínimo, esto es, una pensión de salario mínimo.

78. La Comisión considera que para poder avanzar en la reforma más conveniente, el Gobierno debe revisar y evaluar cuidadosamente los cálculos y proyecciones correspondientes a los escenarios alternativos de reforma descritos en los párrafos anteriores.

79. En cualquier caso, sin perjuicio de las ventajas que puedan obtenerse de cualquiera de esas opciones de reforma del sistema general de pensiones, los serios problemas de cobertura del sistema pensional persistirían. Esos problemas surgen de los altos niveles de informalidad vigentes en el país y de la inflexibilidad constitucional, como la que impide que se pueda cotizar al sistema pensional sobre ingresos inferiores a un salario mínimo ni pagar pensiones inferiores a ese nivel. Por ello, es indispensable complementar la reforma del sistema pensional con mecanismos de apoyo a la vejez de carácter no contributivo y esquemas como el de los BEPS, sobre los cuales se hace referencia en detalle más adelante.

C. Regímenes especiales remanentes

80. Una porción sustancial del déficit pensional que debe ser cubierto por el Gobierno Nacional cada año corresponde a los regímenes especiales. En 2016, del déficit del 3.4% del PIB del sistema pensional, 2.3 puntos porcentuales correspondieron a esos regímenes. La mayor parte de ellos está en proceso de marchitamiento y los pagos corresponden a beneficiarios que ya están pensionados y cuyos derechos adquiridos no pueden afectarse. Otra parte, sin embargo, corresponde a los regímenes especiales que aún subsisten, en particular el de las pensiones de los maestros y el de asignaciones de retiro de los militares.

81. **En el caso de los maestros**, para aquellos que rige el nuevo estatuto docente del año 2002 (Ley 1278), la diferencia frente al régimen general es que **tanto hombres como mujeres pueden acceder a una pensión a los 57 años de edad**, a diferencia del SGP, en el que los hombres deben haber cumplido 62 años. **La Comisión considera que esta diferencia debe eliminarse. Además, la administración de los pasivos pensionales de los maestros debería pasar del Fomag a Colpensiones**.

82. **Para las Fuerzas Armadas,** la asignación de retiro se obtiene sin considerar la edad, con un tiempo de servicio de 20 años en caso de retiro forzoso y de 25 años por retiro voluntario. El Gobierno no cotiza como empleador y los miembros de las Fuerzas Armadas cotizan el 5%, un porcentaje superior al de los empleados en el régimen general de pensiones, pero insuficiente para financiar la asignación de retiro, que se calcula con una tasa de reemplazo que oscila entre un 50% y un 95% del sueldo básico más haberes. Aunque las consideraciones del sector pueden justificar las diferencias frente al régimen general, **la Comisión considera que hay un margen importante de racionalización de estos beneficios especiales y de ajuste de las**

cotizaciones para reflejar de manera más transparente los gastos futuros en que se incurre con esos beneficios.

D. Mecanismos no contributivos de apoyo económico a la vejez (Colombia Mayor) y Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)

83. **La Comisión considera positivo el proceso de ampliación del programa Colombia Mayor para la población vulnerable que no cumple con las condiciones de acceso al sistema pensional**. Pese a los avances recientes, todavía es necesario ampliar la cobertura. Por otro lado, el monto individual de los apoyos debería ajustarse al alza, al menos para cubrir el equivalente a una línea de indigencia. Esto implicaría aumentar los apoyos en cerca del 50%, que hoy son en promedio del orden de 65.000 pesos mensuales. El caso de Bogotá, en el que el gobierno distrital aporta una porción de los recursos para lograr ese propósito, debería constituir un buen ejemplo para los demás municipios del país.

84. En el futuro, el costo fiscal del programa Colombia Mayor podría superar la capacidad del Fondo de Solidaridad Pensional del que se alimenta, pero no es elevado si se tiene en cuenta su impacto social. **El Gobierno debe considerar la asignación de recursos presupuestales directos o a través de Colpensiones. Colombia Mayor es un programa importante que no debe depender de la disponibilidad de recursos parafiscales y menos aún de un impuesto a las contribuciones al régimen pensional, como sucede actualmente.**

85. **El esquema de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) es un instrumento valioso** para la cobertura del sistema de protección económica a la vejez y también para incentivar el ahorro. Además, puede ayudar a convertir en rentas vitalicias las indemnizaciones sustitutivas y las devoluciones de saldos del RPM y el RAIS, respectivamente, lo que contribuiría en grado sumo a resolver problemas de ingresos de la población vulnerable en la vejez. **Sin embargo, los alcances actuales del programa son marginales. La Comisión recomienda una revisión integral del esquema con el propósito de mejorar su eficacia.** Esa revisión debe considerar la posibilidad de hacer obligatorios los aportes a los BEPS en alguna proporción de los ingresos brutos de microempresarios que no aportan a pensión (como sucede de manera muy tímida con el esquema de monotributo establecido en la reforma tributaria de 2016). También se podría establecer la obligación de aportar a los BEPS a los contratantes de trabajos a destajo y de jornaleros que no alcanzan a ganar mensualmente el equivalente a un salario mínimo, lo cual es muy frecuente en las zonas rurales. Por otra parte, deben reforzarse los mecanismos para que todos los aportes al régimen pensional de las personas que no alcanzan a cumplir los requisitos para una pensión mínima sean transferidos a cuentas BEPS y se conviertan obligatoriamente en fuente de rentas vitalicias, lo cual contribuiría de manera importante a mejorar el sistema general de apoyo económico a la vejez en Colombia.

E. Decisiones judiciales y régimen pensional

86. **Se debe propender a la unificación de las decisiones jurisprudenciales alrededor del sistema pensional** en temas que generan grandes costos al erario público e incertidumbre a los actores privados del sistema (AFP, aseguradoras) y a los trabajadores y pensionados. A manera de ejemplo, este es el caso de:

    i. Las múltiples vías de escape que mediante tutelas y decisiones judiciales se han generado en los sistemas de transición para eludir las sanas restricciones impuestas a los regímenes especiales que desaparecieron con el acto legislativo de 2005.
    ii. Las condiciones para traslados entre regímenes, que en muchos casos se están realizando a través de tutelas con posterioridad a los plazos establecidos en la ley (diez años antes de la edad de pensión).
    iii. Las condiciones para la asignación de pensiones de invalidez y de pensiones sustitutivas, cuyos requisitos contemplados en la ley se han flexibilizado por decisiones judiciales, tal como sucedió con la sentencia que le otorgó una pensión sustitutiva a un nieto, asimilándolo a un hijo económicamente dependiente.

F. Formalización del mercado laboral

87. **La formalización del mercado laboral y la creación de más trabajo formal es el mecanismo** más eficaz para i**ncrementar las cotizaciones y la cobertura del sistema general de pensiones.** Para ello es importante que la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) fiscalice que los trabajadores informales con ingresos de más de un salario mínimo reconozcan su obligación de cotizar y que efectivamente lo hagan. Más allá de esto, **se necesitan medidas estructurales en el mercado laboral que, al igual que las discutidas en este capítulo sobre temas estrictamente pensionales, deben surgir de un diálogo franco y constructivo del Gobierno con los trabajadores, los empresarios, el Congreso y las cortes. Un ejemplo a seguir es el diálogo que tuvo lugar en España a mediados de la década de los años noventa, cuyos resultados se conocen como el Pacto de Toledo.**

Referencias

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (2013). *Informe sobre la actividad litigiosa de la nación.* Informe presentado a la Comisión del Gasto y la Inversión Pública. Mimeo.

Amador, M. (2017). Reflexiones sobre una futura reforma de pensiones: ¿cambios paramétricos, sistemas de pilares o programa integral de protección para la vejez? *Páginas de Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia*, *1*(1).

Arrieta Mendoza, C. I. (2011). Las reformas del sistema pensional colombiano*. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia*. Recuperado de: http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08859.pdf

Asofondos (2017). Diagnóstico pensional de Colombia. Presentación realizada para la Comisión del Gasto y la Inversión Pública.

Bosch, M., Melguizo, A. y Pagés, C. (2013). Mejores pensiones, mejores trabajos: Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe. *Banco Interamericano de Desarrollo.* Recuperado de: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/462/Mejores%20pensiones%20mejores%20trabajos.pdf

Bosch, M.*,* Berstein, S., Castellani, F., Oliveri, L., Villa, J. (2015). Diagnóstico del sistema pensional colombiano y opciones de reforma. *Banco Interamericano de Desarrollo.* Recuperado de: http://www.fasecolda.com/files/6014/8468/2113/Diagnostico_del_Sistema_Previsional_Colombiano_y_Opciones_de_Reforma_BID.pdf

Cavallo, E. y Serebrisky, T. (2016). Ahorrar para desarrollarse: Cómo América Latina y el Caribe pueden ahorrar más y mejor*. Banco Interamericano de Desarrollo*. Recuperado de: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7677/Ahorrar-para-desarrollarse-Como-America-Latina-y-el-Caribe-pueden-ahorrar-mas-y-mejor.pdf

Cardona, J. (2015). Diagnóstico y retos del sistema pensional y protección en la vejez. *Ministerio de Hacienda y Crédito Público.* Recuperado de: http://anif.co/sites/default/files/uploads/Jaime%20Eduardo%20Cardona%20-%20MinHacienda%20nov%2011.pdf

Clavijo, S., Vera, A., Vera, N., Cuéllar, E. y Ríos, A. (2017). Elementos para una Reforma Estructural Pensional (REP). *Asociación Nacional de Instituciones Financieras (Anif)*, Bogotá D.C., Colombia.

Colpensiones (2017). Diagnóstico del sistema pensional colombiano. Presentación realizada para la Comisión del Gasto y la Inversión Pública.

Econometría (2016). Evaluación de impacto del programa Colombia Mayor que permita medir el efecto causal de la intervención en el ingreso, consumo, pobreza y condiciones de dignidad de los beneficiarios. *Informe final Econometría.* Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Colombia_Mayor_Producto_4_Informe%20final.pdf

DNP (2017). Diagnóstico pensional de Colombia. Presentación realizada para la Comisión del Gasto y la Inversión Pública.

Farné, S. y Nieto, A. (2017). ¿A quiénes y cuánto subsidia el Régimen Pensional de Prima Media en Colombia? *Universidad Externado de Colombia*, Bogotá D.C., Colombia. Mimeo.

Farné, S., Rodríguez, D. y Ríos P. (2017). Protección económica para la vejez en Colombia. *Páginas de Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia*, *1*(1).

Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha (2015). *Misión Colombia Envejece*. Recuperado de: http://saldarriagaconcha.org/mce/pdf/MCE-informe.pdf

Echeverry, J. C., Escobar, A., Merchán, C., Piraquive, G. y Santa María, M. (2001). Elementos para el debate sobre una nueva reforma pensional en Colombia. *Archivos de Economía del Departamento Nacional de Planeación,* (156). Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Econmicos/156.pdf

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2012). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2012-2013. Recuperado de: http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FMIG_12054602.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

OECD. (2014). Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean. *OECD Publishing,* París. http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2014-en

OECD (2015). OECD Economic Surveys: Colombia 2015. *OECD Publishing*. Recuperado de: http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2015-en

OECD, Banco Mundial, BID. (2015). *Panorama de las pensiones: América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6892/Panorama_de_las_Pensiones_America_Latina_y_el_Caribe.pdf

Santa María, M., Steiner, R., Botero, J., Martínez, M., Millán, N., Arias, M. y Schutt, E. (2010). El sistema pensional en Colombia: retos y alternativas para aumentar la cobertura. *Reportes de investigación de Fedesarrollo*. Recuperado de: http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/351

Villar, L., Malagón, J., Vaca, J. C., y Ruiz, C. (2013). Reforma del sistema de pensiones y crecimiento económico: experiencia de Colombia. En Acuña, R. (Ed.), *Contribución del sistema privado de pensiones al desarrollo económico de Latinoamérica. Experiencias de Colombia, México, Chile y Perú*. Santiago de Chile, Chile: Sura Asset Management.

Villar, L., Becerra, A. y Forero, D. (2016). Estimación de los costos económicos de articular los diferentes componentes del sistema de apoyo económico a la vejez en un sistema multipilar. *Reportes de investigación de Fedesarrollo*. Proyecto de investigación para Colpensiones. Mimeo.

Villar, L., Forero, D. y Becerra, A. (2017). Estimación de los costos económicos de extender la cobertura del sistema pensional colombiano. *Reportes de investigación deFedesarrollo*. Proyecto de investigación para Colpensiones. Mimeo.

Villar, L. y Forero, D. (2018). Elementos para una propuesta de reforma del sistema de protección económica para la vejez en Colombia. Reportes de investigación de Fedesarrollo. Mimeo.

Vaca, J. C. (2013). Sistema pensional colombiano: ¿fuente de igualdad o desigualdad? *Coyuntura Económica*, *XLIII*(1), 37-66. Recuperado de: http://www.asofondos.org.co/sites/default/files/Sistema-pensional-colombiano-Julio-C.-Vaca-pp.-37-66-C-E-Junio-2013_Web.pdf

Capítulo 8
El gasto público en educación

Sección 1. Programas de Educación Inicial y Atención Integral a la Primera Infancia (EIAIPI)

I. Aspectos generales

1. **La Educación Inicial y Atención Integral a la Primera Infancia (EIAIPI) es fundamental en la medida en que los beneficios privados y sociales son mayores entre más temprano se invierta en el capital humano de las personas** (Bernal, 2014a). Así, la evidencia nacional e internacional muestra cómo el acceso a temprana edad a los servicios de EIAIPI de calidad generan altos retornos en la capacidad cognitiva de los niños, un mayor nivel de escolaridad, mayores retornos en la habilidad socioemocional (estos se reflejan a su vez en una disminución de los comportamientos de riesgo y por consiguiente en menores tasas de adicción, embarazo adolescente y participación en el crimen) y mejores salarios en la vida adulta[1] (Bernal, 2014a; Icfes, 2014; OCDE, 2014). De la misma manera, dado que la inversión temprana contribuye a reducir las brechas de desarrollo por nivel socioeconómico, o incluso evita su aparición, también incide de manera efectiva en la equidad de resultados durante la adultez. La brecha de desarrollo entre los niños del quintil inferior de la distribución de ingresos y los niños del quintil más alto se manifiesta desde los 3 años de edad. A los 5 años, la desviación estándar de la brecha en el desarrollo verbal receptivo se completa. Esto indica que los niños de estratos socioeconómicos más bajos, frente a sus pares de estratos más altos, tienen el lenguaje de un niño 16 meses menor (Bernal y Quintero, 2014).

1 Bernal (2014) realiza un análisis costo-beneficio para Colombia e indica que cada peso gastado en atención de primera infancia a través del programa hogares comunitarios del Bienestar Familiar genera un beneficio anual superior (en términos de salarios en la edad adulta).

2. **Dado el impacto de la EIAIPI en el desempeño individual integral, y su contribución a la equidad social, la política pública le ha reconocido una importancia creciente**. Así, en el 2011, la EIAIPI logró consolidarse como una prioridad de la presidencia gracias a la adopción de la estrategia De Cero a Siempre,[2] la cual, mediante un trabajo intersectorial, coordina y define las acciones necesarias para garantizar la atención integral de todos los niños, especialmente de aquellos que se encuentran en condiciones de pobreza extrema y alta vulnerabilidad. En 2016 se aprobó la Ley 1804 de Primera Infancia, que consolida la estrategia De Cero a Siempre como política de Estado.

3. **El Ministerio de Educación Nacional (MEN) y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) comparten la obligación de administrar los servicios de la EIAIPI**. Mientras que la estrategia De Cero a Siempre le atribuye al MEN la función de definir las políticas y lineamientos de la EIAIPI, implementar el sistema de gestión de calidad y hacer seguimiento a la prestación nacional de este servicio, el ICBF es el responsable de la implementación de los servicios públicos de atención integral y de la gestión regional de los prestadores (Banco Mundial, 2013).

4. **Los servicios públicos de la EIAIPI incluyen la prestación de educación inicial y atención a mujeres gestantes y padres de niños menores de 2 años de edad en condición de vulnerabilidad socioeconómica.** Los servicios de educación inicial se ofrecen a través de modalidades comunitarias, como los hogares comunitarios de bienestar, donde los niños son atendidos en el hogar del proveedor (por ejemplo, la madre comunitaria), o de modalidades institucionales como los hogares infantiles y los centros de desarrollo infantil. Los principales programas de atención a los padres de familia de niños pequeños son los hogares comunitarios FAMI (Familia, Mujer e Infancia) y la modalidad familiar, que tienen por objetivo formar a los padres en los temas de crianza, salud, nutrición y desarrollo temprano. De acuerdo con la estrategia De Cero a Siempre, el MEN creó los lineamientos de la EIAIPI con el propósito de proveer estándares básicos para las modalidades familiar e institucional, mientras que los lineamientos para la modalidad comunitaria aún se encuentran en desarrollo (su finalidad es garantizar también la atención integral en estos contextos).

II. Acceso, equidad y calidad

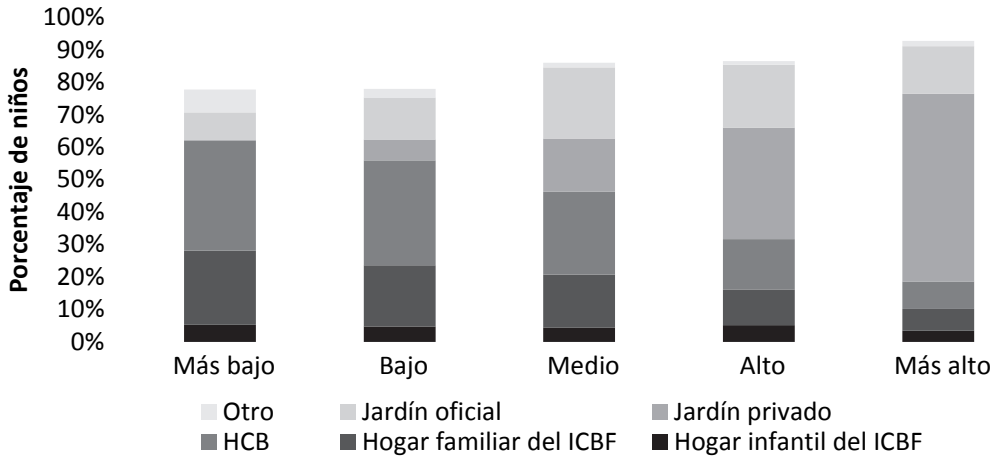
5. **La meta de largo plazo del Gobierno es lograr que todos los niños puedan acceder al programa EIAIPI.** La cobertura bruta de niños de 5 a 6 años de edad en el sistema educativo formal en grado transición llegó al 86% en el año 2006 (Departamento Nacional de Planeación, 2007). En la actualidad hay aproximadamente 180.000 niños de 4 a 5 años en el sistema educativo formal en grado transición.

2 Si bien la estrategia De Cero a Siempre hace referencia a todos los servicios dirigidos a niños menores de 6 años, no aborda de manera directa la educación preescolar (pre-jardín al grado transición), la cual se rige por la misma legislación de la educación básica primaria y secundaria.

6. **A pesar de los avances de Colombia, algunos indicadores de cobertura se mantienen por debajo de la mayoría de los países de la OCDE y de algunos países de América Latina.** Según las cifras disponibles,[3] las tasas de matrícula para los niños de 3 y 4 años de edad fueron del 48% y 75% respectivamente. Estas cifras son inferiores a las registradas para los niños de 3 años pertenecientes al promedio de países OCDE (70%), Chile (54%) y Brasil (57%), pero ligeramente superiores a la observada en México (43%). También son inferiores para los niños de 4 años de edad en OCDE (82%), Chile (84%), México (89%), pero levemente superiores a la observada en Brasil (72%) (OECD, 2016a; 2016b). Sin embargo, Colombia no se encuentra significativamente por debajo de los países de la región.

7. **Frente a los elevados índices de pobreza, y a pesar de los esfuerzos por incluir a las familias más vulnerables y desfavorecidas, el acceso a la educación inicial y atención a la primera infancia permanece fuera del alcance de muchos niños en condiciones de pobreza, especialmente en las zonas rurales (**Gráfico 1**).** La tasa global de participación es mucho más alta entre los niños de 3 a 5 años más adinerados, que entre los menos favorecidos. Los primeros registraron índices de asistencia más altos en el jardín privado, en comparación con el quintil más bajo, que no tiene acceso a este tipo de centro educativo. Sin embargo, los niños de los grupos menos favorecidos tuvieron una mayor probabilidad de beneficiarse de los servicios EIAIPI que los niños más privilegiados, principalmente en la modalidad familiar. **Esto indica que la focalización de los programas EIAIPI ha sido relativamente buena, aunque los recursos no han sido suficientes para lograr una cobertura mayor de los 2.4 millones de niños menores de 5 años en condición de vulnerabilidad socioeconómica.**

Gráfico 1
Tipo de Centro educativo al que asisten los niños de 0 y 5 años - 2015



Fuente: ENDS (2015). Elaboración propia.

3 2013 para Colombia y OCDE. 2014 para Chile, Brasil y México.

8. **Los grandes problemas del sistema son la calidad y la eficiencia de la educación y de la atención, que se ven reflejados en indicadores de deserción, en la calidad de la educación en el aula y en el desarrollo integral de niños y niñas**. La calidad de la educación inicial se mide generalmente por las características estructurales: el tamaño de las aulas, la relación de adultos a niños y las características de la infraestructura, pero también se tiene en cuenta la interacción entre niños y maestros en las aulas y el ambiente en el que los niños están aprendiendo.

9. Muestra de ello es que, a pesar de que la participación en el grado de transición es obligatoria en Colombia para los niños de 5 años desde 1994, **las tasas de deserción son altas**. Si bien el 79% de los niños en transición se encontraba matriculado en el 2013 (incluyendo los niños extraedad), cerca del 3.1% desertó del sistema educativo ese mismo año (la tasa de deserción es similar a la de primaria [3.2%] y media [3.1%] [MEN, 2015a]).

10. **De igual forma, y con base en los instrumentos internacionales estandarizados de valoración, la mayoría de los programas tanto públicos como privados, dirigidos a la población en condición de pobreza, registra bajos niveles de calidad en el aula** (Bernal y Fernández, 2013; Attanasio, Bernal, Peña y Vera-Hernández, 2016; Maldonado-Carreño y Votruba-Drzal, 2014).

11. **Gran parte de las estrategias de cualificación y aseguramiento de la calidad que se han implementado en el país en los últimos años se basan en ajustes a parámetros de carácter estructural, como la infraestructura física y la relación de niños por adulto. Sin embargo, la evidencia indica que el efecto de estos aspectos en el desarrollo integral de los niños y niñas atendidos es poco, o que son una condición necesaria pero no suficiente para la atención efectiva.** La literatura demuestra que se debe invertir más en la calidad de los procesos, esto es, en la interacción entre maestros y niños y en el ambiente de aprendizaje, pues su efecto en el desarrollo temprano es mayor. Los resultados de las cualificaciones del orden estructural indican que estos ajustes son costosos y de bajo impacto (Bernal *et al.*, 2016; Andrew, Attanasio, Bernal, Krutikova, Peña y Rubio-Codina, 2014).

12. **En cambio, los resultados de las cualificaciones relativas a procesos indican que estas estrategias son mucho más costoefectivas que las mejoras de tipo estructural.** Según Attanasio, Bernal, Baker-Henningham, Meghir y Rubio-Codina (2017), la adopción de un currículo estructurado de estimulación temprana en el programa hogares comunitarios FAMI, dirigido a mujeres gestantes y padres con hijos menores de 2 años, junto con capacitación y acompañamiento de los proveedores del programa, tuvo un efecto positivo cercano a 0.16 desviaciones estándar en desarrollo verbal receptivo, expresivo y cognitivo, así como una reducción del riesgo de desnutrición crónica. Es preciso mencionar que este tipo de estrategias no requieren

grandes inversiones. El costo de cualificación fue cercano a US$124 por niño al año, comparado con un costo de US$1.130 por niño al año de la atención en los centros de desarrollo infantil.

13. **Lo anterior permite concluir que es indispensable ofrecer más estructura curricular a los programas, así como capacitación, acompañamiento y desarrollo profesional continuo a los proveedores de estos.**

III. Financiamiento y gasto público en los programas de EIAIPI

14. **Si bien en los últimos veinte años Colombia le ha dado a los servicios EIAIPI una mayor importancia, la financiación en general para este tipo de servicios sigue siendo inferior a la de la mayoría de los países miembros de la OCDE y a la de algunos países de la región**. Mientras que el gasto promedio del sector en los últimos años fue cercano al 0.3% del PIB anual[4] (ejecutado en su gran mayoría por el ICBF), en México y en el promedio de la OCDE este gasto fue de un 0.6%, y en Chile de un 0.8% (OECD, 2014).

15. **La financiación del sector proviene de una fracción del recaudo del CREE y a partir de 2018 de un porcentaje del impuesto de renta creado por la Ley 1819 (2.2 puntos para el ICBF y 0.4 puntos para primera infancia del total de 9 puntos que tiene una destinación específica), del Presupuesto General de la Nación (PGN) y del SGP.** Para el sector, esta forma de financiación le permite funcionar de manera independiente de la negociación del presupuesto nacional, lo cual le otorga una gran flexibilidad. Sin embargo, varía en razón del recaudo del CREE o del impuesto de renta, y no necesariamente con las prioridades del sector ni del Gobierno. **Por la misma razón, esta fuente de recursos y su forma de asignación no garantizan la sostenibilidad de largo plazo.**

16. **Más de la mitad del gasto en servicios de EIAIPI proviene de fuentes privadas.** Comparado con el promedio en los países miembros de la OCDE (19%) y en algunos países de la región como Chile (15%), México (17%) y Argentina (24%), la participación de la inversión privada en primera infancia en Colombia alcanza un 54%. Esto no solo refleja la importancia de los jardines privados, sino que respaldan el hecho de que a diferencia de algunos países de la OCDE, el Gobierno colombiano no ofrece subsidios a los padres de familia para pagar servicios privados de EIAIPI. Además, los servicios públicos de este tipo no son del todo gratuitos, pues hay casos en los que los padres de familia, según su nivel de ingresos, deben complementar con pequeños aportes (OECD, 2016a; MEN, 2015).

4 Esto resulta de la asignación anual según el PND 2011-2014 para educación inicial y coincide con el gasto total del ICBF en 2014. No incluye salud para menores de 5 años vía SGP, educación en grado transición por educación básica, Familias en Acción y otros servicios.

17. **Gran parte de la financiación pública en servicios EIAIPI se orienta a la infraestructura y a los salarios de los empleados**. **Lo anterior deja en evidencia la poca disponibilidad de recursos para mejorar la calidad** de la prestación de servicios de atención integral en aspectos como el desarrollo del personal y materiales didácticos para los niños.

18. Por último, Bernal y Camacho (2014) señalan que el costo de atender de manera integral y con calidad (mejoramiento por calidad de procesos) a todos los niños menores de 5 años de edad en condición de vulnerabilidad socioeconómica, según los parámetros del Sisbén, costaría aproximadamente US$6.624 por niño desde su gestación hasta los 5 años. **Ello implicaría una duplicación del presupuesto actual, pero en unas condiciones de calidad que garantizarían su efecto positivo en el desarrollo infantil temprano.**

IV. Algunos problemas de los programas del EIAIPI: diagnóstico

A. El liderazgo está compartido

19. **La estrategia De Cero a Siempre definió la atención integral como aquella en la que concurren servicios de cuidado, salud, nutrición, educación temprana, recreación y ejercicio de la ciudadanía. Esto requiere, por supuesto, un ejercicio multisectorial coordinado de varias agencias y actores. El requerimiento de trabajo intersectorial dificulta la coordinación y operación de los servicios.** En total, ocho actores[5] nacionales se encargan de la gestión, entre los cuales el MEN y el ICBF comparten la mayor responsabilidad. **Si bien el MEN establece los lineamientos, no regula los mecanismos que utiliza el ICBF para evaluar y calificar la calidad de sus servicios (Banco Mundial, 2013). De esta manera, no es claro que exista una agencia rectora que lidere de manera explícita la gestión de la educación inicial de manera coordinada y articulada.**

20. **La ausencia de un marco regulatorio que defina claramente las funciones de cada entidad hace que la distribución de las respectivas responsabilidades sea confusa.**

21. **La financiación pública para los servicios EIAIPI sigue siendo limitada y se encuentra fragmentada entre distintas fuentes e instituciones.** Esto último dificulta la gestión y repercute negativamente en la eficacia del sector (OECD, 2016a).

5 Ministerio de Educación Nacional (MEN), Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Cultura, ICBF, Departamento para la Prosperidad Social (DPS), Departamento Nacional de Planeación (DNP), Agencia para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE) y presidencia de la república.

22. **Con el propósito de unificar la gestión y promover su coordinación, el Decreto 4875 de 2011 impulsó la creación de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia (CIPI).**[6] Esta comisión no solo ha mejorado varios aspectos relacionados con la gestión de servicios de atención integral, sino que además ha sido fundamental para la concepción del enfoque gubernamental integral de la EIAIPI, la cual se consolida como una de las bases de la estrategia De Cero a Siempre (OECD, 2014). La CIPI ha sido coordinada, desde su creación, por la Oficina del Alto Comisionado para la Primera Infancia de la presidencia de la república.

23. **La ejecución se hace en las regiones, en ausencia de mecanismos de seguimiento y control que garanticen estándares de calidad.**

24. **El MEN publicó en el 2015 los lineamientos de la EIAIPI para las modalidades familiar e institucional, que incluyen los estándares básicos para la gestión de sus servicios. Estos lineamientos se refieren principalmente a la gestión administrativa y a ciertos parámetros estructurales del servicio, como el número de niños por aula, el metro cuadrado de construcción por niño, las cualificaciones de las maestras,** el cumplimiento de requisitos legales, el mantenimiento del presupuesto, la evaluación de resultados y de calidad de los servicios del programa y recopilación nacional o local para garantizar el cumplimiento de los estándares institucionales. **Sin embargo, estos lineamientos no dan directrices pedagógicas específicas.**

25. **También se establecieron lineamientos sobre la participación familiar y comunitaria**. Estos incluyen el concepto de familia, la información a las mismas sobre los servicios del programa y cómo registrar a los niños e incentivar a las familias para vincularse en las actividades de desarrollo infantil en el hogar.

26. **Sin embargo, la capacidad institucional del Estado (gobiernos nacional y local) es limitada.** Por ende, los mecanismos para controlar y garantizar el cumplimiento de los estándares institucionales de la EIAIPI son mínimos.

6 Según este decreto, esta comisión se encuentra integrada por la Consejería Presidencial para la Primera Infancia (CPPI), el Ministerio de Educación Nacional (MEN), el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el ICBF y el Departamento de Prosperidad Social (DPS).

B. Ausencia de mecanismos de monitoreo y evaluación

27. **El sistema utilizado para monitorear y garantizar que las instituciones cumplan con los lineamientos básicos de la EIAIPI est**á **fraccionado.** Mientras que el MEN establece dichos estándares, el ICBF tiene la responsabilidad del monitoreo de estos en todos sus servicios a través de su oficina de aseguramiento de calidad, incluida la auditoría, certificación y supervisión de proveedores de servicios (ICBF 2014a; OECD, 2016). El problema de coordinación entre estas dos entidades surge porque el MEN no regula los mecanismos que utiliza el ICBF para evaluar y calificar la calidad de sus servicios (Banco Mundial, 2013).

28. **El Sistema de Información para la Primera Infancia (SIPI) y los mecanismos de aseguramiento de calidad que se encuentran bajo la responsabilidad del MEN se concentran únicamente en los servicios que presta el sistema escolar** y no están integrados con los sistemas del ICBF. El ICBF tiene una serie de sistemas de información[7] que recopilan información sobre los niños y los servicios a su cargo (OECD, 2016). Sin embargo, la mayoría de los servicios son prestados por terceros, respecto de los cuales el ICBF tiene limitaciones al momento de realizar el proceso de monitoreo y evaluación.

29. **Con el objetivo de unificar los distintos sistemas de información del sector y garantizar una mejor gestión para cada niño en los municipios, el MEN implement**ó **el Sistema de Seguimiento Niño a Niño (SSNN)** (ICBF, 2014b). Este sistema combina los sistemas de información existentes para así garantizar un registro adecuado de la información y atacar los problemas de información y coordinación prevalentes en el sector.

