

Informe de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública: Presentación

En Febrero 28 de 2017, se creó 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. La 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 atrás señalada, el propósito de la Comisión era el 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 tendría un plazo de diez meses a partir de su conformación para allegar al Gobierno Nacional un documento con sus principales análisis y recomendaciones.

Al culminar estos diez meses de trabajo, la Comisión presenta 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 bienes básicos golpearon de manera importante el crecimiento económico, los ingresos externos y los del Gobierno. Los ingresos del Gobierno Nacional Central se redujeron 3.3% del PIB (aproximadamente \$24 billones) entre 2013 y 2016, lo cual ha significado 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 han impactado por el aumento en los niveles de déficit efectivo y la devaluación observada en los últimos cuatro años.

Lo anterior indica que el panorama fiscal no está despejado, dado el objetivo de la regla fiscal de llegar a un déficit total estructural de 1% del PIB en 2022, lo cual implica producir ajustes por el lado de los gastos y/o ingresos.

Aunque en el lado de los ingresos 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 diluye en el tiempo como consecuencia de la reducción en la tarifa de impuesto de renta corporativa del 40% actual (incluida la sobretasa) a 33% en 2019. La Comisión considera que las proyecciones del gobierno consignadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 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 frente a la senda proyectada por el Gobierno, la cual es de gran magnitud (reducción de 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 como la planteada por el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), puede tener serias repercusiones sobre el crecimiento económico y sobre las condiciones de la población más vulnerable al exigir eventualmente 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 elevada inflexibilidad del gasto público en Colombia, que se ilustrará a lo largo de este informe.

En este contexto, la Comisión se enfocó en determinar posibles ganancias en eficiencia, eficacia y equidad del gasto en los recursos actualmente disponibles, en los diferentes sectores y procesos analizados. Como se verá, existe evidencia de que el gasto público en Colombia puede mejorar en eficiencia y eficacia en cuanto a lograr los resultados deseados y, además, 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, 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 deberá ser complementado por un esfuerzo propio significativo de las entidades territoriales -dado el potencial que existe-, y un uso más eficiente de los recursos del Sistema General de Regalías.

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

Debe resaltarse que todo el análisis y recomendaciones de la Comisión se encuentran enmarcadas en el principio de sostenibilidad fiscal, es decir las recomendaciones no pueden ser interpretadas como necesidad de aumento en los gastos, a no ser que haya un esfuerzo en ingresos.

Además de esta presentación y un resumen ejecutivo que contiene las principales recomendaciones de la Comisión, el reporte que se presenta al Gobierno contiene diez capítulos que sirvieron de soporte para las mismas. En los primeros cinco capítulos se abordan temas transversales como son las tendencias del gasto público en las últimas décadas y las perspectivas, 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 la carga que para el presupuesto representan los litigios contra el Estado con 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 las personas y al sector productivo. El orden en que se presentan los temas no representa 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 lineamientos generales de política que deben considerar éste y los próximos gobiernos, con el fin de lograr un gasto más eficiente, eficaz y que contribuya a la equidad. En ese sentido, en muchos casos, las recomendaciones plantean estudiar algunos temas más a fondo y requieren cambios constitucionales y de ley. Así mismo, 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 ésta consideró de mayor relevancia en las condiciones actuales. La Comisión entiende que el tema de gasto público no se agota con lo estudiado para este informe.

Informe de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública: Resumen Ejecutivo

A continuación se presenta un resumen de los principales elementos del diagnóstico y de las propuestas de la Comisión en materia de gasto público planteadas en cada uno de los diez capítulos de su informe.

El gasto público en Colombia: tendencias y elementos para el diagnóstico

Capítulo 1

Entre las principales conclusiones de este capítulo se tienen las siguientes:

- El gasto público como proporción del PIB aumentó de manera significativa en los últimos 25 años. Este incremento se evidencia de manera particular en el gasto del Gobierno Nacional Central. Éste aumentó fuertemente en la década de los años 90, de 8.5% del PIB en 1989 a niveles del orden de 17.2% del PIB en 2002. En los últimos 15 años, el gasto del GNC ha mostrado un aumento más moderado, de alrededor de 2 puntos del PIB, situándose en 2016 en 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.
- La composición del gasto público evidencia su elevada inflexibilidad especialmente a nivel del GNC, que reduce el margen de maniobra para administrar el gasto. El peso 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 y los efectos de sentencias judiciales y del pago de intereses, llevan a que el rubro que debe ajustarse de manera importante cuando las condiciones económicas y fiscales así lo exigen es la inversión.
- La tendencia a registrar déficits fiscales a nivel del Gobierno General refleja el balance deficitario del GNC a lo largo del período, que no alcanza a ser totalmente contrarrestado por los balances positivos de las entidades territoriales.
- 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 déficit totales y, con contadas excepciones, déficit 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 requirieren acciones decididas.
- El gasto público no contribuye lo suficiente a una mejor distribución del ingreso entre los colombianos y Colombia sigue siendo uno de los países 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.
- Así mismo, el capítulo expone algunas consideraciones sobre la ineficiencia del gasto público en sus diferentes componentes y sus 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 el hecho que hay un presupuesto 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, límites mínimos de gastos impuestos por la Ley o la Constitución y, en el caso de la inversión, por la pre-asignación de compromisos a través de vigencias futuras; y
 - c) El menor control del Gobierno sobre la iniciativa presupuestal a partir de la Constitución de 1991 cuando el Congreso recobró participación en la iniciativa de gasto y también por 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 de priorización en la asignación del gasto público, la cual a su vez obedece la carencia de un sistema de clasificadores presupuestales moderno que permita la presupuestación por programas, la evaluación y el control a la ejecución de los mismos; a la reducida conexión entre las decisiones presupuestales y las evaluaciones de desempeño e impacto de los diferentes programas/proyectos; y a las

