

Informe de la Comisión del gasto y la inversión pública: Presentación y Resumen Ejecutivo*

Comisionados | Raquel Bernal, Jorge Iván González, Juan Carlos Henao, Roberto Junguito, Marcela Meléndez, Armando Montenegro, Juan Carlos Ramírez, Jose Darío Uribe, Leonardo Villar
Secretaría Técnica | Natalia Salazar (Fedesarrollo)

I. Presentación

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

De acuerdo con la normatividad señalada por el artículo de la mencionada ley, el propósito de la Comisión fue revisar, entre otros, los programas de subsidios y de asistencia pública; los criterios de priorización de la inversión; las inflexibilidades presupuestales; las rentas de destinación específica, y los efectos sobre la equidad y la eficiencia de

las decisiones de gasto, todo esto con el objeto de proponer reformas orientadas a fortalecer la equidad, la inclusión productiva, la formalización y la convergencia del desarrollo entre zonas urbanas y rurales, la redistribución del ingreso, la eficiencia de la gestión pública y el fortalecimiento del Estado.

A partir de su conformación, la Comisión tuvo un plazo de diez meses para hacer llegar al Gobierno Nacional un documento con sus principales análisis y recomendaciones. Al culminar estos diez meses de trabajo, la Comisión en efecto presentó su informe al ministro de Hacienda en un escenario en el que el país enfrenta grandes retos en materia económica y fiscal.

La abrupta reducción de los precios internacionales del petróleo y de otros productos básicos

* El informe final de la Comisión fue entregado formalmente en abril de 2018 por parte de sus miembros independientes y el texto completo puede consultarse en la página web de Fedesarrollo.

golpearon de manera importante el crecimiento económico, los ingresos externos y los del Gobierno. Los ingresos del Gobierno Nacional Central se redujeron en un 3,3% del PIB (aproximadamente \$24 billones) entre 2013 y 2016, lo cual significó hacer ajustes, tanto del lado de los ingresos mediante las reformas tributarias de 2014 y 2016, como de los gastos, particularmente los de inversión, con el fin de cumplir con los requerimientos de déficit total estructural de la regla fiscal. A pesar de estos esfuerzos de ajuste, los niveles de deuda/PIB se vieron afectados por el aumento en los niveles de déficit efectivo y la devaluación observada en los últimos cuatro años.

Lo anterior indica que el panorama fiscal no está despejado y que, por tanto, será necesario hacer ajustes tanto por el lado de gastos como el de ingresos.

A pesar de que, en lo que a los ingresos concierne, el Congreso aprobó dos reformas tributarias, una en 2014 y otra en 2016, los diferentes cálculos indican que, el efecto en recaudo generado por esta última, se diluirá en el tiempo como consecuencia de la reducción de la actual tarifa del 40% (incluida la sobretasa) del impuesto de renta corporativa al 33% en 2019.

En un escenario de recaudo menos optimista, la disminución de los gastos tendría también que ser más fuerte si se quiere seguir la senda proyectada por el Gobierno. Al respecto, la Comisión considera que una trayectoria fuertemente decreciente

de los gastos de funcionamiento y de inversión como porcentaje del PIB, tal y como la plantea el MFMP, puede tener serias repercusiones sobre el crecimiento económico y sobre las condiciones de la población más vulnerable, ya que terminará por imponer recortes en los programas sociales. Estas repercusiones serían aún más graves en un escenario de ingresos menos optimista. Adicionalmente, una reducción de la relación gasto/PIB mayor que la proyectada en el MFMP resultaría muy difícil de alcanzar en la práctica, dada la extrema inflexibilidad del gasto público en Colombia, como se ilustra a lo largo del informe.

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

Si bien su mandato no incluyó el estudio de los ingresos, tema que fue abordado en profundidad por la Comisión para la Equidad y Competitividad

Tributaria, igual esta Comisión considera importante que el Gobierno evalúe de nuevo medidas para lograr un mayor recaudo y un sistema tributario más eficiente y equitativo. Esto debería complementarse mediante un esfuerzo significativo por parte de las entidades territoriales -dado el potencial que existe-, acompañado de un uso más eficiente de los recursos del Sistema General de Regalías (SGR).

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

Además de esta breve presentación y un resumen ejecutivo que anuncia las principales recomendaciones de la Comisión, el informe al Gobierno consta de diez capítulos que a su vez sirvieron como soporte de las mismas. En los primeros cinco capítulos se abordan temas transversales como son: las tendencias y perspectivas del gasto público en las últimas décadas, dado el escenario económico y de ingresos previstos; las principales limitaciones del proceso presupuestal del empleo público, del sistema de compras y contratación públicas y, por último, la carga que, para el presupuesto, representan los litigios contra el Estado, acompañado todo de las respectivas recomendaciones en cada tema. En los siguientes cinco capítulos se abordan los temas sectoriales que, a juicio de

esta Comisión, son de mayor impacto en materia de eficiencia y eficacia del gasto público. En esta parte del documento se analizan y formulan recomendaciones sobre el gasto público en pensiones, salud, educación, defensa y el gasto en subsidios a personas y al sector productivo. El orden en el que se presentan los temas no representa necesariamente la importancia que tienen en materia y eficacia del gasto público.

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

II. Resumen ejecutivo

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

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

1. Capítulo 1. Conclusiones principales

- ❑ El gasto público en relación al PIB aumentó de manera significativa en los últimos 25 años. Dicho incremento se manifestó de manera particular en el gasto del Gobierno Nacional Central (GNC), que en la década del noventa aumentó de manera considerable cuando, del 8,5% del PIB en 1989, se pasó a niveles del orden del 17,2% del PIB en 2002. En los últimos quince años, el gasto del GNC ha mostrado un aumento más moderado, alrededor de dos puntos del PIB, situándose en 2016 en 18,9% del PIB, nivel que incluye el gasto en salud, ICBF y Sena, gastos que antes de 2013 se financiaban con contribuciones a la nómina.
- ❑ La composición del gasto público revela una elevada inflexibilidad, especialmente en el GNC, asunto que reduce el margen de maniobra para administrar el gasto. El significativo peso en el gasto total de las transferencias a las entidades territoriales, de los aportes para cubrir el faltante para el pago de pensiones, de otras transferencias que recogen numerosos mandatos de ley, además de los efectos de las sentencias judiciales y del pago de intereses, todos componentes altamente inflexibles, llevan a que el rubro de gasto que debe ajustarse de manera importante cuando las condiciones económicas y fiscales así lo exigen es el de la inversión.
- ❑ La tendencia del Gobierno General a registrar déficits fiscales refleja el balance deficitario del GNC a lo largo del periodo, ya que los balances positivos de las entidades territoriales no alcanzan a contrarrestarlo del todo.
- ❑ En el caso del GNC, a pesar de las numerosas reformas tributarias de los últimos 25 años y del mayor control sobre el crecimiento de los gastos, constantemente se han registrado déficits totales y, con contadas excepciones, déficits primarios con implicaciones sobre la relación deuda/PIB, que se ven agravados cuando la depreciación del peso y las tasas de interés aumentan y el crecimiento de la economía disminuye.
- ❑ Recientemente se viene observando un deterioro de la situación de las finanzas del Gobierno Central, en buena medida como consecuencia de la abrupta reducción de los precios del petróleo y su efecto sobre la producción de crudo y la tasa de cambio. De acuerdo con las consideraciones de la Comisión, las perspectivas fiscales del país en el mediano plazo son preocupantes y se requieren acciones decididas.
- ❑ El gasto público no contribuye lo suficiente a una mejor distribución del ingreso entre los colombianos, y el país sigue siendo uno de los

más desiguales del mundo. Hay rubros de gasto público con impacto altamente regresivo sobre la distribución del ingreso, como es el caso del gasto en pensiones.

- Asimismo, el capítulo expone algunas consideraciones sobre la ineficiencia del gasto público en sus diferentes componentes y causas, las cuales se analizan con mayor detalle en los demás capítulos.

2. Capítulo 2. *El proceso presupuestal*

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

- Entre las principales limitaciones institucionales se resaltan:
 - a). La fragmentación que genera la existencia de múltiples presupuestos, con una separación entre el presupuesto de funcionamiento y el de inversión. A ello se suma la elaboración de un presupuesto, por separado y con reglas diferentes, para los recursos procedentes de las regalías por recursos naturales.
 - b). La elevada e intrincada inflexibilidad derivada de la proliferación de rentas de destinación específica, los límites mínimos de gastos impuestos por la ley o la Constitución y, en el

caso de la inversión, por la preasignación de compromisos a través de vigencias futuras.