Sección 2. La educación básica y media en Colombia

I. Aspectos generales

30. La Constitución Política de 1991 consagró la educación como un derecho fundamental de todas las personas, y un servicio público que tiene una función social. De conformidad con lo anterior, la Ley 115 de 1994 (Ley General de la Educación) reguló el servicio público de la educación formal preescolar, básica (primaria y secundaria) y media.

7 Sistema de Información para la Primera Infancia (SIPI), Cuéntame y el Sistema Único de Información de la Niñez (SUIN).

31. El sistema de educación básica y media tiene tres niveles diferenciados. Los estudiantes entran al sistema educativo en el año de transición (grado 0 a los 5 años de edad). La educación básica comprende nueve grados (grado 1 a 9, para niños de 6 a 14 años de edad) e incluye cinco años de educación primaria y cuatro de secundaria. La educación media dura dos años (grados 10 y 11, para jóvenes de 15 y 16 años). El grado de transición y los de educación básica y media son de carácter obligatorio.

32. El sistema es descentralizado y se gestiona con base en un sistema de certificación territorial. De acuerdo con las disposiciones de la Ley 715 de 2001, son Entidades Territoriales Certificadas (ETC) todos los departamentos, distritos y municipios de más de 100.000 habitantes. Los municipios más pequeños pueden certificarse ante sus gobiernos departamentales para administrar directamente el servicio cuando cumplan con los requisitos técnicos, administrativos y financieros que para el efecto establece el Ministerio de Educación Nacional (MEN).

33. Los departamentos y municipios son los encargados de proveer el servicio de educación. Para su financiación, los entes territoriales cuentan con los recursos que transfiere la nación a través del Sistema General de Participaciones (SGP). El monto del SGP para educación lo estipula la Constitución, y la distribución de los recursos entre las entidades territoriales y entre los objetivos de cobertura y calidad se rige por lo establecido en la Ley 715 de 2001. Tanto el Ministerio de Educación (MEN), con los recursos del presupuesto, como las entidades territoriales con sus recursos propios y de regalías, complementan, en la medida de sus posibilidades, los recursos para la educación.

34. El Ministerio de Educación está encargado de determinar la política nacional del sector, formular directrices, definir estándares, proteger el derecho de acceso a la educación y hacer seguimiento a la prestación del servicio en el orden territorial. Las entidades territoriales se encargan de la prestación del servicio y de administrar el personal educativo.

35. La Ley General de Educación de 1994 concedió autonomía a los colegios y a los gobiernos territoriales en la definición de currículos y textos, bajo los lineamientos del MEN (Artículo 77 de la Ley 115).

36. Vale la pena mencionar que el concepto de gratuidad se estableció desde la Constitución de 1991, asociado con el no cobro de derechos académicos (matrícula, pensiones, transporte, textos) a un sector de la población, pero también contempló el cobro a quienes pueden sufragarlos. La gratuidad educativa adquiere una mayor dimensión con el Decreto 4807 de 2011, que extiende de manera explícita las condiciones de aplicabilidad de la gratuidad mediante parámetros para su implementación: cobro de matrículas y otros conceptos académicos.

37. La profesión docente para la educación básica y media está regida por dos escalafones. El Decreto 2277 de 1979 (antiguo estatuto docente) definió una estructura de escalafones conformada por catorce niveles, dentro de los cuales los educadores eran inscritos según su nivel académico y ascendidos durante su vida laboral, de acuerdo con el tiempo de servicio y la capacitación recibida. Posteriormente, en el año 2002, se expide el Decreto 1278, conocido como el nuevo estatuto docente, el cual redefine los criterios de ingreso, ascenso y retiro del servicio educativo estatal y establece una nueva estructura del escalafón para los maestros que ingresen a partir de su expedición y que está conformada por tres grados con cuatro niveles salariales, dentro de los cuales los ascensos contemplan evaluaciones de desempeño y exámenes de aptitud de los maestros.

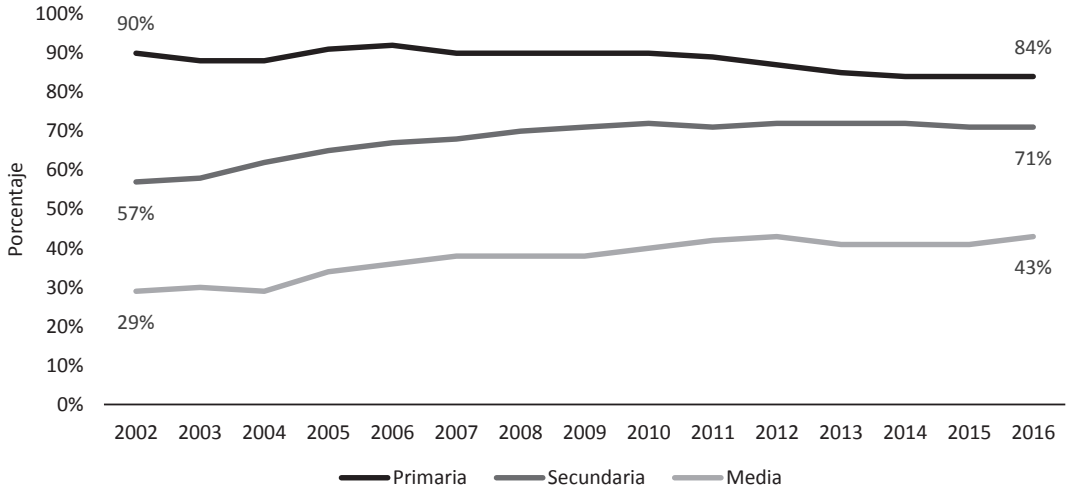
38. El Artículo 85 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 permitió la implementación de la jornada única, como una estrategia que busca que los estudiantes permanezcan más tiempo en el establecimiento educativo. De acuerdo con el Artículo 85, el Gobierno Nacional y las entidades territoriales certificadas en educación diseñarán planes para la implementación gradual de la jornada única en un plazo que no supere el año 2030.

39. En la Ley 1450 de 2011, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014, se trasladó el Programa de Alimentación Escolar (PAE) del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) al Ministerio de Educación Nacional (MEN), con el objetivo de alcanzar coberturas universales. Así, el MEN quedó encargado de la orientación, ejecución y articulación del programa, sobre la base de estándares mínimos de obligatorio cumplimiento, de manera concurrente con las entidades territoriales. Para el efecto, el MEN debe revisar, actualizar y definir los lineamientos técnicoadministrativos de los estándares y de las condiciones para la prestación del servicio que serán aplicados por las entidades territoriales, los actores y operadores del programa. El PAE brinda un complemento alimentario a los niños, niñas y adolescentes de todo el territorio nacional, registrados en el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) como estudiantes oficiales, financiados con recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) y más recientemente con recursos del Sistema General de Regalías (SGR). Su objetivo fundamental es contribuir a la permanencia de los estudiantes en el sistema escolar y aportar, durante la jornada escolar, macronutrientes (carbohidratos, proteínas y grasas) y micronutrientes (zinc, hierro, vitamina A y calcio) en los porcentajes que se definan para cada modalidad.

II. Acceso, calidad y equidad del sistema: algunos resultados

40. Los mayores logros en materia de cobertura se registran en primaria. A mediados de los años ochenta, la cobertura en este nivel educativo estaba en un 68% (de acuerdo con cifras del Banco Mundial); en la década de los noventa ascendió hasta un 90% y en los últimos años ha descendido a niveles del 84%. La cobertura en secundaria básica (grados 6 a 9) también ha registrado una tendencia creciente: pasó de un 57% en 2002 a un 71% en 2016. La cobertura en educación media mostró un aumento importante del 29% al 43% entre 2002 y 2016 (Gráfico 2).

Gráfico 2
Tasas de cobertura neta según nivel educativo (%) - 2002-2016



Fuente: Ministerio de Educación Nacional (MEN).

41. A pesar de los avances, la cobertura en Colombia es baja, si se compara con las de otros países de la región y con los países desarrollados. Las cifras que reportamos para Colombia son dos: las que calcula el MEN y las que registra la Unesco-UIS. Si bien las conclusiones son similares, sí debe resaltarse la diferencia en el indicador de cobertura neta primaria, que sitúa comparativamente a Colombia en niveles inferiores a los del promedio de la región, si se toman las cifras del MEN.[8] Se observa un especial rezago en la cobertura de educación media (Cuadro 1).

8 Las diferencias pueden obedecer al denominador tomado por ambas fuentes, particularmente a las proyecciones de población.

Cuadro 1
Tasas de cobertura neta 2015

	Primaria	Secundaria	Media
Argentina	99.3	88.1	62.8
Brasil	92.7	78.1	58.3
Chile	94.3	78.5	82.3
Colombia (MEN)	**84.0**	**71.0**	**41.0**
Colombia (Unesco-UIS)	**90.6**	**74.7**	**44.2**
Ecuador	91.3	76.2	61.8
México	95.1	80.8	51.6
Perú	94.1	71.4	56.6
LAC	93.0	74.4	
Países desarrollados	96.4	92.2	
Países de ingreso medio-alto	94.8	77.8	

Las cifras para Argentina y México corresponden a 2014. Fuente: MEN y Unesco-UIS.

42. Comparativamente con los países desarrollados, las tasas de repitencia continúan siendo elevadas. Las tasas de deserción también se mantienen en niveles excesivamente altos (30.1%, acumuladas al último grado de secundaria), lo que indica que el sistema no ha logrado garantizar la culminación del ciclo educativo de una proporción importante de estudiantes, especialmente en las áreas rurales (Cuadro 2).

Cuadro 2
Tasas de repitencia y deserción acumuladas al último grado de cada nivel educativo (%)

	Tasa de repitencia		Tasa de deserción acumulada último año	
	Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria
Argentina	2.1	11.6	4.0	15.9
Chile	3.6	4.0	0.4	4.3
Colombia	2.3	3.5	11.7	30.1
Ecuador	1.2	3.1	6.3	5.0
México	0.8	0.9	4.3	10.2
Perú	3.2	4.1	9.5	8.5

	Tasa de repitencia		Tasa de deserción acumulada último año	
	Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria
Finlandia	0.3	0.4	0.2	0.3
Francia	0.4	2.3		0.6
Alemania	0.4	2.1	3.5	

Argentina (2013), Brasil (2014), Colombia (2014), Chile (2014), Ecuador (2015), México (2013), Perú (2014), Dinamarca (2014), Finlandia (2014), Francia (2013), Alemania (2014). Fuente: Unesco-UIS.

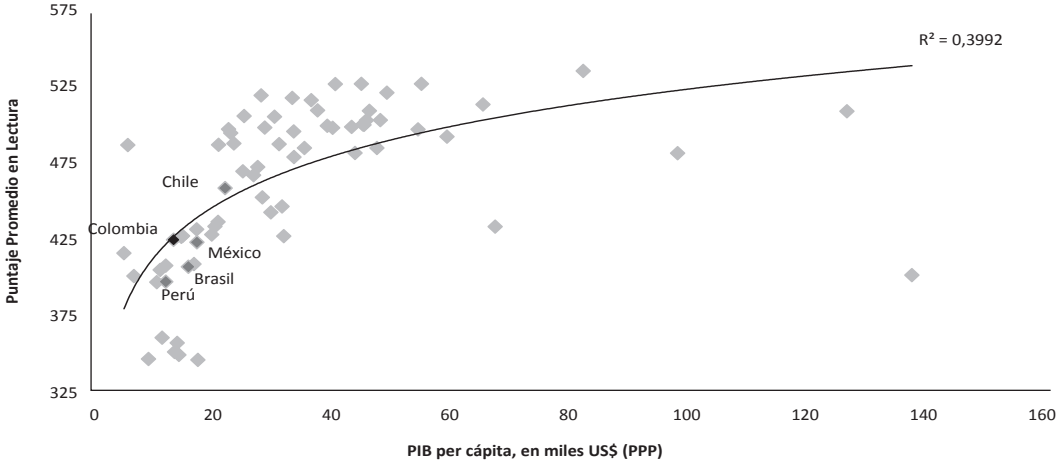
43. La calidad es uno de los componentes fundamentales de cualquier sistema educativo, pues está fuertemente asociado a la capacidad del sistema para generar aumentos en capital humano y en productividad. Si la calidad de la educación no es buena, las tasas de retorno de la educación podrían ser bajas e inclusive negativas, lo que tiene serias repercusiones en movilidad social, desigualdad y pobreza. Los niveles de pobreza son en parte el resultado de la escasa capacidad del sistema educativo para incrementar la acumulación de capital humano y promover una mayor movilidad social (Barrera, 2014).

44. Las comparaciones internacionales ubican desfavorablemente a Colombia en materia de calidad educativa. Sin embargo, vale la pena señalar que después de un periodo largo durante el cual los indicadores de calidad registraron niveles muy bajos, en los últimos dos años empezaron a mejorar sistemáticamente en todas las pruebas (Pisa, Saber 11, Saber 3, 5 y 9) y especialmente en las regiones más atrasadas como Chocó, aunque continúan siendo reducidos.

45. Los resultados en las pruebas Pisa en lectura, ciencias y matemáticas evidencian el rezago educativo de Colombia respecto a países de la OCDE (entre ellos México y Chile). Sin embargo, se registra una tendencia a la mejora en los años recientes (Gráfico 3). En los resultados de matemáticas (Cuadro 3), el rezago de la región frente a los países de la OCDE es significativo en niveles. No obstante, también, se observa una reciente tendencia a mejorar.

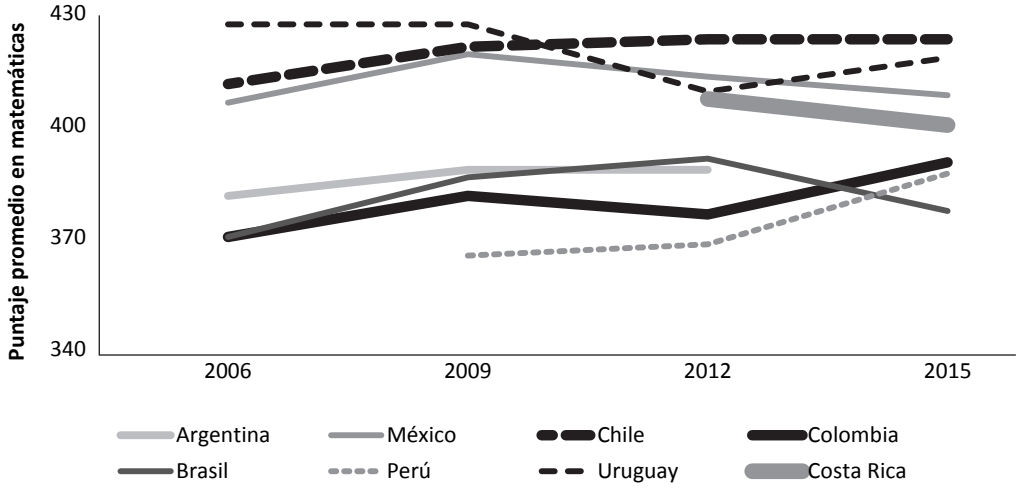
46. La baja calidad de la educación básica y media es una de las razones que explicaría el bajo acceso de los jóvenes a la educación superior, y las elevadas tasas de deserción en este nivel educativo.

Gráfico 3
Puntajes de lectura en PISA vs PIB per cápita - 2015



Fuente: OECD-Pisa.

Gráfico 4
Mejora comparativa en las pruebas PISA de matemáticas - 2006-2015



Fuente: OECD-Pisa.

Cuadro 3
Resultados Pisa 2015 y tendencia promedio de los últimos tres años

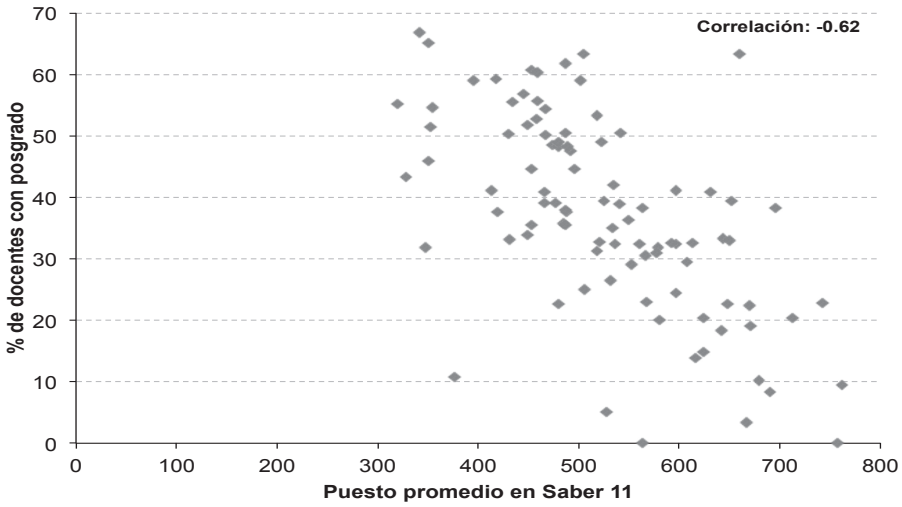
	Ciencias		Lectura		Matemásticas	
	Puntaje 2015	Tendencia promedio tres años	Puntaje 2015	Tendencia promedio tres años	Puntaje 2015	Tendencia promedio tres años
OCDE	493	-1	493	-1	490	-1
Colombia	416	8	425	6	390	5
México	416	2	423	-1	408	5
Brasil	401	3	407	-2	377	6
Perú	397	14	398	14	387	10

Fuente: OECD-Pisa.

47. En las investigaciones sobre educación de los últimos diez años se comenzó a cuantificar el impacto de la calidad de los profesores. En palabras del Banco Mundial (2015): "en un mundo en el que se están transformando los objetivos de los sistemas educativos nacionales, dejando de lado la mera transmisión de datos y la memorización para centrar la atención en las competencias de los estudiantes — para que desarrollen el pensamiento crítico, la capacidad de resolver problemas y la disposición al aprendizaje permanente—, las exigencias para los profesores son más complejas que nunca. Los gobiernos de todo el mundo ponen bajo la lupa, en medida creciente, la calidad y el desempeño de los profesores".

48. Los resultados de la prueba Saber 11 son más satisfactorios en las Entidades Territoriales Certificadas (ETC), en donde el porcentaje de maestros con posgrado en el total es mayor (Gráfico 5). Los resultados también evidencian la varianza entre entidades territoriales en el porcentaje de maestros con posgrado en el total de la planta docente (Meléndez, 2015).

Gráfico 5
Porcentaje de docentes con posgrado frente a resultados en la prueba Saber 11 por ETC, 2014



Fuente: Tomado de Meléndez (2015).

49. Se han hecho esfuerzos para reducir las brechas y mejorar la calidad educativa. Un ejemplo de esto es el Programa Todos a Aprender (PTA), al que se han destinado anualmente $130.000 millones en promedio. Este programa consta de 94 formadores y 4.500 tutores, que a su vez dan formación *in situ* a casi 100.000 maestros. Esta ha sido la principal estrategia para mejorar la calidad educativa en las escuelas de primaria, que tenían los peores resultados en las pruebas Saber. Los de las últimas pruebas Saber 3, 5 y 9 fueron positivos. El desempeño de los colegios del PTA fue proporcionalmente mejor que el de los colegios que no hacen parte del PTA. La evaluación de impacto del programa, recientemente finalizada por investigadores de la Universidad de los Andes, confirma su efecto positivo (El Tiempo, 2017).

50. Con el fin de superar las importantes disparidades en acceso y calidad de la educación entre las regiones y los grupos de la población se han adoptado otra serie de medidas: i) las transferencias de Familias en Acción, condicionadas a la asistencia de los niños a la escuela; ii) políticas públicas para satisfacer las necesidades de los niños de grupos étnicos, con necesidades educativas especiales, y de aquellos que han vivido en zonas de violencia; y iii) los modelos flexibles de educación, como el de Escuela Nueva (OECD, 2016).

51. La esperanza de vida escolar de los niños de estratos socioeconómicos más bajos, comparada con la de un niño de nivel socioeconómico alto, es de la mitad (García Villegas, Espinosa, Jiménez, Parra, 2013), y el desempeño escolar es más bajo. Re-

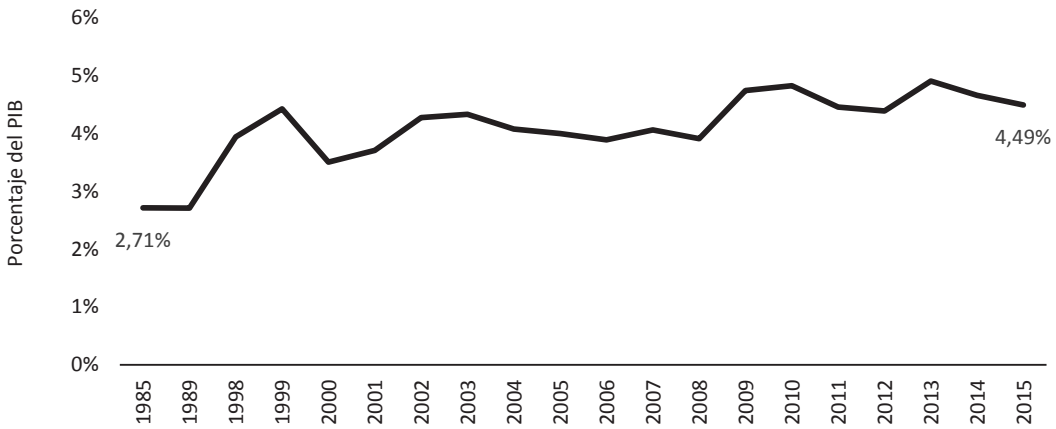
flejo de esto son los resultados de las pruebas nacionales e internacionales (Barrera, 2014). El índice de resiliencia de la OECD (2016), con base en las pruebas Pisa,[9] indica que Colombia tiene uno de los niveles más bajos, lo que permite concluir que muy pocos niños desfavorecidos superan las dificultades propias de su origen y logran un mejor desempeño académico.

III. El gasto público en educación básica y media: elementos del diagnóstico

A. Evolución y fuentes de financiación del gasto en educación

52. Como resultado del proceso de descentralización y de otras políticas orientadas a aumentar la cobertura y la calidad de la educación en Colombia, el gasto público en educación ha aumentado. En los últimos años, el gasto como porcentaje del PIB se ha mantenido en un rango del 4.4% al 5% del PIB. En 1985 era de solo un 2.7% (Gráfico 6).

Gráfico 6
Gasto público en educación (% del PIB) - 1985-2015



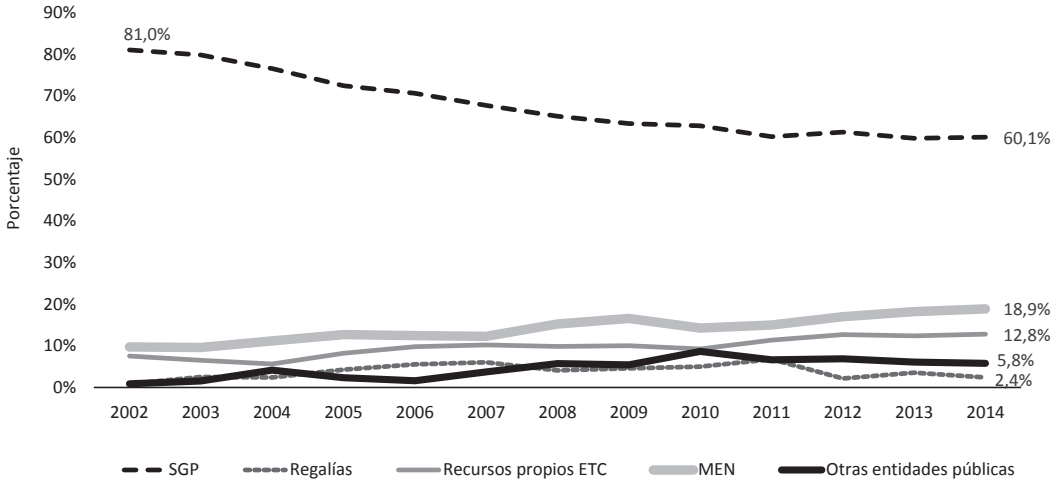
Fuente: Unesco-UIS.

53. El gasto público en educación básica y media se financia con diferentes fuentes: a) un porcentaje del Sistema General de Participaciones (SGP); b) recursos del presupuesto nacional que el Ministerio de Educación Nacional destina a los programas orientados a aumentar cobertura y calidad; c) recursos propios de las entidades territoriales; y d) recursos del Sistema General de Regalías (SGR).

9 De acuerdo con este índice, un estudiante se califica como resiliente cuando se encuentra en el 25% inferior del índice A estatus socioeconómico (de su país) y su desempeño se encuentra en el 25% superior de los resultados de todos los países.

54. La mayor parte de los recursos para la educación básica y media provienen del SGP, seguido por la destinación de recursos provenientes del MEN, de los recursos propios de las entidades territoriales (12.8%) y, en menor medida, de los recursos de regalías y de otras entidades públicas. Se resalta la pérdida de participación de los recursos del SGP, que entre 2002 y 2014 pasaron de representar el 80% del total de las fuentes de financiación al 60%, y el mayor peso de los recursos del presupuesto del MEN y de los recursos propios de las entidades territoriales (Gráfico 7).

Gráfico 7
Fuentes de financiación de la educación básica y media pública - 2002-2015



Fuente: Piñeros (2016).

55. La financiación del MEN se destina a varios programas. Por ejemplo, en 2016, la mayoría de sus recursos de inversión (33%), de un total de $2.4 billones, se dirigieron al programa de alimentación escolar y a otros orientados a aumentar la cobertura educativa (31%) y la calidad educativa (18.9%). En el rubro de otras transferencias se destacan los recursos destinados al Fomag para el pago de pensiones y demás prestaciones para los maestros, que en 2016 sumaron cerca de $5.6 billones (a los cuales se suman $2.4 billones provenientes de los presupuestos de los departamentos y municipios).

56. Aunque la participación de los recursos de las entidades territoriales en la financiación de la educación tuvo un aumento importante (pasó de menos del 9% en 2002 a un 12.8% en 2014), sigue siendo extremadamente baja, comparada con la de los países de la OCDE. En 2011, el Gobierno Central respondía por el 84% de todos los recursos públicos para educación en Colombia, en comparación con el promedio de la OCDE del 52% (OECD, 2016).

57. Adicionalmente, la participación de los recursos propios de las entidades territoriales orientados al sector registra grandes disparidades. En la actualidad son los departamentos y municipios grandes, con un gran compromiso con la educación (Antioquia, Barranquilla, Bogotá, Cali y Medellín), los que asignan recursos propios y significativos para este fin. Pero la mayoría de las ETC no tienen la capacidad fiscal o la voluntad política para invertir en educación (OECD, 2016).

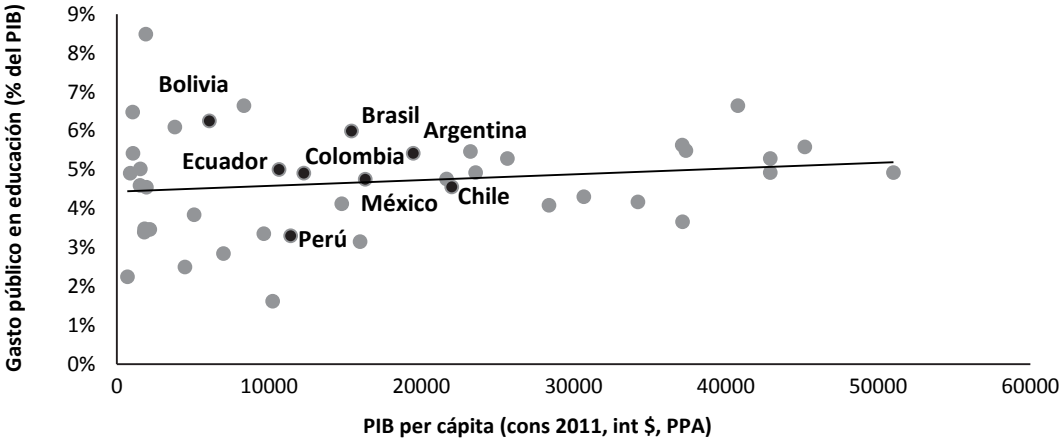
58. Los proyectos del SGR para el sector educación se dirigen a cinco grandes componentes: infraestructura y dotación; calidad educativa; transporte escolar; alimentación escolar y acceso y permanencia de la población. Cerca del 70% de los recursos del 2016 financiaron proyectos de transporte escolar y de infraestructura y dotación.

B. El gasto en educación: comparaciones internacionales

59. Al hacer comparaciones internacionales, el gasto en educación en Colombia como porcentaje del PIB (5% en su punto más alto en 2013 y 4.5% en 2015) es algo inferior al del promedio de América Latina (5.2%).

60. El Gráfico 8 presenta la relación entre el gasto en educación como porcentaje del PIB y el PIB per cápita ajustado por PPA. Los puntos corresponden a países con más de 10 millones de habitantes y que reportan cifras a las diferentes bases de datos utilizadas en esta sección. Los porcentajes de Bolivia, Brasil, Argentina y Ecuador son ligeramente mayores al de Colombia, mientras Perú, México y Chile registran porcentajes menores. El gasto en educación primaria en Colombia está en línea con el que se esperaría para los países con niveles similares de PIB per cápita.

Gráfico 8
Gasto público en educación (% del PIB) y PIB per cápita* - 2013

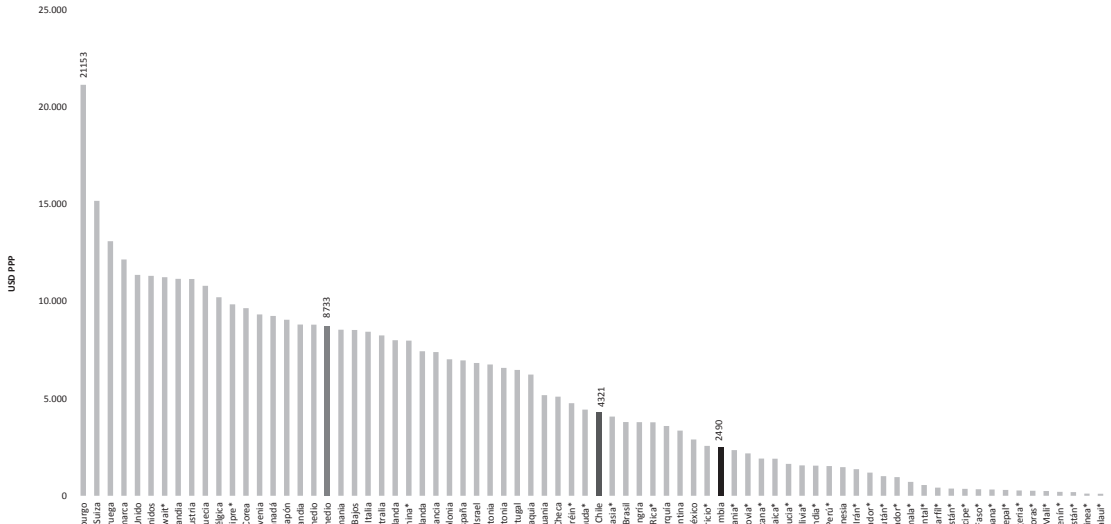


*Muestra de países con más de 10 millones de habitantes, última cifra común.
Fuente: Banco Mundial.

61. El gasto por alumno es una medida de la inversión pública que un país dedica anualmente, en promedio, a la educación de cada estudiante. Las variaciones en los gastos por estudiante pueden reflejar varios factores: las diferencias en la riqueza nacional, las prioridades del gasto público, el precio relativo de los recursos educativos locales (los salarios de los docentes, por ejemplo), la variación en los recursos dedicados a la educación y el tamaño del sector de la educación privada. Existen dos tipos de indicadores que buscan acercarse a esta medida: el primero compara el monto del gasto ajustado por el nivel de desarrollo del país, y es utilizado frecuentemente por la OCDE y la Unesco. El Banco Mundial utiliza el indicador gasto público actual por estudiante en relación con el PIB per cápita, con el propósito de dimensionar lo que cada país gasta en promedio en cada uno de sus estudiantes en términos relativos a su nivel de ingreso y, por tanto, a sus recursos disponibles.