debilidades en los sistemas de información del gasto, asimétricos en su alcance y calidad y no integrados; y

- b) El desarrollo de mecanismos que eluden el proceso presupuestal como vías de escape a las rigideces impuestas por la excesiva normatividad procedimental, lo cual resta transparencia al 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 que 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 al interior de 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 mediante el establecimiento de metas identificadas en el PND y monitoreadas por la Oficina de la Presidencia de la República, el MHCP y el DNP; la implementación de un sistema de información de gestión que rastrea los indicadores de desempeño de los proyectos de inversión; la realización de evaluaciones de impacto seleccionadas y la elaboración de revisiones de gasto sectoriales. Así mismo, 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 período 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 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 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 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; y (v) establecer normas que incentiven la financiación de proyectos significativos y que impidan la atomización de los recursos.
- Al igual que lo 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 contenidas 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 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 que se cree en la Corte Constitucional un equipo económico que analice el impacto sobre las finanzas públicas que las decisiones de las Cortes puedan tener.
- 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 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).
- Todos los proyectos de inversión deben ser evaluados 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 amplia publicidad y difusión de las mismas.
- Debe introducirse flexibilidad para que los ejecutores puedan 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. Así mismo, 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 para 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 servicio por parte del empleador.

Las dificultades para identificar el tamaño del empleo público y su costo se asocian con las limitaciones de información e incoherencia en la misma que llevan a estimar la proporción del empleo público en el total de empleo entre 4% y 5.3%, porcentajes bajos en comparaciones internacionales. Estas cifras podrían estar afectadas porque una parte importante de los trabajadores del sector público está vinculado a través de contratos de prestación de servicios y contratación directa en rubros que se clasifican 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 están contratados 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 a ellos puede acceder un amplio y diverso universo de candidatos, sin que los mecanismos aseguren que a los cargos lleguen los más capacitados y con los valores y principios que requiere 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, y que no hay mecanismos efectivos de evaluación de desempeño y promoción y estímulos con base en la misma. De esta manera, 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 a través del ascenso.
- ii) Aunque constitucional y legalmente hay claridad en las competencias que corresponden a la Comisión Nacional de Servicio Civil (CNSC) y el

Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), faltan mecanismos de trabajo conjunto y coordinación entre las dos entidades, lo que se percibe como si existiera una doble institucionalidad que genera una especie de ‘choque de trenes’ entre las dos instituciones.

La buena gestión del recurso humano es difícil debido a que muchos empleos de carrera se encuentran provistos de forma provisional y para realizar trabajos permanentes se utilizan 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 en salario 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 varias recomendaciones al respecto:

- 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 en el nivel directivo y gerencial, además de labor académica y producción de conocimiento). Así mismo, se recomienda contemplar la posibilidad de que las funciones de administración de la carrera en lo relacionado con la realización de los concursos la ejerza el CNSC sólo ante riesgos de corrupción o falta de objetividad en las decisiones de aquellos a quienes se le 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 a nivel 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, bajo normas generales.
 - 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.

- 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), en donde sea exigente el ingreso y se flexibilicen 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 fuentes 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

En el análisis de la Comisión, los problemas más relevantes del sistema de contratación y compra pública en Colombia identificados y sobre los cuales se derivan las recomendaciones, pueden clasificarse en tres grupos: (i) limitantes a la competencia que pueden estar asociadas 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 oferentes y acceso limitado a la información en tiempo real.

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

En materia de normatividad:

- 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.
- 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 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 dentro de 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 que el contratista privado sea compensado por la materialización de riesgos que no estén expresamente contemplados en el contrato), la cual 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.
- Incluir una definición de conflicto de intereses en la ley, la cual debe ser complementada con el desarrollo de 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, 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.
- 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 privilegian en las adjudicaciones a las microempresas y las 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.

- La contratación de obras públicas debe estar precedida de estudios detallados y completos, cuyos costos requieren estar debidamente presupuestados.
- Reforzar los conocimientos y las habilidades de los funcionarios para una mejor gestión del sistema de contratación y compra pública, para lo cual 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.
- Fortalecer el proceso de observaciones por escrito o mediante audiencias realizadas por los oferentes dentro de la etapa precontractual, que a menudo se lleva a cabo como una 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 en tiempo real y de calidad 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 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 y opciones de política

Capítulo 5

De acuerdo con el más reciente MFMP, entre 2000 a 2016, los pagos acumulados hechos por el Presupuesto General de la Nación por el rubro de sentencias y conciliaciones ascendieron a \$11.2 billones 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. En razón a 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 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 período 2017-2028. Si se toman las cifras de la Agencia para la Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), que no cuentan con el proceso de depuración que hace el Ministerio de Hacienda, en el cálculo de la deuda contingente por este concepto, la cifra de la contingencias es aún más alta y alarmante.