- c). El disminuido control del Gobierno sobre la iniciativa presupuestal que surge a partir de la Constitución de 1991, cuando el Congreso recuperó participación en la iniciativa de gasto; cabe mencionar también el efecto de los fallos judiciales sobre el presupuesto.
- Entre los principales problemas de administración y gestión se resaltan:
 - a). La ausencia de mecanismos técnicos eficaces para priorizar la asignación del gasto público, asunto que obedece a la carencia de un sistema de clasificadores presupuestales moderno, que permita hacer presupuestos para cada programa y la subsiguiente evaluación y control durante la ejecución de los mismos; la reducida conexión entre las decisiones presupuestales y las evaluaciones de desempeño e impacto de los diferentes programas/proyectos; y las debilidades en los sistemas de información del gasto, sistemas asimétricos en su alcance y calidad, además de no estar integrados.
 - b). El desarrollo de mecanismos para eludir el proceso presupuestal en respuesta a la rigidez impuesta por la excesiva normatividad procedimental, socavando así la transparencia del presupuesto.

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

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

- ❑ Introducir una reforma al Sistema General de Regalías (SGR) tendiente a i) eliminar las inflexibilidades provenientes de los porcentajes de destinación específica establecidos en las normas constitucionales; ii) integrar sus recursos con los de la nación y los de las entidades territoriales en un sistema conjunto de planeación, programación y ejecución del gasto de inversión con impacto en las regiones; iii) permitir que los recursos de las regalías puedan financiar pagos de deudas territoriales relativos, entre otros asuntos, a salud, pensiones y fallos judiciales adversos; iv) revisar aquellos porcentajes de regalías que reciben los municipios productores, pero cuyo bajo nivel ha minado el incentivo para el apoyo local a proyectos mineros y petroleros; y v) establecer normas que incentiven la financiación de proyectos significativos y que impidan la atomización de los recursos.
- ❑ Al igual que sucede en otros países, crear un consejo fiscal consultivo, independiente del Gobierno y de los grupos políticos, altamente técnico que analice y cuantifique los costos de iniciativas de gasto contenidos en los proyectos de ley y las demandas en estudio de las cortes y de los jueces, y dé cuenta de ello a la sociedad. Este consejo también estaría encargado de hacer un juicio y seguimiento crítico del MFMP y de la política fiscal y presupuestal. Se recomienda estudiar la posibilidad de que este consejo sirva como Secretaría Técnica del Comité de Regla Fiscal. Adicionalmente, se propone crear en la Corte Constitucional un equipo económico que analice el impacto que, sobre las finanzas públicas, puedan tener sus decisiones.
- ❑ Recuperar el papel estratégico del Plan Nacional de Desarrollo. Este Plan debe concentrarse en los temas centrales y eliminar la posibilidad de incluir cambios o sustentos de ley sobre asuntos que no guarden unidad de materia con sus prioridades y objetivos. En este contexto, se debe fortalecer la capacidad de planeación y programación del Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- ❑ Todos los proyectos de inversión deben evaluarse con criterios técnicos antes de su inclusión en el presupuesto. En el caso de las partidas regionales del presupuesto, deben ser discutidas ampliamente con todos los miembros regionales de las bancadas y debe hacerse profusa publicidad y difusión de las mismas.
- ❑ Debe crearse un margen de flexibilidad para que a los ejecutores les sea posible reasignar el presupuesto entre partidas específicas y a través del tiempo. Ello reducirá los incentivos hoy existentes a crear mecanismos que escapen al proceso presupuestal, tales como patrimonios autónomos, fondos especiales y fondos nutridos con recursos parafiscales. Sin perjuicio de lo anterior, se debe obligar a que los recursos manejados a través de ese tipo de mecanismos

reporten la información en los mismos términos y condiciones que lo exige el sistema presupuestal. Asimismo, la adquisición de bienes y servicios realizada a través de esos mecanismos debe cumplir los criterios de transparencia del sistema general de contratación y compras públicas.

- ❑ Reconociendo la contribución de la figura de vigencias futuras para poder involucrar al país en proyectos con tiempos largos de maduración, se recomienda establecer por ley límites normativos a su monto y así acotar la capacidad del Gobierno de introducir, por esta vía, inflexibilidades en presupuestos futuros.

3. Capítulo 3. El empleo público

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

Las dificultades para identificar el tamaño del empleo público y su costo se asocian a limitaciones e incoherencias presentes en la información

misma, lo que conduce a que la proporción del empleo público se estime entre un 4 y 5,3% del total de empleos en la economía, un porcentaje bajo en comparación con cifras internacionales. Estas cifras bien pueden obedecer a que una parte importante de los trabajadores del sector público están vinculados a través de contratos de prestación de servicios y contratación directa, bajo rubros clasificados como transferencias o inversión, para eludir las restricciones al gasto de funcionamiento establecidas en la Ley 617 de 2000. Esto significa que la política pública de empleo no se hace sobre cifras actualizadas y validadas.

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

- ❑ La débil aplicación del principio de mérito. Un porcentaje importante de empleados públicos se contrata mediante encargo o nombramiento provisional. A pesar de la larga tradición de regulación de la carrera administrativa, los concursos son escasos, costosos, confusos y poco transparentes, y un universo amplio y diverso de candidatos puede acceder a ellos sin que los mecanismos aseguren que los cargos pertinentes sean asumidos por los candidatos más capacitados y con los valores y principios requeridos por el servicio público. A esto se suma que los concursos son de ingreso y no de promoción o ascenso, afectando así la noción integral del sistema de carrera, ya que no existen mecanismos ni estímulos efectivos para la

evaluación del desempeño y la promoción de la susodicha carrera. Así, la carrera administrativa se percibe como un sistema de empleo público de difícil salida y sin solución de continuidad, ya que la estructura del empleo tiende a tornarse rígida, las personas que ingresan carecen de motivación frente a opciones de mejoramiento profesional y personal a través del ascenso.

- ❑ Aunque constitucional y legalmente hay claridad sobre las competencias que corresponden a la Comisión Nacional de Servicio Civil (CNSC) y al Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), faltan mecanismos de trabajo conjunto y coordinación entre las dos entidades. Como están las cosas, ambas se perciben como una doble institucionalidad que genera 'choques de trenes' entre las dos instituciones.

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

otra parte, los cálculos para Colombia muestran una baja asignación de recursos para bienestar y capacitación.

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

- ❑ Implementar un sistema integrado de información del empleo público para funcionarios permanentes de las plantas, plantas temporales, supernumerarios y contratistas en el DAFP.
- ❑ Modificar la estructura institucional del sistema de administración del empleo.
 - Revisar la institucionalidad relacionada con la administración y vigilancia de la carrera administrativa. En ese sentido, se recomienda hacer más exigente el perfil y el mecanismo de selección de los comisionados de la CNSC (en particular, incluir mayores exigencias de experiencia relacionada con el nivel directivo y gerencial, además de labor académica y producción de conocimiento). Asimismo, se recomienda contemplar la posibilidad de que las funciones administrativas de la carrera, en lo que atañe a la realización de los concursos, la ejerza el CNSC solo cuando existan riesgos de corrupción o falta de objetividad en las decisiones de aquellos a quienes se asignen, de tal forma que sus funciones sean exclusivamente de regulación, inspección y vigilancia de la

carrera administrativa, similar al funcionamiento institucional de otras comisiones del servicio público internacional. Esto implica que la CNSC deje de ser la entidad responsable de los concursos y que su financiamiento no dependa de los mismos.

- Bajo este esquema, la administración de la carrera administrativa debe quedar a cargo del DAFP, a la vez que se abre la posibilidad de que los concursos los haga directamente cada entidad, de acuerdo con normas generales.
- Evaluar el papel de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) en su rol de formación y capacitación de los servidores públicos, considerando la posibilidad de que sus funciones sean complementadas o asumidas por instituciones de educación superior acreditadas.
- Estrechar el vínculo entre la remuneración y el rendimiento.
 - Consolidar en la administración pública un sistema de carrera de ingreso y ascenso, basado en el mérito y en la igualdad, pero que permita la movilidad vertical y horizontal (sectorial e intergubernamental). Ingresar debe ser una tarea exigente y deben flexibilizarse los parámetros para la desvinculación del servicio público.
 - Establecer un sistema donde se articule la medición del desempeño de los funcionarios con los objetivos y metas propias de cada entidad, incorporando fórmulas de autogestión y autoevaluación.
 - Revisar los esquemas de ascenso con el fin de facilitar la movilidad vertical.
 - Generar procesos de desvinculación flexibles, creando esquemas de retiro que contemplen condiciones de despido con justa causa y de retiro con indemnización que no se conviertan en fuente de demandas contra el Estado.
 - Reducir el número de grados salariales por niveles para hacer más eficiente el sistema de empleo público.
- Reconocer que el Estado necesita diferentes formas de vinculación laboral, incluyendo cargos temporales y por servicios específicos. Establecer que todos los contratos de prestación de servicio o de vinculación de mano de obra se registren como gasto de personal.