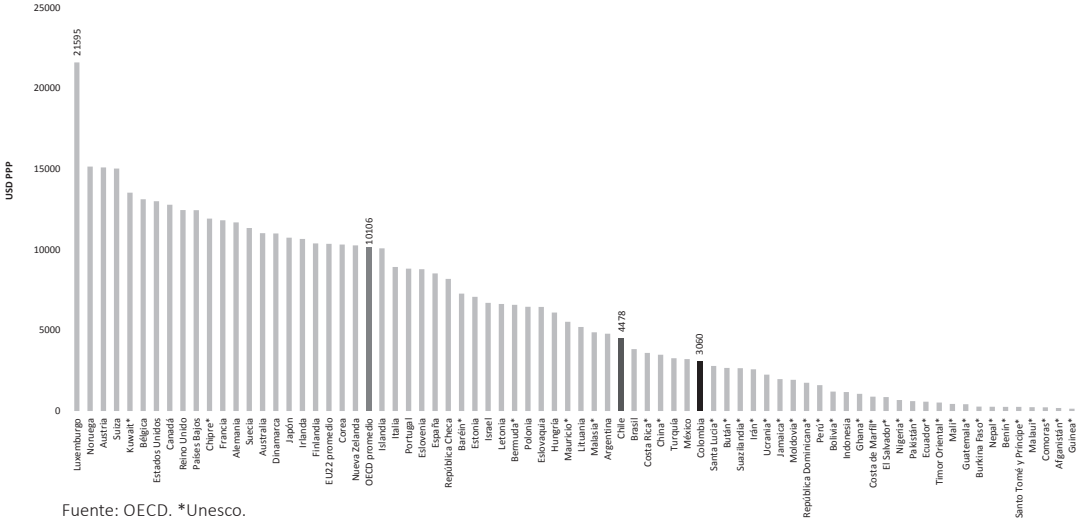
62. La OCDE y la Unesco utilizan el indicador de gasto en dólares por estudiante (ajustado por PPA), lo cual permite hacer comparaciones y cálculos de los niveles absolutos de apoyo para la educación de un estudiante. Según este indicador, los países avanzados y ricos, en general, gastan más por estudiante que los países emergentes. En la amplia muestra de países desarrollados y en desarrollo, Colombia mantiene un nivel bajo de gasto en educación primaria y secundaria (Gráfico 9 y Gráfico 10).

Gráfico 9
Gasto por estudiante en primaria (USD, PPP, 2014)



Fuente: OECD. *Unesco.

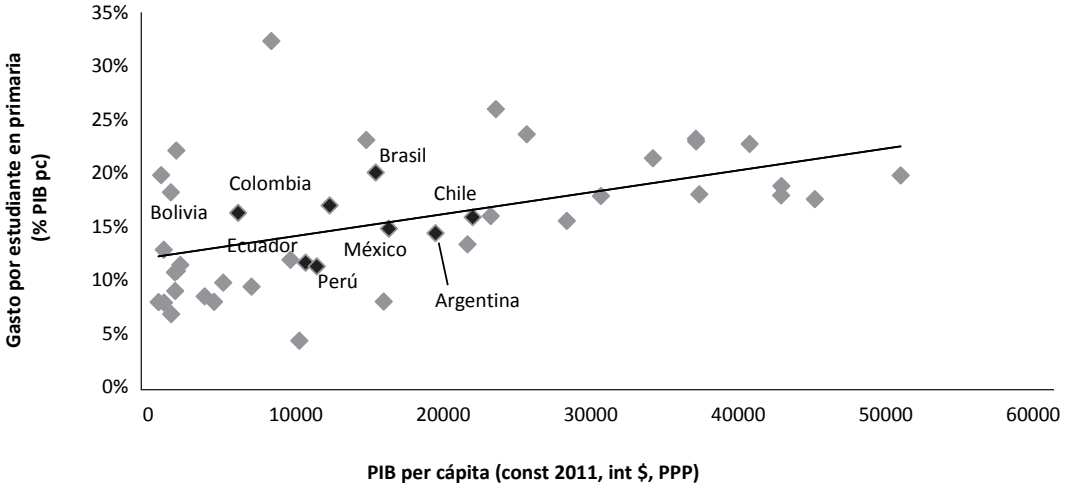
Gráfico 10
Gasto por estudiante en secundaria (USD, PPP, 2014)



Fuente: OECD. *Unesco.

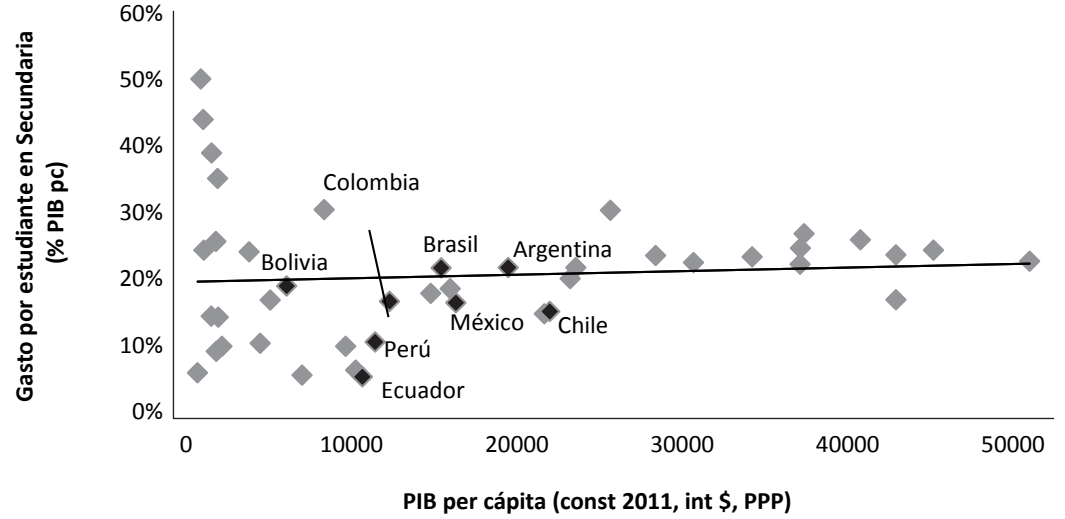
63. De acuerdo con el segundo indicador, el que calcula el Banco Mundial, Colombia se ubica en línea con el nivel de su PIB per cápita, con algunas diferencias entre primaria y secundaria. El gasto en educación por estudiante en primaria, como porcentaje del PIB per cápita, es de un 17.7%, comparado con el 17% que correspondería a nuestro nivel de PIB per cápita. Ese valor es ligeramente superior al de varios países de América Latina (Gráfico 11). En el caso del gasto en educación secundaria, Colombia estaría ligeramente por debajo del nivel que se estimaría a partir del ingreso per cápita (Gráfico 12).

Gráfico 11
Gasto Público por alumno en educación primaria como % PIB per cápita y PIB per cápita * - 2013



*Muestra de países con más de 10 millones de habitantes, última cifra común.
Fuente: Banco Mundial.

Gráfico 12
Gasto Público por alumno en educación Secundaria como % PIB per cápita y PIB per cápita* - 2013



*Muestra de países con más de 10 millones de habitantes, última cifra común.
Fuente: Banco Mundial.

64. Una proporción importante de los recursos totales para la educación se destinan al pago de la prestación del servicio: los pagos a los docentes y al personal administrativo representan el 86% y el 90% para primaria y secundaria, respectivamente. Si bien esto parece ser un factor común entre los países de América Latina (para los que se tiene información), los porcentajes son mucho más elevados que en la OCDE (77% y 78% respectivamente).

Cuadro 4
Peso de las compensaciones a maestros y personal administrativo en el gasto total en primaria y secundaria

			Primaria	
	OCDE	México	Argentina	Colombia
Compensación a maestros	62.2	85	72.2	77.7
Compensaciones personal administrativo	15.7	9.1	21.1	7.8
Compensaciones totales	77.9	94.2	93.3	85.5
			Secundaria	
	OCDE	México	Argentina	Colombia
Compensación a maestros	60.6	64.7	68.0	84.9
Compensaciones personal administrativo	14.8	19.2	25.3	5.3
Compensaciones totales	76.6	83.9	93.3	90.1

Fuente: OECD (Education at a Glance, 2017).

El Sistema General de Participaciones (SGP) y la eficiencia en la asignación de los recursos para educación[10]

C. Monto del SGP

65. Mediante el Sistema General de Participaciones (SGP) la nación transfiere parte del recaudo de sus ingresos a los departamentos, distritos y municipios para financiar los servicios a su cargo. En su forma actual, tiene como sustento legal los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de 1991, modificados por dos actos legislativos en 2001 y 2007 y reglamentados por las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007 y la normatividad que se desprende de ellas.

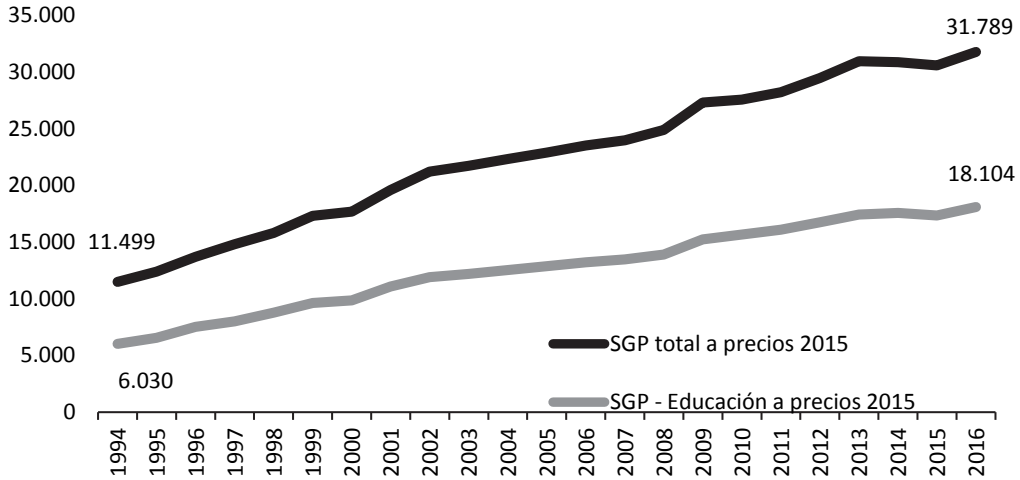
10 Esta sección se basa en Meléndez (2015), Fedesarrollo (2016) y Villar y Salazar (2016).

66. Hasta 2001, el valor de las transferencias estuvo atado a los ingresos corrientes de la nación. El acto legislativo 01 de 2001 determinó que el SGP crecería a una tasa real del 2% por año entre 2002 y 2005, y del 2.5% entre 2006 y 2008. El acto legislativo 04 de 2007 estableció tasas reales de crecimiento anual del SGP para los años siguientes: del 4% en 2008 y 2009, del 3.5% en 2010 y del 3% entre 2011 y 2016. Estableció también un crecimiento adicional para la participación del sector educación del 1.3% en 2008 y 2009, 1.6% en 2010, y 1.8% entre 2011 y 2016. Al expirar la transición del acto legislativo de 2007, el monto del SGP crecerá a partir de 2017 de acuerdo con el incremento promedio de los ingresos corrientes de la nación en los últimos cuatro años. Vale la pena señalar que con la expiración de la transición del acto legislativo, el sector educación perdió ese porcentaje adicional del 1.8% (cerca de $600.000 millones en el 2017), pues dejaba de ser base para el crecimiento del SGP.

67. Dadas las fórmulas del monto de SGP definidas en la Constitución, tanto el SGP total como el monto de recursos para la educación mostraron un aumento gradual en términos reales entre 1994 y 2016. En relación con el PIB, el SGP de educación pasó del 1.84% al 2.88% del PIB entre 1994 y 2002, para luego descender al 2.24% del PIB en 2016 (Gráfico 13).

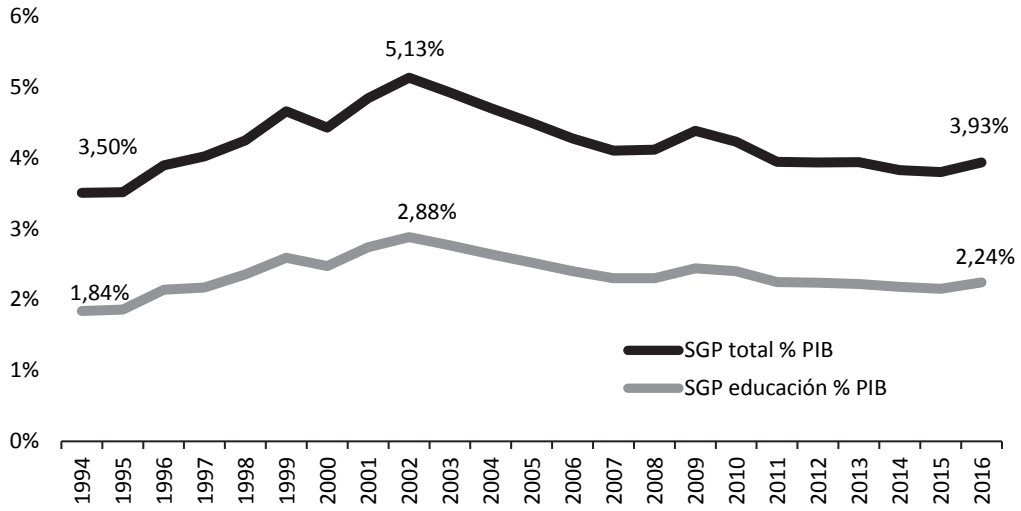
Gráfico 13

A. SGP total y SGP educación (miles de millones de 2015)



Fuente: Tomado de Fedesarrollo (2016).

B. SGP total y SGP educación (% del PIB)



Fuente: Tomado de Fedesarrollo (2016).

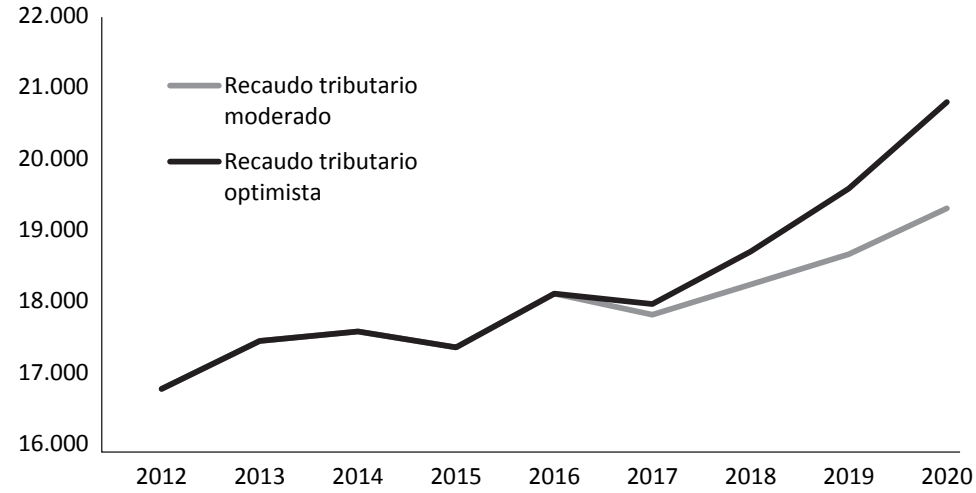
68. Puesto que la transición del acto legislativo 04 de 2007 terminó y a partir de 2017 entró en vigencia una nueva fórmula para determinar el SGP, el monto total (y para educación) se ajustará anualmente en una tasa equivalente al crecimiento promedio de los ingresos corrientes de la nación de los últimos cuatro años. Dado que más del 90% de estos corresponde a ingresos tributarios, la evolución del SGP a futuro dependerá de manera significativa de la evolución del recaudo tributario. A continuación se presentan posibles trayectorias del SGP y del SGP educación calculadas en el trabajo de Fedesarrollo (2016), las cuales se hicieron cuando se discutía la reforma tributaria de 2016. En estas proyecciones se tiene en cuenta que el sector educación ya no recibirá el 1.8% adicional que había establecido el acto legislativo de 2007, ya que ese porcentaje siempre se definió como un aporte que no haría base para los crecimientos de años subsiguientes.

69. Los dos escenarios proyectados por Fedesarrollo tienen supuestos alternativos sobre el desempeño futuro de la recaudación tributaria. El primero, de recaudación moderada, supone que los ingresos corrientes de la nación se mantendrán en un 14% del PIB, un nivel similar al de 2016. El segundo escenario prevé un aumento neto en el recaudo total del GNC en los próximos años del orden del 2% del PIB con respecto a los niveles de 2016, suficiente para cumplir con las metas de déficit de la regla fiscal.

70. La diferencia entre los dos escenarios en materia de transferencias del SGP de educación es significativa: en 2020 esa divergencia alcanzaría $1.5 billones de 2015. Si

se tiene en cuenta la reforma tributaria que se aprobó, la trayectoria de los recursos del SGP para educación estará probablemente entre ambas proyecciones.

Gráfico 14
Trayectoria del SGP para educación según dos escenarios de evolución de los ingresos corrientes de la nación (miles de millones de pesos de 2016)
2012-2020



Fuente: Tomado de Fedesarrollo (2016).

71. Este estudio comparó los escenarios de las proyecciones del SGP con los de crecimiento de la nómina docente para el periodo 2016-2020. Los cálculos contemplan el efecto del acuerdo con Fecode, las metas del PND, en particular lo relativo a la jornada única y el aumento en cobertura en educación media. Los resultados indican que el costo de la nómina docente crece más rápido que los ingresos del SGP, lo que reduce los recursos para atender los demás componentes de la canasta educativa. En las simulaciones, el sistema dedicaba en 2016 el 75% de los recursos del SGP a pagar nómina y el 25% restante para atender los otros componentes de la canasta educativa. Al tener en cuenta el incremento salarial acordado con Fecode y los efectos en la planta, resultantes de las metas del PND (Jornada Única y cobertura en media), la participación de la nómina en el 2019 podría llegar al 95% del total del SGP (para financiar el resto de la canasta quedaría apenas un 5%).

D. Distribución del SGP y competencias de las autoridades territoriales

72. De acuerdo con la Ley 715 de 2001, el SGP para educación se distribuye de acuerdo con tres bolsas:

a. **La bolsa de población atendida**, distribuida entre las entidades certificadas ETC con el fin de financiar los costos de prestación del servicio. En este rubro lo más

importante es el pago de la nómina. Los recursos de esta bolsa también pueden orientarse a construcción y mantenimiento, pago de servicios públicos, provisión de la canasta educativa, necesidades educativas especiales y si restan recursos, a transporte y alimentación escolar.

b. **La bolsa de calidad-matrícula,** que se distribuye entre municipios certificados y no certificados, y las áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, para complementar las actividades destinadas a financiar la calidad de la educación, como la provisión de infraestructura educativa, la dotación de las instituciones, el pago de servicios públicos, la capacitación a docentes y directivos, y para complementar los recursos para el transporte y la alimentación escolar.

c. **La bolsa calidad-gratuidad educativa,** que se distribuye entre los diferentes establecimientos educativos, y cuyo objetivo es apoyar la permanencia de los estudiantes en las aulas y eliminar las barreras de acceso a la educación preescolar, básica y media; eximir del pago de derechos académicos y servicios complementarios a los estudiantes de las instituciones educativas estatales. Con los recursos de esta bolsa pueden financiarse la dotación y el mantenimiento de los establecimientos, proyectos educativos productivos, arrendamientos, impresiones y publicaciones, seguros y transporte, entre otros.

d. **Al igual que los recursos de calidad-matrícula, los de calidad-gratuidad son girados directamente a los municipios**, los cuales deben transferirlos a las instituciones educativas para el cubrimiento de los gastos que venían siendo financiados con los recursos del cobro de derechos académicos.

e. Un 1% del SGP debe destinarse a cancelar las prestaciones sociales del magisterio, y desde 2013 un porcentaje menor se debe orientar a garantizar la conectividad de todos los establecimientos educativos.

73. **La responsabilidad de administrar la prestación del servicio de educación básica y media recae en las Entidades Territoriales Certificadas (ETC). El MEN, por su parte, está habilitado para, después de un debido proceso, descertificar a las entidades territoriales que fallen en la administración del servicio.** En 2015 había 62 municipios certificados, además de los 32 gobiernos departamentales responsables del servicio en los municipios bajo su jurisdicción que no cumplen con los requisitos para administrar el servicio directamente.

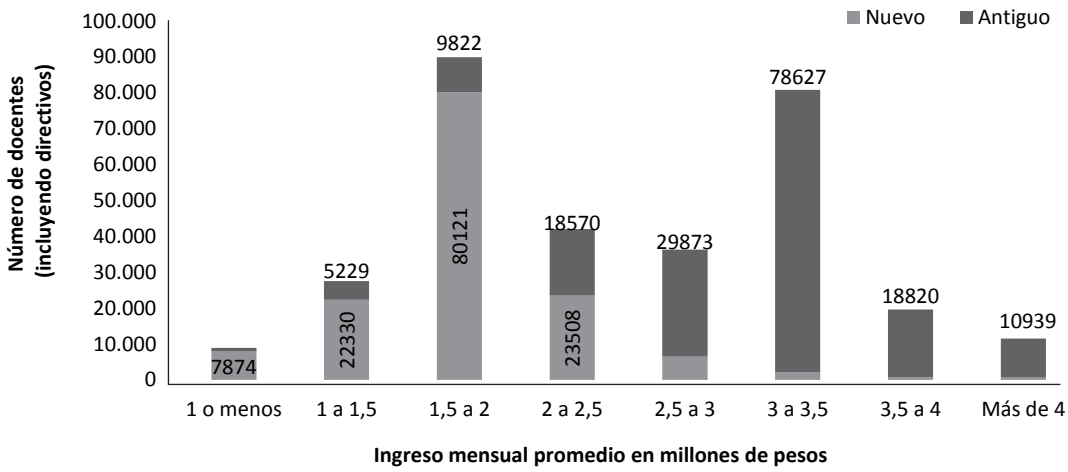
74. La certificación traslada a las ETC la responsabilidad de administrar los siguientes elementos de prestación del servicio educativo:

- **Planta docente:** La principal responsabilidad de las ETC es administrar la planta docente y directiva de los establecimientos educativos oficiales de su jurisdicción. Sin embargo, las ETC no participan en la selección de los docentes, que se debe hacer por concurso, con la intermediación de la Comisión Nacional del Ser-

vicio Civil. Los traslados en una misma ETC se adelantan mediante acto administrativo; cuando estos son entre diferentes ETC, se requiere además un convenio interadministrativo.

- **Ascensos:** Las ETC administran los ascensos de los docentes que se financian con cargo al SGP. En el estatuto docente antiguo, los únicos criterios de ascenso eran el tiempo de permanencia y los estudios de posgrado. En el nuevo estatuto se tiene en cuenta la evaluación de desempeño. Los docentes que pertenecen al estatuto antiguo suelen ser más costosos, pues como ingresaron hace más tiempo a la nómina, se concentran en los grados más altos del escalafón (Gráfico 15).

Gráfico 15
Distribución de docentes y directivos docentes según rango de ingreso mensual promedio* - 2014



*Sin aportes parafiscales ni contribuciones a la seguridad social.
Fuente: Tomado de Meléndez (2015).

75. **Matrícula contratada.** Las ETC están autorizadas para contratar el servicio educativo con entidades no estatales, y con cargo al SGP, cuando se demuestre la insuficiencia de las instituciones educativas del Estado.

76. **Gastos administrativos.** La ley 715 de 2001 autoriza a las ETC a pagar la planta del personal administrativo de los establecimientos educativos también con cargo al SGP.

77. **Los municipios, incluso si no son certificados como ETC, administran y distribuyen directamente los recursos que se asignan para el "mantenimiento y mejoramiento de la calidad".** Estos recursos pueden tener cualquier destino relacionado con la prestación del servicio, excepto gastos de nómina, que la Ley 715 de 2001 prohibió

explícitamente. En la práctica, una parte de estos recursos se destina en efecto a actividades asociadas con la calidad de la educación, como la capacitación de los docentes, y otras van a financiar necesidades de los establecimientos educativos, como el transporte escolar y la construcción y mantenimiento de la infraestructura educativa.

78. **Establecimientos educativos.** Los rectores son los encargados de administrar los Fondos de Servicio Educativo (FSE) en los que se manejan los recursos destinados a financiar los gastos de funcionamiento de los establecimientos educativos, distintos a los de personal. Los FSE reciben los recursos por el concepto de "gratuidad", los del SGP que se giran por otros conceptos (distintos a los de población atendida y población por atender) y los recursos propios de los municipios, entre otros.

E. La distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP): elementos del diagnóstico

1. Elevado dirigismo, alta inflexibilidad y complejidad

79. La literatura y la experiencia internacional en materia de descentralización han permitido identificar algunos criterios que deben guiar el diseño de un esquema de transferencias óptimo. Entre estos se destacan los siguientes: i) el objetivo de cada componente del esquema de transferencias debe ser uno solo y claro; ii) el esquema debe ofrecer cierto grado de autonomía a los gobiernos subnacionales como mecanismo para promover la eficiencia; iii) la fórmula de distribución de los recursos debe ser simple (fácil de entender) y basada en factores objetivos; iv) la fórmula también debe ser flexible y permitir ajustes, pero es importante garantizar que sea predecible para que su utilización sea más eficiente; v) con el propósito de promover la equidad regional, el monto de recursos transferidos debe establecerse en relación directa con las necesidades fiscales de los gobiernos subnacionales y en relación inversa con su capacidad tributaria, pero sin desestimular la generación local de recursos; vi) el esquema debe promover un manejo fiscal sólido y evitar prácticas ineficientes en los gobiernos subnacionales; y viii) el esquema debe ser coherente con la restricción presupuestal central (Fedesarrollo, 2016).

80. Los estudios sobre el sistema de transferencias en Colombia reconocen que este ha permitido avances importantes en materia de cobertura de los servicios básicos de educación y salud. Sin embargo, en cuanto a los criterios utilizados para la distribución de los recursos, el diagnóstico es menos satisfactorio. Los diferentes trabajos sobre el tema coinciden en señalar que los criterios de asignación son altamente inflexibles, que no involucran de manera efectiva las diferencias en los costos que implica prestar el servicio a través de regiones y no han creado los incentivos necesarios para promover la eficiencia y la calidad, así como tampoco una mayor

capacidad de generación de recursos propios en los gobiernos subnacionales para complementar los aportes del Gobierno a estos sectores (FMI, 2005; Banco Mundial, 2009; OECD, 2014; Meléndez, 2015; Fedesarrollo, 2016).

81. Una de las causas de lo anterior es que la asignación de los recursos SGP es excesivamente *inflexible y dirigida*, y así el espacio para la autonomía regional en relación con la asignación de los recursos para cada propósito sectorial es muy reducido. La percepción de los gobernadores, los alcaldes y los colegios es que ellos son los canales de los recursos, pero que no tienen injerencia alguna en la forma cómo se asignan y se usan, razón por la cual no tienen incentivos para producir mejoras e inclusive para aportar recursos propios (Fedesarrollo, 2016).

82. Es cierto que el direccionamiento y el control del uso de los recursos debe seguir siendo fuerte en aquellas entidades territoriales cuya capacidad institucional es baja, pero no es claro por qué la autonomía de entidades institucionalmente maduras no ha aumentado. Esto lo ilustra el hecho de que si bien las entidades certificadas en el sector educativo tienen alguna mayor autonomía, el proceso de certificación ha sido lento. Una inquietud al respecto es si ello obedece a que los avances en capacidad institucional han sido marginales o a que el criterio de certificación no está reconociendo los avances de algunas entidades en este frente. Claro está que el control de la certificación debe seguir siendo estricto y continuar en manos del Gobierno Nacional para lograr que la ganancia de mayor autonomía ocurra de manera ordenada y segura.

83. Las fórmulas de distribución no solo son complejas y difíciles de discernir, sino que además cambian con frecuencia (casi cada año), haciéndolas impredecibles y desestimulando las acciones de los gobernantes locales y los rectores en pro de la eficiencia y la calidad educativa, incluso en aquella porción que no está destinada al pago de la nómina docente.

84. Los criterios y las fórmulas de distribución no contemplan incentivos para que las autoridades regionales y locales hagan un mayor esfuerzo para generar ingresos propios que permitan complementar los recursos del SGP. Aunque la idea de motivar a los entes territoriales mediante esquemas con contrapartida en el caso de la inversión está en marcha, los aportes de recursos propios a programas especiales de promoción de calidad podrían ser superiores en la medida en que la autonomía y la apropiación local de esos programas sean mayores.

2. Ausencia de autonomía en la gestión de la planta docente y baja movilidad de los docentes en el territorio

85. La Ley 60 de 1993 establecía que los recursos de las transferencias territoriales debían asignarse teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas, el ingreso per cápita territorial y la densidad poblacional. Luego, la Ley 715 de 2001 ordenó reemplazar dichos criterios por una asignación por capitación por niño atendido, lo que representaba un avance importante porque debía estimular la ampliación de la cobertura y la retención de los niños en las escuelas como criterio para que los entes territoriales recibieran las transferencias de recursos correspondientes.

86. En la práctica, la capitación por niño atendido como criterio para la asignación de recursos, estipulado por la Ley 715 de 2001, es muy ineficiente en Colombia. Como consecuencia de la inflexibilidad en la gestión de la planta docente que caracteriza al sector de la educación pública en el país, la regulación se ajustó mediante la creación de mecanismos que le permitieran a cada entidad territorial cubrir los costos de la nómina docente. Para ello se contemplaron criterios adicionales de asignación (tipologías), supuestamente asociados a los costos diferenciales de la prestación de los servicios y a factores de la calidad educativa, pero estos volvieron a convertir la capitación por niño en un sistema de gran complejidad y que en la práctica se ajusta casi todos los años para cubrir los costos de la nómina en forma poco transparente (una especie de capitación por docente). En efecto, debido a que la asignación por población atendida no permite que todos los departamentos y municipios certificados cubran sus costos de nómina, se creó el mecanismo del complemento de planta, que son recursos que se reservan para cubrir los costos de la planta docente que no se pueden pagar con los recursos girados por población atendida. En 2016, la asignación por complemento por población atendida representó el 5% del total del SGP educación.

87. Para que un esquema de capitación opere eficientemente, las ETC y los colegios deben tener un cierto grado de flexibilidad en el manejo de la planta de maestros. En Colombia esto no se cumple por varias razones. En primer lugar, porque el monto de la nómina en una entidad territorial depende no solo del número de maestros, sino también de la estructura de salarios, que a su vez está definida por la proporción de maestros en cada uno de los dos escalafones existentes. Algunas tienen una alta participación de maestros en el estatuto docente anterior, que es muy oneroso. En otras, al contrario, la composición de su planta se concentra en el estatuto nuevo y es menos costosa. Esta composición es rígida, inflexible y difícil de ajustar en plazos cortos, y se agrava por la imposibilidad práctica del traslado de maestros entre entidades territoriales. En segundo lugar, el costo de la nómina también ha estado determinada en algunos momentos por los acuerdos de nivelación salarial entre el

Gobierno y Fecode, pero el monto del SGP no se ajusta en la misma proporción. De esta manera, si bien lo adecuado desde el punto de vista de la política pública es utilizar criterios de capitación por niño atendido en la asignación de los recursos, la realidad colombiana hace que esta alternativa sea ineficiente en la práctica. En efecto, dado que las fórmulas basadas en el número de niños atendidos es difícil de conciliar con lo que requiere cada entidad para pagar su nómina, y dada la necesidad de cubrir la nómina con los recursos del SGP, en la actualidad los recursos terminan siendo asignados de acuerdo con la nómina pero mediante fórmulas complejas y cambiantes.

88. Los recursos orientados directamente a los colegios (excluyendo la nómina) son excesivamente bajos y atomizados frente al total del SGP para educación, lo cual va en contra de los criterios de asignación encaminados a estimular la calidad. Al respecto, vale la pena señalar que las autoridades escolares son las que mejor conocen los requerimientos de su establecimiento para producir mejoras en calidad.

3. Avances en la política de enganche y ascensos con espacio de mejora en los mecanismos de evaluación del desempeño

89. Contar con mejores docentes es un factor decisivo para impulsar la calidad de la educación en todos los niveles. Una de las condiciones para avanzar en este propósito es contar con una estructura adecuada de remuneración y estímulos para los docentes.

90. El estudio de Fedesarrollo (2016) hace numerosas comparaciones internacionales del nivel de los salarios de los maestros y frente a otras profesiones en el orden nacional.