Debe anotarse que en las cifras anteriores no se incluye 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 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. Ello implica que existen elevados riesgos para el Estado que están relacionados con aspectos sustanciales asociados con 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 de las actuaciones de los 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 período 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 efectos de lograr mitigar el alto impacto que están teniendo 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 a nivel 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 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) 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 y, 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 diferente a la pública demandada 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. Así mismo se recomienda precisar, reformar y establecer reglas para el ejercicio del litigio, en el sentido de establecer que toda compra de derechos litigiosos debe ser aprobada por el juez, para efectos que revise su legalidad y equidad, de endurecer las faltas de los abogados y de reglamentar 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, pagándolos 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 radicales para permitir un buen margen de negociación. Hacia adelante en cualquier caso, cuando 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 sea una tasa similar a la del endeudamiento del gobierno para el día de ejecutoria de la sentencia como tasa para la liquidación de los intereses de mora. Ello implica revisar el artículo 192 y 195 del CPACA. Así mismo, 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) 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 ésta 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 dentro de los procesos de tutela.
- Por último, la Comisión considera indispensable mejorar los sistemas de información sobre la actividad litigiosa contra el Estado. Ello exige por una parte complementar el sistema e’Kogui de manera a incluir 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 otorgado poco énfasis a 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, se recomienda:**
 - Estimular políticas de prevención y gestión integral de riesgo tanto a nivel del gobierno nacional y los gobiernos territoriales como a nivel de 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, resulta deseable incluir el estímulo a mecanismos de atención que incorporen sistemáticamente el médico de entrada al sistema, tal como se ha implantado con éxito en varios países desarrollados.
 - Utilizar de manera intensa sistemas de información que permitan hacer 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. Así mismo, 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. Así mismo, 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 a la reducción 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 contratación de las EPS del régimen subsidiado. En su lugar, se puede establecer un subsidio transparente a la oferta, pero dirigido sólo 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 para la formación del médico general para otorgarle una mayor capacidad resolutive y permitir una ampliación de sus funciones dentro del sistema, de tal forma que pueda reducirse 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 se recomienda:**
 - 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 sólo 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-a-vis* sus costos. 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 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 no está cubierto por la UPC puede ser suministrado por las IPS y pagado por 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 MIPRES².
- 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 esos 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 en el período reciente 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

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*.

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.

- **Para hacer frente a las presiones actuales y futuras de gasto se recomienda identificar fuentes adicionales de financiación tanto a través de impuestos generales y 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.
 - 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, a través de:
 - i. los mayores esfuerzos de focalización en el SISBEN 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 para 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, para lo cual 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 ser discutido 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 para 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 bajo condiciones a las que se hace referencia más adelante, se propone la utilización de recursos de Regalías y del Sistema General de Participaciones.
- **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, sobrepagos, etc.) y deben ser filtradas con urgencia para lograr un reconocimiento de las obligaciones legítimas. Para esta labor 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.
 - Una vez reconocidas las obligaciones legítimas, las entidades públicas (las gobernaciones y la ADRES, antes FOSYGA) deben reconocer y pagar de manera pronta los pasivos con las EPS, para que éstas 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 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 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.
 - 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 la 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 vejez³

Capítulo 7

De acuerdo con lo presentado en el diagnóstico, el sistema pensional colombiano presenta una bajísima cobertura y el gasto público destinado al pago de las pensiones resulta fuertemente regresivo en términos de la distribución del ingreso entre los colombianos y alarmantemente costoso en términos fiscales. Más de una cuarta parte de los impuestos pagados por los colombianos al Gobierno Nacional se destina a pagar 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 0,6% del PIB, hasta 2005, cuando llegó a 3,7% del PIB. A partir de ese último año se observa una relativa estabilidad alrededor de 3,5% del PIB, aunque para 2017 se espera un aumento a cerca de 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 y 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

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

el Régimen de Prima Media (RPM) del Sistema General de Pensiones, administrado antes por el ISS y ahora por Colpensiones, el cual rondaría 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 orientado al pago de pensiones, de acuerdo con cifras de encuestas de hogares, apenas 24% de los mayores de 65 años tienen actualmente acceso a una pensión. Algunas proyecciones sugieren que, si las condiciones del sistema general de pensiones se mantienen, la cobertura del sistema se reduciría en el mediano plazo a niveles de 17% en 2050.
- Otro gran problema del gasto público en pensiones es su elevada regresividad. En el RPM el Estado otorga un subsidio inclusive para 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 sólo representan el 3% de la población: 86% de los subsidios pensionales se dirigen al 20% más rico de la población, mientras el quintil de más bajos ingresos solo recibe el 0.1% de los subsidios. Por su parte, 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 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 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) en el tema pensional el activismo de las cortes y los jueces ha sido de tamaño mayúsculo e impacta de manera importante el equilibrio financiero del sistema.
- Colombia tiene el gasto en pensiones no contributivas y el tamaño del subsidio más bajo 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 del orden de \$65.000 mensuales, lo que equivale a apenas 5.2% del PIB per cápita. Las evaluaciones muestran que este programa ha tenido un efecto importante en pobreza. Los cálculos presentados en el capítulo