4. Capítulo 4. El sistema de compras y contratación pública

El análisis de la Comisión señala que los problemas más relevantes del sistema de contratación y compra pública en Colombia, SCP, a partir de

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

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

En materia de normatividad

- ❑ Simplificar y estandarizar las normas de contratación para favorecer la toma de decisiones orientadas a procesos competitivos y reducir los casos de partición de contratos.
- ❑ Aplicar el principio de competencia como regla general en los procesos de contratación y compras públicas. Debe definirse en forma taxativa en la ley aquello que puede hacerse por contratación directa, sin mecanismos competitivos.
- ❑ Obligar a que las contrataciones del sector público con las Entidades sin Ánimo de Lucro (ESAL) sigan exactamente los mismos requisitos y procedimientos de la contratación pública.
- ❑ La Comisión recomienda modificar la ley pertinente para que la selección de los mecanismos de contratación dependa del valor del contrato y no de la participación que representa en el presupuesto de la entidad.
- ❑ Se recomienda revisar la norma que prohíbe incluir el precio como factor de escogencia para la selección de consultores en los procesos de selección, ya que esto va en contravía de los beneficios que genera una mayor competencia.
- ❑ Revisar la normatividad que sustenta el principio de equilibrio económico del contrato (el cual permite compensar al contratista privado por la materialización de riesgos que no están expresamente contemplados en el contrato), ya que esto genera un alto volumen de reclamos a las entidades del Estado y no se ajusta a la lógica comercial del sistema de compras públicas.
- ❑ Incluir una definición de conflicto de intereses en la ley pertinente y complementarla con un código de conducta para los actores del sistema de compra pública.

En materia de gestión

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

- ❑ En los procesos de contratación y adquisición de bienes y servicios que están exentos de licitación, los cuales deberían ser restringidos y definidos de forma taxativa, de todas maneras la competencia debe privilegiarse. Este es el caso, por ejemplo, de los procesos de contratación asociados con la defensa y seguridad nacional o la compra y arrendamiento de inmuebles.
- ❑ Ampliar el uso de mecanismos de agregación de demanda, como los acuerdos marco que promueve Colombia Compra Eficiente (CCE), para la provisión de bienes y servicios que tienen una alta demanda por parte del Estado. El uso de estos mecanismos de agregación debe ampliarse a los entes territoriales, sin menoscabar la autonomía fiscal de los gobiernos locales. Esto debe ser obligatorio cuando se ejecutan recursos del Gobierno Nacional y de regalías.
- ❑ Se recomienda que las disposiciones que, al hacer adjudicaciones, privilegian a microempresas y pymes o que premien en la contienda atributos no relacionados con los objetivos del contrato, no vayan en detrimento de la buena gestión del sistema de compras públicas y no sean utilizadas para realizar transferencias o subsidios, lo cual debe hacerse a través de otro tipo de políticas públicas.
- ❑ Toda contratación de obras públicas debe estar precedida de estudios detallados y completos y sus respectivos costos debidamente presupuestados.
- ❑ Reforzar los conocimientos y habilidades de los funcionarios para una mejor gestión del sistema de contratación y compra pública. Con esto en mente, la Comisión recomienda desarrollar un programa de capacitación y certificación de competencias, tanto para la gestión de tecnologías de la información y comunicaciones, como para la administración, seguimiento y vigilancia del SCP. Este programa debe extenderse a los proveedores.
- ❑ Fortalecer el proceso de observaciones por escrito o mediante audiencias realizadas por los oferentes dentro de la etapa precontractual, actividad que a menudo se lleva a cabo como una mera formalidad.
- ❑ Otorgar a la jurisdicción de lo contencioso administrativo competencias y mecanismos ágiles para tratar las disputas previas a la adjudicación.
- ❑ Fortalecer la gestión de la información para la rendición de cuentas, a través de medidas como:
 - Avanzar en la disponibilidad de información de calidad y en tiempo real sobre la contratación pública, particularmente para gestionar los riesgos asociados a la contratación.
 - Garantizar la integración de la información de los diferentes sistemas de registro (RUP y el SECOP II), a través de un arreglo institucional que mejore la coordinación, el acceso

y el uso de la información. Debe acelerarse la implementación del SECOP II con el fin de incorporar, bajo el nuevo sistema, la mayor parte de la contratación pública.

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

5. Capítulo 5. El costo fiscal de los litigios contra el Estado y opciones de política

De acuerdo con el más reciente Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), los pagos acumulados hechos por el Presupuesto General de la Nación por el rubro de sentencias y conciliaciones, en lo que va de 2000 a 2016, ascendieron a \$11,2 billones de 2016. La tendencia de dichos pagos ha sido creciente y se explica tanto por el aumento en la cantidad de procesos fallados en contra de la nación, como por el monto de los pagos asociados a cada proceso. Dado que los recursos del presupuesto no son suficientes para pagar el monto total asociado a las demandas ejecutoriadas, y debido a que, de acuerdo con la normatividad, la tasa de interés de mora aplicable es elevada, la deuda acumulada de sentencias y conciliaciones que no se ha cancelado supera los \$3 billones.

De acuerdo con las cifras del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), a junio de 2017 se tenían cerca de 230.000 litigios en curso contra 160 entidades del orden nacional, cuyas pretensiones se acercaban a \$17,7 billones para el

periodo 2017-2028. Si se considera el cálculo de la deuda contingente por este concepto de la Agencia para la Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), el cual no cuenta con el proceso de depuración que hace el Ministerio de Hacienda, la cifra de las contingencias es aún más alta y alarmante.

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

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

En cuanto a los aspectos sustanciales, la falta de reglamentación del Artículo 90 de la CP ha permitido que gran parte de su alcance haya sido

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

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

necesidad de implementar el juramento estimatorio en la jurisdicción de lo contencioso administrativo y iv) la necesidad de reglamentación de la técnica probatoria de las presunciones.

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

- ❑ La primera recomendación concreta que se permite hacer esta Comisión es que se realice el estudio y promulgación de una ley que reglamente el Artículo 90 de la Constitución Política. Por ser un tema sensible en lo social y de relevancia para las inversiones y la economía en general, se sugiere establecer en su momento una comisión que debata las distintas aproximaciones con las cuales puede el legislador cumplir la tarea sugerida. La reglamentación del mencionado artículo debe tener en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos sustanciales y procesales, con el propósito de limitar la discrecionalidad judicial.
- ❑ Sobre los aspectos sustanciales, se recomienda:
 - a) reglamentar la aplicación de la indemnización por pérdida de una oportunidad y la extensión en el tiempo del lucro cesante; b) establecer una tipología única de daños no pecuniarios o inmateriales y fijar una suma de dinero para su reparación; c) fijar topes o baremos indemnizatorios en determinadas actividades económicas

o de servicio público; d) determinar la subrogación a favor del Estado cuando la víctima de un daño obtenga reparación por otra fuente; e) proscribir la doble indemnización de un daño; f) establecer y reglamentar el principio de mitigación del daño; y g) establecer el principio de responsabilidad subsidiaria del Estado cuando el daño tenga origen en actos o hechos a él imputables. Esta posición general puede ser matizada para que, en el evento en el cual se acepte la solidaridad, la persona demandada, diferente a la pública, suscriba un seguro que garantice el cumplimiento de su cuota en la génesis del daño, si llegaren a ser condenadas.

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

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

- ❑ Establecer que la tasa de interés reconocida como tasa para la liquidación de los intereses de mora sea una tasa similar a la del endeudamiento del Gobierno para el día de ejecutoria de la sentencia. Ello implica revisar los artículos 192 y 195 del CPACA. Asimismo, resulta urgente reglamentar, desarrollar y financiar el fondo de contingencias ya establecido por la ley y por decretos reglamentarios, pues su inexistencia impide establecer una política fiscal clara en la materia.
- ❑ Reformar la Ley 1695 de 2013 para i) precisar que el incidente de impacto fiscal procede cuando se alteran las finanzas de la nación o de la entidad condenada en el caso en concreto, sin importar si esta es del orden nacional o territorial; ii) que el incidente se puede invocar contra sentencias de segunda instancia proferidas por los tribunales; iii) que el incidente pueda ser propuesto teniendo en cuenta, además del valor de la condena fijada en la sentencia, la influencia

del precedente establecido en la providencia en los casos de extensión de la jurisprudencia; y iv) que se promueva la expedición de una ley estatutaria que regule el incidente de impacto fiscal para las providencias proferidas en los procesos de tutela.

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

6. Capítulo 6. El gasto público en salud

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

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

- La urgencia de reconocer y pagar las deudas acumuladas entre los distintos actores del sistema y, en particular, los pasivos del sector público.
- La necesidad de capitalizar las EPS.