91. En cuanto a las comparaciones internacionales, una de las principales conclusiones es que los salarios docentes en Colombia, comparados con los de otros países de América Latina, no son bajos. Sin embargo, esta comparación debe tener en cuenta que Colombia aparece como uno de los países con el mayor número de horas de instrucción: un total de 9.800 horas durante los 9 años de educación básica. Este resultado supera en un 34.8% al promedio de los países miembros de la OCDE y también al de otros países de América Latina, como Chile y México (Cuadro 5). Ambos aspectos llevan a preguntarse por qué esta realidad no ha influido en la calidad de la educación impartida.

Cuadro 5
Pisa 2012 y salario per cápita docentes. Países seleccionados

Puesto	PAÍS	Puntaje promedio	Salario/PIB pc*
1	Shanghái-China	587	1,04
2	Singapur	556	1,33
3	Hong Kong-China	554	1,85
4	Corea	542	1,82
5	Japón	540	1,47
6	Taipéi-China	535	
7	Finlandia	529	1,24
8	Estonia	526	0,68
9	Liechtenstein	525	
10	Macao-China	523	1,13
11	Canadá	522	1,51
	Promedio	**540**	**1,34**
	AMÉRICA LATINA		
50	Chile	436	1,35
51	Costa Rica	426	
52	México	417	1,78
56	Uruguay	412	0,78
57	Brasil	402	
59	Argentina	397	0,79
62	Colombia	393	1,64
65	Perú	375	0,92
	Promedio AL		**1,21**

* Salario básico anual como proporción del PIB per cápita. Puntaje promedio de las tres áreas: matemáticas, lectura, ciencias.
Fuente: Tomado de Fedesarrollo (2016).

92. Pero la historia es diferente en las comparaciones nacionales entre los salarios de los maestros y de otras profesiones. Los salarios de los docentes en Colombia superan a los de los profesionales de enfermería en un 15.4%, pero están por debajo de todas las otras ocupaciones analizadas. Esta conclusión coincide con los resultados del estudio de la Fundación Compartir (2014), según el cual la brecha salarial de los maestros era de aproximadamente 16 puntos. Adicionalmente, aunque en el salario de enganche de los docentes públicos podría no haber grandes diferencias con otras profesiones, la brecha salarial se amplía a medida que pasa el tiempo (esto coincide con todas las fuentes de información secundaria utilizadas).

93. La experiencia internacional indica que las reformas docentes que funcionan desde el punto de vista de la calidad educativa son aquellas que tienen una perspectiva integral, y en las que la remuneración y los requisitos para entrar y ascender en el servicio docente están íntimamente relacionados (Fedesarrollo, 2016).

94. Con la introducción del nuevo estatuto docente, Colombia avanzó de manera importante en hacer más directa la conexión entre los concursos y la evaluación del desempeño y los ascensos (que tienen una implicación directa en salarios) con el fin de producir mejoras en la calidad educativa. Según Ome (2013), la aplicación del nuevo estatuto muestra un avance satisfactorio en la institucionalización del concurso docente, que ahora es un proceso estándar y transparente, a diferencia de los procesos de contratación anteriores, que carecían de una estructura definida. Sus resultados muestran que la calidad de los docentes del nuevo estatuto es mejor que la de los maestros del anterior. El autor encuentra también una correlación negativa entre el nuevo estatuto y las tasas de deserción.

95. Adicionalmente, si bien los acuerdos de nivelación salarial pueden justificarse por la evidencia de una brecha frente a los salarios de otras profesiones, provocan aumentos generalizados que afectan los avances hacia una política de ascensos y salarial basada en la evaluación y el desempeño.

96. Por otra parte, dado su impacto desde el punto de vista fiscal, los ascensos han sido limitados (alrededor de 10.000 maestros) y su represamiento es evidente.

4. Bajos niveles de estandarización en la prestación del servicio a lo largo del territorio nacional

97. Existe una gran heterogeneidad en diferentes variables que afectan la eficiencia y la eficacia del gasto en educación básica y media, y que de estandarizarse contribuirían a igualar el gasto público por niño (Meléndez, 2015). Entre las variables en las que se observa alta dispersión están: i) la relación docentes/alumno en todo el territorio nacional; ii) el porcentaje de docentes con formación de posgrado; iii) las horas de clase por semana que dicta cada docente; iv) las horas de clase por semana que recibe cada niño; v) el ingreso laboral de los docentes con el mismo nivel de formación, cuya equiparación se dificulta por la vigencia de dos estatutos; vi) los materiales pedagógicos por estudiante; vii) los currículos educativos que garanticen que todos los niños tengan acceso a la misma formación y contenidos y faciliten el entrenamiento y reentrenamiento de los maestros; viii) el porcentaje del costo de funcionamiento de cada colegio que puede destinarse a financiar gastos administrativos; y ix) el diseño arquitectónico de los colegios.

F. Capacidad institucional: diferencias entre entidades territoriales

98. La complejidad institucional del sector educativo está asociada en parte al hecho de que el Ministerio y las ETC comparten la responsabilidad del sistema y a que entre estas existe una enorme heterogeneidad.

99. Galvis (2015) señala una gran varianza en la eficiencia de las entidades territoriales en cuanto al uso de los recursos del SGP en educación.[11] Sus resultados indican que la eficiencia promedio en cobertura es cercana al 60%. Esto sugiere que, frente a cerca de 40 municipios que registran los mayores niveles de eficiencia en cobertura, la eficiencia promedio de los demás es un 40% más baja. En cuanto a la calidad, este porcentaje está alrededor del 50%.

100. El MEN ha hecho esfuerzos para fortalecer la capacidad de las ETC y sus secretarías de educación mediante varios mecanismos de apoyo. El Proyecto de Modernización de las Secretarías de Educación, impulsado en el año 2004 para brindar un apoyo diferenciado y satisfacer así necesidades administrativas y contextuales específicas de las ETC, fue descontinuado en el 2014. Una reciente evaluación de los modelos educativos flexibles indicó que solo la mitad de las ETC colaboró con el MEN en la implementación de la política (OECD, 2016a).

101. Lo anterior es aún más grave porque, si bien el MEN tiene facultades para intervenir entidades territoriales o colegios que hacen un mal uso de los recursos para el sector, esta es una labor muy especializada que en general, en el caso de otros servicios, está en manos de una superintendencia.

G. Algunos programas tienen un alto costo fiscal y su focalización y ejecución pueden ser revisadas

102. El país está destinando al Programa de Alimentación Escolar (PAE) 1.8 billones anuales entre recursos del PGN, propios y regalías. A pesar de que el programa fue trasladado al MEN, sigue teniendo fallas de ejecución, coordinación y calidad.

103. El país invirtió en el programa Jornada Única elevados costos en materia de infraestructura, maestros y alimentación. Como se mostró atrás, si el programa se adopta en el orden nacional, sin hacer ningún tipo de priorización, y el costo adicional de nómina se financia con recursos del SGP, cada vez serán menos los recursos que el SGP pueda destinar para el mejoramiento de la calidad de otros frentes con más altas probabilidades de eficiencia.

11 El investigador utiliza la metodología de análisis envolvente de datos.

H. Ausencia de sistemas de información integrados y de alta calidad

104. Colombia ha hecho grandes esfuerzos para mejorar los datos sobre la educación y el análisis de los mismos. El Icfes es una de las entidades que mayor reconocimiento ha recibido por el empeño que ha puesto en aprovechar las bases de datos existentes y producir estudios de investigación. Sin embargo, algunas limitaciones de los actuales sistemas de información deben corregirse. Estos abarcan una gran cantidad de bases de datos, a menudo mal coordinadas, que crean duplicaciones y vacíos, y hace difícil tener una visión clara del desempeño de la educación. La falta de indicadores y estándares comunes, en particular porque las bases de datos no están concebidas para el manejo de datos administrativos, reduce la capacidad para hacer seguimiento a las tendencias en los niveles educativos y evaluar el desempeño en cada ETC.

Sección 3. Educación superior

I. Aspectos generales

105. La cobertura y la calidad de la educación superior son elementos importantes para impulsar el desarrollo científico, la innovación y el crecimiento económico. Asimismo, promover el acceso a la educación terciaria es un instrumento de política que contribuye al desarrollo individual de los ciudadanos y a su movilidad social.

106. **Contrario al caso de la educación primaria y media, promover desde el Gobierno el acceso y la calidad de la educación terciaria encuentra obstáculos de diversa índole.** En un contexto de demanda creciente y restricciones fiscales, la capacidad de los gobiernos para financiar la provisión del servicio de educación superior a través del presupuesto es limitada. En respuesta a ello, muchos países han adoptado esquemas de costos compartidos valiéndose del cobro de matrículas. Por otra parte, debido al hecho de que la educación terciaria solo cubre una parte de la población potencial (generalmente a aquellos estudiantes más sobresalientes de familias favorecidas económicamente), no se puede justificar que con los impuestos que paga la sociedad como un todo se beneficie un grupo reducido de estudiantes, a lo que se suman los altos retornos individuales de la educación terciaria (Johnstone y Marcucci , 2007).

107. **En el esquema de costos compartidos, la creciente demanda de educación superior se ha reflejado en unos altos costos de las matrículas, lo que a su vez se ha convertido en un obstáculo de acceso,** especialmente para los estudiantes de menores ingresos.

108. **Por esta razón, los gobiernos suelen intervenir extendiendo ayudas, como becas y préstamos, que cubren un porcentaje o la totalidad del costo de la educación.**

109. **La Ley 30 de 1992 definió los principios y objetivos del sector de la educación superior en Colombia, clasificó los programas académicos y las instituciones públicas y privadas, respetando, eso sí, la autonomía universitaria que establece la Constitución.** La educación superior en Colombia hace referencia a toda la educación postsecundaria formal (universitaria y no universitaria), con una duración de al menos dos años. Institucionalmente, el sistema de educación superior está compuesto por: i) universidades, las cuales pueden ofrecer programas de pregrado, posgrado y doctorado; ii) instituciones universitarias, las cuales ofrecen programas de pregrado hasta el nivel de título profesional y especialización; iii) instituciones tecnológicas, que ofrecen programas hasta el nivel tecnológico; y iv) instituciones técnicas profesionales, que ofrecen programas de pregrado de ciertas carreras en los niveles técnico y profesional.

110. **El MEN es el responsable de formular, gestionar y supervisar las políticas de educación superior, aunque con el apoyo de muchos otros entes y organismos.[12] Por otra parte, el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), adscrito al Ministerio de Trabajo y por lo tanto no integrado al resto del sistema de educación superior, es un proveedor cada vez más importante de cursos técnicos de educación media, domina ya la prestación de programas de educación y formación técnica superior y es el proveedor más importante de educación y formación técnica no formal,** conocida como Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano (ETDH). El Sena tiene una autonomía considerable.

111. **Para facilitar el acceso de los jóvenes a la educación superior, el Gobierno provee financiamiento público mediante diferentes mecanismos dirigidos a la oferta y de subsidios a la demanda.**

112. **Entre los mecanismos de oferta están los aportes directos de la nación y de las entidades territoriales**, la generación de recursos propios que cada institución consigue en el ejercicio de sus labores misionales de formación, extensión e investigación, los recursos provenientes de estampillas en pro de la universidad, el apoyo de Colciencias a los proyectos de las universidades y los proyectos de fomento dirigidos desde el MEN.

12 Está el Consejo Nacional de Educación Superior (Cesu), un organismo con funciones de planificación y coordinación que asesora al MEN y le hace recomendaciones sobre el desarrollo y el aseguramiento de la calidad de la educación superior. El sistema está complementado por la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Conaces), la cual evalúa los requisitos básicos para la creación de instituciones y programas académicos, y por el Consejo Nacional de Acreditación (CNA), el cual evalúa el sistema voluntario de acreditación de alta calidad. Asimismo, la Asociación de Universidades Colombianas (Ascun) representa y actúa como interlocutor de las universidades del país ante el Gobierno para la promoción de la calidad, autonomía y responsabilidad social de la educación superior (OECD, 2016).

113. **En cuanto a los proyectos de financiamiento a la demanda (extendida tanto a estudiantes de universidades públicas como privadas) están los diseñados para garantizar el ingreso de los egresados de la educación media y la permanencia de los estudiantes en la educación superior. Las dos estrategias fundamentales son el crédito educativo que ofrece el Icetex en sus diferentes modalidades y el programa de créditos condonables Ser Pilo Paga. Desde 2013, la financiación del Sena proviene del presupuesto nacional,** en particular de un porcentaje del impuesto a la renta corporativo. Antes, la financiación de la entidad provenía de un impuesto a la nómina a cargo del empleador.

114. **Es importante anotar que atendiendo a la necesidad de fortalecer la calidad de la educación terciaria en el país, Colombia adoptó el Sistema Nacional de Acreditación de Educación Superior y creó la institucionalidad necesaria para aplicarlo desde la Ley 30 de 1992.** El proceso de acreditación, tanto de instituciones como de programas, es de naturaleza mixta, es decir, parte de la voluntad de las Instituciones de Educación Superior (IES) para acceder a la acreditación, pero está regido por el Gobierno Nacional. Adicionalmente, el sistema de acreditación se instauró siguiendo en todo momento el principio de la autonomía universitaria establecida en la Constitución. Si bien los procesos de acreditación son independientes a cada IES, los aspectos evaluados son bastante homogéneos. Esto a pesar de que en Colombia hay una marcada heterogeneidad en la oferta de educación superior, relacionada con procesos de diferenciación del alcance académico, misional, metodológico, o simplemente derivado de las particularidades de la población que se atiende y del contexto en el cual se desenvuelve.[13]

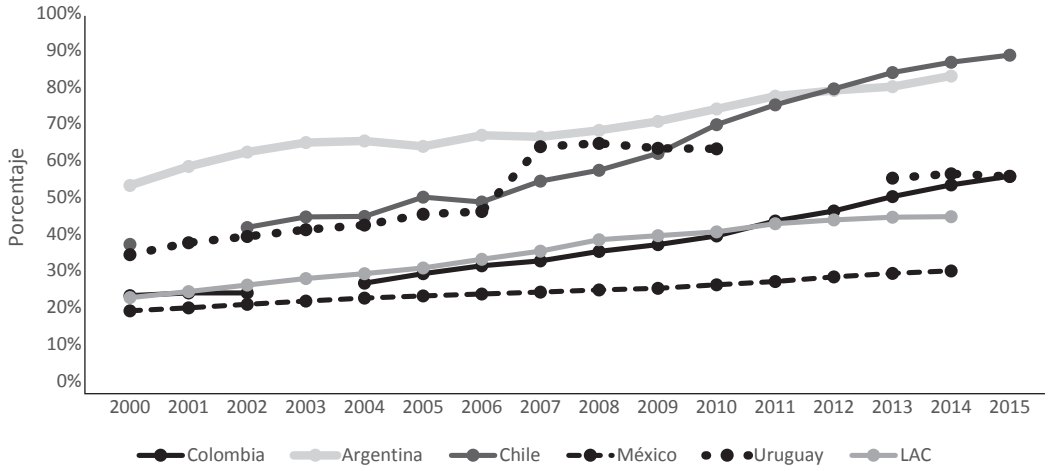
II. Algunos resultados del sistema de educación superior

115. **El sistema de educación superior en Colombia ha progresado en las últimas décadas.** La cobertura y el número de estudiantes graduados han aumentado continuamente, pero no así el acceso, que sigue siendo bajo, especialmente para los estudiantes de los quintiles de menores ingresos. Asimismo las tasas de deserción que, a pesar de haberse reducido ligeramente, siguen siendo elevadas. Los resultados en materia de calidad no son satisfactorios y además se observa un estancamiento en el proceso de acreditación de calidad, tanto institucional como de programas.

116. **La tasa de cobertura en educación superior aument**ó **significativamente en la última década, pero aún es baja en comparación con otros países (**Gráfico 16**).** Esta tasa alcanzó en Colombia niveles del 55.7% en el 2015, porcentaje inferior al de países como Argentina (82.9% en 2014) y Chile (88.6% en 2015).

13 En Colombia, Las diferencias entre las Instituciones de Educación Superior (IES) se derivan de su naturaleza (pública o privada), del tipo de institución (técnica, tecnológica, universitaria, escuela tecnológica o universidad), del nivel de formación (técnica profesional, tecnológica, universitaria, especialización, maestría, doctorado), de la modalidad en que presta su servicio (presencial, a distancia o mixta), de la orientación académica (docente, docente con investigación en ciertas áreas o de investigación) y de acuerdo a su carácter religioso o a su cobertura, entre otras (Salazar *et al*., 2016).

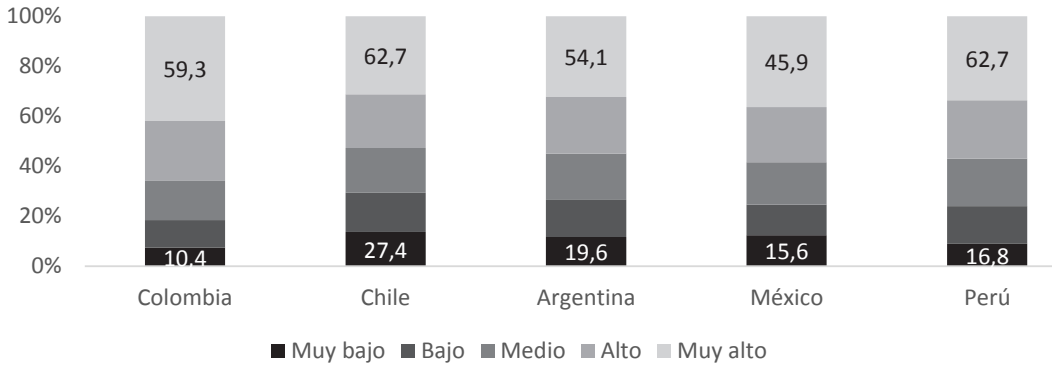
Gráfico 16
Cobertura en educación superior, varios países - 2000-2015



Fuente: Banco Mundial- WDI.

117. **A pesar de los esfuerzos para aumentar la cobertura, solo un reducido porcentaje de la población potencial accede a la educación superior en Colombia (**Gráfico 17**).** Muestra de ello es la baja participación de los jóvenes de los quintiles de ingresos más bajos en el sistema, aun si esta se compara con los pares del país en la región.

Gráfico 17
Participación de los jóvenes en la educación superior (2014) (Según quintil de ingreso)



Fuente: CEDLAC - Banco Mundial.

118. **Como en muchos otros países, el costo de las matrículas en Colombia es uno de los obstáculos que más dificultan el acceso de los jóvenes a la educación superior.** Además de las matrículas, debe tenerse en cuenta el costo de mantenimiento de los estudiantes, los cuales muchas veces deben desplazarse a otra ciudad para estudiar. Según cifras del 2016, el costo en matrículas del sector oficial y privado para los niveles técnico, tecnológico y universitario osciló entre un 10.8% y un 105.5% de un salario mínimo semestral. En el caso de los estudios postuniversitarios (especialización, maestría y doctorado), los costos oscilaron entre un 46.5% y un 305.4% en ambos sectores (Cuadro 6).

Cuadro 6
Costo promedio de la matrícula en IES públicas y privadas como porcentaje del salario mínimo semestral (2016)

		Valor Promedio matricula estudiantes, 2016		% Salario mínimo semestral (2016)	
CARÁCTER	NIVEL DE FORMACIÓN	IES PÚBLICAS	IES PRIVADAS	IES PÚBLICAS	IES PRIVADAS
Institución técnica profesional	Técnica profesional	$ 634,500	$ 1.499.155	15,34%	36,24%
	Tecnológica	$ 634,500	$ 1.723,795	15,34%	41,67%
	Universitaria	$ 634,500	$ 2.006.375	15,34%	48,50%
Institución tecnológica	Técnica profesional	$ 550,988	$ 1.505.808	13,32%	36,40%
	Tecnológica	$ 599,486	$ 1.687.678	14,49%	40,80%
	Universitaria	$1.172.785	$ 2.387.025	28,35%	57,70%
Institución universitaria	Técnica profesional	$ 782,425	$ 1.309.523	18,91%	31,66%
	Tecnológica	$ 998,489	$ 1.705.909	24,14%	41,24%
	Universitaria	$ 1.921.828	$ 2.799.329	46,46%	67,67%
	Especialización	$ 3.763.358	$ 5.655.529	90,97%	136,71%
	Maestría	$ 3.743.172	$ 6.301.135	90,49%	152,32%
Universidad	Técnica profesional	$ 446,083	$ 1.169.321	10,78%	28,27%
	Tecnológica	$ 450,312	$ 1.795.028	10,89%	43,39%
	Universitaria	$ 528,365	$ 4.363.342	12,77%	105,48%
	Especialización	$ 4.448.944	$ 9.335.704	107,55%	225,68%
	Maestría	$ 4.146.713	$ 9.238.638	100,24%	223,33%
	Doctorado	$ 4.956.108	$ 12.631.596	119,81%	305,35%

Fuente: MEN – SNIES. Cálculos propios.

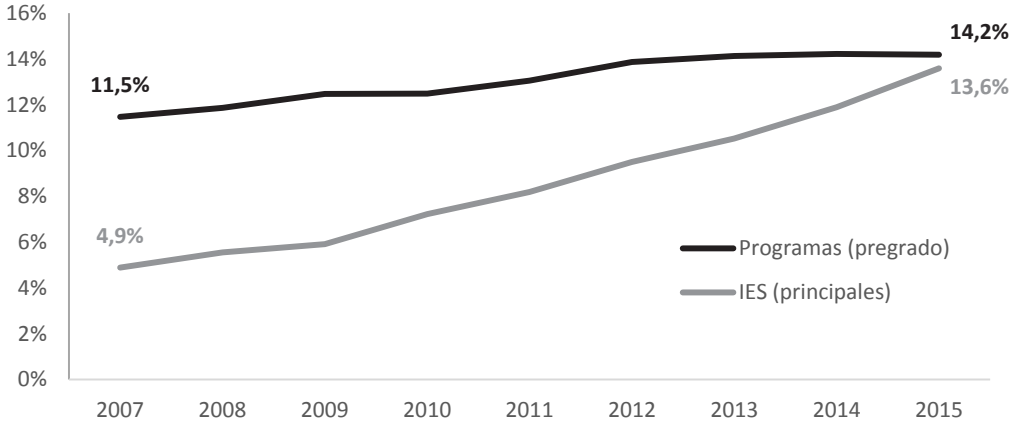
119. **El análisis de los resultados de las pruebas Saber Pro del 2014 da cuenta de un muy bajo desempeño de los estudiantes en todas las áreas de la evaluación (OECD, 2016).**[14]

120. **Es importante anotar, además, la ralentización del proceso de acreditación institucional y de programas.** Este proceso de acreditación de calidad de las Instituciones de Educación Superior (IES) arrancó con un relativo dinamismo en el año 2002, mientras que la acreditación de programas comenzó a aplicarse a finales de los años noventa. Las últimas cifras muestran que los porcentajes de acreditación y de programas son aún bastante bajos: el 14.2% de los programas y el 13.6% de las instituciones cuentan con la acreditación de calidad. Más preocupante todavía es que se percibe un estancamiento del proceso en los últimos años. Un síntoma de esto es que no se observa un mayor dinamismo en el número de IES y programas que buscan su acreditación por primera vez. Estas cifras y tendencias indican que en materia de calidad de la educación superior, el país avanza poco y cada vez más lentamente (Salazar, Mesa, Correa, 2016).

121. Las principales razones de la lentitud con la que se avanza es que muchas IES están lejos de cumplir con los requisitos que les permitirían entrar en el proceso, además de que enfrentan limitaciones estructurales y financieras para sostener una planta de docentes de alta calidad. Por otra parte, si bien es necesario que el proceso de acreditación se base en criterios exigentes, los análisis indican que estos no distinguen la heterogeneidad entre la educación universitaria, la técnica y la tecnológica.

14 En razonamiento cuantitativo, el 55% de los estudiantes que tomaron el examen obtuvieron una puntuación entre 1 y 2. En competencias de escritura y dominio del inglés, la mayoría (74%) se concentró en los niveles 2 y 3 en escritura, mientras que solo el 26% obtuvo un nivel intermedio (nivel B) en la prueba de dominio de inglés. Por otra parte, los programas que ofrecen las universidades, comparados con los de otras IES, concentran los mejores resultados en razonamiento cuantitativo: un 33% de los estudiantes universitarios se ubicaron en los niveles 3 y 4, frente a solo el 12% de estudiantes de otras IES (Icfes, 2014).

Gráfico 18
Proporción de IES y programas de pregrado acreditados del total reportado por el SNIES (2007-2015)



Fuente: Salazar *et al*. (2016).

122. **Por último, se destaca la alta tasa de deserción del sistema de educación superior, incluso en las IES de buena calidad**. Según cifras del MEN, las tasas de deserción en el 2015 aumentaron en el nivel técnico profesional (32.6%), en el técnico y tecnológico agregado (18.3%) y en el tecnológico (18%). En el nivel universitario, la tasa de deserción es menor (9%).

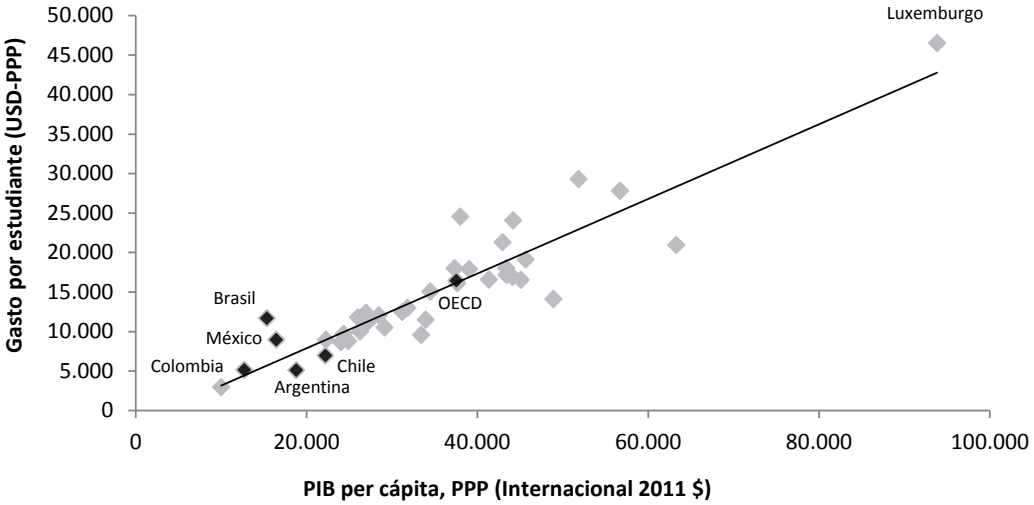
III. Gasto público en educación superior: evolución y principales elementos del diagnóstico

A. Tamaño y evolución del gasto público en educación superior

123. **En 2015, el gasto total en educación superior, público y privado, alcanzó un 1.7% del PIB. En el promedio de países de la OCDE, esta cifra ronda el 1.5% del PIB**. A pesar de que este nivel de gasto sobrepasa el de algunos países de la región como México (1.4%), Argentina (1.2%) y Brasil (0.8%), es superado por países desarrollados como Estados Unidos (2.7%), Canadá (2.6%), Corea (2.4%), y en la región por Chile (2.1%) (OECD, 2017).

124. **Si bien el gasto total es uno de los más altos si se hacen comparaciones internacionales, el gasto por estudiante, medido en dólares ajustados por paridad de poder adquisitivo, es uno de los más bajos.** El gasto por estudiante es superado por países de la región como México, Brasil y Chile, y se encuentra muy por debajo de los niveles de gasto observados en el promedio de países pertenecientes a la OCDE. No obstante, el tamaño del gasto en educación superior está en línea con el que cabría esperar dado su nivel de desarrollo (Gráfico 19).

Gráfico 19
Gasto por estudiante en educación superior frente a PIB per cápita 2014



Fuente: OCDE, Banco Mundial-WDI. Elaboración propia.

125. **La participación del gasto público y privado en el PIB que Colombia destina al sector es similar a la de los países miembros de la OCDE y a la de algunos países de la región.** No obstante, la composición es muy diferente: para el 2015, en Colombia, el gasto proveniente de fuentes privadas (0.9% del PIB) fue ligeramente mayor al de fuentes públicas (0.8%). Lo anterior difiere de la tendencia internacional, según la cual la participación del gasto público sobrepasa la del gasto privado con la única excepción de Chile, en donde la financiación proveniente de fuentes privadas (1.3% del PIB) es mayor que la de fuentes públicas (0.8%) (OECD, 2017).

126. **En relación con el gasto público, las transferencias de la nación a las IES constituyen la mayor parte de la financiación de la educación superior en Colombia.** Así, en el 2014, los aportes del presupuesto de la nación a este rubro correspondió al 48% del gasto público en educación, otras entidades públicas contribuyeron con el 47% y los recursos propios de las entidades territoriales con el 3.4% (Piñeros, 2016).

B. Gasto público en educación superior: principales elementos del diagnóstico

1. Financiación a la oferta: falta de incentivos a la eficiencia y la calidad

127. **De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 30 de 1992, la evolución individual de las transferencias de la nación a las IES públicas ha aumentado anualmente con la inflación, tomando como base los costos y los presupuestos registrados en 1993**. No obstante, esta fórmula no genera incentivos adecuados en la medida en que no

responde a criterios objetivos como el número de estudiantes en cada IES o la calidad y eficiencia de la institución (reducir la deserción, por ejemplo, o la pertinencia de la educación para efectos de ingreso al mercado laboral).

128. Lo anterior es consecuencia de varios factores: i) los recursos no han crecido al mismo ritmo que los nuevos programas, sobre todo los de maestría y doctorado; ii) los reconocimientos monetarios que se les hacen a los profesores por sus publicaciones crecen más que la inflación; iii) el número de profesores con doctorado ha aumentado y ello se refleja en un mayor costo salarial, lo cual ha generado un rezago del salario docente en las universidades públicas de calidad respecto a las universidades privadas; iv) el número de estudiantes se ha incrementado; v) la estructura de costos de la investigación y del desarrollo científico es marginalmente creciente; y vi) los gastos administrativos son elevados, teniendo en cuenta que en muchas IES la relación administrativo/docente es mayor a 1.

129. **En cuanto a la oferta, además de los recursos que se derivan de la Ley 30 de 1992, el Gobierno ha buscado otras fuentes de ingreso para las universidades públicas**: i) recursos provenientes de regalías; ii) la asignación especial del CREE/impuesto de renta; y iii) los recursos provenientes de Colciencias y Fodesep (estas, sin embargo, no han constituido fuentes importantes).

130. **En primer lugar, aunque el acto legislativo 05 de 2011 (Sistema General de Regalías) determinó que el 10% de las regalías provenientes de la minería y de la explotación de petróleo fueran destinadas a financiar la ciencia, la tecnología y la innovación, estos recursos han llegado marginalmente a las universidades** debido a dos razones principales: i) la primera, por la prelación que han tenido los proyectos impulsados por los gobiernos locales frente a las prioridades de la ciencia y la tecnología; y ii) debido a la forma como se distribuyeron los recursos, pues en lugar de financiar proyectos estratégicos, las regalías se han destinado a proyectos pequeños sin una mirada de largo plazo (CGR, 2016).

131. **En segundo lugar, la Ley 1607 de 2012 creó una asignación especial para las instituciones públicas que actualmente son financiadas con el impuesto sobre la renta para la equidad (CREE) y a partir del 2018 con un porcentaje del impuesto a la renta creado por la Ley 1819 (0.6 puntos del total de 9 puntos que tienen destinación específica).**

132. Finalmente, en cuanto a los recursos del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) y del Fondo de Desarrollo de la Educación Superior (Fodesep), si bien estas entidades ayudan a financiar proyectos especiales de las IES mediante diferentes opciones de crédito, **dichos fondos son relativamente pequeños y claramente insuficientes para responder a las necesidades que tie-**

nen las universidades para consolidar proyectos que cualifiquen la ciencia y la tecnología (OECD, 2016a).

133. La metodología óptima para hacer una buena asignación de los recursos a la oferta es tener en cuenta la calidad de la educación impartida. Infortunadamente, el país no cuenta con un buen sistema de indicadores básicos como la tasa de deserción, la relación administrativo/docente, etcétera. Adicionalmente, los sistemas de evaluación de las IES públicas son asimétricos. Por un lado, la calificación de la producción científica se hace con pares y con criterios rigurosos, así que los ascensos entre las categorías son cuidadosos. Pero, por otro lado, no hay manera de guardar y retener a los profesores de mejor calidad y excluir del sistema a aquellos que no muestran mejoras en su desempeño.