correspondiente sugieren que el aumento de la cobertura y del tamaño del subsidio tienen un costo fiscal 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 ese porcentaje es 65% en promedio en América Latina.
- En adición al programa de Colombia Mayor, el esquema de beneficios económicos periódicos (BEPS), el cual inició operaciones en 2015, constituye 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 inducir ahorro voluntario para la vejez, este subsidio es reducido cuando se lo compara con beneficio tributario que reciben las personas de altos ingresos por “pensiones voluntarias”. Esta situación es más grave por cuanto se otorga sólo sobre aportes iniciales y no sobre los saldos al momento de recibir la renta vitalicia.

Con base en el diagnóstico, la Comisión considera imperativo introducir 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 a la vejez, con énfasis particular en los segmentos de la población que no logran las condiciones 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) hacer ajustes en los parámetros del sistema general de pensiones; ii) reformar la arquitectura del sistema general de pensiones, de tal forma que el RPM y el RAIS 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 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 a la vejez de carácter no contributivo (Colombia Mayor) y en el esquema de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), buscando profundizar su impacto contra la pobreza y generando incentivos que los hagan más compatibles con estímulos al ahorro y la formalización; v) racionalizar y unificar la jurisprudencia sobre los temas relacionados con el régimen pensional y, 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 (v.gr. cada cinco años) a parámetros demográficos,
- ii) Utilizar el promedio del salario de toda la vida laboral o al menos el de los últimos 20 años (en vez de los últimos 10 que se utilizan actualmente) para calcular el ingreso base de liquidación en el RPM, con el fin de reducir la magnitud de los subsidios y las inequidades que se generan contra las personas que tienen una senda de ingresos con menor crecimiento o incluso con decrecimiento a lo largo de la vida laboral,
- iii) Aumentar los porcentajes de cotización a 18% para asegurar la sostenibilidad financiera del sistema,
- iv) Reducir el tope existente actualmente para las pensiones del RPM que en este momento se ubica en 25 salarios mínimos, el cual resulta atípicamente elevado 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 a nivel internacional y altamente inconveniente. Por ello, la Comisión considera que debe adelantarse de manera urgente una reforma que elimine el 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 opción, que ha sido 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 en el largo plazo la eliminación de 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 de ese Fondo y de la garantía correspondiente, con lo cual en el largo plazo, los subsidios del sistema se limitan a los que reciben esa garantía. En este esquema, Asofondos ha propuesto 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 con respecto a las opciones de marchitamiento del RPM:
 - La primera tiene que ver con el costo que conlleva en términos del flujo de caja del sistema pensional y, por consiguiente, del déficit fiscal del Gobierno Nacional. La propuesta implica que las pensiones reconocidas en el pasado y las que serán reconocidas en los próximos diez o quince años (dependiendo del período de transición que se estableciera) sean pagadas plenamente por el sector público sin los recursos que éste 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 generan un déficit significativo en el futuro. El FGPM asumiría parte del déficit que en el régimen actual es cubierto por Colpensiones. Si el fondo se agota, ese déficit tendría que ser pagado en el futuro por el Gobierno e incrementaría el déficit fiscal.
 - El esquema de financiación del Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM) puede ser regresivo en términos de la distribución del ingreso en la medida en que 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. Se trata en este sentido de un fondo que se alimenta de un impuesto implícito sobre las cotizaciones de los trabajadores al sistema pensional y que beneficia exclusivamente a los que cotizan al menos 1.150 semanas.

- **Otra opción que ha sido propuesta es avanzar en la construcción de un sistema multipilar con un pilar básico administrado por una entidad pública.** Específicamente, se plantea que los trabajadores coticen por un salario mínimo al RPM administrado por Colpensiones y a un sistema de capitalización individual por el excedente de salario con respecto a un salario mínimo. Las pensiones a su vez estarían compuestas por dos partes. Por un lado, una pensión otorgada por parte de Colpensiones en contraprestación a los aportes al RPM. Por el otro, una renta vitalicia adquirida con los recursos aportados al régimen de capitalización individual. Si bien en el caso del sistema de capitalización individual no existen subsidios, en el caso de la pensión otorgada por el RPM hay necesariamente un subsidio en la medida en que se mantenga (tal como establece la Constitución) que la pensión mínima sea igual a un salario mínimo. Esto implica que para los cotizantes a este régimen se podrían dar tasas de reemplazo de hasta 100%, tal como sucede hoy en día.