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

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

- Estimular políticas de prevención y gestión integral de riesgo tanto en el Gobierno Nacional y en los gobiernos territoriales como en las EPS. Para esto último, debe avanzarse en la incorporación de elementos de prevención y de calidad del servicio como factores de remuneración de las EPS a través de la UPC. Específicamente, es deseable incluir el estímulo a mecanismos de atención que incorporen sistemáticamente el médico de entrada al sistema, tal como se ha implementado con éxito en varios países desarrollados.
- Utilizar de manera intensa sistemas de información que permitan hacer una permanente evaluación de las decisiones de los actores involucrados en el sistema, incluidos los médicos y las instituciones prestadoras de servicios de salud, IPS. Los avances que está haciendo el Gobierno con el sistema MIPRES

constituyen un primer paso en la dirección adecuada, aunque falta avanzar en el diseño de esquemas sancionatorios basados en esa información. Asimismo, es indispensable avanzar hacia una mayor interconexión de las historias clínicas de los pacientes entre las diferentes IPS que los atienden, lo cual ayudaría al deseable tránsito del esquema actual de prestación de servicios hacia uno de gestión de riesgos.

- Continuar en el proceso de consolidación institucional de la Superintendencia de Salud, en el que se ha avanzado en los últimos años. Específicamente, hay que fortalecer los instrumentos de supervisión de las EPS y las IPS con énfasis tanto en aspectos financieros y de sostenibilidad como en el cumplimiento de estándares de calidad y oportunidad de la prestación de los servicios. Asimismo, resulta fundamental garantizar el carácter técnico de las instituciones creadas recientemente, en particular, la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (Adres), que asumió las funciones que venía cumpliendo el Fosyga.
- Estimular una competencia más eficaz entre las EPS, conducente a una mayor eficiencia y a una oferta de mayor calidad. Para este propósito se recomienda estudiar la incorporación de elementos de prevención y calidad en el cálculo de la UPC.

- Flexibilizar la normatividad sobre integración vertical entre las EPS y las IPS, la cual puede constituirse en factor de eficiencia, mejora de calidad en el servicio y reducción de costos, siempre y cuando no conduzca al menoscabo de la competencia. Para este propósito es indispensable el fortalecimiento de la supervisión mencionado anteriormente.
- Eliminar gradualmente el requisito de contratar con IPS públicas el 60% de la contratación de las EPS del régimen subsidiado. En su lugar, se puede establecer un subsidio transparente a la oferta, pero dirigido solo a las IPS en zonas remotas o localizadas en poblaciones de baja densidad, en donde las IPS públicas son las únicas prestadoras y se hace necesario garantizar su permanencia.
- Avanzar en la formación de médicos y demás profesionales de la salud para mejorar las condiciones de calidad de la atención en un contexto de rápida expansión de la cobertura como el que ha experimentado Colombia en los últimos años. Para resolver este problema, lo más importante es revisar el enfoque durante la formación del médico general, de manera que gane en criterio y capacidad resolutoria y así permitir una ampliación de sus funciones dentro del sistema. Esto permitiría reducir la remisión sistemática a especialistas que suele observarse en el sistema de salud colombiano.
- Sobre la coherencia entre los beneficios que ofrece el sistema y el flujo de gastos que genera:
 - Aclarar los límites de lo que puede ofrecerse a los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) con los recursos disponibles. La ley estatutaria estableció la posibilidad de exclusiones cuando se trate de tratamientos cosméticos, experimentales o que solo puedan prestarse fuera del país. El procedimiento para identificar concretamente esas exclusiones ha sido, sin embargo, tortuoso y no permite ser optimistas sobre su evolución futura.
 - Revisar la ley estatutaria para que en la aprobación de medicamentos y procedimientos se ponderen adecuadamente sus beneficios vis-à-vis sus costos. Para avanzar hacia la sostenibilidad financiera del sistema de salud en Colombia es necesario un proceso de racionalización del concepto de derecho a la salud mediante la definición de reglas de juego claras y explícitas, con participación activa de la Corte Constitucional.
 - Revisar el valor de la UPC para que refleje el costo de los servicios y medicamentos que deben cubrirse con esos recursos por parte de las EPS, los cuales a su vez deben corresponder al plan de beneficios que se ofrece a los afiliados al SGSSS.

- Con lo anterior se puede avanzar en la eliminación del sistema de recobros sobre medicamentos y servicios NO POS (o NO UPC). Bajo el régimen actual, lo que la UPC no cubre pueden suministrarlo las IPS y luego pagarlo las EPS con el compromiso implícito del Estado de que podrá ser recobrado a través del Adres (antes Fosyga) o de recursos de los departamentos. De esta manera, el antiguo NO POS, con todos los estímulos perversos que tenía, sigue vigente en lo que ahora se llama NO UPC.
- Definir un esquema sancionatorio y un sistema de identificación formal de los excesos y de las conductas indebidas y sistemáticas que se puedan detectar a través del MIPRES¹.
- Crear un mecanismo transparente para las compras de medicamentos y servicios de salud no incluidos en la UPC, pero que no están excluidos del plan de beneficios del SGSSS (por ejemplo, en el caso de enfermedades huérfanas o de tecnologías atípicamente costosas que generen dificultades al sistema de aseguramiento). Esas compras deben hacerse con recursos específicamente asignados para ello y mediante procedimientos aprobados previamente. Una vía para ello es la creación de un mecanismo claro y explícito de reaseguramiento estatal para dichos casos. También puede asignarse una prima especial a las EPS que los cubran, generando incentivos para que los atiendan con las condiciones de calidad requeridas y sin generar sobrecostos ineficientes al sistema.
- Limitar los controles de precios de los medicamentos en términos de las características monopolísticas de los mercados correspondientes, buscando en lo posible medidas alternativas para promover el acceso a precios más competitivos. Los controles de precios de medicamentos adoptados por el Gobierno Nacional recientemente, constituyen una medida razonable para mitigar los impactos perversos del sistema de recobros sobre las compras de los medicamentos no incluidos en el POS, pero esos controles deben revisarse periódicamente. Cuando se vuelven permanentes, los controles administrativos han demostrado ser propensos a la generación de distorsiones que pueden ir en contra del acceso a productos de alta calidad, a incentivar la corrupción y a volverse poco eficaces en el proceso de moderación de precios, que es su propósito primigenio.

¹ 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*.

- Para hacer frente a las presiones actuales y futuras de gasto se recomienda identificar fuentes adicionales de financiación, tanto a través de impuestos generales como de recursos específicos:
 - Ampliar el uso de mecanismos tales como copagos y cuotas moderadoras, sin disminuir la capacidad de acceso a los servicios del sistema para las personas de menores recursos económicos. Estos mecanismos no solo aportan recursos de financiamiento al sector, sino que ayudan a racionalizar la demanda. Debe recordarse en este punto que, a pesar de las limitaciones fiscales colombianas, los gastos de bolsillo y de manera más general, el gasto privado en salud, representan en Colombia porcentajes inferiores a los de otros países de la región e incluso de países avanzados.
 - Evaluar el redireccionamiento de un punto porcentual de los cuatro puntos de aporte que hoy se asignan a las cajas de compensación para destinarlos al sistema de salud.
 - Avanzar en el proceso de formalización laboral, buscando un aumento en el porcentaje de afiliados al régimen contributivo vis-à-vis los del régimen subsidiado, a través de:
 - i. los mayores esfuerzos de focalización en el Sisbén y la fiscalización que pueda hacerse a través de la Unidad de Gestión Pensional y de Parafiscales (UGPP) del Ministerio de Hacienda cumplen un papel importante con este propósito;
 - ii. el diseño de esquemas de afiliaciones parcialmente subsidiadas para beneficiarios actuales de régimen subsidiado con alguna capacidad económica para hacer contribuciones. Esos esquemas buscarían moderar los problemas de incentivos que genera la discontinuidad excesivamente marcada entre quienes cumplen las condiciones para ingresar a cada uno de los dos regímenes actuales.
 - Utilizar mecanismos que coadyuven a la cotización por parte de beneficiarios con capacidad de pago que hoy aparecen como dependientes en el régimen contributivo. Es el caso de rentistas de capital y perceptores de otras rentas no laborales cuyos ingresos podrían servir de base para cotizaciones debidamente reguladas por normas legales. En los últimos años, la UGPP viene haciendo requerimientos en esta dirección a personas que tienen ingresos por arrendamientos, intereses o dividendos, asunto que se sustenta en un artículo del Plan Nacional de Desarrollo (PDN) que fue aprobado en 2015, pero no existe claridad sobre tarifas ni bases gravables. El tema debería discutirse formalmente en un proyecto de ley presentado por el Gobierno a consideración del Congreso.