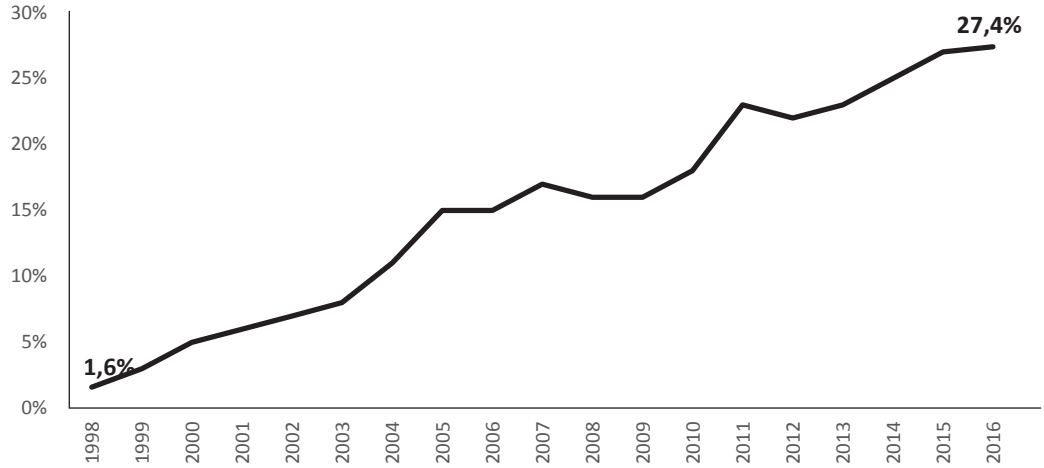
2. Financiación a la demanda: algunas consideraciones sobre los créditos del Icetex y el programa Ser Pilo Paga

134. **En cuanto a la financiación, los dos mecanismos más importantes son los préstamos de Icetex y,** más recientemente, el programa de créditos condonables **Ser Pilo Paga (SPP).**

135. **La cobertura del Icetex, medida como el número de estudiantes que tienen crédito sobre el total de la matrícula en educación superior, ha aumentado de manera importante en los últimos quince** años. Esta cifra creció del 5.3% en 2000 a cerca del 20.8% en 2015. Cuando esta cobertura se mide sobre el flujo de estudiantes que ingresan cada año a la educación superior, este porcentaje se ubica alrededor del 22%, con un relativo estancamiento en los últimos años. El 92% de los créditos (tanto en reserva como en flujo) se focalizan en los estudiantes del Sisbén 1, 2 y 3.

136. **La actividad del Icetex se financia principalmente con tres fuentes de recursos, la recuperación de los créditos de estudiantes que se gradúan y comienzan a pagar sus créditos, los recursos de un crédito del Banco Mundial, que se renueva periódicamente y que en principio se orienta a cubrir el desfase entre el costo de las matrículas financiadas y la recuperación de créditos (**Gráfico 20**).** No obstante, estos recursos del crédito no han sido suficientes en los últimos años por el aumento del tamaño del subsidio creado en la Ley 1457 de 2012, que estableció una tasa de interés real del 0% para los créditos otorgados a los estudiantes del Sisbén 1, 2 y 3, por lo que el presupuesto nacional ha tenido que hacer aportes importantes a la entidad en los últimos años.

Gráfico 20
Porcentaje de estudiantes con apoyo financiero 1998-2016



Fuente: SPADIES –MEN.

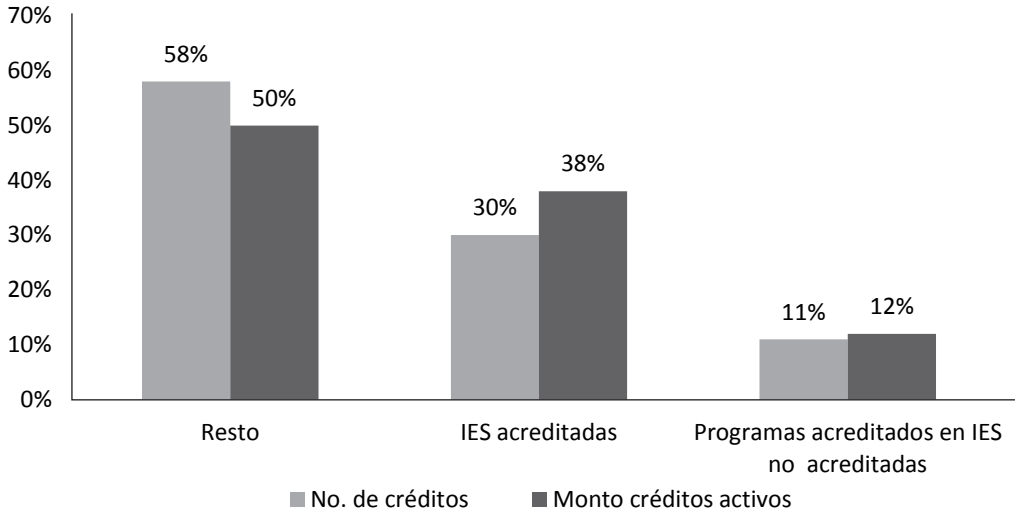
137. **De acuerdo con Salazar *et al*. (2016), el aumento del subsidio establecido en la Ley 1457 de 2012 está poniendo en riesgo la sostenibilidad financiera del Icetex**. Por cuenta de esta decisión, el presupuesto nacional ha tenido que complementar las fuentes tradicionales de financiación del **Icetex** de manera significativa. Lo anterior se refleja en el aumento de la participación de los recursos de la nación dentro del presupuesto de la entidad, pues en el periodo 2011-2016 estos recursos han crecido de $194.000 millones a cerca de $1.056.000 millones.

138. Si bien el aumento del subsidio representa una carga de endeudamiento menor para los estudiantes de bajos recursos y es loable desde ese punto de vista, los cálculos de Salazar *et al.* (2016) muestran que de continuar otorgando un número de créditos similar al actual, los recursos del presupuesto tendrían que aumentar de manera excesiva, por lo que **para retomar una senda financieramente sostenible que no requiera recursos crecientes del presupuesto en un escenario de fuertes restricciones fiscales, el Icetex tendría que reducir el número de créditos anuales en cerca de 10.000, y la cobertura del programa se afectaría.**

139. **Otro problema grave en relación con los créditos del Icetex es que entre el 50% y el 60% de estos (en número y monto) se concentra en estudiantes que hacen sus estudios en IES no acreditadas, es decir, en donde no está garantizada la calidad de la educación impartida (**Gráfico 21**).** De hecho, las universidades en las que más créditos se concentra la actividad del **Icetex** no están cerca de lograr la acreditación (Salazar *et al*., 2016). Es decir, el Gobierno financia a estudiantes que probable-

mente no tienen asegurada una educación de calidad, lo que reduce de entrada las probabilidades de que encuentren una buena oportunidad laboral y tengan las condiciones necesarias para poder asumir el pago de las obligaciones con el **Icetex**.

Gráfico 21
Número y monto de los créditos por tipo IES



Fuente: Salazar et al. (2016).

140. **En respuesta a este problema, el *Plan nacional de desarrollo (2014-2018)* estableció que a partir de 2018, los nuevos beneficiarios del Icetex tendrían que estar aceptados en IES acreditadas o en programas acreditados (de IES acreditadas o no).** Sin embargo, como se mencionó atrás, la acreditación está avanzando a paso lento e incluso parece haberse estancado. Lo anterior quiere decir que si bien desde el punto de vista de la política educativa esta decisión es comprensible, y que financieramente y teniendo en cuenta la carga sobre el presupuesto puede representar un alivio, esta restricción puede repercutir en el acceso a la educación y en la cobertura.

141. **Por su parte, el programa Ser Pilo Paga ha dado resultados satisfactorios.** La más reciente evaluación de su impacto muestra que las probabilidades de acceder a la educación superior han aumentado (en promedio 28.8 pp), que también ha tenido un efecto positivo en el acceso a la educación de calidad (IES acreditadas) de 43.7 pp en promedio, y que ha disminuido la deserción durante el primer y el segundo semestre (-6 pp y -7.9 pp respectivamente), entre otros resultados (Álvarez, Castro, Corredor, Londoño, Maldonado, Rodríguez y Pulido, 2017).[15] Es claro que el programa Ser Pilo Paga es una herramienta efectiva para cerrar la brecha social existente en el país.

15 El estudio divide el programa en dos fases: Pilo Paga 1 y Pilo Paga 2.

142. **Puesto que el programa se ha convertido en una política de Estado, recientemente han surgido algunas consideraciones con miras a mejorar su operación:** i) el programa se ha concentrado en las universidades privadas, y esto, además de crear polémica en las universidades públicas, y aunque no hay evidencia fuerte al respecto, al parecer ha provocado un aumento generalizado en el costo de las matrículas. Este efecto puede obedecer al hecho de que el programa cubre la totalidad de la matrícula de la universidad, sea cual sea su monto; ii) el costo del programa, que rondará los $800.000 millones cuando se llegue a la meta de 40.000 estudiantes beneficiados, es alto para el presupuesto total del sector. Si bien los efectos del programa son muy positivos, surge la duda de si se debe limitar la asignación de recursos a otros objetivos importantes de la política educativa. De acuerdo con Salazar *et al*. (2016), los costos son altos porque muchos de los estudiantes deben desplazarse geográficamente. Esto puede obedecer a las preferencias del estudiante, pero más probablemente al hecho de que en muchas zonas del país no hay IES acreditadas y en consecuencia la opción de que los estudiantes se queden en sus regiones se reduce; iii) la tercera preocupación es si el estudiante beneficiado con ese programa, cuya probabilidad de encontrar un trabajo de buena calidad aumenta, no debería retribuir de alguna manera el beneficio que recibió del Estado cuando entre al mercado laboral y reciba un ingreso.

3. El Sena y su coordinación con el resto de la política de educación superior

143. Si bien el Sena ha desempeñado un papel importante en la ampliación de la oferta de programas técnicos y tecnológicos, su marcada autonomía y su falta de integración con el sistema de educación superior impide que los estudiantes de las instituciones del Sena puedan avanzar a niveles más altos de estudio. Esto también afecta la planificación eficaz del desarrollo de competencias, y en consecuencia dificulta la tarea de los legisladores de conseguir recursos para cerrar las brechas en las competencias (OECD, 2016b).

4. Deficiencias en materia de información

144. **El sistema de información de educación superior tiene las mismas debilidades de la educación básica y media.**

Sección 4. Recomendaciones

145. Desde el punto de vista de la gestión de los recursos públicos en el sector educación, la Comisión hace recomendaciones en dos sentidos: unas específicas para el subsector (básica y media, primera infancia y educación superior), y otras de carácter transversal.

I. Educación Inicial y Atención Integral a la Primera Infancia (EIAIPI)

146. **Como la política de atención a la primera infancia tiene el potencial de evitar desde temprano el surgimiento de brechas en el desempeño y de mejorar de manera altamente costoefectiva los resultados durante la adultez, esta debe ser una prioridad que trascienda a esta administración.** La aprobación de la Ley de Primera Infancia le da una base sólida como política de Estado, pero los esfuerzos deben continuar para fortalecer el sector, aumentar la cobertura, garantizar su viabilidad financiera y mejorar de manera efectiva su calidad.

147. **La Comisión recomienda que la financiación del gasto para la Educación Inicial y Atención Integral a la Primera Infancia (EIAIPI) se garantice con cargo a los recursos del presupuesto nacional y se desligue así de la evolución de cualquier impuesto. De este modo, su financiación no será volátil y se podrán garantizar mejoras en la cobertura y la calidad.** Para profundizar la descentralización, este sería uno de los sectores idóneos para priorizar y establecer un mecanismo de financiación más explícito, aprovechando los recursos de las entidades territoriales. De hecho, las grandes ciudades del país ya contribuyen de manera significativa a la financiación de servicios a la primera infancia. Este es un sector en el que sería deseable incentivar a los municipios grandes a contribuir de manera más activa, de tal forma que los recursos nacionales que gestiona el ICBF se focalicen exclusivamente en zonas de menor capacidad institucional y financiera: en la zona rural y en la zona rural dispersa.

148. **La Comisión recomienda que el MEN se encargue de la educación inicial, y que el ICBF se concentre en la gestión y operación de políticas de familia y protección de los derechos de los niños y niñas.** Institucionalmente sería deseable asignar el diseño y el seguimiento de la política de primera infancia a una agencia rectora. En una revisión de buenas prácticas, **el MEN sería la agencia idónea para asumir esta función. La recomendación concreta es trasladarle al MEN el diseño y seguimiento de la política de educación inicial para los niños de 3 años de edad en adelante, y que el ICBF pueda seguir funcionando como ejecutor de programas y que asuma las políticas de familia y de atención de los niños menores de 3 años.**

149. **El aseguramiento de calidad debe partir de indicadores de calidad de los procesos en el aula. Deben fortalecerse, en particular, los contenidos pedagógicos, la estructura curricular, la capacitación, el acompañamiento de maestros y el desarrollo profesional continuo a los proveedores de los programas.** Según la evidencia documentada en este capítulo, el costo de estas mejoras no es necesariamente alto. Por ejemplo, el de la implementación de un currículo de estimulación temprana, más capacitación y acompañamiento de las maestras, con respecto a la canasta básica en los centros de desarrollo infantil, representa aumento anual del 10% en el costo por niño (Attanasio *et al*., 2017).

II. Educación básica y media

150. El país debe moverse hacia una distribución basada en capitación por niño, lo que permite más eficiencia y equidad. Para ello hay que darle una mayor flexibilidad a la gestión de la nómina, a los traslados entre colegios y municipios y a las evaluaciones de desempeño. Las recomendaciones que se formulan a continuación se refieren en su mayoría a aquellas que pueden adoptarse en la transición, mientras esas flexibilidades necesarias se materializan.

151. Con el fin de que la distribución de los recursos sea más eficiente, la Comisión recomienda introducir una reforma a la Ley 715 de 2001 y que el Gobierno: (1) reconozca el descalce entre los costos reales de la nómina docente y la asignación que resulta de un pago de capitación por niño, y asigne anualmente, de manera directa a cada ETC, la proporción necesaria de los recursos del SGP para pagar los costos de la nómina; (2) a partir de un trabajo conjunto con las ETC, reordene la prestación del servicio en cada territorio para que en los próximos diez años se estandaricen las plantas docentes y administrativas de los colegios por categorías de ruralidad y tamaño de municipio; y (3) elimine las bolsas de "calidad" y "gratuidad". Todos los recursos disponibles del SGP para la educación, después de cubrir los costos de la nómina, deben asignarse por capitación, reconociendo una asignación para materiales pedagógicos y el cubrimiento de otros costos relacionados con la estandarización de la prestación del servicio.

152. Se recomienda orientar más recursos flexibles de manera directa a los colegios y dotar a los rectores de mayor autonomía en su manejo, bajo reglas y condiciones definidas de rendición de cuentas sobre sus resultados. Debe considerarse premiar los buenos resultados en las pruebas de los estudiantes con mayor autonomía de la institución educativa para administrar sus recursos monetarios y docentes.

153. Es necesario adoptar medidas para mejorar la calidad de los docentes y de los rectores. Se recomienda, en particular, que los requisitos para ingresar al servicio docente sean más exigentes, de modo que solo sea elegible quien haya obtenido en la

prueba Saber 11 o en la prueba Saber Pro un puntaje que se encuentre en el cuartil más alto la distribución. Con este criterio, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) mantendrá un banco de candidatos elegibles, del cual los rectores pueden seleccionar directamente los nuevos maestros que trabajarán en los establecimientos educativos que tienen bajo su responsabilidad.

154. La Comisión recomienda concentrar los recursos disponibles para mejorar la calidad de los maestros. Con este fin, la Comisión recomienda ampliar el programa de tutores de excelencia docente y académica Todos a Aprender (PTA) y los programas de becas de maestría y de crédito para docentes.

155. La Comisión recomienda traducir la remuneración actual de los docentes al formato general, en el que el ingreso anual consta de un salario y las primas de ley que aplican a todos los ciudadanos que reciben su remuneración a través de un contrato laboral. Esto hará más evidentes las brechas salariales entre los profesionales comparables y será posible tomar decisiones dirigidas a subsanarlas en el futuro.

156. Se deben estandarizar las condiciones en las que se presta el servicio a lo largo y ancho del territorio nacional en los próximos diez años, para asegurar que los niños accedan a un servicio de calidad similar, sin importar el lugar donde habiten. Además de las plantas de los colegios, entre las variables sujetas a estandarización deben estar: la relación alumno/docente, la calidad de la infraestructura escolar, los materiales pedagógicos, las horas de clase, la cualificación de los maestros, el servicio de transporte escolar y los mínimos curriculares. Esta estandarización deberá admitir diferencias relacionadas con el grado de ruralidad y el tamaño poblacional de los municipios.

157. Es necesario fortalecer la capacidad institucional de las secretarías de educación y los colegios, en especial en las entidades territoriales, y de los colegios más débiles para disminuir las brechas existentes.

158. El programa Jornada Única se debe implementar gradualmente, priorizando las sedes escolares que atienden a la población más pobre y en una situación de mayor vulnerabilidad y riesgo. Se recomienda priorizar el Plan de Alimentación Escolar financiado con gasto público del Gobierno Nacional en las sedes escolares ubicadas en sectores de ingresos bajos. En los dos casos se requiere el apoyo de los recursos locales, dada la restricción fiscal del Gobierno Nacional.

III. Educación superior

159. **La Comisión recomienda revisar la Ley 30 de 1992, en lo relativo al ajuste de los aportes a las universidades públicas, de manera que se incluyan criterios de eficiencia y eficacia.** La Comisión recomienda revisar el criterio de incremento de los aportes del presupuesto nacional a las universidades públicas, de manera que en la asignación se tengan en cuenta, además de aspectos como el número de estudiantes, también la eficiencia, la calidad y la eficacia de la educación impartida y el esfuerzo en matrículas.

160. **La Comisión recomienda revisar el proceso de acreditación de las IES para cumplir con dos propósitos particulares: reconocer su heterogeneidad y destrabar el proceso, sin que en ningún caso se reduzcan las exigencias sobre la calidad de la educación impartida. Esto debería repercutir en una mayor eficiencia y eficacia del gasto público orientado a la educación superior a través de los créditos del Icetex.**

161. **En cuanto al programa Ser Pilo Paga, la Comisión propone avanzar hacia un esquema de matrícula de referencia que haga distinciones según la calidad.** La Comisión considera necesario revisar la cobertura del costo de la matrícula del programa, que en la actualidad es del 100%, y adoptar un esquema de matrícula de referencia. Esta medida evitaría los aumentos generalizados de las matrículas, como parece estar sucediendo en la actualidad, y controlaría el costo fiscal del programa. En muchos países en los que el gobierno otorga becas o créditos existen las llamadas matrículas o aranceles de referencia: sus experiencias deben analizarse en la búsqueda de esquemas que eviten distorsiones o incentivos perversos. Un modelo que puede revisarse es el de Chile, en el que la matrícula de referencia se define por grupos de carreras (que sean similares en cada grupo) y que tiene en cuenta indicadores de eficiencia y calidad de la IES. El Ministerio de Educación de ese país publica anualmente la matrícula de referencia para cada carrera en cada IES. La diferencia entre esta matrícula de referencia y la real debe ser cubierta por el estudiante o las universidades.

162. **La Comisión recomienda estudiar formas alternativas para que los estudiantes que han recibido ayuda del Estado la retribuyan de alguna manera cuando ejerzan su carrera profesional y en función de sus ingresos futuros.**

IV. Recomendaciones de carácter transversal

- La Comisión recomienda revisar la institucionalidad del sector, de manera que el MEN sea el que ejerza el liderazgo de la política educativa en todos sus niveles. Como principio general, el diseño de la política y la ejecución no debe concentrarse

en la misma cabeza. Se propone que el MEN asuma también el monopolio del diseño de las políticas para la educación inicial y la atención integral a la primera infancia y para la formación para el trabajo. Esto pondría al Sena bajo su sombrilla, y por lo tanto se recomienda que este deje de estar adscrito al Ministerio de Trabajo y pase a estarlo en el MEN.

- La Comisión recomienda consolidar un sistema de información integrado y de calidad de todos los niveles de educación, y crear la institucionalidad que permita lograr este propósito. Este sistema debe basarse en registros administrativos.

- La Comisión recomienda la creación de una superintendencia de educación con capacidad de intervenir las secretarías de educación y las instituciones educativas, y así garantizar el buen uso de los recursos de la educación en todos sus niveles, y en línea con los objetivos de cobertura y calidad.

Referencias

Álvarez, M. J., Castro, C., Corredor, J., Londoño, J., Maldonado, C., Rodríguez, C.,… y Pulido, X. (2017). El programa Ser Pilo Paga: Impactos iniciales en equidad en el acceso a la educación superior y el desempeño académico. *Documentos CEDE-Universidad de los Andes,* (59). Recuperado de: https://economia.uniandes.edu.co/component/booklibrary/478/view/46/Documentos%20CEDE/1089/el-programa-ser-pilo-paga-impactos-iniciales-en-equidad-en-el-acceso-a-la-educacion-superior-y-el-desempeno-academico

Andrew, A., Attanasio, O., Bernal, R., Krutikova, S., Peña, X. y Rubio-Codina, M. (2016). A comparison of process and structural quality improvements in a center-based childcare program in Colombia. *Institute for Fiscal Studies y Universidad de los Andes*. *Mimeo*.

Attanasio, O., Bernal, R., Baker-Henningham, H., Meghir, C. y Rubio-Codina, M. (2017). Effects of an early stimulation curriculum and a nutritional intervention in a national public parenting program in Colombia on child development and growth: a cluster-randomized controlled trial. *Institute for Fiscal Studies y Universidad de los Andes*. Recuperado de: http://www.cedlas-er.org/sites/default/files/aux_files/bernal_attanasio_baker-henningham_meghir_rubio-codina.pdf

Banco Mundial (2009). Colombia Decentralization: Options and Incentives for Efficiency. *Poverty Reduction and Economic Management*.. *Documento del Banco Mundial y Fedesarrollo*. Mimeo.

Banco Mundial (2013). Colombia: Early Childhood Development. *Documento del Banco Mundial.* Recuperado de: http://wbgfiles.worldbank.org/documents/hdn/ed/saber/supporting_doc/CountryReports/ECD/SABER_ECD_Colombia_CR_Final_2013.pdf

Barrera, M. (2014). La educación básica y media en Colombia: Retos en equidad y calidad. *Reportes de investigación de Fedesarrollo.* Recuperado de: http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/190

Bernal, R. y Fernández, C. (2013). Subsidized childcare and child development in Colombia: Effects of Hogares Comunitarios de Bienestar as a function of timing and length of exposure. *Social Science and Medicine*, 97, 241-249.

Bernal, R. (2014a). Diagnóstico y recomendaciones para la atención de calidad a la primera infancia en Colombia. *Cuadernos de Fedesarrollo*, 51. Recuperado de: http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/148

Bernal, R. y Camacho, A. (2011). La importancia de los programas de primera infancia en Colombia. *Documento CEDE-Universidad de los Andes,* 29. Recuperado de: https://economia.uniandes.edu.co/index.php/component/booklibrary/478/view/46/Documentos%20CEDE/214/la-importancia-de-los-programas-para-la-primera-infancia-en-colombia

Bernal, R. y Camacho, A. (2014b). La política de primera infancia en el contexto de la equidad y movilidad social en Colombia. *Documento CEDE-Universidad de los Andes,* 33. Recuperado

de: http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/CDocumentacionDocs/Politica-Primera-Infancia-Contexto-Equidad-Movilidad-Social-Colombia.pdf

Bernal, R. y Quintero, C. (2014). Characterization of children younger than five in Colombia based on the Longitudinal Colombia Survey ELCA. Bogotá: Universidad de los Andes. *Mimeo*.

Bernal, R., Attanasio, O., Peña, X. y Vera, M. (2016). The Effects of the Transition from Home-based Childcare to Center-based Childcare in Colombia. *Universidad de los Andes e Institute for Fiscal Studies*. *Mimeo* en revisión.

Contraloría General de la República (CGR). (2016). Evaluación del fondo de ciencia, tecnología e innovación. Sistema General de Regalías (SGR) 2012-2015. *Contraloría General de la República.* Recuperado de: http://www.contraloria.gov.co/documents/20181/600907/Informe+evaluaci%C3%B3n+del+FCTeI+21022017.pdf/0e4afe8d-94af-420b-8209-8d94d2cb1ee9?version=1.0

Departamento Nacional de Planeación. (2007). *Política pública nacional de primera infancia*. (Documento Conpes Social 109). Bogotá D.C., Colombia: DNP.

Distribución de competencias, situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación y disposiciones generales. (Ley 60 de 1993). *Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*. 1993, 12, Agosto.

Estatuto Docente. (Decreto 2277 de 1979). *Estatuto docente*. 1979, 14, Septiembre.

Estatuto de Profesionalización Docente. (Decreto 1278 de 2002). *Estatuto de profesionalización docente*. 2002, 19, Junio.

Fedesarrollo (2016). Sistema General de Participaciones y su vínculo con las políticas e incentivos dirigidos a la excelencia docente y al mejoramiento continuo de la calidad de la educación. *Informe de investigación de Fedesarrollo.* Recuperado de: http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/2919

FMI (2005). The Intergovernmental Transfer System in Colombia. En Colombia Selected Issues, IMF Country Report No. 05/162.

Fundación Compartir (2014). Tras la excelencia docente: Cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos. *Fundación Compartir.* Recuperado de: http://www.fundacioncompartir.org/pdf/Traslaexcelenciadocente18.02.2014.pdf

Galvis, L. A. (2015). Eficiencia en el uso de los recursos del SGP: Los casos de la salud y la educación. *Documentos de trabajo sobre Economía regional y urbana*, (207). Recuperado de: http://www.banrep.gov.co/es/dtser-207

García Villegas, M., Espinosa R., J. R., Jiménez Á., F. y Parra H., J. D. (2013). Separados y desiguales: Educación y clases sociales en Colombia. *Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.*

Recuperado de: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_591.pdf

Gratuidad educativa. (Decreto 4807 de 2011). Gratuidad educativa para los estudiantes de educación preescolar, primaria, secundaria y media de las instituciones educativas estatales. 2011, 20, Diciembre.

ICBF (2014a). Aseguramiento a la calidad. *Informe del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar,* Bogotá D.C., Colombia. Mimeo.

ICBF (2014b). Guía para la transición de los niños y niñas desde los programas de atención a la primera infancia del ICBF al grado de transición. Recuperado de htpp://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/IntranetICBF/macroprocesos/misionales/primera-infancia/g/G8%20MO1%20MPM1%20Gu%C3%ADa%20de%20Transici%C3%B3n%20a%20la%20educaci%C3%B3n%20formal%20v1.pdf.

Icfes (2014). Contexto escolar y social del aprendizaje en Colombia. *Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación*, Bogotá D.C., Colombia. Mimeo.

Johnstone, D., B. y Marcucci, P. (2007). Worldwide Trends in Higher Education Finance: Cost-Sharing, Student Loans, and the Support of Academic Research. *UNESCO's Higher Education Commissioned Paper Series*. Recuperado de: https://www.kiva.org/cms/worldwide_trends_in_higher_education_finance.pdf

Ley General de Educación. (Ley 115 de 1993). *Ley general de educación*. 1994, 8, Febrero.

Maldonado-Carreño, C. y Votruba-Drzal, E. (2014). Children's Early Educational Experiences in Private Settings: Evidence from Bogotá, Colombia. *Universidad de los Andes y University of Pittsburgh*, Bogotá D.C., Colombia. *Mimeo*.

Meléndez, M. (2015). Eficiencias en el uso de los recursos del SGP para la educación. Informe Final de Investigación. *EconEstudio,* Bogotá D.C., Colombia. Mimeo.

Meléndez, M. (2016). ¿Cuánto cuesta un colegio que logre buenos resultados en las pruebas escolares? *EconEstudio,* Bogotá D.C., Colombia. Mimeo.

MEN (2015). OECD-Colombia education and skills accession policy review: Country background report. *Ministerio de Educación Nacional*. Mimeo.

MEN (2015). Proyecto de modernización de secretarías de educación. *Ministerio de Educación Nacional.* Recuperado de https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-119059_archivo_pdf2.pdf

OCDE y Banco Mundial. (2012). Evaluaciones de políticas nacionales de educación. La educación superior en Colombia. *Publicaciones OCDE.* Recuperado de https://www.oecd.org/countries/colombia/Evaluaciones%20de%20pol%C3%ADticas%20nacionales%20de%20Educaci%C3%B3n%20-%20La%20Educaci%C3%B3n%20superior%20en%20Colombia.pdf

OECD (2014), *OECD Territorial Reviews: Colombia 2014*, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264224551-en

OECD (2014). Education at a Glance 2014: OECD Indicators. *OECD Publishing*, París. http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en

OECD (2016a). Education in Colombia, OECD Publishing, París. http://dx.doi.org/10.1787/9789264250604-en

OECD (2016b). Education at a Glance 2016: OECD Indicators, *OECD Publishing*, París. http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en

OECD (2017). Education at a Glance 2017: OECD Indicators, *OECD Publishing*, París. http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en

Ome, A. (2013). El estatuto de profesionalización docente: una primera evaluación. *Cuadernos de Fedesarrollo*, 43. Recuperado de: http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/156

Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. (Ley 1420 de 2011). *Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2014-2018*. 2011, 15, Junio.

Prestación de los servicios de educación y salud. (Ley 715 de 2001). *Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (acto legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros*. 2001, 21, Diciembre.

Piñeros, L. J. (Agosto de 2016). El Sistema General de Participaciones como mecanismo de financiación de la educación básica en Colombia: Balance y perspectivas. En Piñeros, L. J. (Presidencia), *Presentación taller sobre SGP en educación*. Presentación llevada a cabo en la ciudad de Bogotá D.C. Bogotá D.C., Colombia.

Salazar, N., Mesa, C. y Correa C. (2016). Financiación de la educación superior a través del Icetex: Estimación de necesidades de recursos a futuro y propuestas de mecanismos de fondeo. *Reportes de investigación de Fedesarrollo.* Recuperado de: http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3303

Todos a aprender, cinco años transformando a las regiones. (22 de Octubre de 2017). *El Tiempo*. Recuperado de: http://www.eltiempo.com/vida/educacion/todos-a-aprender-cumple-cinco-anos-transformando-las-regiones-143640

Villar, L. y Salazar, N. (2016). Nuevamente a pensar en descentralización y en las transferencias territoriales, En Contraloría General de la Nación. (Ed.), *Economía Colombiana*. Bogotá D.C., Colombia: Contraloría General de la Nación. Recuperado de: http://www.contraloria.gov.co/documents/20181/640121/REC-347-Interactivo.pdf/d522c70c-61fb-47e7-821c-4a8ae96b2323

Capítulo 9

El gasto en subsidios a personas, hogares, empresas y productores

I. Introducción y definiciones

1. Un subsidio es una transferencia de recursos públicos que le otorga un beneficio económico a un individuo o a una empresa, persona natural o jurídica.

2. La forma más básica de subsidio es la transferencia directa de recursos mediante un pago monetario o en especie, con el sacrificio de ingresos del Gobierno —como cuando se concede una exención tributaria— o mediante el cierre de los faltantes de los subsidios cruzados de un segmento de la sociedad a otro. También se entregan subsidios a través del mercado: por ejemplo, cuando se adoptan decisiones políticas que aumentan artificialmente los precios (en estos casos los compradores asumen directamente el costo de los subsidios).

3. Muchos subsidios responden a una racionalidad económica o social y cumplen un propósito útil. Los subsidios que se entregan y la forma que toman preocupa a la ciudadanía al menos por dos razones: en primer lugar, dado que el presupuesto de los gobiernos es limitado, es importante garantizar que atiendan el interés público, que lleguen efectivamente a los ciudadanos a los que se quiere beneficiar y que tengan el efecto intencionado; en segundo lugar, porque los subsidios tienen efectos profundos y permanentes en la economía, la distribución del ingreso y el medio ambiente.