- Una propuesta planteada en 2015 por el Ministerio de Trabajo consistía en que Colpensiones otorgara una tasa de reemplazo de 100% a todos los cotizantes de un salario mínimo, con lo cual estaría dando un subsidio igual para todos, a diferencia de lo que sucede actualmente, cuando el subsidio implícito de Colpensiones es mayor para quienes han aportado más, que típicamente son las personas de mayores ingresos.
- Una alternativa a lo anterior que se plantea en un trabajo en curso de Fedesarrollo es que Colpensiones otorgue un subsidio decreciente en la medida en que sea mayor el ahorro total de los afiliados al sistema (incluido el canalizado a través de las cuentas de capitalización individual). Esta propuesta tendría menores costos fiscales de largo plazo y podría a la vez estimular los aportes de una mejor manera de lo que sucede hoy con la garantía de pensión mínima.
- 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 impacto fiscal de largo plazo sobre el stock del pasivo pensional es similar al que tendría la propuesta de marchitamiento del RPM (incluido el impacto que se pudiera generar en esta última a través del FGPM). El impacto sobre el flujo de caja del RPM y por tanto sobre el déficit fiscal del Gobierno Nacional es sin embargo diferente. Se estima que el déficit fiscal se reduciría en montos entre 0,5% y 1% del PIB de manera inmediata y durante cerca de cuarenta años con respecto al panorama sin reforma. 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 1% y 2% del PIB durante un período de varias décadas a partir de su implementación. Debe tenerse en cuenta que las proyecciones realizadas muestran un déficit nuevamente 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 a 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 los cálculos y estimativos correspondientes a los escenarios alternativos de reforma descritos en los párrafos anteriores deben ser cuidadosamente revisados y evaluados por parte del gobierno para poder avanzar en la reforma más conveniente.

Regímenes especiales

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

- Para el caso de los maestros la edad de jubilación es actualmente de 57 años tanto para hombres como para mujeres, la Comisión considera que la diferencia en relación con la edad de jubilación del régimen general de pensiones debe eliminarse. Además, la administración de los pasivos pensionales de los maestros debería pasarse 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 consideración a la edad con 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 50% y 95% sobre sueldo básico más “haberés”. Aunque consideraciones del sector pueden justificar diferencias con respecto al régimen general, la Comisión considera que hay un margen importante para racionalizar estos beneficios especiales y para que las cotizaciones reflejen de manera más transparente los gastos futuros en que se incurre con esos beneficios.

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 con el cual se alimenta, pero no es elevado si se tiene en cuenta su impacto social.
- El esquema de BEPS constituye un instrumento valioso para la cobertura del sistema de protección económica a la vejez y generar incentivos al ahorro. Sin embargo, los alcances actuales del programa son marginales y la Comisión recomienda una revisión integral del esquema con el propósito de incrementar su eficacia.

Decisiones judiciales y régimen pensional

- La Comisión recomienda la unificación de decisiones jurisprudenciales alrededor del sistema pensional en temas que generan grandes costos al erario público como en el caso de las condiciones para 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 constituye el mecanismo más eficaz para incrementar las cotizaciones y la cobertura del Sistema General de Pensiones. Un ejemplo a seguir para ese diálogo es el 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 a la primera infancia, el gasto en educación básica y media, y el gasto en educación 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

Diagnóstico

- La Educación Inicial y Atención Integral a la Primera Infancia (EIAIPI) es fundamental en la medida en que los beneficios privados y sociales resultan ser más altos entre más temprano se invierta en las personas. Dados sus impactos sobre el desempeño individual integral y su contribución a la equidad social, ha sido creciente la importancia que la política pública en Colombia ha concedido al Programa de Educación Inicial de Atención Integral de la Primera Infancia, EIAIPI. En cuanto a los resultados del Programa, la Comisión identifica que:
 - A pesar de los esfuerzos en cobertura, 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.
 - Las grandes dificultades del sistema son de calidad y eficiencia de la educación y atención, que se ven reflejados en los indicadores de deserción, calidad de la educación en aula y 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 parámetros de carácter estructural como la infraestructura física y la relación de niños por adulto, etc. Sin embargo, existe evidencia que indica que este tipo de aspectos tiene poco efecto sobre el desarrollo integral de los niños y niñas atendidos, 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.

- El liderazgo está compartido en la medida en que no es claro que existe una agencia rectora que lidere de manera explícita toda la gestión de la educación inicial de manera coordinada y articulada. 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. No obstante, 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.
- La ejecución se hace en las regiones en ausencia de mecanismos de seguimiento y control que garanticen estándares de calidad y los mecanismos para controlar y garantizar el 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 se encuentran bajo la responsabilidad del MEN, se enfocan únicamente en los servicios prestados a través del sistema escolar, y no están integrados con los sistemas del ICBF. No obstante, es de señalar el esfuerzo del Ministerio para unificar los distintos sistemas de información del sector y garantizar una mejor gestión para cada niño en los municipios, en el llamado Sistema de Seguimiento y Monitoreo Niño a Niño (SSNN)

Recomendaciones

- Garantizar con cargo a los recursos del Presupuesto la financiación del gasto para la educación inicial y atención integral a la primera infancia (EIAIPI) y desligar dicha financiación de la evolución de cualquier impuesto, de manera que se evite su volatilidad y se posibilite la mejora en la cobertura y la calidad. Para profundizar la descentralización, éste 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 gestionados por el ICBF se focalicen exclusivamente en zonas de menor capacidad institucional y financiera, zona rural y zona rural dispersa.
- Ofrecer más estructura curricular a los programas, así como capacitación, acompañamiento y desarrollo profesional continuo a los proveedores de los programas.
- Encargar al MEN la política de educación inicial, mientras que el ICBF se enfoque en las políticas de familia y la atención de los niños menores de 3 años.