- Seguir avanzando en la identificación de fuentes de recursos para que los entes territoriales estén en capacidad de cubrir una parte creciente del sistema de salud. Los impuestos a las bebidas azucaradas y a otros productos que generan externalidades negativas en la salud (sobre los cuales se discutió en la reforma tributaria de 2016) constituirían una medida en la dirección adecuada.
- Para algunos propósitos específicos y en las condiciones a las que se hace referencia más adelante, se propone la utilización de los recursos de regalías y del Sistema General de Participaciones (SGP).
- ▣ Sobre las deudas acumuladas entre los actores del sistema se propone:
 - Aclarar y reconocer la magnitud de las deudas legítimas entre los actores del sistema. Una parte de las acreencias que aparecen en los estados financieros de clínicas, hospitales y EPS, las cuales se estiman en \$7 billones, pueden estar viciadas de diferentes formas (compras ficticias, sobrepagos, etcétera) y deben filtrarse con urgencia para lograr un reconocimiento de las obligaciones legítimas. Con dicho propósito, resulta de gran importancia el fortalecimiento técnico y financiero de la Superintendencia de Salud, algo en lo que se viene avanzando en los últimos años pero que requiere todavía de grandes esfuerzos.
 - Una vez reconocidas las obligaciones legítimas, las entidades públicas (las gobernaciones y la Adres, antes Fosyga) deben aceptar y pagar de manera pronta los pasivos con las EPS, para que estas puedan a su vez honrar las obligaciones con las IPS. Los retrasos en estos pagos generan graves detrimentos a la fortaleza patrimonial de los actores del sistema de salud y reducen el estímulo a invertir en el sector y a mantener servicios de calidad.
 - Avanzar en esta dirección requiere un esfuerzo financiero inmediato del Gobierno Nacional, a través de la Adres (para el régimen contributivo), y de las gobernaciones (para el subsidiado). En el caso de las deudas en cabeza de las gobernaciones departamentales, la Comisión propone:
 - Hacer uso de las regalías con este propósito, lo cual estaría en línea con la autorización otorgada por la Ley 1797 de 2016 y con la recomendación más general (que se hace en el capítulo sobre proceso presupuestal de este informe) de flexibilizar las restricciones en el uso de los recursos de regalías y del Sistema General de Participaciones para los entes territoriales que cumplan ciertas características de solidez institucional.

- Permitir el uso de los excedentes del Fondo de Pensiones de Entidades Territoriales (Fonpet) para cubrir las obligaciones en salud de aquellos departamentos que han acumulado en este Fondo montos que sean con certeza superiores a lo requerido para cubrir el valor actuarial de sus pasivos pensionales.

□ Sobre la capitalización de las EPS se recomienda:

- Asegurar el cumplimiento de requisitos de solvencia y capitalización de las EPS y cubrir el faltante patrimonial que se estima en \$7,1 billones y que son adicionales a las deudas arriba mencionadas. En este sentido, la Superintendencia de Salud debe hacer transparentes las condiciones financieras de las EPS y obligar a esas entidades a cumplir con los requisitos de capital requeridos por sus funciones de aseguramiento.
- Los recursos para cubrir los faltantes patrimoniales de las EPS deben provenir idealmente de inversión del sector privado, pero para que ella se materialice es indispensable que los potenciales inversionistas vean un sector viable y razonablemente rentable. Para eso se requiere que las recomendaciones de este capítulo se acojan integralmente.

De otra forma, las necesidades de inversión terminarán por recaer en el propio Gobierno, con graves implicaciones sobre las finanzas públicas y sobre la propia viabilidad del modelo actual de aseguramiento en salud.

7. Capítulo 7. El gasto público en pensiones y apoyo económico a la vejez²

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

- El gasto realizado por el Gobierno Nacional para cubrir el desequilibrio entre las cotizaciones y los beneficios en los diferentes regímenes públicos creció de manera acelerada desde 1990, cuando representaba el 0,6% del PIB, hasta 2005, cuando llegó al 3,7% del PIB. A partir de ese año se mantuvo relativamente estable en alrededor del 3,5% del PIB, aunque para 2017 se espera haya

² Armando Montenegro se abstuvo voluntariamente de participar en las deliberaciones de la Comisión sobre el tema de pensiones.

aumentado al 3,9% del PIB (28% de los ingresos tributarios de la nación). Cerca de dos terceras partes del desequilibrio pensional corresponde a los regímenes especiales que todavía rigen (maestros, militares y policías), así como al pago de pensiones en los regímenes que se encuentran en marchitamiento y para los cuales el Fondo de Pensiones de Entidades Públicas (Fopep) no tiene respaldo suficiente. El desbalance entre cotizaciones y beneficios también es cuantioso en el Régimen de Prima Media (RPM) del sistema general de pensiones, administrado antes por el ISS y ahora por Colpensiones. Este rondaría un 1,5% del PIB en 2017.

- El primer gran problema del gasto público en pensiones es la baja cobertura. A pesar de los cuantiosos recursos del presupuesto orientados al pago de pensiones, apenas el 24% de los mayores de 65 años, de acuerdo con las cifras de encuestas de hogares, tienen actualmente acceso a una pensión. Algunas proyecciones indican que, si las condiciones del sistema general de pensiones se mantienen, la cobertura del sistema en el mediano plazo se reduciría a niveles del 17% en 2050.
- Otro gran problema del gasto público en pensiones es su elevada regresividad. En el RPM, el Estado subsidia incluso los ingresos de un salario mínimo, pero este subsidio va creciendo a medida que el ingreso aumenta. Hay una alta concentración de los subsidios en los niveles de

ingreso elevado, que solo representan el 3% de la población: 86% de los subsidios pensionales se dirigen al 20% más rico de la población, mientras que el quintil de más bajos ingresos solo recibe el 0.1% de los subsidios. Por su parte, el 46% de la población, que no está en situación de pobreza pero que tampoco alcanza a financiar una pensión mínima con sus cotizaciones, termina teniendo un subsidio negativo, es decir, aporta al sistema para pagar las pensiones de las personas con ingresos más elevados. La inequidad también existe entre regímenes. Las tasas de reemplazo en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) son inferiores a su equivalente en el RPM. Esto hace que los trabajadores con las mismas carreras laborales y los mismos aportes tengan beneficios pensionales muy distintos, dependiendo de si se jubilan en el RAIS o en el RPM. La persistencia de pensionados de regímenes especiales es otra causa de la regresividad del sistema. Los beneficios de esos regímenes hacen que estos sean más ventajosos que los del Régimen General de Pensiones, contribuyendo a la inequidad del sistema. Por último, el hecho de que las pensiones no estén gravadas y que el 99% de los pensionados se encuentre por encima de la mediana del ingreso mensual de un trabajador colombiano, son factores que tampoco favorecen la equidad.

- En cuanto a la sostenibilidad del sistema hay varias consideraciones a tener en cuenta: i) la complejidad del sistema y los mayores beneficios del

RPM han propiciado un número importante de traslados de personas del RAIS hacia el RPM, con un impacto en las cuentas fiscales en el mediano plazo, a pesar de reducir las presiones sobre el presupuesto en el corto plazo; ii) el activismo de las cortes y de los jueces frente al tema pensional ha sido mayúsculo y tiene un impacto importante en el equilibrio financiero del sistema.

- ❑ Colombia tiene el gasto en pensiones no contributivas y el tamaño del subsidio más bajos de la región. Si bien la cobertura del programa Colombia Mayor ha aumentado, el apoyo por persona bajó de más de \$100.000 mensuales en 2008 a un promedio de \$65.000 mensuales, lo que equivale a apenas el 5,2% del PIB per cápita. Las evaluaciones muestran que este programa ha tenido un efecto importante en la lucha contra la pobreza. Los cálculos presentados en el capítulo correspondiente señalan que el costo fiscal del aumento de la cobertura y del tamaño del subsidio es moderado.
- ❑ La cobertura de Colombia Mayor fue cercana a 1,5 millones de personas en 2016. Incluyendo los beneficiarios de ese régimen y los del sistema pensional, menos del 50% de la población mayor en Colombia recibe algún beneficio económico en la vejez, mientras que en América Latina ese porcentaje es de un 65% en promedio.
- ❑ En adición al programa Colombia Mayor, el esquema de Beneficios Económicos Periódicos

(BEPS), que inició operaciones en 2015, es una respuesta del Estado a la desarticulación entre el diseño del sistema general de pensiones y la realidad del mercado laboral colombiano, caracterizado por altos niveles de informalidad y por remuneraciones inferiores a un salario mínimo para un porcentaje muy amplio de trabajadores. Aunque la cobertura del programa -medida por el número de afiliados- ha crecido, el número de personas que ahorran y los montos ahorrados en BEPS siguen siendo muy bajos. Teniendo en cuenta que el mecanismo pretende estimular el ahorro voluntario para la vejez, este subsidio es reducido si se compara con el beneficio tributario que reciben las personas de altos ingresos por pensiones voluntarias. Esta situación es más grave por cuanto se otorga solo sobre aportes iniciales y no sobre los saldos al momento de recibir la renta vitalicia.