II. La racionalidad económica que sustenta la existencia de subsidios

4. En general, los mercados abiertos competitivos son la mejor manera de maximizar el bienestar de los consumidores y de aumentar el crecimiento económico. Esto es así porque la competencia (i) impulsa a los productores y a las firmas a mejorar su eficiencia interna y a reducir sus costos, lo que les permite ofrecerles a los consumidores bienes y servicios a precios más bajos; (ii) incentiva la adopción temprana de nuevas tecnologías para minimizar los costos; (iii) incentiva la inversión en innovación para mejorar la calidad de los productos o desarrollar unos nuevos que atiendan mejor las preferencias cambiantes de los consumidores; y (iv) reduce las

ineficiencias gerenciales: la presión de la competencia de otras firmas y de la potencial entrada de nuevas hacen que las firmas optimicen la organización de sus negocios. En el largo plazo, la mayor eficiencia de las firmas y el incentivo a la innovación, asociados con la competencia, generan tasas más altas de crecimiento de la productividad que resultan en crecimiento económico y mayor prosperidad.

5. La competencia en los mercados domésticos también refuerza la capacidad de los productores locales de competir en los mercados externos: hace más eficientes a los sectores exportadores y reduce el costo de los insumos que se producen localmente.

6. Sin embargo, los mercados no siempre funcionan de manera efectiva y por lo tanto el Gobierno tiene una función crucial: por una parte, establece el marco normativo y regulatorio en el que operan los mercados; por otra, el Gobierno interviene para influenciar los resultados del mercado cuando este tiene fallas que dificultan la acción de la competencia, o cuando considera necesario ajustar los resultados para el bien de algunos grupos de la sociedad.

7. El Gobierno tiene una función central en el establecimiento del marco básico que posibilita la existencia de mercados abiertos y competitivos. Es responsable de asegurar el imperio de la ley; de crear derechos de propiedad; de garantizar que se cumplan los contratos y de crear y consolidar las instituciones necesarias para el desempeño apropiado de los mercados, que incluyen un marco legal para la defensa de la competencia y la protección de los consumidores que gobierne la forma en que firmas e individuos se comportan cuando concurren al mercado. Más aún, el diseño de otras políticas debe respetar este marco legal, de modo que no se incentiven o faciliten comportamientos que puedan infringirlo.

8. Hay circunstancias que limitan la eficiencia de los mercados:

   i) Las externalidades: cuando se produce demasiado o muy poco de un bien o un servicio desde el punto de vista social.
   ii) Los bienes públicos: bienes que son no rivales (el consumo de una persona adicional es a costo nulo) y no excluyentes (no es posible excluir individuos adicionales de su consumo).
   iii) Los problemas de información: no hay suficiente información acerca de la calidad de los productos, o el acceso a ella no es fácil para los consumidores.
   iv) Las barreras a la entrada: los mercados son atendidos por muy pocos jugadores, y en equilibrio, el precio y la cantidad se alejan del óptimo social, siendo el caso extremo el del monopolio natural.

9. Por otra parte, muchas sociedades le dan importancia a la redistribución del ingreso. Es necesario ir más allá del objetivo de la eficiencia para entender las intervenciones del Gobierno que se dirigen a transferir recursos a los más pobres y que no están justificadas por fallas de mercado, sino por una concepción de lo que es justo y por la identificación de la equidad como un objetivo para la sociedad.

10. Hay un cuerpo sustancial de literatura económica que estudia la justificación y los mejores métodos de intervención en la búsqueda de la equidad o la justicia social. Una discusión central hace referencia a la existencia de dilemas (*trade-offs*) potenciales entre los objetivos de eficiencia y equidad cuando se decide la forma de intervenir. Como las intervenciones del Gobierno afectan los incentivos de quienes participan en el mercado, ese impacto potencial no puede ser ignorado, pues se correría el riesgo de crear distorsiones que en el largo plazo pueden ir en contra del objetivo mismo de esas intervenciones.

11. Dependiendo del objetivo que se persiga y de las particularidades de cada mercado, la intervención del Gobierno puede tomar distintas formas. Este puede intervenir en los mercados de manera directa, como proveedor o comprador de bienes y servicios al sector privado; o indirectamente, mediante regulaciones, impuestos o subsidios. Todas estas formas de intervención tienen en común que alteran las combinaciones de precio y cantidad que emergen en equilibrio en los mercados y, según la calidad de su diseño, pueden acercarlos al óptimo social del mercado competitivo o alejarlos de él.

12. No todas las formas de intervención sirven para lo mismo y algunas son más adecuadas que otras para atender objetivos particulares. El Cuadro 1 cruza las distintas formas de intervención con el objetivo de política al que estarían dirigidos. Por ejemplo, la provisión de bienes públicos usualmente justifica la participación directa del Gobierno en los mercados, ya sea como proveedor directo o como financiador del sector privado, cuando entrega recursos públicos mediante un proceso de competencia (en este caso, el Gobierno actúa como comprador del bien público que pone al servicio de la sociedad).

Cuadro 1
Formas de intervención y objetivos de política pública

		Solución de fallas de mercado					Redistribución de ingreso
		Externalidades		Bienes públicos	Problemas de información	Barreras a la entrada	
		Negativas	Positivas				
Participación directa	Provisión directa		X	X		X	
	Compra directa			X		X	
Participación indirecta en los mercados	Regulación	X			X	X	
	Impuestos	X					X
	Subsidios		X				X

13. Un subsidio es la forma de intervención adecuada cuando se está en presencia de una falla de mercado o *externalidad positiva*: esto ocurre cuando se deja al mercado por su cuenta y se da lugar, en equilibrio, a una cantidad insuficiente de un bien o de un servicio desde el punto de vista social. Ejemplos típicos de mercados en los que hay externalidades positivas son los de educación, salud e innovación tecnológica. También es la forma de intervención adecuada cuando la sociedad quiere transferir recursos hacia los más pobres (personas, comunidades o territorios), porque se tiene una concepción de lo que es justo y porque la equidad es un objetivo de la sociedad.

III. El gasto en subsidios: elementos básicos del diagnóstico

14. En Colombia es difícil identificar el gasto que se destina a la entrega de subsidios. Existe un inventario elaborado en el año 2016 a partir de los registros de cada una de las entidades ejecutoras del Gobierno Nacional sobre su oferta de programas y de información suministrada por el Departamento Nacional de Planeación y validada contra los registros de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.[1]

1 La elaboración de este inventario, así como la propuesta inicial de unos lineamientos para ordenar la entrega de subsidios en Colombia, fue contratada por el DNP con Econestudio en el año 2015. Los informes de esa consultoría estuvieron al servicio de la Comisión de Gasto Público.

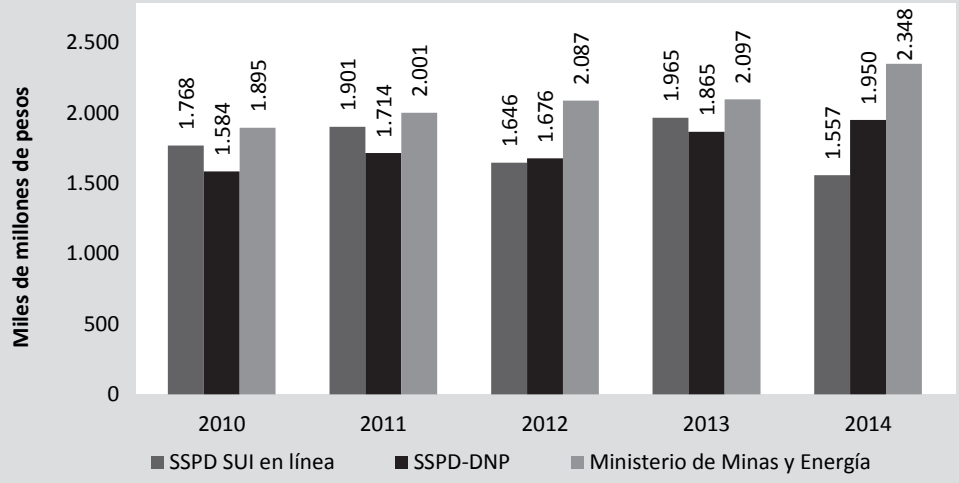
15. **La manera como se registra el gasto difiere entre entidades y, en general, en la contabilidad que estas llevan del Gobierno no es sencillo identificar el gasto relacionado con cada programa ni discriminar lo que es un subsidio de otros tipos de gasto (por ejemplo, gastos de operación y administración del programa)**. La información disponible, por tanto, dificulta en grado sumo la tarea de conocer con precisión el monto de gasto que el Gobierno Nacional destina al rubro de subsidios, definidos como la contribución financiera del Gobierno a hogares/personas o productores/empresas. Ver ejemplos de este problema en el Recuadro 1.

Recuadro 1. Diferencias en el registro del gasto

Ejemplo 1: Subsidios a los servicios públicos domiciliarios de energía.

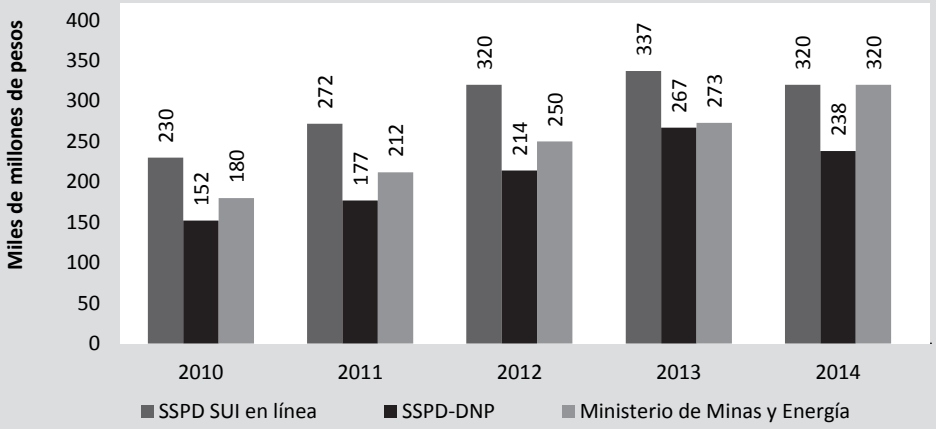
En el año 2014, el costo agregado de los subsidios al consumo de energía eléctrica fue de 2.4 billones de pesos y el de los subsidios al consumo de gas natural fue de 320.000 millones de pesos. Los datos obtenidos del Sistema Único de Información de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), entidad a la que reportan directamente las empresas del sector, no coinciden con los registros del Ministerio de Minas y Energía. Tampoco coinciden con los números que le reporta la SSPD al Departamento Nacional de Planeación. Ver los gráficos 1 y 2.

Gráfico 1
Subsidios al consumo de energía eléctrica - 2010-2014



Fuente: Econestudio (2016a), con base en la información pública de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), y la suministrada por el DNP y el Ministerio de Minas y Energía.

Gráfico 2
Subsidios al consumo de gas natural - 2010-2014



Fuente: Econestudio (2016a), con base en la información pública de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), y en la suministrada por el DNP y el Ministerio de Minas y Energía.

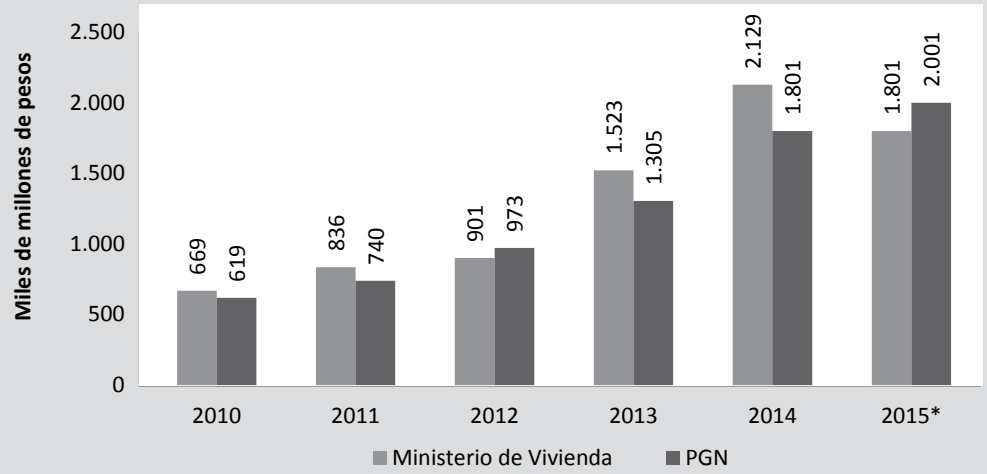
Ejemplo 2: Subsidios a la vivienda (monetarios y en especie)

El gráfico 3 muestra la evolución del gasto en estos subsidios, según los reportes del Ministerio de Vivienda y de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda. La coincidencia de la información no es perfecta. El modo de registro de la entidad ejecutora es distinto que el del Presupuesto General de la Nación (PGN) y esto, con pocas excepciones, hace imposible la identificación de cada programa en los registros de ejecución presupuestal del Ministerio de Hacienda. El total reportado como PGN es el resultado de la suma de cinco partidas: subsidio familiar de vivienda, subsidio de vivienda desplazados, vivienda urbana, subsidio de vivienda Red Unidos y coberturas de créditos hipotecarios – con cargo al Fondo de Estabilización de Cartera Hipotecaria FRECH. Estas categorías de clasificación no coinciden con las que utiliza el Ministerio de Vivienda.

Ejemplo 3: Programas para mitigar la pobreza
En este caso hay inconsistencias entre los datos que maneja la entidad ejecutora del gasto (Departamento de Prosperidad Social, DPS) y los registros de ejecución presupuestal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El Cuadro 2 muestra algunas de las más notables.

A partir de estos registros, además, no hay manera de establecer qué proporción de este gasto llega a los hogares y qué proporción va a financiar la administración y la operación de los programas.

Gráfico 3
Subsidios a la vivienda
2010-2015



Fuente: Econestudio (2016a), con base en la información suministrada por la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Vivienda.

Cuadro 2
Inconsistencias de registro en los programas para mitigar la pobreza datos en (millones de pesos)

Nombre del programa	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
Familias en Acción (PGN)	1.895.814	1.295.848	1.255.483	1.300.983	2.469.522	2.265.090
Familias en Acción (DPS)	1.828.326	1.437.729	1.186.062	1.912.847	2.029.013	2.055.674
Red Unidos (PGN)	102.690	180.000	236.000	189.011		
Red Unidos (DPS)	59.259	159.500	309.844	273.531	223.609	211.289
Red de Seguridad Alimentaria (PGN)	161.606	166.367	123.736	219.734	262.199	309.267
Red de Seguridad Alimentaria (DPS)	12.000	12.000	13.000	49.177	90.000	90.248

Fuente: Econestudio (2016b), con base en la información suministrada por el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) y la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

16. El número y la identidad de los beneficiarios de cada tipo de transferencia no siempre está disponible, y **con base en los registros administrativos no es posible establecer si a un hogar, a una persona o a una empresa o productor le llega más de un tipo de subsidio, y en total qué proporción de su ingreso tiene origen en recursos públicos**.

17. Por lo pronto, en el caso de las personas y de los hogares, a este tipo de información solo es posible aproximarse mediante el análisis de incidencia del gasto con base en encuestas de hogares. En el caso de las empresas, no hay forma de acceder a la información a partir de los datos disponibles.

18. **El gasto está fragmentado en una multiplicidad de programas, la mayoría de los cuales captura una proporción muy pequeña del presupuesto.** Ver un ejemplo en el Recuadro 2.

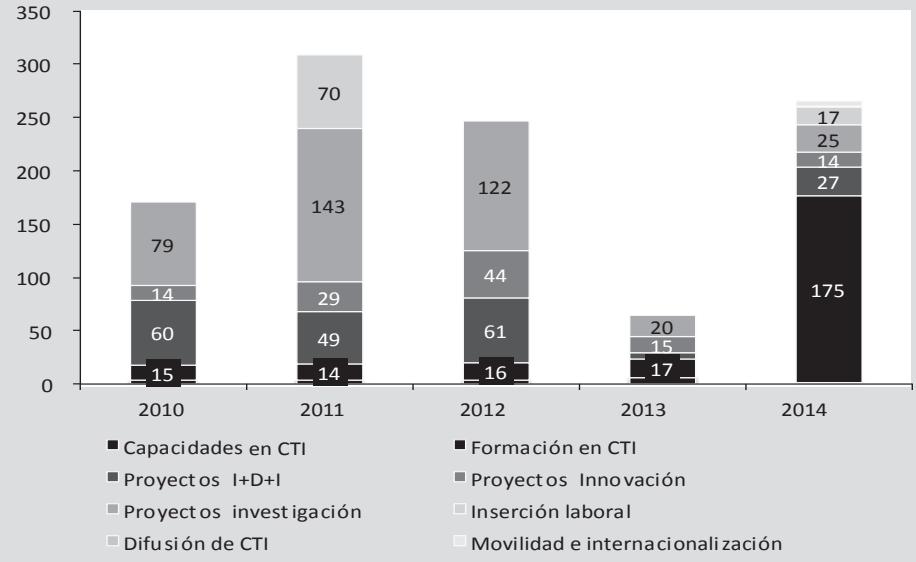
Recuadro 2. Fragmentación del gasto en múltiples programas

Ejemplo 1: Los programas de Colciencias

La oferta de programas de Colciencias es prolífica y cambia de año a año. Esto dificulta hacerle seguimiento al gasto, y sin duda, también, evaluarlo adecuadamente. En el mejor de los casos, las evaluaciones de programas específicos se vuelven obsoletas rápidamente, porque aquellos desaparecen. Para hacerles seguimiento en el tiempo y eventualmente evaluarlos, la alternativa es tratar los distintos programas como parte de grandes categorías. Esto es lo que en la práctica hace la entidad. El gráfico 4 muestra el gasto que hizo Colciencias para impulsar el desarrollo y la innovación tecnológica entre 2010 y 2014, por esas grandes categorías. Los subsidios que entregó Colciencias en 2014 suman 265.3 mil millones de pesos de ese año, lo que equivale a aproximadamente el 0.04% del PIB. Los recursos que el país destina a este propósito son, además, altamente volátiles.[2]

2 Estos números corresponden a los programas cuyo único objetivo es beneficiar a los productores o a las firmas. No incluyen aquellos que se destinan a los gobiernos territoriales, que con frecuencia apoyan la modernización tecnológica de estos últimos más que del sector privado —los recursos que Colciencias clasifica en la categoría regionalización—. Como se asume que el objetivo de los recursos que se destinan a la formación de investigadores es el desarrollo productivo, estos sí se incluyen en este cálculo.

Gráfico 4.
Subsidios entregados por Colciencias, por grandes categorías
(Miles de millones de pesos)



Fuente: Colciencias.

La dispersión del gasto en un gran número de programas contrasta con las prácticas de los países desarrollados, en los que el gasto que tiene un propósito específico se concentra en una oferta reducida de programas bien evaluados y altamente efectivos.

Ejemplo 2: Los programas de Innpulsa

Innpulsa es una entidad adscrita al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, que nace como instrumento del Estado para impulsar la formación de empresas. En 2014, esta entidad ejecutó subsidios por un valor total de 60.2 mil millones de pesos. Siguiendo el modelo de Colciencias, Innpulsa diseminó su presupuesto en un número amplio de programas (ver Cuadro 3).

Cuadro 3.
Los programas de Innpulsa que involucran subsidios (Millones de pesos)

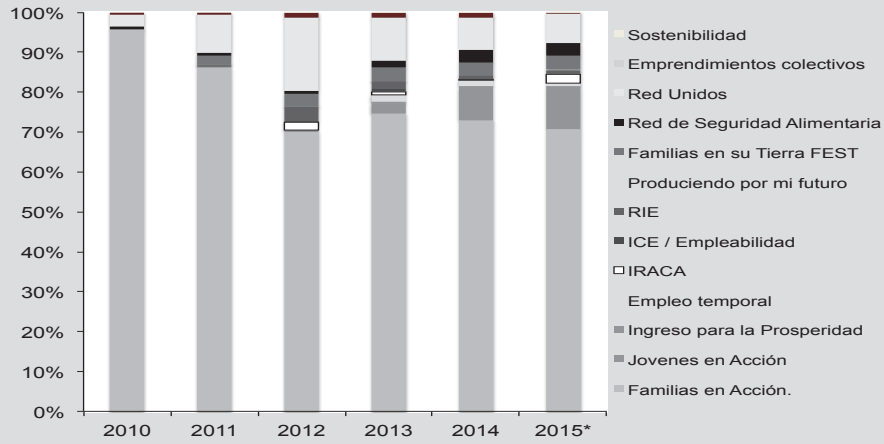
Programa	2010	2011	2012	2013	2014
Emprendimientos dinámicos innovadores	0	0	9.801	5.902	0
Apoyo a proyectos para servicios empresariales	0	0	722	0	0
Aceleración e incubación para emprendimientos dinámicos innovadores	0	0	0	5.387	6.544
Apoyo a proyectos de las industrias culturales y creativas	0	0	0	597	932
Gestores creadores de nuevos fondos de capital privado	0	0	0	2.785	0
Convocatoria nacional para el apoyo a encadenamientos productivos	0	0	12.075	8.021	1.442
Apoyo a proyectos en transferencia y comercialización de tecnología	0	0	0	9.109	2.021
Fortalecimiento en ideación y estructuración de proyectos	0	0	0	8.509	0
Fortalecimiento de las comisiones regionales de competitividad	0	0	0	5.663	895
Convocatoria nacional para el apoyo a la implementación de aplicaciones basadas en internet, que mejoren la conectividad de las MiPymes colombianas	0	0	27.996	0	28.558
Convocatoria nacional de proyectos de innovación empresarial	0	0	6.702	11.518	1.357
Premio a la innovación tecnológica empresarial para las MiPymes Innova	710	535	960	0	0
Programa MassChallenge	0	0	364	647	350
Capital en edad temprana	0	0	0	0	11.946
Capital semilla para bioempresas	0	0	0	0	5.098
Programa de alistamiento financiero a empresas en etapa temprana y sensibilización bancaria	0	0	0	0	500
Talleres prácticos para el desarrollo de negocios	0	0	0	0	600
Fortalecimiento institucional al emprendimiento dinámico innovador	0	0	3.525	149	0
Fortalecimiento de capacidades en prestación de servicios de pruebas empresariales	0	0	1.206	0	0
Formación en desarrollo de negocios de base tecnológica	0	0	155	233	0
Programa Rutas Competitivas	0	0	6.757	3.788	0
Subtotal	**710**	**535**	**70.262**	**62.309**	**60.243**
Como % del PIB	**0.000**	**0.000**	**0.011**	**0.009**	**0.008**

Fuente: Econestudio (2016b), con base en la información suministrada por Innpulsa.

Ejemplo 3: Los programas del DPS para mitigar la pobreza

Las intervenciones del DPS pueden clasificarse en dos grandes categorías: la de las transferencias dirigidas a complementar el ingreso de los hogares, y las dirigidas a apoyar la generación de ingresos a hogares o individuos. El gráfico 5 muestra la distribución del gasto entre programas. La mayor parte tiene que ver con el programa bandera de transferencias condicionadas Familias en Acción. En relación con los recursos que concentran, algunos de los programas de la entidad son muy pequeños.

Gráfico 5.
Los programas del DPS (Composición, %)



Fuente: Econestudio (2016a), con base en la información suministrada por el Departamento para la Prosperidad Social (DPS).

19. **Es frecuente que el gasto en los subsidios que tienen el mismo propósito esté en cabeza de más de una entidad responsable**, lo que da lugar a duplicidades e ineficiencias. También a través del Sena, por ejemplo, se dedican recursos para impulsar la innovación tecnológica y el emprendimiento. El presupuesto que se destinó en el año 2014 a los programas que comparten estos fines (86.5 mil millones de pesos) fue equivalente a más o menos un tercio del presupuesto de Colciencias y es un 40% más alto que el presupuesto total de Innpulsa en ese mismo año[3] (Cuadro 4).

3 En el 2014, los presupuestos de Colciencias e Innpulsa fueron de 265.3 y 60.2 mil millones de pesos, respectivamente.

Cuadro 4
Programas del Sena para productores y empresas (Millones de pesos)

Programa	2010	2011	2012	2013	2014
Asistencia técnica o extensionismo tecnológico	0	0	2.230	720	0
Fomento de la innovación y desarrollo tecnológico en las empresas	7.099	12.838	14.892	0	12.749
Programa RED - Tecnoparque	9.000	9.270	12.500	2.507	14.000
Programa Corredores Tecnológicos	1.655	0	10.000	0	0
Iniciativas empresariales del fondo Emprender	46.157	89.646	38.739	43.617	0
Jovenes Rurales Emprendedores	59.503	61.800	65.083	58.035	59.776
Yo Creo	0	0	0	200	0
Subtotal	**123.414**	**173.554**	**143.444**	**105.079**	**86.525**
como % del PIB	**0.02**	**0.03**	**0.02**	**0.01**	**0.01**

Fuente: Econestudio (2016b), con base en la información suministrada por el Departamento Nacional de Planeación.

20. Solo unos **pocos programas que involucran subsidios han sido evaluados de una manera rigurosa para establecer su impacto**. Entre los subsidios dirigidos a personas y hogares, los más notables son el programa de transferencias monetarias condicionadas Familias en Acción y el programa Jóvenes en Acción (primera etapa, que correspondía a un programa de formación para el trabajo). Por otra parte, **los resultados de las evaluaciones de estos programas no siempre se han tenido en cuenta al hacerles modificaciones o decidir sobre su permanencia**. Por ejemplo, aun cuando la evaluación de Familias en Acción señalaba que solo había sido efectivo para lograr los objetivos que se habían propuesto en las zonas rurales, se extendió a las zonas urbanas. Y está también el ejemplo de Jóvenes en Acción que, a pesar de que en su primera versión había sido muy bien evaluado, se modificó por completo.

21. Sobre el impacto de los subsidios a las empresas y a los productores hay artículos académicos que han analizado la incidencia de los recursos de cofinanciación de Colciencias en el impulso de actividades de innovación (Crespi, Garone, Maffioli y Meléndez, 2015), y el incentivo tributario a la inversión en activos fijos (Galindo y Meléndez, 2010). El primero encuentra en el programa efectos positivos que podrían servir para concentrar recursos en él. El segundo, que no encuentra un efecto positivo del incentivo para impulsar la inversión, le sirvió al Gobierno de argumento para desmontar el subsidio-incentivo.

22. **La lógica de los subsidios a las personas y a los hogares,** en los que se concentra este documento, **debe ser predominantemente redistributiva y con frecuencia ignora el efecto potencial de estas transferencias de recursos en otras decisiones que toman las personas (de participación en el mercado laboral, educación, fecundidad, matrimonio, vivienda, etcétera)**. Hay evidencia empírica, por ejemplo, de que el subsidio al aseguramiento en salud desestimula la participación en el mercado laboral formal (Camacho, Conover y Hoyos, 2014) y de que las transferencias condicionadas que se entregan a través de Familias en Acción afectan las decisiones de fecundidad de los individuos (González, 2011).

23. **Los subsidios a las personas y a los hogares, a pesar de su intención redistributiva, suelen filtrarse hacia la población que no es pobre.** En el 2014, por ejemplo, el 30% de los subsidios al consumo de servicios públicos domiciliarios, el 22.4% de los subsidios a la vivienda y el 48.3% del subsidio familiar a trabajadores, que se entrega a través de las cajas de compensación familiar, fueron a la clase media, como lo ilustra el Cuadro 5.[4]

Cuadro 5
Filtración de subsidios a no pobres (2014)

Programa	Porcentaje de beneficios que va a cada grupo de ingresos					
	Miseria	Pobres extremos	Pobres moderados	Población vulnerable	Clase media	Ricos
Familias en Acción	18.7	24.5	24.3	27.4	4.9	0.3
Subsidio familiar a trabajadores (CCF)	0.0	0.0	2.3	49.3	48.3	0.1
Otras transferencias directas	4.0	5.8	7.3	43.2	39.7	0.0
Subsidios a servicios públicos domiciliarios	5.4	9.6	14.7	38.5	30.2	1.6
Vivienda	5.4	18.2	5.9	48.1	22.4	0.0
Participación sobre los ingresos	0.4	1.8	4.3	20.7	45.8	27.1
Participación sobre la población	5.9	10.9	15.4	36.9	28.1	2.9

Fuente: Harker, Lustig, Martínez y Meléndez (2016). Cálculos con base en la Encuesta de Calidad de Vida de 2014. "Otras transferencias directas" se refiere a aquellas registradas sin desagregar por tipo de transferencia en la encuesta.

4 Este cuadro utiliza las definiciones propuestas por el Banco Mundial, de acuerdo con las cuales la población se clasifica según su ingreso per cápita por día, expresado en dólares PPP. Según estas definiciones, se considera en la miseria al que vive con menos de 1.25 dólares PPP por día, pobre extremo al que vive con un ingreso entre 1.25 y 2.5 dólares PPP por día, pobre moderado al que vive con un ingreso entre 2.5 y 4 dólares PPP por día, vulnerable al que vive con un ingreso entre 4 y 10 dólares PPP por día, clase media al que vive con un ingreso entre 10 y 50 dólares PPP por día, y rico al que vive con un ingreso superior a 50 dólares PPP por día.

24. **La lógica del diseño actual de los subsidios a los productores o a las empresas** (identificados por el Departamento Nacional de Planeación como subsidios productivos) **es mixta: a) en ocasiones responde correctamente a la identificación de una externalidad positiva:** es el caso de los subsidios que impulsan la innovación tecnológica en las empresas; **b) otras veces utiliza subsidios que resuelven problemas para cuya solución existen otras herramientas más costoefectivas;** es el caso de los subsidios a las tasas de interés, que no son la herramienta de intervención óptima cuando el acceso al crédito se ve limitado por problemas de información asimétrica, que limitan el grado en el que algunas iniciativas empresariales son financiables a través de la banca privada; las líneas de crédito de segundo piso de Bancóldex son una herramienta mucho más adecuada para que fluya el crédito; **c) en algunas oportunidades responde a una lógica que no tiene que ver con fallas de mercado,** sino más bien con presiones de grupos políticos y económicos**.** Por ejemplo, cuando se subsidia una cobertura de aseguramiento a una empresa grande que podría asegurar su actividad en el mercado y que tiene influencia para obtener rentas con ayudas del Estado.

25. El Cuadro 6 muestra el gasto asociado con subsidios dirigidos a personas u hogares entre 2010 y 2014. Sin contar lo que corresponde a los sectores de educación, formación para el trabajo, salud y pensiones, que se aborda en detalle en otros capítulos, en 2014 el costo de los subsidios dirigidos a individuos u hogares fue del orden de 10 billones de pesos, un monto equivalente a un 1.6% del PIB. Sumando lo que corresponde a estos sectores, el monto es mucho más alto: 9.2% del PIB.[5]

5 Esta es una cota baja del valor de los subsidios por dos razones: (1) es posible que haya subsidios que se hayan quedado por fuera del radar de este trabajo; y (2) hay subsidios que deliberadamente no se han cuantificado por la complejidad que representa aproximarse a ellos, como algunas de las exenciones y deducciones que se aplican al impuesto de renta personal (por ejemplo, la exención del impuesto de renta al ahorro en las cuentas AFP). El inventario detallado de estos subsidios se encuentra en Econestudio (2016a).

Cuadro 6
Gasto asociado con los subsidios a personas y hogares (En millones de pesos)

Grandes categorías de subsidio	2010	2011	2012	2013	2014
Vivienda	669.212	836.281	901.216	1.523.454	2.129.496
Energía	2.241.894	2.379.055	2.797.583	2.856.728	3.040.167
Acueducto, alcantarillado y aseo	865.863	948.921	1.459.512	1.019.695	1.116.135
Comunicaciones	476.386	473.305	491.874	700.245	818.01
Mitigación a la pobreza	1.934.244	1.687.337	1.825.751	2.564.103	2.780.166
Otros trabajadores formales	1.087.035	1.178.339	1.428.257	1.350.581	2.076.944
Subtotal	**7.274.634**	**7.503.237**	**8.904.194**	**10.014.806**	**11.960.918**
como % del PIB	**1.3**	**1.2**	**1.3**	**1.4**	**1.6**
Otros					
Atención a la primera infancia	1.173.931	1.338.262	1.962.890	2.463.719	2.731.000
Educación básica, media y secundaria	13.657.065	14.563.131	15.634.036	16.590.383	17.367.034
Educación superior universitaria	2.545.837	2.412.445	2.757.491	3.050.333	3.580.458
Formación para el trabajo	1.413.974	1.446.903	1.478.042	1.767.327	1.640.809
Salud	7.653.475	7.410.629	10.610.047	13.314.870	14.198.448
Pensiones*	15.755.561	16.225.733	16.765.695	17.341.384	17.748.516
Subtotal	**42.199.843**	**43.397.103**	**49.208.201**	**54.528.017**	**57.266.266**
como % del PIB	**7.7**	**7.0**	**7.4**	**7.7**	**7.6**
Gran total	**49.474.478**	**50.900.340**	**58.112.395**	**64.542.822**	**69.227.184**
Como % del PIB	**9.1**	**8.2**	**8.7**	**9.1**	**9.2**

*El dato reportado para pensiones es el subsidio neto calculado por Mónica Uribe y Loredana Helmsdorff para el DNP, como la diferencia entre la rentabilidad de lo aportado, a partir de un supuesto de rentabilidad justa, y lo que efectivamente se paga al pensionado en Colombia. Fuente: Econestudio (2016a), con base en datos de fuentes oficiales varias.