Educación básica y media:

Diagnóstico

- Resulta satisfactorio reconocer la prioridad que recibe este rubro dentro del gasto público. En las últimas décadas el gasto en educación básica y media ha aumentado, lo cual favorece la equidad en el agregado, a pesar de que subsisten diferencias regionales.
- Los aumentos en cobertura no han venido acompañados de mejoras en calidad, medida a través de los diferentes resultados en las pruebas estandarizadas. Se observa una leve mejoría en años recientes.
- En comparaciones internacionales, el gasto en educación como porcentaje del PIB en Colombia es algo inferior al del promedio de América Latina. Teniendo en cuenta el nivel de gasto per cápita en dólares (ajustado por PPA), Colombia mantiene un nivel de gasto en educación en primaria y secundaria bajo frente a países desarrollados y algunos países de la región. No obstante, si se tiene en cuenta el gasto por estudiante como porcentaje del PIB per cápita, Colombia exhibe un nivel de gasto consistente con el nivel de ingreso y desarrollo del país. Es decir, Colombia gasta en educación básica y media en línea con su nivel de desarrollo y sus posibilidades.
- 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, ausencia de incentivos y complejidad en la distribución de los recursos del SGP. Adicionalmente, las fórmulas de distribución cambiantes imprimen inestabilidad y baja predictibilidad de los recursos que recibirán las entidades territoriales y los colegios; b) si bien el criterio de capitación es el adecuado desde el punto de vista de la política pública en educación, éste muestra grandes limitaciones en un entorno que se caracteriza por la ausencia de autonomía en la gestión de la planta docente por parte de las entidades territoriales y especialmente de los colegios, y por la baja 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, y hay espacios de mejora en los mecanismos de evaluación del desempeño, y su relación con los aumentos salariales; y d) se observan bajos niveles de estandarización en la prestación del servicio, lo cual afecta negativamente la calidad.
- Existe una alta dispersión en la eficiencia con la que las entidades territoriales gastan los recursos del SGP en educación debido a las diferencias en capacidad institucional.
- Algunos programas, como el de Jornada Única y el Programa de Alimentación Escolar (PAE), por su fuerte impacto fiscal, requieren una revisión de las metas, de la focalización y ejecución, dados los recursos disponibles del sistema. En el

caso de la Jornada Única, si el programa se adopta a nivel nacional sin hacer ningún tipo de priorización y el costo adicional de nómina del programa se financia con recursos del SGP, cada vez serán menores los recursos que el sistema general de participaciones puede destinar para mejoramiento de la calidad en otros frentes eventualmente más eficaces. Por su parte, el PAE, a pesar de haberse trasladado al MEN, sigue evidenciando falencias de ejecución, coordinación y calidad.

- Los sistemas de información, seguimiento al desempeño en materia de cobertura y calidad y rendición de cuentas no cuentan con información de calidad y no están integrados de manera que no permiten un seguimiento óptimo de los avances y necesidades de ajuste de los diferentes programas.

Recomendaciones

- El país debe moverse hacia una distribución basada en capitación por niño lo que permite más eficiencia y equidad. Para ello hay que introducir mayor flexibilidad, especialmente en relación con la gestión de la nómina, traslados entre colegios y municipios y evaluaciones de desempeño, que permitan llegar a este objetivo. Las recomendaciones que se formulan a continuación se refieren en su mayoría a aquellas que pueden adoptarse en la transición, mientras esas flexibilidad se materializa.
- La Comisión recomienda introducir una reforma a la Ley 715 de 2001 con el fin de hacer la distribución de los recursos más eficiente y lograr mayor eficacia. Para ello, la Comisión recomienda 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 cada año de manera directa a cada ETC la porción de los recursos del SGP necesaria para pagar los costos de la nómina; (2) reordene, trabajando con las ETC, la prestación del servicio en cada territorio con miras a conseguir en los próximos diez años la estandarización de 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 del SGP para la educación disponibles después de cubrir los costos de la nómina deben asignarse por capitación, reconociendo una asignación para materiales pedagógicos y el cubrimiento de otros costos asociados con la estandarización de la prestación del servicio.
- 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 pruebas con mayor autonomía de la institución educativa para administrar sus recursos monetarios y docentes.
- Adoptar medidas para mejorar la calidad de los docentes y rectores. En particular, se recomienda que los requisitos para ingresar al servicio docente se hagan más exigentes, de modo que solo sea elegible quien haya obtenido un puntaje en la prueba SABER 11 o en la prueba SABER PRO 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.