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

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

Ajustes paramétricos

En relación con los ajustes paramétricos, la Comisión recomienda:

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

Arquitectura del sistema

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

- ❑ **Una primera opción de política para acabar los incentivos al arbitraje entre los dos regímenes es marchitar el RPM.** En esta alternativa, planteada con diferentes matices por Anif y Asofondos, las nuevas cotizaciones irían exclusivamente al régimen de capitalización individual y las pensiones de los pensionados actuales del RPM

y de aquellos que tienen expectativas cercanas de pensión en ese régimen serían pagadas por Colpensiones con cargo a recursos del Gobierno. Los nuevos cotizantes deberían ir al RAIS. Esta propuesta permite eliminar en el largo plazo buena parte de los subsidios implícitos del RPM. Sin embargo, para poder mantener el acceso a una pensión mínima de un salario mínimo en condiciones similares a las actuales, esta propuesta requiere del funcionamiento de un esquema de garantía de pensión mínima como el que actualmente se cubre con recursos del Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM), conformado con 1,5 puntos porcentuales de los aportes de todos los cotizantes al RAIS. Las propuestas de Anif y Asofondos suponen la permanencia del FGPM y de la garantía correspondiente, con lo cual, en el largo plazo, los subsidios del sistema se limitarían a los que recibe esa garantía. En este esquema, Asofondos propuso también la creación de una entidad pública de administración de fondos de pensiones de capitalización individual que compita con los fondos privados en el RAIS.

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

○ La primera tiene que ver con el costo que implica desde la perspectiva del flujo de caja del sistema pensional y, por consiguiente, del déficit fiscal del Gobierno Nacional. La pro-

puesta supone que las pensiones reconocidas en el pasado y las que se reconocerán en los próximos diez o quince años (dependiendo del periodo de transición que se estableciera) sean pagadas plenamente por el sector público, sin los recursos que este recibe actualmente de las cotizaciones al RPM.

○ La segunda consideración tiene que ver con la magnitud del déficit futuro del Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM). Si bien es claro que la opción de marchitamiento del RPM elimina los subsidios futuros para los afiliados de mayores ingresos, para aquellos que cotizan sobre ingresos de menos de tres salarios mínimos y tienen densidades de cotización relativamente bajas se mantienen subsidios importantes que generarán un déficit significativo en el futuro. El FGPM asumiría parte del déficit que en el régimen actual cubre Colpensiones. Si ese fondo se agota, el déficit tendría que pagarlo el Gobierno y el déficit fiscal crecería.

○ Desde el punto de vista de la distribución del ingreso, el esquema de financiación del FGPM puede ser regresivo. Esto es así porque todos los cotizantes del RAIS, incluyendo aquellos que por su informalidad recurrente tienen bajas densidades de cotización, deben aportar al fondo aunque posteriormente no cumplan con los requisitos mínimos requeridos para beneficiarse del

mismo. En este sentido, se trata de un fondo que se alimenta de un impuesto implícito a las cotizaciones de los trabajadores al sistema pensional y que beneficia exclusivamente a los que cotizan al menos 1.150 semanas.

□ **Otra propuesta consiste en avanzar en la creación de un sistema multipilar con un pilar básico administrado por una entidad pública.**

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

○ En el 2015, el Ministerio de Trabajo propuso que Colpensiones otorgara la tasa de reemplazo del 100% a los cotizantes de un salario mínimo. Así estaría dando un subsi-

dio igual para todos, a diferencia de lo que sucede actualmente: el subsidio implícito de Colpensiones es mayor para quienes han aportado más, que suelen ser las personas de ingresos más altos.

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

○ Los cálculos preliminares de Fedesarrollo con apoyo del modelo DNPensiones del Departamento Nacional de Planeación, sobre el impacto de la propuesta de un pilar público de RPM complementario del de capitalización individual, sugieren que su efecto fiscal de largo plazo en las reservas del pasivo pensional es similar al que tendría la propuesta de marchitamiento del RPM (incluido el que se pudiera ocasionar en esta última a través del FGPM). Sin embargo, el efecto en el flujo de caja del RPM, y por tanto en el déficit fiscal del Gobierno Nacional, es diferente. Se prevé que el déficit fiscal se reduciría entre un 0,5% y un

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

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

Regímenes especiales

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

- ❑ En el caso de los maestros, cuya edad de jubilación es actualmente de 57 años tanto para

hombres como para mujeres, la Comisión considera que la diferencia frente a la edad de jubilación del régimen general de pensiones debe eliminarse. Además, la administración de los pasivos pensionales de los maestros debería pasar del Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio (Fomag) a Colpensiones.

- ❑ En lo que se refiere a las Fuerzas Armadas, la asignación de retiro se obtiene sin considerar la edad, con un tiempo de servicio de 20 años en caso de retiro forzoso y de 25 años por retiro voluntario. Las cotizaciones equivalen a solo el 5% a cargo de los miembros de las Fuerzas Armadas, por cuanto el Gobierno no hace aportes diferentes a cubrir el faltante para el pago de las asignaciones de retiro, que se calculan con una tasa de reemplazo que oscila entre un 50% y un 95% sobre el sueldo básico más haberes. Aunque las consideraciones del sector pueden justificar las diferencias con respecto al régimen general, la Comisión considera que hay un margen importante de racionalización de estos beneficios especiales y de ajuste a las cotizaciones para que los gastos futuros en que se incurre con esos beneficios se reflejen de manera más transparente.

Colombia Mayor y BEPS

- ❑ La Comisión considera positivo el proceso de ampliación del programa Colombia Mayor para la población vulnerable que no cumple con las condiciones de acceso al sistema pensional. El

costo fiscal de este programa podría superar la capacidad del Fondo de Solidaridad Pensional del que se alimenta, pero no es elevado si se tiene en cuenta su impacto social.

- El esquema de Beneficios Económicos Periódicos (BEPs) es un instrumento valioso para la cobertura del sistema de protección económica a la vejez y también para incentivar el ahorro. Sin embargo, los alcances actuales del programa son marginales. La Comisión recomienda una revisión integral del esquema con el propósito de mejorar su eficacia.

Decisiones judiciales y régimen pensional

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

Formalización del mercado laboral

- La formalización del mercado laboral y la generación de más trabajo formal es el mecanismo

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

8. Capítulo 8. El gasto público en educación

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

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

Diagnóstico

- La Educación Inicial y Atención Integral a la Primera Infancia (EIAIPI) es fundamental en la medida en que los beneficios privados y sociales son mayores entre más temprano se invierte en las personas. Dado su impacto en el desempeño individual integral y su contribución a la equidad social, la importancia que la política pública en Colombia le ha concedido a este programa

ha sido creciente. En cuanto a sus resultados, la Comisión identifica y resalta lo siguiente:

- A pesar de los esfuerzos en cobertura, el acceso a la Educación Inicial y Atención Integral a la Primera Infancia (EIAIPI) permanece fuera del alcance de muchos niños en condiciones de pobreza, especialmente en las zonas rurales.
- Las grandes dificultades del sistema tienen que ver con la calidad y la eficiencia de la educación y la atención. Estas fallas se reflejan en los indicadores de deserción, de calidad de la educación en el aula y del desarrollo integral de los niños y las niñas. Gran parte de las estrategias de cualificación y aseguramiento de la calidad que se han implementado en el país en los últimos años se basan en ajustes a los parámetros de carácter estructural, como la infraestructura física y la relación de niños por adulto. Sin embargo, la evidencia indica que el efecto de estos aspectos en el desarrollo integral de los niños y niñas atendidos es menor, o que son una condición necesaria pero no suficiente para la atención efectiva.
- La financiación pública para los servicios EIAIPI sigue siendo limitada y se encuentra fragmentada entre distintas fuentes e instituciones.
- Hay un problema de liderazgo. No es claro que exista una agencia rectora que dirija, coordine y articule de manera explícita la gestión de la educación inicial. El Ministerio de Educación Nacional (MEN) establece los lineamientos, pero no regula los mecanismos que utiliza el Instituto de Bienestar Familiar (ICBF) para evaluar y calificar la calidad de sus servicios. Sin embargo, es importante destacar los esfuerzos de coordinación a través de la creación de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia (CIPI) adscrita a la presidencia de la república.
- En ausencia de mecanismos de seguimiento y control que garanticen estándares de calidad, la ejecución se hace en las regiones. Los instrumentos de control y garantía del cumplimiento de los estándares institucionales de la EIAIPI son mínimos.
- El sistema utilizado para monitorear y asegurar que las instituciones cumplan con los lineamientos básicos de la EIAIPI está fraccionado. El Sistema de Información para la Primera Infancia (SIPI) y los mecanismos de aseguramiento de calidad, que son responsabilidad del MEN, se enfocan únicamente en los servicios que presta el sistema escolar, y no están integrados con los sistemas del ICBF. Sin embargo, cabe destacar el esfuerzo del MEN para unificar los distintos sistemas de información del sector y garantizar una mejor gestión para cada niño en los municipios mediante el Sistema de Seguimiento y Monitoreo Niño a Niño (SSNN).