26. El Cuadro 7 muestra el gasto asociado con los subsidios dirigidos a productores o empresas entre 2010 y 2014. En 2014, el costo total de estos subsidios fue del orden de 5.3 billones de pesos, equivalente al 0.7% del PIB. A este monto deben sumarse: (1) los programas que involucran transferencias, para los que no hay información disponible (las carteras administradas y las coberturas cambiarias de Finagro, y los subsidios

implícitos en los créditos subsidiados del Banco Agrario); (2) los subsidios no identificados; y (3) los subsidios que no se han cuantificado por la complejidad que representa aproximarse a ellos (la exención del IVA y de otros tributos que se aplica a algunos productos o empresas, los subsidios del Plan Vallejo o los subsidios implícitos en las políticas que elevan o reducen artificialmente el precio de algunos productos).[6]

Cuadro 7
Gasto asociado con los subsidios a productores o empresas
(Millones de pesos)

Entidad ejecutora	2010	2011	2012	2013	2014
Colciencias	171.174	309.082	246.646	64.292	265.324
Innpulsa	710	535	70.262	62.309	60.243
ProColombia	100.000	100.000	125.000	128.235	132.082
Finagro	457.544	629.790	736.624	772.164	539.381
Banco Agrario	1.010	508	3.019	818	237
Dian. Ministerio de Hacienda y Crédito Público	5.711.665	3.371.895	3.949.629	3.776.378	4.075.503
Sena	123.414	173.554	143.444	105.079	86.525
MinTIC	7.610	2.000	19.550	37.008	147.662
Total*	**6.573.128**	**4.587.364**	**5.294.175**	**4.946.283**	**5.306.957**
Como % del PIB	**1.21**	**0.74**	**0.80**	**0.70**	**0.70**

Fuente: Econestudio (2016b), con base en datos de fuentes oficiales varias.

27. Por su forma de financiación, algunos subsidios aparecen adecuadamente contabilizados dentro del gasto público (Familias en Acción), y otros se contabilizan parcialmente o no se contabilizan. Ejemplo de estos últimos son los que se financian parcialmente con subsidios cruzados (como los subsidios al consumo de los servicios públicos domiciliarios), con exenciones y descuentos a las tasas de tributación (los que se entregan a través de la Dian) o con mecanismos cuasifiscales especiales, tales como las inversiones forzosas del sector financiero en Finagro o los aportes parafiscales sobre la nómina para la financiación parcial del Sena y del ICBF, y el subsidio familiar que se da a través de las cajas de compensación familiar. Todos tienen mucho en común, pero la eliminación de los que no son contabilizados como gasto público puede tener implicaciones diferentes en el desbalance fiscal. Reducir el gasto tributario de la Dian (exenciones) permitiría achicar ese desbalance por la vía de los ingresos. En los casos de subsidios cruzados o de inversiones forzosas, la eliminación del gasto suele ir de la mano con la eliminación de su fuente de fondeo, por lo cual no afectaría el desbalance fiscal.

6 El inventario detallado de estos subsidios se puede consultar en Econestudio (2016b).

28. Actualmente cursa en el Congreso de la República el proyecto de Ley 186 de 2016, que tiene por objeto "regular la política de gasto público en subsidios, y expedir normas orgánicas presupuestales y de procedimiento para su aprobación, con la finalidad de establecer las reglas básicas por las cuales debe regirse cualquier subsidio financiado en todo o en parte con recursos del presupuesto nacional". Este proyecto de ley guarda afinidad con los principios de diseño y con los elementos básicos del diagnóstico que se discuten en este capítulo. Para mejorar la calidad del gasto público, tiene sentido reglamentar el proceso que debe preceder a toda decisión que transfiera recursos públicos a agentes privados, y asignar a una agencia del Estado la responsabilidad de validar que ese proceso se haya surtido de manera efectiva. También tiene sentido obligar a la interoperabilidad de los registros administrativos del Estado, que contribuirá a una mayor transparencia del gasto público y a una mejor articulación entre los distintos programas, y facilitará el monitoreo y el control del gasto y la evaluación del impacto de los subsidios.

29. Sin embargo, el proyecto de ley tiene características que pueden hacerla inconveniente:[7] i) si bien trata de ordenar la creación de subsidios e introducir mecanismos técnicos, se crean procesos engorrosos y más detallados de lo que corresponde a la ley; estos pueden provocar conflictos interinstitucionales en el seno del Gobierno y se puede interpretar que el cumplimiento de esos procesos legitima subsidios, aun si ellos no son acordes con las prioridades de política del Gobierno; ii) el Artículo 12 modifica el mecanismo de focalización de los subsidios a los servicios públicos domiciliarios que establece la Ley 142 de 1994, lo cual puede ser justificable, pero debe darse en el marco de una discusión más amplia; y iii) el Artículo 15 crea un nuevo subsidio para el sector empresarial, lo cual desconoce los principios y procedimientos que establece el mismo proyecto de ley y, por lo mismo, es a todas luces injustificable.

IV. Recomendaciones de política

30. Con base en el diagnóstico sobre el gasto en subsidios a las personas y empresas, diferentes a salud, educación y pensiones, que se tratan con detalle en otros capítulos del documento, la Comisión hace las siguientes recomendaciones:

A. Evaluación

31. Establecer un proceso estandarizado que debe ser aprobado por el Conpes para diseñar, evaluar y entregar los recursos de subsidio, que garantice que: (1) el subsidio tenga la justificación económica adecuada; (2) la intervención sea costoefectiva; (3) el subsidio no produzca un efecto indeseado en el comportamiento de los individuos o empresas. Esto incluye la creación del mecanismo por el cual un beneficiario

7 Fedesarrollo planteó algunas inquietudes sobre este proyecto de ley en *Tendencia Económica* No. 180, octubre 2017.

accede a un subsidio y deja de recibirlo.[8] Este es el origen del proyecto de ley, pero no es claro que cumpla adecuadamente con los propósitos. Si este proyecto sigue su curso, deben tenerse en cuenta las inquietudes mencionadas en la parte final de la sección de diagnóstico.

32. Someter a revisión los programas que implican subsidios que se entregan actualmente, utilizando los principios recomendados, y eliminar aquellos que no cumplen con las condiciones básicas de calidad desde el punto de vista de su diseño, comenzando por aquellos que concentran una mayor proporción de recursos. Se sugiere someter a esta revisión, de manera prioritaria, a los subsidios que se entregan a través de las exenciones tributarias al impuesto corporativo de renta, los subsidios a las pensiones (que se abordan en detalle en el Capítulo 7) y los subsidios a los productores agrícolas que se entregan a través de Finagro (el ICR, los créditos subsidiados, entre otros).

33. Someter los programas que concentran la mayor parte del gasto a una evaluación de impacto rigurosa, y basar los ajustes o modificaciones que se hagan a estos programas en los resultados de esas evaluaciones. Esto exige que se cree un procedimiento para la discusión abierta y la validación de las evaluaciones de impacto que contrate el Gobierno. Aquellos programas cuya evaluación establezca que no han cumplido con su objetivo, deben ser excluidos del presupuesto del periodo siguiente o marchitados en las vigencias presupuestales posteriores (cuando se trate de programas frente a los que el Estado haya adquirido compromisos de carácter plurianual).

B. Consolidación y focalización

34. Concentrar los recursos disponibles en unos pocos programas bien evaluados, ya sea para combatir la pobreza o para aumentar la productividad y competitividad de productores y empresas. La fragmentación en una multiplicidad de programas atenta contra la efectividad del gasto, no solo porque dificulta su seguimiento y evaluación, sino también porque supone una mayor capacidad operativa y de gestión de los agentes del Estado de la que en realidad se tiene.

35. Integrar los programas que involucran subsidios con el mismo objetivo en cabeza de una sola entidad, con el fin de evitar duplicidades y facilitar la trazabilidad del gasto y la evaluación de los programas.

8 En el Anexo, al final del capítulo, se incluye una propuesta detallada.

36. Revisar y unificar los mecanismos de focalización en un mecanismo único, de manera que cumpla con al menos dos de los principios de diseño que sugieren las buenas prácticas internacionales: (1) identificar el nivel de pobreza de los hogares mediante la respuesta a encuestas de medios de vida por autoselección (es decir, no universales, sino solo para aquellos que deseen ser calificados); y (2) elegibilidad para ser objeto de los subsidios que el Estado dirige a personas y hogares por un periodo finito de tiempo, pero renovable. El nuevo mecanismo debe establecer, además, los puntajes para ubicar a los hogares en máximo cuatro categorías según su nivel de pobreza (miseria, pobreza extrema, pobreza, y vulnerabilidad a la pobreza), de modo que se estandarice el puntaje que hace elegibles a los beneficiarios potenciales.

C. Información

37. Organizar la manera como se contabiliza el gasto, de modo que (1) la identificación de lo que se destina a subsidios en las cuentas públicas sea sencilla; (2) las entidades ejecutoras, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, lleven las cuentas de la misma forma y sus números coincidan. Esto iría en línea con lo que se recomienda en el Capítulo 2 de presupuesto.

38. Desarrollar un sistema de registro administrativo que permita conocer el monto de subsidio que recibe periódicamente cada beneficiario (individuo o empresa), el total y por programa. Esto permitiría, adicionalmente, determinar en forma expedita el número de beneficiarios de cada programa. Esto debe desarrollarse al menos en el orden nacional, pero idealmente debería incluir los subsidios que se entregan a través de los gobiernos subnacionales.

39. Si el proyecto de Ley 186 de 2016 (ley de subsidios) sigue su curso, se recomienda atender las inquietudes mencionadas en la parte final de la sección de diagnóstico de este capítulo.

Referencias

Camacho, A., Conover, E., y Hoyos, A. (2013). Effects of Colombia's social protection system on workers' choice between formal and informal employment. *The World Bank Economic Review*, *28*(3), 446-466.

Casas, C., Medina, P. y Meléndez, M. (2004). Subsidios al consumo de los servicios públicos en Colombia. ¿Hacia dónde nos movemos? Coyuntura Social. Fedesarrollo, 1-79. Recuperado de: http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/1033

Castro, E. (2013). *El estrato de la vivienda: ¿Mecanismo de manipulación política?* (Tesis de maestría) Universidad de los Andes. Bogotá D.C., Colombia.

Crespi, G., Garone, L. F., Maffioli, A., y Melendez, M. (2015). Long-term productivity effects of public support to innovation in Colombia. *Emerging Markets Finance and Trade*, *51*(1), 48-64.

Galindo, A. J., y Meléndez, M. (2010). Corporate tax stimulus and investment in Colombia. Documento de trabajo Banco Interamericano de Desarrollo. 173. Recuperado de: https://publications.iadb.org/handle/11319/1716?locale-attribute=en&locale-attribute=es&scope=123456789/12&thumbnail=false&rpp=5&page=0&group_by=none&etal=0&filtertype_0=author&filter_0=Galindo%252C+Arturo&filter_relational_operator_0=equals

González, A. M. (2011). *Evaluando el impacto de las transferencias condicionales de dinero de Familias en Acción sobre las decisiones de fecundidad* (Tesis maestría PEG). Universidad de los Andes, Bogotá D.C., Colombia.

Econestudio (2016a). *Inventario de subsidios a personas y hogares*. Informe de consultoría contratada por el Departamento Nacional de Planeación.

Econestudio (2016b). *Inventario de subsidios a productores y empresas*. Informe de consultoría contratada por el Departamento Nacional de Planeación.

Anexo: Propuesta para revisar y ordenar la entrega de subsidios

En presencia de una restricción presupuestal, todas las decisiones de gasto implican *trade-offs*. El Gobierno debe estructurar su gasto de modo que cada peso tenga aproximadamente el mismo retorno para la sociedad. Los subsidios desordenan este balance.

Al decidir sobre un subsidio, siempre debe plantearse la pregunta de si el mismo dinero podría representar un mayor beneficio para la sociedad usándolo de otro modo. Para esto se proponen los siguientes pasos.

Paso 1: Establecer si el subsidio tiene una justificación económica adecuada

Toda política o programa que implique una transferencia de recursos del Gobierno a individuos, hogares o firmas, debe estar justificada por la existencia de una externalidad positiva o por el objetivo expreso de redistribuir recursos hacia grupos en desventaja. Los subsidios, en general, no son el instrumento óptimo para resolver otras fallas de mercado y, cuando se entregan por razones distintas, usualmente traen consigo costos en eficiencia y bienestar.

El primer filtro para cualquier subsidio es, entonces, preguntarse por el objetivo que lo justifica, y así descartar de entrada las propuestas que no tengan una justificación económica adecuada.

Paso 2: Establecer si el subsidio es una intervención costoefectiva

Tanto si se trata de un subsidio que busca enfrentar una externalidad positiva, como si se trata de uno con miras a redistribuir el ingreso de la sociedad hacia los grupos más vulnerables, **es necesario establecer su relación costo beneficio antes de adoptarlo como una política del Gobierno.** Esto exige el conocimiento del mercado en el que se interviene.

La valoración del costo de un subsidio debe indagar cuál es el valor necesario para mover en la dirección deseada a los productores, o a los consumidores, o a ambos. Esto exige conocer las elasticidades precio de la oferta y de la demanda del mercado en el que se interviene. No debe autorizarse nunca un subsidio sin un conocimiento básico del mercado que afectará. Por ejemplo, si el objetivo de una transferencia monetaria condicionada es disminuir la deserción escolar, es necesario dimensionar el costo de oportunidad que representa, para los hogares más pobres, mantener a sus hijos en el sistema escolar. Si ese costo es muy bajo, la transferencia condicionada es innecesaria; si es muy alto, es probable que una transferencia condicionada pequeña, como proporción del ingreso del hogar, no resuelva el problema de la deserción.

La valoración del beneficio es aún más compleja, pues supone no solo cuantificar el beneficio directo para la población objetivo, sino también indagar acerca de las posibles distorsiones que puede traer consigo el subsidio. En el caso de la transferencia condicionada para disminuir la deserción escolar, el beneficio directo, si el subsidio es efectivo, es la suma del valor presente neto de la transferencia que recibe el hogar, más el de la diferencia entre los ingresos que recibirá a lo largo de su vida el individuo que culmina su educación básica y media y los ingresos que recibiría si no la culmina. Un efecto indeseado de este tipo de transferencias puede ser que los hogares decidan tener un número mayor de hijos, incentivados por la promesa de la transferencia monetaria. Este tipo de efectos indeseados debe tenerse en cuenta y, en lo posible, dimensionar su costo. Esto permitirá también adoptar medidas para mitigar los riesgos asociados con la entrega del subsidio.

El proceso de establecer la relación entre costo y beneficio requiere, necesariamente, identificar el grupo de población que sería beneficiario del subsidio. Debe discutirse si el subsidio será de carácter general —no específico— o si se dirigirá a un grupo particular de la población —específico—. Si se considera que es necesario optar por lo segundo, debe profundizarse el análisis, indagando cuál será el efecto en la competencia y en el equilibrio del mercado. Por ejemplo, los subsidios que tienen como único objetivo redistribuir el ingreso hacia los hogares e individuos más pobres, tienen que ser focalizados mediante algún mecanismo para que no se filtren hacia los no pobres con el consiguiente desperdicio de recursos: son subsidios específicos. En este caso, deben considerarse las posibles distorsiones que este tipo de subsidios introduce: al mercado laboral formal, por ejemplo, al reducir los costos de la informalidad.

Finalmente, incluso si la relación costo beneficio del subsidio es positiva, antes de hacerlo efectivo se debe explorar: (1) si existe otra forma de intervención que permita alcanzar el mismo objetivo y sea más costoeficiente; y (2) si hay espacio en el presupuesto nacional para financiar la transferencia sin desplazar otros gastos prioritarios. Esto último apunta a la necesidad de tener siempre presente la existencia de una restricción presupuestal y la obligación de optimizar el uso de los recursos disponibles.

Paso 3: Optimizar el diseño del subsidio

En la entrega de subsidios hay una serie de buenas prácticas identificadas que deben tenerse en cuenta. Algunas de ellas hacen parte de la discusión anterior:

1. Establecer si el subsidio es la forma de intervención adecuada para alcanzar el objetivo que persigue el Gobierno.

2. Adquirir conocimiento acerca del mercado en el que se planea intervenir. Esto implica obtener información sobre las elasticidades precio de la oferta y la demanda.

3. Estudiar y dimensionar los riesgos inherentes a la entrega del subsidio, ya sea para tomar medidas que eviten resultados indeseables, o para tenerlos en cuenta al analizar la relación entre el costo y el beneficio de la intervención.

4. Cuantificar la relación costo beneficio del subsidio.

5. Garantizar que el subsidio es el curso de acción de política más costoefectiva para alcanzar el objetivo que se propone el Gobierno.

6. Garantizar que el subsidio no le resta espacio fiscal a otro gasto prioritario.

Otras, identificadas a través de la experiencia, incluyen:

7. Preferir las intervenciones no específicas (transversales a toda la población) sobre las específicas (dirigidas a grupos particulares).

8. Preferir los subsidios directos, monetarios o en especie, por encima de otras formas de subsidio menos transparentes y difíciles de cuantificar. En particular, evitar la entrega de subsidios a través de políticas que aumentan los precios artificialmente sin que se traduzcan en mayores cantidades de bienes o servicios transados en el mercado.

9. Siempre que se trate de un subsidio específico, implementarlo a través de un piloto que permita evaluar su impacto potencial y ajustar el instrumento antes de extenderlo a la totalidad del grupo beneficiario elegible.

10. Siempre que se trate de un subsidio específico, establecer su temporalidad: ningún subsidio debe ser de carácter permanente: debe llevar al individuo, hogar, productor o firma al objetivo deseado, y expirar.

11. Identificar las demás políticas y programas que afecten al grupo objetivo. Un subsidio no existe en el vacío. El correcto análisis de su efectividad potencial para lograr el objetivo deseado, así como de las distorsiones que puede traer consigo, requiere conocimiento acerca de la batería completa de instrumentos de política con la que se traslaparía.

12. No improvisar. Diseñar adecuadamente un subsidio requiere tiempo. Los subsidios que internacionalmente se han reconocido como ejemplo de buenas prácticas han sido precedidos por un tiempo previo de preparación que con frecuencia se mide en años.

Aspectos adicionales para pensar temas de focalización:

Estrato

El estrato socioeconómico de la vivienda ha sido cuestionado como focalizador de pobreza (Casas, Medina y Meléndez, 2004; Castro, 2013). A primera vista, por los porcentajes de población cubierta, es evidente que los subsidios al consumo de servicios públicos domiciliarios no llegan a la población más pobre. El siguiente cuadro, que cruza el estrato y el decil de ingreso que resulta de la Encuesta de Calidad de Vida 2014, confirma esta afirmación. El cuadro registra los datos para el país urbano, donde habita el 83.5% de los hogares (las viviendas del área rural no están estratificadas). El 27% de los hogares que habita en viviendas de estrato 1 se encuentra entre el 40% más rico de la población. Para los hogares que habitan en viviendas de estrato 2 y 3, los porcentajes son del 51% y del 73%, respectivamente. El panel inferior del cuadro, que mira los mismos números de otro modo, muestra que la mayoría de la población, de todos los niveles de ingreso, se concentra en los estratos 1, 2 y 3 que reciben subsidios.

Hogares urbanos por decil de ingreso y estrato socioeconómico de la vivienda en 2014

Porcentaje de hogares de cada estrato que cae en cada decil de ingreso

	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10	Total
E1	13	13	14	12	11	11	8	8	7	4	**100**
E2	5	6	7	9	10	12	14	14	14	9	**100**
E3	3	2	2	5	6	8	12	15	20	26	**100**
E4	1	0	0	1	2	3	6	8	22	56	**100**
E5	2	0	0	0	1	0	2	2	12	82	**100**
E6	2	0	0	0	0	0	1	0	1	95	**100**
Total	**6**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**	**11**	**12**	**14**	**16**	**100**

Porcentaje de hogares de cada decil de ingreso que cae en cada estrato

	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10	Total
E1	52	52	47	36	30	27	18	17	12	6	**25**
E2	35	41	46	47	51	52	55	50	45	25	**44**
E3	11	8	7	15	17	20	24	29	33	37	**23**
E4	1	0	0	1	1	2	3	4	9	19	**6**
E5	0	0	0	0	0	0	0	0	1	6	**1**
E6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	**1**
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fuente: Dane, Encuesta de Calidad de Vida 2014 y cálculos propios.

Capítulo 10
Gasto en defensa y seguridad

I. Introducción

1. Este capítulo describe el tamaño del gasto en seguridad y defensa en Colombia. Para ponerlo en contexto, se tuvo en cuenta el presupuesto del año 2016 y se consideraron algunas cifras históricas acompañadas de comparaciones internacionales pertinentes. Adicionalmente, se hace un análisis del impacto de este gasto a través de lo que se conoce como el círculo virtuoso de la seguridad. Por último, se presentan unas reflexiones sobre su sostenibilidad y futuro, teniendo en cuenta los nuevos retos del país en un escenario de posconflicto y algunas experiencias de países que han pasado por situaciones similares a la colombiana.

II. Tamaño del gasto

A. Presupuesto 2016

2. **El presupuesto del sector defensa incluye los presupuestos de las Fuerzas Militares (Ejército, Armada y Fuerza Aérea), la Policía Nacional, la Unidad de Gestión General (el Ministerio de Defensa) y los recursos que les son propios a los establecimientos públicos**. Dentro del presupuesto asignado al sector se incluye el pago de pensiones y asignaciones de retiro y los gastos asociados al subsistema de salud de las Fuerzas Armadas.

3. Para el año 2016, el sector contó con un presupuesto de $28.9 billones, 3.4% del PIB. De estos, $22.2 billones (77%) correspondieron al sector central y $6.7 billones (23%) al sector descentralizado. Como porcentaje del Presupuesto General de la Nación (PGN), el sector defensa en ese año representó el 16%.

4. **En términos de componentes, este presupuesto se concentra en gastos de funcionamiento, con $27.9 billones (96% del total).** Dentro de funcionamiento se destacan los rubros de gastos de personal y las transferencias para pensiones. Dentro de los gastos de personal, por supuesto, se incluye el pago de salarios, primas y

bonificaciones de cerca de 500.000 personas (incluido el servicio militar obligatorio y el personal uniformado y civil del sector). Esto corresponde a $13.2 billones, que equivalen al 46% del presupuesto total del sector. Asimismo, para las pensiones y asignaciones de retiro, que son derechos adquiridos, se destina un 20% del mismo, es decir, $5.8 billones adicionales a los gastos de personal mencionados atrás. Así, en conjunto, solo estos dos rubros concentran cerca del 66% del presupuesto asignado al sector.

5. **En orden de importancia le siguen los gastos generales, que representan el 12% del presupuesto, con $3.5 billones.** Este monto incluye los gastos de mantenimiento de los equipos del sector, combustible, repuestos y, en general, todo aquello asociado a la operación de las Fuerzas Armadas y las entidades de apoyo.

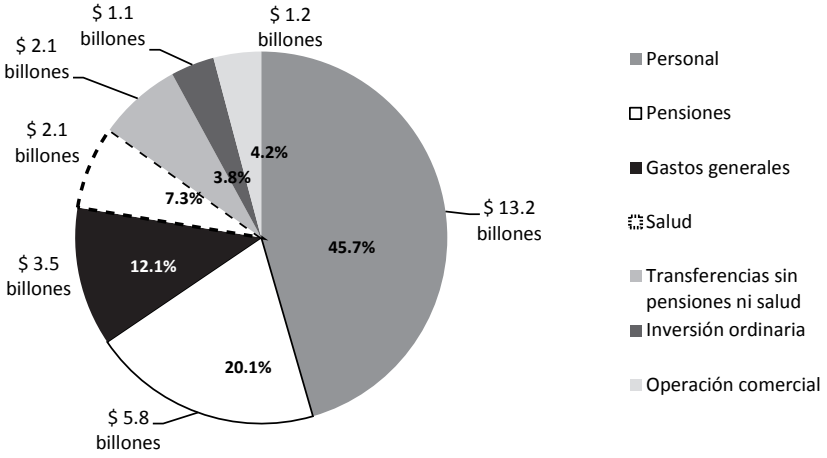
6. **El rubro de salud es también significativo: representa el 7% del presupuesto.** Vale la pena mencionar que las Fuerzas Militares y la Policía Nacional tienen un subsistema de salud especial, como sucede en muchos países, dados los niveles de riesgo y protección que requieren los uniformados y sus familias. Estos subsistemas benefician a 688.700 personas en las Fuerzas Militares y a 635.000 en la Policía Nacional.

   Más allá de estos rubros, dentro de las transferencias se destacan: el pago de sentencias y conciliaciones ($827.000 millones) y otros gastos asociados a la nómina, como cesantías parciales y definitivas ($205.000 millones), que no están contabilizados en gastos de personal.

7. El gasto de inversión representó menos del 4% del gasto del sector defensa para 2016. En el pasado, este rubro registró incrementos importantes debido a fuentes extraordinarias, como se analizará en la próxima sección.

8. El Gráfico1 muestra la desagregación del presupuesto del sector y deja ver su inflexibilidad presupuestal en el corto y mediano plazo: de aquí las difíciles decisiones de políticas a seguir que enfrenta.

Gráfico 1
Composición Presupuesto Sector Defensa - 2016

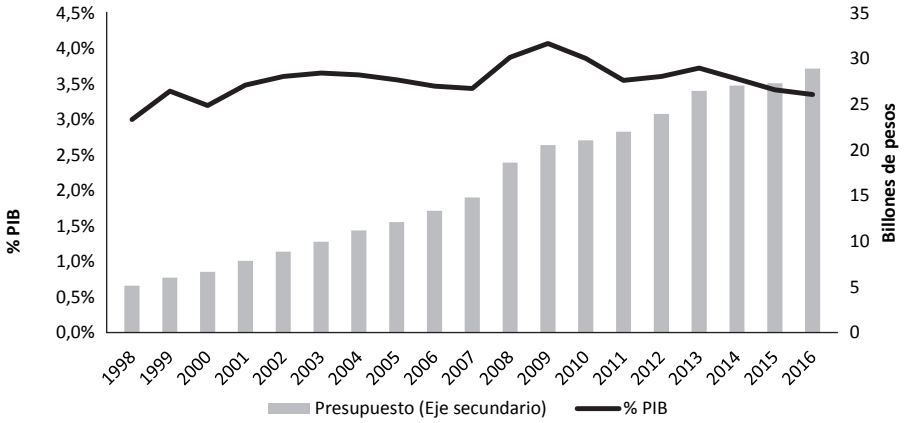


Fuente: SIIF y cálculos Dirección de Planeación y Presupuestación – MDN.

B. Algunas cifras históricas

9. **El gasto del sector presentó una tendencia creciente entre 2002 y 2009, cuando pasó del 3% al 4.1% del PIB (**Gráfico 2**).** A partir de ese año se observa una tendencia a la baja, hasta 3.4% del PIB en 2016. En términos del tamaño relativo del sector, entre 2002 y 2016 este gasto representó en promedio el 18% del Presupuesto General de la Nación (PGN) sin deuda, con picos de 21% en 2003 y 2008. En años recientes, dicha participación bajó hasta alcanzar el 16% del PGN, sin deuda, en 2016.

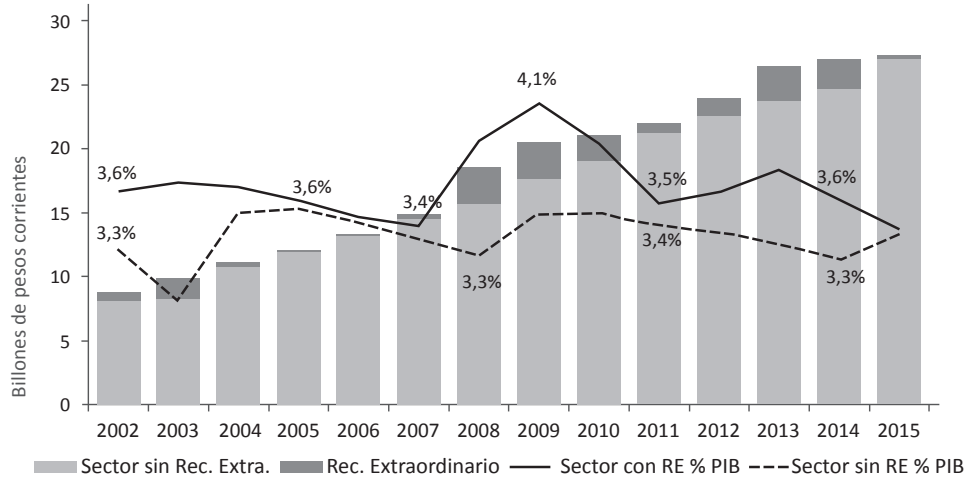
Gráfico 2
Presupuesto del sector - 1998-2016



Fuente: Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF.

10. **En la primera década del siglo XXI, los incrementos en el presupuesto del sector estuvieron casi todos relacionados con la existencia de recursos adicionales provenientes del recaudo del impuesto al patrimonio.** De hecho, en 2002, a través del Decreto 1838, se creó un impuesto especial destinado a atender los gastos del PGN necesarios para preservar la seguridad democrática, destinando $3.03 billones adicionales para el fortalecimiento del sector entre 2002-2006. En 2006, por medio de la Ley 1111, se creó el impuesto al patrimonio, establecido en el documento Conpes 3460 de 2007 (Departamento Nacional de Planeación, 2007), que sirvió de fuente adicional para el plan de inversiones 2006-2010 por $8.17 billones. Por último, en 2009, la Ley 1370 modificó el impuesto al patrimonio y se apoyó al sector con $7.2 billones adicionales entre 2010 y 2015, para el plan establecido en el documento Conpes 3713 de 2011 (Departamento Nacional de Planeación, 2011) (Gráfico3).

Gráfico 3
Presupuesto del sector con y sin recursos extraordinarios 2002-2015



Fuente: Dirección de Planeación y Presupuestación, MDN.

11. **Vale la pena mencionar que, gracias a estos recursos, el sector logró fortalecerse, tanto en personal como en equipos.** Fueron recursos ejecutados de manera efectiva, recurriendo a innovaciones en términos de la aprobación interna de los proyectos y además se implementaron con bastante celeridad.[1]

12. **Los planes de fortalecimiento en cada periodo tuvieron énfasis distintos**. De hecho, entre 2002 y 2006 se hizo énfasis en el aumento del pie de fuerza y en la mejora de las condiciones salariales del sector (67% de los recursos extraordinarios se destinó a cubrir necesidades de funcionamiento). Entre 2007 y 2010 sucedió lo

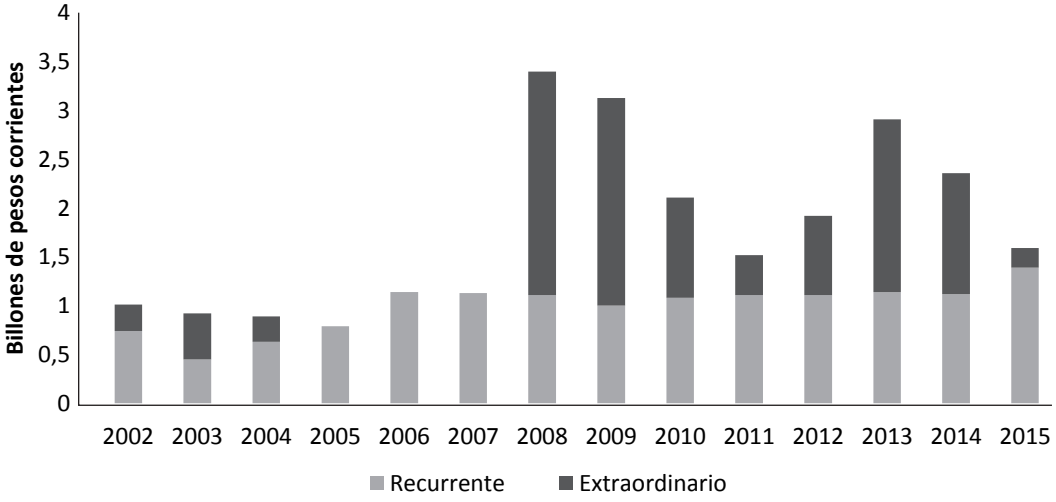
1 Para una lectura detallada al respecto, vale la pena revisar los documentos de ejecución de recursos extraordinarios del Ministerio de Defensa Nacional.

contrario: el 69% se concentró en proyectos de inversión. Finalmente, entre 2011 y 2015, el 59% se asignó a inversión y el 41% a funcionamiento. En promedio, el 59% de los recursos extraordinarios financiaron inversiones de capital entre 2002 y 2015.