- 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 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. Con esto se evidenciarán mejor 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 asociadas 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 la Jornada Única priorizando las sedes escolares que atienden a la población escolar más pobre y en mayor situación de 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 del 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 aumentado continuamente. No obstante, el acceso sigue siendo bajo, especialmente para los estudiantes de los quintiles de ingresos bajos. Así mismo, las tasas de deserción, a pesar de haberse 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 90 y la acreditación institucional arrancó con relativo dinamismo a partir de 2002, los porcentajes de acreditación tanto de programas como de instituciones de educación superior (IES) son aún bajos. Más preocupante aún es que se percibe un estancamiento del proceso en los últimos años pues se observa una relativa estabilidad en el número de IES y programas que buscan por primera vez la acreditación. Adicionalmente, un número importante de las instituciones recientemente acreditadas han obtenido la acreditación sólo por cuatro años mientras que las primeras que lograron adelantar el proceso lo hicieron mayoritariamente por un período de diez años. Las principales razones de la lentitud con la que avanza el proceso es que muchas IES están lejos de cumplir con los requisitos iniciales que les permitirían entrar en el proceso además que enfrentan limitaciones estructurales y financieras para sostener una planta de docentes de alta calidad. Por otra parte, si bien es a todas luces necesario que el proceso de acreditación se base en criterios exigentes, los análisis indican que estos no distinguen la heterogeneidad en materia de educación impartida entre educación universitaria, técnica y tecnológica.
- A pesar de que el MEN está a cargo de la formulación, gestión y supervisión de políticas de educación superior, muchos otros entes y organismos apoyan el trabajo del MEN, lo que 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 a través de diferentes mecanismos dirigidos a la oferta y de subsidios a la demanda.
- En cuanto a la financiación a la oferta, principalmente extendida a través de aportes a universidades públicas de acuerdo con una fórmula establecida en la Ley 30 de 1992, se evidencian limitados incentivos a la eficiencia y la calidad en la asignación de los recursos.
- En lo relacionado con la financiación a la demanda a través de los créditos del ICETEX, una proporción importante de los créditos se dirige a estudiantes en programas o instituciones que no cuentan con acreditación de calidad. Ello resulta aún más preocupante dada la ralentización que ha reflejado el proceso de acreditación de instituciones y programas de educación superior en el país comentada atrás.

Recomendaciones

- Revisar la Ley 30 de 1992, en lo relativo al ajuste de los aportes a las universidades públicas, de manera que en esta asignación se incluyan criterios de eficiencia y eficacia.

- Tomar acciones para fortalecer la calidad de las universidades y revisar los criterios utilizados en el proceso de acreditación, que si bien deben ser altamente exigentes, deben reconocer la heterogeneidad de la educación impartida, principalmente entre educación universitaria, técnica y tecnológica.
- En cuanto al Programa Ser Pilo Paga, se propone avanzar hacia el establecimiento de un esquema de matrículas de referencia que tenga en cuenta distinciones por calidad.
- Estudiar formas alternativas para que los estudiantes que han recibido ayudas del Estado la retribuyan de alguna manera en su posterior carrera profesional 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, no debe concentrarse en la misma cabeza el diseño de la política y la ejecución. 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 tanto se recomienda también que deje de estar adscrito al Ministerio de Trabajo y pase a estar adscrito al MEN.
- La Comisión recomienda consolidar un sistema de información integrado y de calidad, basado en registros administrativos, de todos los niveles de educación, y crear la institucionalidad que permita lograr este propósito.
- La Comisión recomienda la creación de una Superintendencia de Educación que tenga la capacidad de intervenir las secretarías de educación y las instituciones educativas, para asegurar el buen uso de los recursos de la educación, en todos sus niveles, 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 como las contribuciones financieras del gobierno a hogares o personas y a productores o empresas.
- Se estima que el gasto asociado con subsidios dirigidos a hogares y personas (diferentes de salud, educación y pensiones) fue del orden de \$10 billones en 2014, un monto equivalente a 1.6% del PIB que incluyen subsidios orientados a la mitigación de la pobreza, de vivienda, de servicios públicos domiciliarios, 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 a 0.7% del PIB la mayor parte de los cuales corresponden a las exenciones al impuesto corporativo y el Incentivo a la Capitalización Rural de FINAGRO.
- La manera en la que se registra el gasto difiere entre entidades y, en general, en la contabilidad que llevan las entidades del gobierno no es fácil cuantificar el gasto asociado con cada programa, ni separar lo que constituye un subsidio de otros tipos de gasto (por ejemplo, gastos de operación y administración del programa). Además de que existen diferencias en la contabilización de estos subsidios, no es posible en muchos casos aislar la proporción del gasto que llega a los hogares y la proporción que se orienta a la operación de los programas, establecer si a un hogar, a una persona o a una empresa le llega 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 como son los subsidios cruzados en el consumo de servicios públicos domiciliarios, los mecanismos cuasi fiscales especiales como las inversiones forzadas del sector financiero, el subsidio familiar que se da a través de las cajas de compensación y los créditos tributarios.
- El gasto en subsidios está fragmentado en una multiplicidad de programas, la mayoría de los cuales captura una proporción muy pequeña del presupuesto. Esto 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.
- El gasto en subsidios que tienen el mismo propósito también está con frecuencia fragmentado en cabeza de más de una entidad responsable, lo que da lugar a duplicidades y posiblemente a ineficiencia.
- Sólo unos pocos programas que involucran subsidios han sido evaluados de una manera rigurosa para establecer su impacto. Adicionalmente, algunas veces los resultados de las evaluaciones de estos programas no se han tenido en cuenta al momento de introducir modificaciones o decidir sobre su permanencia.
- La lógica de los subsidios a personas y hogares debe ser predominantemente redistributiva y con frecuencia ignora el efecto potencial de estas transferencias de recursos sobre otras decisiones que hacen las personas (de participación en el mercado laboral, educación, fecundidad, matrimonio, vivienda, etc.).
- Adicionalmente, los subsidios a personas y hogares, a pesar de su intención redistributiva, con frecuencia se filtran hacia población no pobre. Por ejemplo, en 2014, 30% de los subsidios al consumo de servicios públicos domiciliarios, 22.4% de los subsidios a la vivienda y 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 productores o empresas es mixta. En ocasiones responde correctamente a la identificación de una externalidad positiva. Sin embargo, en muchos otros casos responde a una lógica que no tiene que ver con fallas de mercado sino más bien a 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. El proyecto de ley tiene, sin embargo, características que pueden hacerlo inconveniente⁴: i) si bien la ley 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, con los cuales además pueden generarse conflictos interinstitucionales al interior del gobierno y se puede interpretar que cumplir esos procesos legitima subsidios, incluso si ellos no son acordes con las prioridades de política del gobierno, ii) el artículo 12 es una modificación del mecanismo de focalización de los subsidios a los servicios públicos domiciliarios establecido por la ley 142 de 1994, lo cual puede ser justificable, pero dicha modificación que debe darse en el marco de una discusión más amplia de reforma a la mencionada ley, 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.