Recomendaciones

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

Educación básica y media

Diagnóstico

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

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

- ❑ Puesto que la capacidad institucional de las entidades territoriales varía, la eficiencia con la que estas gastan los recursos del SGP en educación está marcada por una alta dispersión.

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

Recomendaciones

- ❑ El país debe moverse hacia una distribución basada en la capitación por niño, lo que permite más eficiencia y equidad. Para ello hay que darle una mayor flexibilidad a la gestión de la nómina, a los traslados entre colegios y municipios y a las evaluaciones de desempeño. Las recomendaciones que se formulan a con-

tinuación se refieren en su mayoría a aquellas que pueden adoptarse en la transición, mientras esas flexibilidades necesarias se materializan.

- ❑ Con el fin de que la distribución de los recursos sea más eficiente, la Comisión recomienda introducir una reforma a la Ley 715 de 2001 de manera que el Gobierno: 1) reconozca el descalce entre los costos reales de la nómina docente y la asignación que resulta de un pago de capitación por niño, y asigne anualmente, de manera directa a cada Entidad Territorial Certificada (ETC), la proporción necesaria de los recursos del SGP para pagar los costos de la nómina; 2) a partir de un trabajo conjunto con las ETC, reordene la prestación del servicio en cada territorio para que en los próximos diez años se estandaricen las plantas docentes y administrativas de los colegios por categorías de ruralidad y tamaño de municipio; y (3) elimine las bolsas de "calidad" y "gratuidad". Todos los recursos disponibles del SGP para la educación, después de cubrir los costos de la nómina, deben asignarse por capitación, reconociendo materiales pedagógicos y el cubrimiento de otros costos relacionados con la estandarización de la prestación del servicio.
 - ❑ Se recomienda orientar de manera directa a los colegios más recursos flexibles y dotar a los rectores de mayor autonomía en su manejo, de acuerdo con reglas y condiciones definidas de rendición de cuentas sobre sus resultados.
- Si estos son buenos, se debe considerar la posibilidad de premiar por ellos a la institución educativa con una mayor autonomía para administrar sus recursos monetarios y docentes.
- ❑ Adoptar medidas para mejorar la calidad de los docentes y de los rectores. Se recomienda, en particular, que los requisitos para ingresar al servicio docente sean más exigentes, de modo que solo sea elegible quien haya obtenido en las pruebas Saber 11 o Saber Pro un puntaje que se encuentre en el cuartil más alto de la distribución. Con este criterio, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) mantendrá un banco de candidatos elegibles, del cual los rectores pueden seleccionar directamente los nuevos maestros que trabajarán en los establecimientos educativos que tienen bajo su responsabilidad.
 - ❑ Concentrar los recursos disponibles para mejorar la calidad de los maestros. Con este fin, la Comisión recomienda ampliar el programa de tutores de excelencia docente y académica Todos a Aprender (PTA) y los programas de becas de maestría y de becas de crédito para docentes.
 - ❑ Traducir la remuneración actual de los docentes al formato general, en el que el ingreso anual consta de un salario y las primas de ley que aplican a todos los ciudadanos que reciben su remuneración a través de un contrato laboral. Esto hará más evidentes las brechas salariales

entre los profesionales comparables y será posible tomar decisiones dirigidas a subsanarlas en el futuro.

- ❑ Estandarizar las condiciones en las que se presta el servicio a lo largo y ancho del territorio nacional en los próximos diez años, para asegurar que los niños accedan a un servicio de calidad similar, sin importar el lugar donde habiten. Además de las plantas de los colegios, entre las variables sujetas a estandarización deben estar: la relación alumno/docente, la calidad de la infraestructura escolar, los materiales pedagógicos, las horas de clase, la cualificación de los maestros, el servicio de transporte escolar y los mínimos curriculares. Esta estandarización deberá admitir diferencias relacionadas con el grado de ruralidad y el tamaño poblacional de los municipios.
- ❑ Fortalecer la capacidad institucional de las secretarías de educación y los colegios, en especial en las entidades territoriales, y de los colegios más débiles para disminuir las brechas existentes.
- ❑ Implementar gradualmente el programa de Jornada Única, priorizando las sedes escolares que atienden a la población más pobre y en una situación de mayor vulnerabilidad y riesgo. Se recomienda priorizar el Plan de Alimentación Escolar financiado con gasto público del Gobierno Nacional en las sedes escolares ubicadas en sectores de ingresos bajos. En los dos casos se

requiere el apoyo de los recursos locales, dada la restricción fiscal del Gobierno Nacional.

Educación superior

Diagnóstico

- ❑ El sistema de educación superior en Colombia ha mostrado avances en las últimas décadas. La cobertura y el número de estudiantes graduados han tenido un aumento continuo. Sin embargo, el acceso sigue siendo bajo, especialmente para los estudiantes de los quintiles de menores ingresos. Las tasas de deserción, por su parte, a pesar de que se han reducido ligeramente, siguen siendo elevadas. Los resultados en materia de calidad no son satisfactorios, además de que se observa un estancamiento en el proceso de acreditación de calidad, tanto institucional como de programas.
- ❑ Si bien el proceso de acreditación de programas comenzó a finales de los años noventa y la acreditación institucional arrancó con relativo dinamismo en 2002, los porcentajes de acreditación, tanto de programas como de Instituciones de Educación Superior (IES), aún son bajos. Más preocupante aún es que se percibe un estancamiento del proceso en los últimos años, pues no se observa un mayor dinamismo en el número de IES y programas que buscan su acreditación por primera vez. Además, un número importante de las instituciones que fueron acreditadas recientemente lo hicieron

solo por cuatro años, mientras que las primeras que adelantaron el proceso lograron hacerlo en su mayoría por un periodo de diez años. Las principales razones de la lentitud con la que se avanza es que muchas IES están lejos de cumplir con los requisitos que les permitirían entrar en el proceso, además de que enfrentan limitaciones estructurales y financieras para sostener una planta de docentes de alta calidad. Por otra parte, si bien es necesario que el proceso de acreditación se base en criterios exigentes, los análisis indican que estos no distinguen la heterogeneidad entre la educación universitaria, la técnica y la tecnológica.

- A pesar de que el MEN es el responsable de formular, gestionar y supervisar las políticas de educación superior, el hecho de que muchos otros entes y organismos apoyen su trabajo dificulta la coordinación institucional. Adicionalmente a esto, el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), que en la actualidad domina la prestación de programas de educación y formación técnica superior, y es el proveedor más importante de educación y formación técnica no formal (conocida como Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano [ETDH]), está adscrito al Ministerio de Trabajo y por lo tanto no está integrado al resto del sistema de educación superior.
- Para facilitar el acceso de los jóvenes a la educación superior, el Gobierno provee financiamien-

to público mediante diferentes mecanismos dirigidos a la oferta y de subsidios a la demanda.

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

Recomendaciones

- Revisar la Ley 30 de 1992, en lo relativo al ajuste de los aportes a las universidades públicas, de manera que esta asignación incluya criterios de eficiencia y eficacia.
- Empezar acciones que fortalezcan la calidad de las universidades y revisar los criterios utilizados en el proceso de acreditación: si bien estos deben ser muy exigentes, también es importante que reconozcan la heterogeneidad de la educación impartida, principalmente entre la formación universitaria, la técnica y la tecnológica.

- ❑ En cuanto al Programa Ser Pilo Paga, se propone avanzar hacia el establecimiento de un esquema de matrículas de referencia que haga distinciones según la calidad.
- ❑ Estudiar formas alternativas para que los estudiantes que han recibido ayuda del Estado la retribuyan de alguna manera cuando ejerzan su carrera profesional y en función de sus ingresos.
- ❑ Estimular la formación técnica y tecnológica y trasladar el Sena al Ministerio de Educación.