13. **Lo anterior es importante en cuanto a la sostenibilidad de los gastos financiados con recursos extraordinarios.** Como se puede inferir de las cifras anteriores, con estos recursos se han financiado gastos permanentes que presionan todos los rubros del sector actualmente y en el futuro. En particular, los incrementos del pie de fuerza, tanto militar como policial, que llegaron a presentar un aumento de más del 40% entre 2002 y 2015. Adicionalmente, estos incrementos presionan gastos generales y asignaciones de retiro. Asimismo, las inversiones extraordinarias tienen un impacto de mediano plazo, teniendo en cuenta el mantenimiento asociado a los equipos o instalaciones que se adquirieron. De hecho, un análisis del ciclo de vida de las adquisiciones militares indica que la compra propiamente dicha representa entre el 20 y el 30% de los costos identificados (mantenimiento, entrenamiento y costos asociados, entre otros) en la vida del equipo.[2]

El Gráfico 4 muestra en detalle la inversión y, a partir de 2002, separa las fuentes recurrentes (ordinarias) de las extraordinarias. A partir de 2016, el sector no cuenta con recursos extraordinarios, lo cual explica un monto de inversión de $1 billón, por debajo de años anteriores en términos nominales, incluso si se compara solo la inversión ordinaria.

Gráfico 4
Inversión por tipo de recurso - 2002-2016



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional.

2 Ver Ministerio de Defensa Nacional (2015).

14. **Por último, es importante mencionar el impacto que los recursos de cooperación han tenido para el fortalecimiento del sector y su presupuesto.** En particular, los recursos del Plan Colombia. Históricamente, estos recursos han significado un porcentaje muy reducido del total del esfuerzo fiscal de los colombianos. El pico de los recursos de cooperación se dio en el año 2000, momento en el cual representó un 35% del total del presupuesto del sector, debido, en gran medida, a la crisis fiscal de Colombia y al inicio de la cooperación para mantenimiento y operación. Entre 2002 y 2007 (el grueso de la cooperación), correspondió en promedio al 14% del presupuesto anual, para caer entre 2008 y 2015 a un promedio anual del 4.4%. Sin duda hubo un impacto significativo en entrenamiento y buenas prácticas, más que en recursos físicos o económicos propiamente dichos.[3]

C. Comparaciones internacionales

15. Teniendo en cuenta que el gasto en seguridad y defensa representa un importante porcentaje del Presupuesto General de la Nación, vale la pena analizarlo en relación con otros países. La fuente más reconocida globalmente para dicha comparación es el Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI, por su sigla en inglés). Como porcentaje del PIB, para el periodo 1998-2016, SIPRI calcula que, en promedio, el gasto militar en Colombia fue del 3.4% del PIB. Esto ubica al país como primero en la región. Sin embargo, es importante tener en cuenta que las cifras colombianas incluyen a la Policía Nacional, lo cual no ocurre en el resto de países. Al excluir el gasto asociado a la Policía, el promedio para el periodo baja un punto del PIB. Así, 2.4% del PIB es la cota del gasto militar de Colombia en una medición equivalente a la que se usa en el ámbito internacional. Por lo demás, esta cifra es similar a la de países sin conflicto interno, por ejemplo Chile y Ecuador, aunque considerablemente más alta que la de los otros países de la región (Cuadro1).

3 Estas cifras provienen del Ministerio de Defensa Nacional.

Cuadro 1
Gasto militar promedio como % del PIB (1998-2016)

Países latinoamericanos	
Colombia	3,4%
Colombia sin Policía	2,4%
Chile	2,4%
Ecuador	2,4%
Uruguay	2,1%
Bolivia	1,9%
Brasil	1,6%
Perú	1,5%
Venezuela	1,2%
Paraguay	1,2%
Honduras	1,1%
Argentina	1,0%
El Salvador	0,9%
R.Dominicana	0,8%
Nicaragua	0,7%
Guatemala	0,6%
México	0,5%

Fuente: SIPRI *Yearbook* 2016.

16. Otra comparación interesante es la que puede hacerse con países que se han visto expuestos a conflictos armados externos, internos o que han enfrentado amenazas terroristas durante el mismo periodo (Cuadro 2). En este contexto, Colombia tiene niveles de gasto militar, incluyendo Policía, que coinciden con el promedio de los países con conflicto. Sin embargo, al excluir el gasto en Policía, los niveles de gasto militar son inferiores al promedio. En síntesis, el gasto militar colombiano es relativamente alto en la región latinoamericana, pero no excesivo en relación con países que enfrentan amenazas internas de diverso tipo.

Cuadro 2
Gasto militar promedio como % del PIB (1998-2016)

Países en conflicto

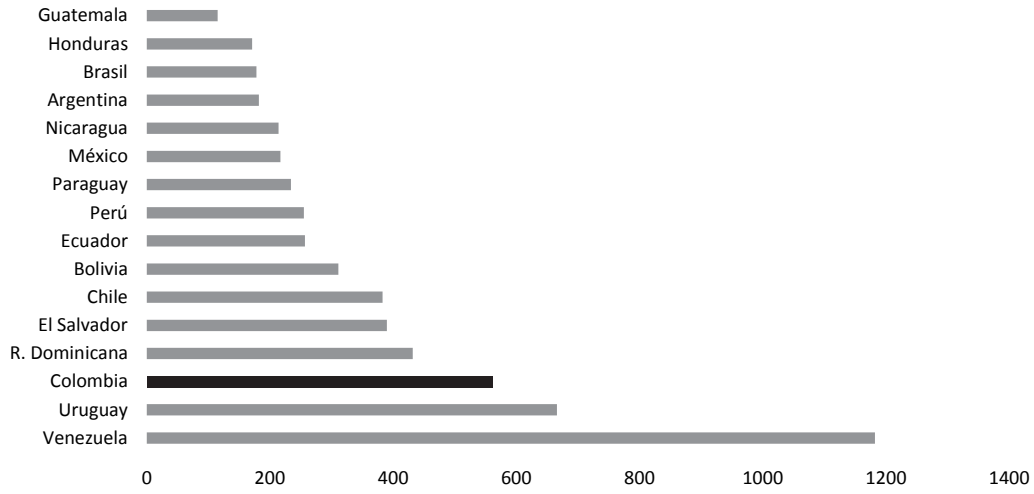
Israel	6,9%
Siria	5,0%
Rusia	3,9%
Estados Unidos	3,7%
Pakistán	3,7%
Sri Lanka	3,2%
Ucrania	2,9%
Turquía	2,8%
India	2,7%
Colombia	2,4%
Malí	1,7%
Filipinas	1,4%
México	0,5%

Fuente: SIPRI *Yearbook* 2016.

17. Es interesante mencionar que, en el último acuerdo de la OTAN, en 2014, se estableció que los países miembros deben tener un gasto militar mínimo del 2% del PIB, dentro del cual el 20% debe destinarse a la compra de equipo mayor nuevo (OTAN, 2014). En el caso de Colombia, si se hace el cálculo del gasto militar como tal (excluyendo pensiones, salud y los establecimientos públicos), este asciende a menos del 2% del PIB. Asimismo, la inversión total (incluyendo infraestructura y compra de equipo mayor y menor) es menor al 2.5% del presupuesto del sector.

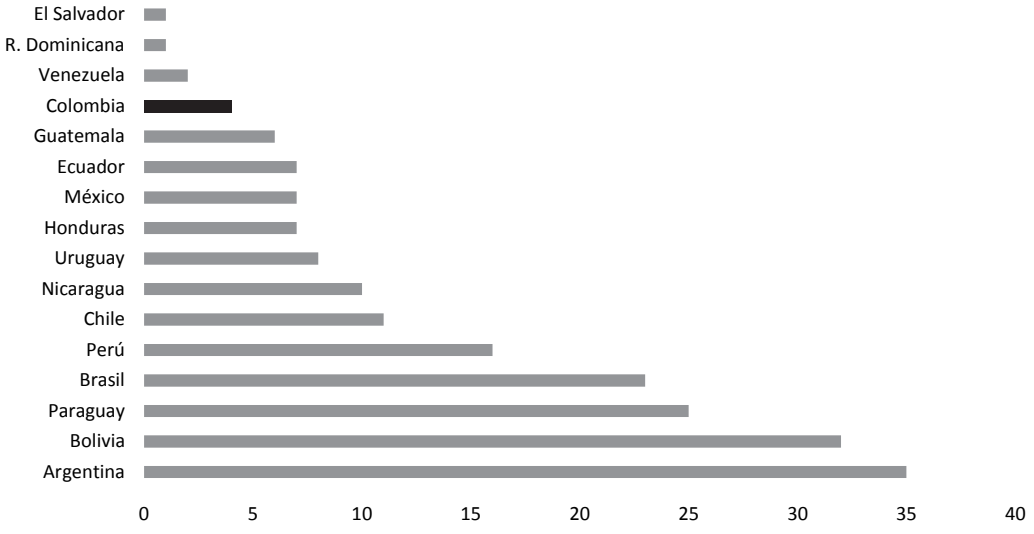
18. Además de la comparación del nivel de gasto entre países y dadas las diferencias en tamaño y problemáticas, resulta interesante contrastar variables como la cobertura territorial y el acceso de las Fuerzas Armadas a equipos terrestres y aéreos. En cuanto a uniformados por cada 100.000 habitantes, un indicador de cobertura ampliamente utilizado, Colombia ocupó, en 2016, el tercer lugar de la región, con un total de 561 hombres por cada 100.000 habitantes (Gráfico5). Asimismo, en cobertura territorial, Colombia ocupa el cuarto lugar en la región después de El Salvador, República Dominicana y Venezuela, con una cobertura aproximada de 4.3 kilómetros cuadrados por cada uniformado (Gráfico6).

Gráfico 5
Cobertura fuerzas armadas en Latinoamérica
Cantidad de hombres por 100 mil habitantes



Fuente: Atlas RESDAL 2016-CIA Factbook 2016.

Gráfico 6
Cobertura de las Fuerzas Armadas por kilómetros cuadrados en países de Latinoamérica (número de Km² cubiertos por cada hombre)

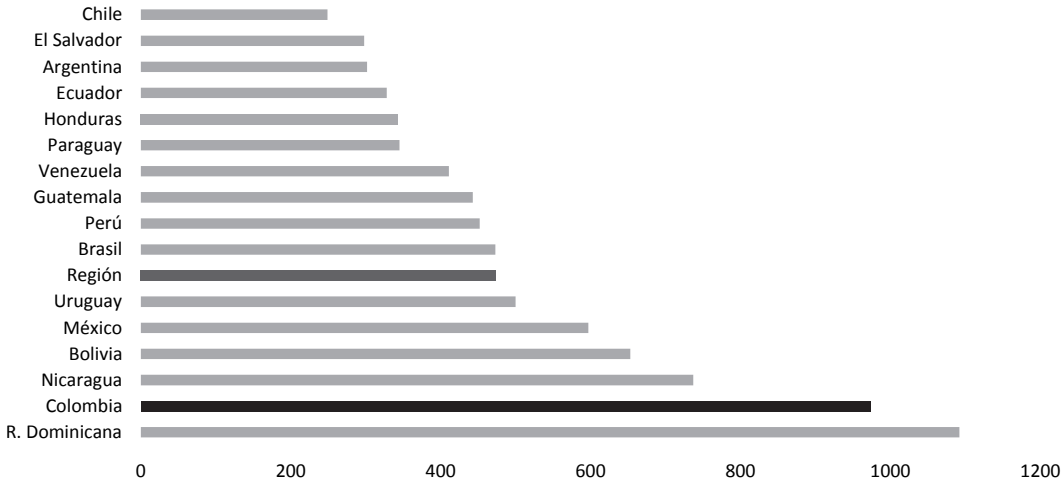


Fuente: Atlas RESDAL 2016-CIA Factbook 2016.

19. Dado que la necesidad de presencia territorial ha sido tan importante en la historia reciente de Colombia y, por consiguiente, la estrategia de incrementar el número de hombres, resulta apenas lógico que la cobertura territorial sea relativamente alta con respecto a otros países de la región. Sin embargo, el pie de fuerza colombiano es ineficiente porque no tiene real capacidad de movilidad. Usando la misma fuente, se evidencia que, a pesar de los planes de fortalecimiento de los últimos años, Colombia tiene un déficit en los equipos de movilidad terrestre y aérea para el numero de uniformados. El promedio de la región es de 474 uniformados por aeronave, mientras que el promedio en Colombia es de 974. En cuanto a movilidad terrestre, mientras que el promedio regional es de 121 hombres por equipo, en Colombia es de 220 (ver Gráfico7 y Gráfico8).

20. Así, a pesar de los esfuerzos por fortalecer las Fuerzas Armadas, las adquisiciones de equipos de movilidad terrestre y aérea no han ido de la mano con los incrementos observados en el personal, lo cual habla de un grado de tecnificación mediano de la fuerza pública colombiana.[4]

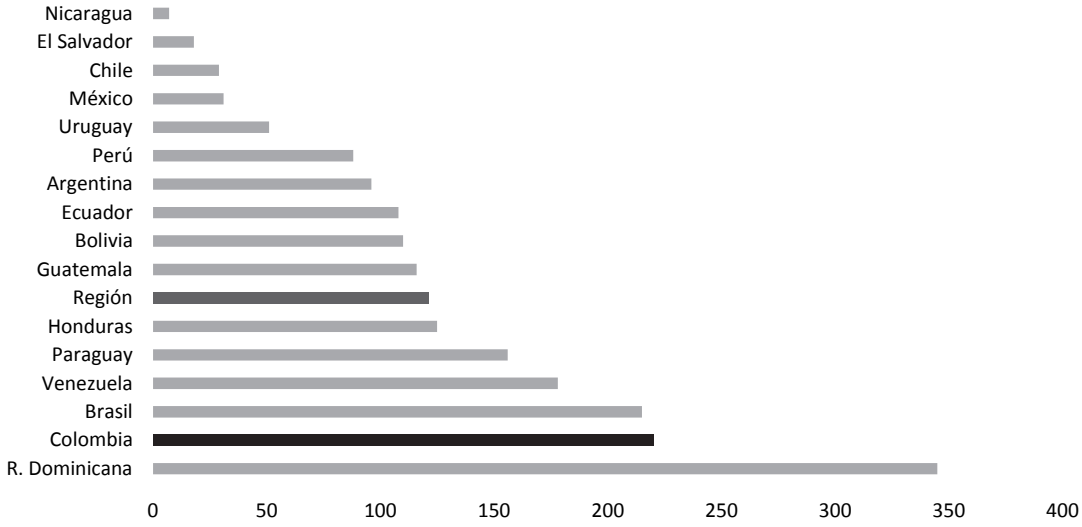
Gráfico 7
Número de uniformados por aeronave - 2016



Fuente: Atlas RESDAL 2016-CIA Factbook 2016.

4 Por esto, el nivel de tecnificación de la fuerza pública puede medirse a través del número de uniformados por equipos terrestres y aéreos, relacionando el recurso humano con el desarrollo tecnológico de la fuerza pública. Así, a menor número de hombres por equipo, mayor es el nivel de tecnificación que posee un país (Ministerio de Defensa , 2009).

Gráfico 8
Número de hombres por equipo terrestre - 2016



Fuente: Atlas RESDAL 2016-CIA Factbook 2016.

21. En el caso de la Policía Nacional, es importante señalar que no existen estándares comúnmente utilizados para la comparación internacional. Lo anterior debido a que las necesidades de presencia policial (tanto en número de efectivos como en tecnologías y equipos) dependen de la realidad de cada país. En particular, de la estructura institucional de la Policía (si es nacional, federal, municipal, centralizada, descentralizada, etcétera) y de la criminología y las peculiares características de las leyes que imperen.

22. Según algunas interpretaciones, uno de los estándares más utilizados (aunque con salvedades) es el de la ONU, el cual establece que se requiere un policía por cada 250 habitantes. En el caso de Colombia, se ha sugerido que llegar al estándar implicaría aumentar la Policía Nacional en un poco más de 10.000 miembros. Sin embargo, una conclusión de este tipo requiere un análisis detallado y debe tomar en cuenta el aumento en el número de policías que se ha dado en el periodo más reciente.[5]

5 Según UNODC (2010), la comparación internacional en el caso del pie de fuerza de policía es problemática. Las fuerzas de policía no son fuerzas monolíticas con estructuras y misiones similares en todos los países; hay diferentes tipos de policías por país, con misiones distintas y metodologías diferentes para estimar el total del personal. Lo anterior pone en riesgo la comparabilidad entre países. Sin embargo, en este mismo estudio, encuentran una relación linear entre el número de policías y el tamaño de la población de un país y establece que la mediana es de 303.3 policías por 100.000 habitantes, mientras que la media es 341.8. Para el momento del estudio, Colombia se encuentra por debajo de la mediana, con 229.2 policías por 100.000 habitantes, pero si los datos se actualizan a la fecha, el país cuenta con aproximadamente 378 policías por cada 100.000 habitantes, por encima del promedio mundial.

III. Sostenibilidad y futuro

23. Teniendo en cuenta el tamaño del gasto en defensa y su impacto en el gasto público, hay una preocupación generalizada sobre su tendencia en el futuro. En el contexto de una Colombia en paz y dadas las presiones fiscales existentes, se ha planteado la posibilidad de reducir este gasto para liberar espacio en otros sectores.

24. Existen, sin embargo, razones para no reducir de manera drástica el presupuesto destinado a seguridad y defensa:
    - Gran parte de este presupuesto es inflexible, sobre todo en el corto plazo.
    - La consolidación de la paz en todo el territorio nacional requiere la presencia de unas Fuerzas Armadas capaces de defender a los colombianos en cualquier lugar y situación. El nuevo escenario estratégico es complejo, dado que subsisten retos como el narcotráfico, la minería criminal y la seguridad fronteriza, por ejemplo.
    - Hay experiencias internacionales que deben tenerse en cuenta de manera responsable al pensar en el futuro del gasto en seguridad y defensa.

IV. Inflexibilidades del sector en el corto plazo

25. Una parte importante del presupuesto del sector es inflexible. De hecho, el 66% del total de gastos se concentra en el pago de salarios y pensiones o asignaciones de retiro.

26. En el caso de los gastos asociados al personal, vale la pena recordar que quienes ingresan al escalafón militar, a menos de que se retiren voluntariamente, tienen garantizado un tiempo de servicio de 20 años. En la práctica, esto implica que si no surgen situaciones disciplinarias o penales que justifiquen la desvinculación de un uniformado activo, los recién graduados cadetes tienen garantizada una permanencia dentro de las Fuerzas por este tiempo mínimo.

27. De ahí que, en el corto plazo, cualquier reducción en los gastos de personal implicaría reducir el tamaño de las cohortes en las escuelas de formación, bien sea para oficiales, suboficiales o soldados profesionales en el caso de las fuerzas militares. En cuanto a ahorros presupuestales, el impacto es relativamente bajo. En efecto, un análisis de elasticidad muestra que, en términos de costos, por ejemplo, si se decide no reemplazar el 100% de los soldados profesionales que se retiran, sino el 80%, se ahorrarían en tres años $220.000 millones, que no alcanza a ser el 2% del total de gastos de personal anualmente.[6]

6 Ejercicios de elasticidad realizados por el equipo del MDN en 2011. No publicados.

28. Adicionalmente, dada la mutación de los retos que enfrenta Colombia, se hace necesario tener presencia de personal uniformado para el control de todas las áreas del país. Se puede pensar en asuntos como una recomposición de dicha presencia entre personal militar y policial (cosa que ya ocurre en algunas zonas como Boyacá) o una mayor tecnificación de las Fuerzas (más tecnología de punta para la vigilancia y el control, más equipos de movilidad, entre otros). En todo caso, cualquier reducción de personal debe ser progresiva, debe responder a un análisis de las condiciones de seguridad del país y entender sus implicaciones de manera responsable.

29. En el caso de las pensiones y asignaciones de retiro, vale la pena mencionar que se trata de derechos adquiridos que el sector tiene que asumir y que son gastos causados desde el momento que se decidió incorporar el personal. De hecho, entre 2002 y 2015, el número de activos de la fuerza pública, como se mencionó anteriormente, creció un poco más del 40%. Esto no solo presiona los gastos de personal hoy, sino los costos de las asignaciones de retiro en el futuro. Además, teniendo en cuenta los límites a los gastos de funcionamiento, vale la pena destacar que, desde el año 2003, las pensiones representan una mayor proporción de los gastos del sector, y que en consecuencia, el espacio para otros gastos se limita. De hecho, mientras que en 2003 las pensiones y asignaciones de retiro representaron el 18% del presupuesto del sector, el 20% de los gastos de funcionamiento y el 66% de las transferencias, en 2017 el peso relativo fue del 23%, el 23% y el 77% respectivamente.

30. El sector recibe presiones de recursos adicionales, principalmente por dos factores:
    - El primero está relacionado con las sentencias y conciliaciones del sector. En promedio, en dicho rubro se han presupuestado alrededor de $500.000 millones, que corresponden al 7% del total de transferencias o a menos del 2% del total de gastos de funcionamiento. Sin embargo, lo presupuestado corresponde a sentencias ejecutoriadas y que se deben pagar, y no refleja necesariamente la totalidad. Se calcula que existe una necesidad adicional de más de $2 billones para que el sector "se ponga al día". Esto sin contar con la contingencia real del sinnúmero de procesos relacionados con el sector que están siendo estudiados por la justicia.
    - El segundo tiene que ver con una contingencia más sutil (menos evidente y de menor tamaño): el mantenimiento de los equipos. Un mantenimiento débil no solo pone en riesgo las operaciones militares y policiales, sino que se convierte en una presión de costo mayor en el futuro. Es claro que el sector viene generando déficits en sus gastos generales, y muchas veces estos déficits terminan afectando el mantenimiento de los equipos, en detrimento de sus estándares y sin respetar su ciclo de vida.

V. El papel del sector en un escenario de paz y experiencias internacionales de posconflicto

31. Colombia vive un momento indiscutiblemente histórico. Luego de más de 50 años de guerra, las Farc entregaron sus armas y están en el proceso de reintegración a la sociedad. En materia de seguridad, esta realidad impone nuevos retos. El escenario de posconflicto en muchas zonas del país evidencia una reducción significativa de amenazas provenientes de las Farc, pero a la vez mayores retos para la seguridad ciudadana.

32. Teniendo en cuenta lo anterior, no es claro que el presupuesto del sector pueda reducirse a corto ni a mediano plazo. Sin duda, el reto es adaptar el monto del presupuesto a las nuevas realidades, en procura de mayores eficiencias para que los logros en seguridad sean irreversibles, los nuevos escenarios sean contrarrestados y se pueda garantizar una paz estable y duradera.

33. Resulta interesante, en este contexto, hacer un recuento de algunas experiencias internacionales en situaciones similares de conflicto y posconflicto. Hay casos como el de Reino Unido e Irlanda, en donde no se dio un recorte en el gasto del sector defensa. Otros, como Sudáfrica, Guatemala y El Salvador, en donde se hicieron recortes importantes, tanto en el gasto como en los aparatos de seguridad luego de la firma de acuerdos de paz.

34. El acuerdo de Belfast, en 1998, no implicó un cambio en la trayectoria del presupuesto de defensa de Irlanda del Norte ni de Reino Unido, e incluso se dio continuidad a procesos de fortalecimiento institucional. Entre 1998 y 2007 lo que hubo fue una adaptación, teniendo en cuenta los nuevos retos. En particular, se hizo una transición paulatina de lo militar a lo policial, garantizando resultados efectivos en seguridad para la población (Archick, 2005).

35. En contraste, los casos de Sudáfrica, Guatemala y el Salvador muestran que un desmonte del gasto en defensa y seguridad crea oportunidades para que la criminalidad se adapte y se fortalezca. Una vez esto ocurre, con instituciones debilitadas, resulta muy costoso para el país volver a adquirir las capacidades con las que se contaba.

36. En Sudáfrica se redujo el gasto en el sector en un 50% entre 1989 y 1996: pasó del 4.1% del PIB en 1989 al 1.9% en 1996. En Guatemala, como parte de los acuerdos de paz, se establecieron reformas a las Fuerzas Armadas, reduciendo su papel en el Estado y su impacto presupuestal, al punto de definir que no debía sobrepasar el 0.66% del PIB. En el Salvador, luego de los acuerdos de Chapultepec, en 1992, se comenzó un proceso de desmilitarización del país. Se redujo significativamente

el Ejército, se reformó la Policía y se fortaleció la influencia de la sociedad civil en la política del país. Entre 1990 y 1995 se redujo el porcentaje del PIB destinado a la defensa del 4% al 1.7%, además de la reducción inmediata de la cooperación de Estados Unidos. Las consecuencias de dichas reducciones fueron nefastas para los ciudadanos de estos tres países. Sudáfrica tuvo aumentos significativos en la tasa de homicidios entre 1998 y 2002, cuando gracias a incrementos en inversiones en seguridad pudieron reversar las tendencias. Las tasas de homicidios de El Salvador y Guatemala resultaron ser más altas en el periodo de posconflicto que durante la guerra, solo por mencionar uno de los indicadores de criminalidad.

VI. Recomendaciones

37. Del análisis presentado en este capítulo, la Comisión hace las siguientes recomendaciones:

38. **Recomponer el gasto del sector en línea con las necesidades actuales del país**, reconociendo que en el corto y mediano plazo no se ve posible una reducción del gasto militar. El acuerdo de paz con las Farc conlleva el compromiso del Estado de garantizar la seguridad en todo el territorio y, en particular, en las zonas que estaban en conflicto, con énfasis en la fuerza policial. La consolidación de la paz requiere de las Fuerzas Armadas para la lucha contra el narcotráfico y la minería ilegal, la seguridad fronteriza y la seguridad ciudadana.

39. Para mejorar la eficiencia global del gasto militar y de policía, se debe avanzar en:
    - **Planificar la inversión de manera que refleje el ciclo de vida de los equipos y adquisiciones militares y policiales**. Para el gasto militar, aplica claramente el propósito planteado en el capítulo sobre proceso presupuestal de este informe, de acuerdo con el cual el presupuesto de funcionamiento —incluidas reparaciones y mantenimiento— debe coordinarse mejor con el presupuesto calculado para inversión en equipos nuevos.
    - **Adoptar sistemas y procedimientos de negociación de precios para las adquisiciones y contrataciones, tramitándolas en la medida de lo posible a través de Colombia Compra Eficiente.** Se deben consolidar los sistemas de costeo detallado de las necesidades operacionales de las Fuerzas y su sostenibilidad, establecer estándares y acuerdos marco de precios en dondequiera que aplique y hacerlo, por ejemplo, homologando procesos y costos en las cadenas de mantenimiento de las distintas Fuerzas y aplicando los mismos estándares para equipos equivalentes, independientemente de que sean requeridos por la Policía, el Ejército, la Fuerza Aérea o la Armada.
    - **Contar con mejores sistemas de información** para el control y seguimiento, de manera que sean más eficientes la gestión de proveedores y la gestión de la demanda.

40. La fuerza pública requiere condiciones de remuneración acordes con su dignidad y labor, pero también sujetas a las restricciones fiscales que enfrenta el país. En este sentido se propone:
    - **Simplificar y hacer más transparentes los sistemas de remuneración** de todos los miembros.
    - **Diseñar una estrategia de mediano y largo plazo sobre las capacidades requeridas en las distintas Fuerzas**, teniendo en cuenta la creciente necesidad de enfocar sus actividades en el uso de tecnologías e identificación de riesgos.
    - **Revisar los sistemas de pensiones y asignaciones de retiro en el espíritu del sistema general de pensiones, sin perjuicio de la necesidad de reconocer las condiciones especiales de las Fuerzas Armadas y sus miembros.**
    - **Revisar el sistema de salud que aplica para familiares** de los miembros de las distintas Fuerzas. Si bien es clara la pertinencia de un sistema de salud especial para los soldados y policías, la cobertura para sus familiares debería hacerse a través del sistema general de seguridad social en salud.

Referencias

Archick, K. (2005). Northern Ireland: The Peace Process. *Congressional Research Service.* Recuperado de: http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a469383.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2007). Política de consolidación de la seguridad democrática: Fortalecimiento de las capacidades del sector defensa y seguridad. (Documento Conpes 3460). Bogotá D.C., Colombia: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2011). Fortalecimiento de la política integral de seguridad y defensa para la prosperidad 2011-2014 y declaratoria de importancia estratégica de los proyectos de inversión asociados a este fortalecimiento. (Documento Conpes 3713). Bogotá D.C., Colombia: DNP.

Ministerio de Defensa Nacional (2009). Gasto en defensa y seguridad 1998-2011. *Serie de prospectiva*, No. 2. Bogotá. Recuperado de: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos_Home/gastoendefensa-final-06mayo.pdf

Ministerio de Defensa Nacional (2015). *Transformación y futuro de la Fuerza Pública*. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.

Ministerio de Defensa Nacional (2015). *Fuerzas Armadas más fuertes y modernas que nunca*. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.

Ministerio de Defensa Nacional (2015). *Visión estratégica del sector de seguridad y defensa nacional*. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.

OTAN (2014). Wales Summit Declaration: Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Wales. Recuperado de : http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm

SIPRI (2016). *SIPRI Arms Industry Database.* Stockholm International Peace Research Institute. Recuperado de: https://www.sipri.org/databases/armsindustry

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Reforma Tributaria de 2016, en febrero de 2017 se creó la Comisión del Gasto y la Inversión Pública, con el propósito de revisar, entre otros, los programas de subsidios y de asistencia pública, los criterios de priorización de la inversión, las inflexibilidades presupuestales, las rentas de destinación específica, y los efectos sobre la equidad y la eficiencia de las decisiones de gasto, con el objeto de proponer reformas orientadas a fortalecer la equidad, la inclusión productiva, la formalización y la convergencia del desarrollo entre zonas urbanas y rurales, la redistribución del ingreso, la eficiencia de la gestión pública y el fortalecimiento del Estado.

La Comisión tuvo un plazo de diez meses a partir de su conformación para allegar al Gobierno Nacional un documento con sus principales análisis y recomendaciones.

Este informe consta de diez capítulos que a su vez sirvieron de soporte para sus recomendaciones. En los primeros cinco capítulos se abordan temas transversales como son: las tendencias y perspectivas del gasto público en las últimas décadas, dado el escenario económico y de ingresos previstos; las principales limitaciones del proceso presupuestal, del empleo público, del sistema de compras y contratación públicas y, por último, la carga que, para el presupuesto, representan los litigios contra el Estado, acompañado todo de las respectivas recomendaciones en cada tema. En los siguientes cinco capítulos se abordan los temas sectoriales que, a juicio de la Comisión, son de mayor impacto en materia de eficiencia y eficacia del gasto público. En esta parte del documento se analizan y formulan recomendaciones sobre el gasto público en pensiones, salud, educación, defensa y el gasto en subsidios a personas y hogares y al sector productivo.

Los nueve comisionados firmantes de este informe participaron a título ad-honorem. Para las labores de la secretaría técnica se contó con la financiación de la Cooperación de la Secretaría de Asuntos Económicos del Gobierno Suizo (SECO) en el marco del proyecto "Fortalecimiento de la Gestión de las Finanzas Públicas", cuya implementación adelanta AECOM International Development Europe.

AECOM
INTERNATIONAL DEVELOPMENT EUROPE

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embajada de Suiza en Colombia
Cooperación Económica y Desarrollo (SECO)

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

ISBN: 978-958-56343-4-3