En síntesis, existe en Colombia una proliferación de subsidios que pesan más de 2 puntos porcentuales del PIB y en el agregado difícilmente están teniendo un impacto positivo significativo sobre la distribución del ingreso, los incentivos a producir y 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 no pobre, por la opacidad de la información y por la enorme fragmentación del gasto en diferentes entidades públicas y programas, Con base en este 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:

Evaluación

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

- Establecer un proceso estandarizado que debe ser aprobado por el CONPES para diseñar, evaluar y entregar los recursos de subsidio, que asegure que: (1) el subsidio tenga la justificación económica adecuada; (2) la intervención sea costo-efectiva; (3) el subsidio no tenga un efecto indeseado sobre el comportamiento de los individuos o empresas. Esto incluye establecer el 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 éste cumpla los propósitos de manera adecuada. 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, 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).
- Someter los programas que concentran la mayor parte del gasto a evaluaciones de impacto rigurosas, y basar los ajustes o modificaciones a estos programas en los resultados de esas evaluaciones. Esto requiere establecer un procedimiento para la discusión abierta y la validación de las evaluaciones de impacto que contrate el gobierno. Aquellos programas para los que se establezca de un modo técnicamente riguroso que no han cumplido con su objetivo, deben ser excluidos del presupuesto del período siguiente o marchitados en las vigencias presupuestales siguientes (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 que resulten bien evaluados, ya sea para combatir la pobreza o para aumentar la productividad y competitividad de productores y empresas. La fragmentación en multiplicidad de programas afecta la efectividad del gasto no sólo porque dificulta su seguimiento y evaluación sino también porque requiere mayor capacidad operativa y de gestión por parte de los agentes del Estado que la que usualmente 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 a través de un mecanismo único de manera que cumpla con al menos dos de los principios de diseño que sugieren las buenas prácticas internacionales: (1) identificación del nivel de

pobreza de los hogares a través de la respuesta a encuestas de medios de vida por autoselección (es decir, no universales sino sólo 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 período finito de tiempo pero renovable. El nuevo mecanismo debe además establecer 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 en la que se contabiliza el gasto de modo que (1) sea sencilla la identificación del gasto que se destina a subsidios en las cuentas públicas; (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 sería consistente con lo que se recomienda en el capítulo II de presupuesto.
- Desarrollar un sistema de registro administrativo que permita conocer el monto de subsidio que recibe periódicamente cada beneficiario (individuo o empresa), total y por programa. Esto tendrá la bondad adicional de permitir con facilidad conocer el número de beneficiarios de cada programa. Debe desarrollarse al menos para el nivel nacional pero idealmente tendría que incluir los subsidios que se entregan a través de los gobiernos sub-nacionales.
- Si el proyecto de ley 186 de 2016 sigue su curso, se recomienda atender las inquietudes mencionadas en la parte final de la sección de diagnóstico de este capítulo.

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 de 3% a 4,1% del PIB. A partir de ese año se observa una tendencia a la baja, hasta 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 entre países que enfrentan amenazas internas de diverso tipo.
- El gasto en defensa presenta una elevada inflexibilidad por varios factores: i) 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, se hace 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:

- Reconponer 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.
- Para mejorar la eficiencia global del gasto militar y de policía, se debe avanzar en: i) planificar la inversión de manera que refleje el ciclo de vida de los equipos y adquisiciones militares y policiales, y ii) 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, y iii) contar con mejores sistemas de información para el control y seguimiento, de manera que sea más eficiente la gestión de proveedores y la gestión de la demanda.
- La fuerza pública requiere condiciones de remuneración acordes con su dignidad y labor, pero también con 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.