Recomendaciones transversales

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

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

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

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

- ❑ En Colombia es difícil identificar el gasto que se destina a la entrega de subsidios, entendidos estos como las contribuciones financieras del Gobierno a hogares o personas y a productores o empresas.
- ❑ Se estima que el gasto en los subsidios dirigidos a hogares y personas (diferentes de salud, educación y pensiones) fue del orden de \$10 billones en 2014, un monto equivalente al 1,6% del PIB. Se incluyen los subsidios de vivienda, de servicios públicos domiciliarios y los orientados a mitigar la pobreza, entre otros. Este mismo ejercicio aproximó el gasto en subsidios a productores y empresas en \$5,3 billones para ese mismo año, lo que corresponde al 0,7% del

PIB, la mayor parte de los cuales corresponden a las exenciones al impuesto corporativo y al incentivo a la capitalización rural de Finagro.

- La manera como se registra el gasto difiere entre entidades y, en general, en la contabilidad que estas llevan no es fácil cuantificar el gasto relacionado con cada programa ni discriminar lo que es un subsidio de otros tipos de gasto (por ejemplo, gastos de operación y administración del programa). Además de las diferencias en la contabilización de los subsidios, en muchos casos no es posible aislar la proporción del gasto que llega a los hogares y la que se orienta a la operación de los programas. Tampoco es posible establecer si un hogar, una persona o una empresa recibe más de un tipo de subsidio, y en total qué proporción de su ingreso tiene origen en recursos públicos. Otros subsidios, simplemente, no están contabilizados en las cuentas fiscales: es el caso de los subsidios cruzados en el consumo de servicios públicos domiciliarios, los mecanismos cuasifiscales especiales, como las inversiones forzosas del sector financiero, y el subsidio familiar que se da a través de las cajas de compensación y los créditos tributarios.
- La dispersión del gasto en subsidios en una multiplicidad de programas, la mayoría de los cuales captura una proporción muy pequeña del presupuesto, contrasta con las prácticas de los países desarrollados, en los que el gasto con un propósito específico se concentra en una oferta reducida de programas bien evaluados y altamente efectivos.
- El gasto en subsidios que tienen el mismo propósito suele estar en cabeza de más de una entidad responsable, lo que da lugar a duplicidades e ineficiencias.
- Solo unos pocos programas que involucran subsidios han sido evaluados de una manera rigurosa para establecer su impacto. Además, los resultados de las evaluaciones de estos programas no siempre se han tenido en cuenta al hacerles modificaciones o decidir sobre su permanencia.
- La lógica de los subsidios a las personas y a los hogares debe ser predominantemente redistributiva y con frecuencia ignora el efecto potencial de estas transferencias de recursos en otras decisiones que toman las personas (de participación en el mercado laboral, educación, fecundidad, matrimonio, vivienda, etcétera).
- Los subsidios a las personas y a los hogares, a pesar de su intención redistributiva, suelen filtrarse hacia población que no es pobre. En el 2014, por ejemplo, el 30% de los subsidios al consumo de servicios públicos domiciliarios, el 22.4% de los subsidios a la vivienda y el 48.3% del subsidio familiar a trabajadores, que se entrega a través de las cajas de compensación familiar, fueron a la clase media.

□ La lógica del diseño actual de los subsidios a los productores o a las empresas es mixta. En ocasiones responde a la identificación de una externalidad positiva, pero en otros casos a una lógica que no tiene que ver con fallas de mercado sino con presiones de grupos políticos y económicos.

Actualmente cursa en el Congreso de la República el proyecto de Ley 186 de 2016, que tiene por objeto "regular la política de gasto público en subsidios, y expedir normas orgánicas presupuestales y de procedimiento para su aprobación, con la finalidad de establecer las reglas básicas por las cuales debe regirse cualquier subsidio financiado en todo o en parte con recursos del presupuesto nacional". Se trata de un proyecto de ley con un buen nivel de afinidad tanto con los principios de diseño, como con los elementos básicos del diagnóstico que se discuten en este capítulo. Sin embargo, el proyecto de ley tiene características que pueden hacerlo inconveniente³: i) si bien trata de ordenar la creación de subsidios e introducir mecanismos técnicos, se crean procesos engorrosos y más detallados de lo que corresponde a la ley; estos pueden provocar conflictos interinstitucionales en el seno del Gobierno y se puede interpretar que el cumplimiento de esos procesos legitima subsidios, aun si ellos no son acordes con las prioridades de

política del Gobierno; ii) el Artículo 12 modifica el mecanismo de focalización de los subsidios a los servicios públicos domiciliarios que establece la Ley 142 de 1994, lo cual puede ser justificable, pero debe darse en el marco de una discusión más amplia; y iii) el Artículo 15 crea un nuevo subsidio para el sector empresarial, lo cual desconoce los principios y procedimientos que establece el mismo proyecto de ley y, por lo mismo, es a todas luces injustificable.

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

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

³ Fedesarrollo planteó algunas inquietudes sobre este proyecto de Ley en Tendencia Económica No. 180, octubre 2017.

Evaluación

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

Consolidación y focalización

- ❑ Concentrar los recursos disponibles en unos pocos programas bien evaluados, ya sea para combatir la pobreza o para aumentar la productividad y competitividad de productores y empresas. La fragmentación en una multiplicidad de programas atenta contra la efectividad del gasto, no solo porque dificulta su seguimiento y evaluación, sino también porque supone una mayor capacidad operativa y de gestión de los agentes del Estado de la que en realidad se tiene.
- ❑ Integrar los programas que involucran subsidios con el mismo objetivo en cabeza de una sola entidad, con el fin de evitar duplicidades y facilitar la trazabilidad del gasto y la evaluación de los programas.

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

Información

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

10. Capítulo 10. El gasto en defensa y seguridad

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

- ❑ El gasto del sector presentó una tendencia creciente entre 2002 y 2009, cuando pasó del 3% al 4.1% del PIB. A partir de ese año se observó una tendencia a la baja hasta llegar al 3.4% del PIB en 2016.
- ❑ El gasto militar y de policía de Colombia es relativamente alto en comparación con otros países de América Latina, pero no es excesivo si se compara con los que enfrentan amenazas internas de diverso tipo.
- ❑ El gasto en defensa presenta una elevada inflexibilidad por varios factores: i) el 66% del total

de gastos se concentra en el pago de salarios y pensiones o asignaciones de retiro; ii) quienes ingresan al escalafón militar, a menos de que se retiren voluntariamente, tienen garantizado un tiempo de servicio de 20 años; iii) dada la mutación de los retos que enfrenta Colombia, es necesario tener presencia de personal uniformado para el control de todas las áreas del país; y iv) en el caso de las pensiones y asignaciones de retiro, se trata de derechos adquiridos que el sector tiene que asumir y que son gastos causados desde el momento que se decidió incorporar el personal.

- ❑ El sector presenta presiones de recursos adicionales, principalmente por dos factores: i) el elevado monto de las sentencias y conciliaciones; y ii) el mantenimiento de los equipos. Un mantenimiento débil no solo pone en riesgo las operaciones militares y policiales, sino que se convierte en una presión de costo mayor en el futuro.

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

- ❑ Reconponer el gasto del sector en línea con las necesidades actuales del país, reconociendo que en el corto y mediano plazo no es posible una reducción del gasto militar. El acuerdo de paz con las Farc conlleva el compromiso del Estado de garantizar la seguridad en todo el territorio y, en particular, en las zonas que estaban en conflicto,

con énfasis en la fuerza policial. La consolidación de la paz necesita a las Fuerzas Armadas para luchar contra el narcotráfico y la minería ilegal, y preservar la seguridad fronteriza y la ciudadana.

- ❑ Para mejorar la eficiencia global del gasto militar y de policía, se debe avanzar en: i) la planificación de la inversión, de manera que refleje el ciclo de vida de los equipos y adquisiciones militares y policiales; ii) la adopción de sistemas y procedimientos de negociación de precios para las adquisiciones y contrataciones, tramitándolas en la medida de lo posible a través de Colombia Compra Eficiente; y iii) la disponibilidad de mejores sistemas de información para el control y seguimiento, de manera que la gestión de proveedores y de la demanda sea más eficiente.
- ❑ La fuerza pública requiere condiciones de remuneración acordes con su dignidad y labor, pero también sujetas a las restricciones fiscales que enfrenta el país. En este sentido se propone: i) simplificar y hacer más transparentes los sistemas de remuneración de todos los miembros; ii) diseñar una estrategia de mediano y largo plazo sobre las capacidades requeridas en las distintas Fuerzas, teniendo en cuenta la creciente necesidad de enfocar sus actividades en el uso de tecnologías e identificación de riesgos; iii) revisar los sistemas de pensiones y asignaciones de retiro en el espíritu del sistema general de pensiones, sin perjuicio de la necesidad de reconocer las condiciones especiales de las

Fuerzas Armadas y sus miembros; y iv) revisar el sistema de salud que aplica para familiares de los miembros de las distintas Fuerzas. Si bien es clara la pertinencia de un sistema de

salud especial para los soldados y policías, la cobertura para sus familiares debería hacerse a través del sistema general de seguridad social en salud.