



Libertad y Orden



# Reforma del Estado en Colombia: Estrategia, impacto y retos

---

Departamento Nacional de Planeación  
Febrero 19 de 2008

1

INTRODUCCION


2

La reforma del Estado 2002 - 2010

3

Casos exitosos sectoriales


David Osborne  
Estrategias y  
herramientas para la  
reinvención del  
Gobierno



- ✓ Claridad de objetivos: Estado que “dirige” y deja de “remar” o producir bienes y servicios directamente
- ✓ Fortalecimiento de rendición de cuentas
- ✓ Competencia en la prestación de servicios públicos para aumentar eficiencia y calidad
- ✓ Mayor oferta de prestadores para el ciudadano
- ✓ Presupuesto por resultados
- ✓ Subastas competitivas

## Ronald Heifetz

El líder no debe tener todas las soluciones pero debe ser capaz de identificar los cambios y movilizar a la organización



- ✓ “Salir al balcón”: alejarse de los problemas cotidianos y observar lo realmente importante
- ✓ Identificar el riesgo y el desafío
- ✓ Mantener la atención del equipo en los problemas complejos y dirimir conflictos
- ✓ Desarrollar la capacidad del equipo para responsabilizarse de los problemas y construir soluciones
- ✓ Mantener el nivel de ansiedad que provoca el cambio dentro de un rango aceptable y productivo
- ✓ Impulsar y proteger el liderazgo que nace en la base de la organización, porque es el más cercano a la realidad
- ✓ Ensayar, innovar, pragmatismo

1

Introducción

2

LA REFORMA DEL ESTADO 2002 - 2010

3

Casos exitosos sectoriales

## La reforma iniciada por la Administración de Álvaro Uribe se fundamenta en...

- Reconocer la complementariedad entre el sector público y el sector privado y buscar el equilibrio entre el mercado y el interés público.
- Crear condiciones para la inversión nacional y extranjera en la prestación de bienes y servicios públicos con responsabilidad social empresarial.
- Generar valor y crear riqueza para el país.
- Racionalizar el gasto público y hacerlo sostenible.
- Incrementar la eficiencia, transparencia y profesionalización del sector público.
- Minimizar el impacto social de la reforma del Estado.

# La reforma del Estado 2002 – 2010

En la Reforma del Estado se han definido los roles de las entidades para garantizar la coherencia y eficiencia en su ejecución...

**Dirección**

Presidencia de la República

Formula lineamientos generales de Reforma

**Coordinación**

Departamento Nacional de Planeación

Promueve y hace seguimiento a las iniciativas de Reforma

**Entidades coejecutoras**

Ministerio de Hacienda y Departamento Administrativo de la Función Pública

Evalúan la dimensión fiscal y organizacional de la Reforma

**Gerencia Sectorial**

Ministerios y Departamentos Administrativos

Gerencian e implementan la Reforma de acuerdo a la política sectorial

## Se tramitaron las leyes necesarias para implantar y legitimar la reforma...

### TEMA

Programa de renovación de la administración pública - PRAP

Plan Nacional de Desarrollo 2002- 2006 "Hacia un Estado Comunitario"

Ley de empleo público

Ley antitrámites

Ley de liquidación de entidades

Reforma a la contratación pública

Plan Nacional de Desarrollo 2006- 2010 "Estado comunitario: Desarrollo para todos"

### LEY

Ley 790 de 2002

Ley 812 de 2003

Ley 909 de 2005

Ley 962 de 2005

Ley 1105 de 2005

Ley 1150 de 2007

Ley 1151 de 2007

Se han usado ampliamente las facultades del Presidente en materia de reorganización del Estado en casos como...

## Reformas institucionales con facultades Permanentes \*

1. Liquidación de empresa pública con dificultades financieras – **TELECOM**
2. Modificación de estructura y planta - **INVIMA**
3. Fusión por absorción – **SUPER FINANCIERA** (Super Valores + Super Bancaria) y **ACCIÓN SOCIAL** (Red de solidaridad + ACCI)
4. Autorización para la creación de filiales – **SERVICIOS POSTALES NACIONALES** (filial de Adpostal)

## Reformas institucionales con facultades Extraordinarias \*\*

1. Creación de gestor de activos – **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**
2. Escisión – **ECOPETROL** y Agencia Nacional de Hidrocarburos, Instituto de Seguros Sociales y Empresas Sociales del Estado
3. Fusión de Ministerios:
  - **MCIT** (Desarrollo + Comercio)
  - **MAVDT** (Ambiente + Desarrollo)
  - **MIJ** (Interior + Justicia)

\* Las facultades permanentes se usan por decreto y no necesitan ley específica que las autorice

\*\* Las facultades extraordinarias se usan por decreto ley tienen una vigencia de 6 meses y necesitan autorización del Congreso de la República

## REFORMAS VERTICALES

- Se partió de repensar el rol del Estado en un sector o ámbito específico
- Este ejercicio se enmarcó por objetivos de política pública
- Una vez se definió ese rol, se analizó a la entidad pública (organización, funciones) para comparar recursos y necesidades
- Se ejecutó el rediseño para poder cumplir de forma eficiente y efectiva las funciones propias de la entidad
- Se desarrolló una estrategia para proteger a los funcionarios en condiciones de vulnerabilidad (cabezas de familia y discapacitados)
- Usualmente, los resultados del rediseño son:
  - Disminución de los costos laborales
  - Disminución del pasivo pensional

Desde el 2002 se han reformado 431 entidades de la Administración Pública Nacional

TIPO DE ENTIDAD	
Entidades de los 19 sectores de la rama ejecutiva rediseñadas y renovadas*	175
Hospitales modernizados**	220
Empresas de servicios públicos intervenidas***	36
<b>Total entidades</b>	<b>431</b>

### Fuentes de información:

\*Entidades reestructuradas: MHCP-DGPN.

\*\*Hospitales modernizados: MPS. Cálculos preliminares.

\*\*\* Empresas de servicios públicos intervenidas: Superservicios- Dirección de intervenidas y en liquidación.

Desde el 2002 se han reducido puestos de trabajo y se obtuvieron ahorros importantes en gastos de personal

Número de puestos de trabajo reducidos en las entidades rediseñadas de la APN	32.836*
Ahorros por reducción de nómina en las entidades de la APN (Millones de pesos)	\$1.300.390**

\* Fecha de corte agosto de 2006.

\*\*Fecha de corte diciembre 2007. Sin incluir sector financiero y considerando reducción de cargos (en 100% de entidades) y de contratos (en el 77% de las entidades). Cálculos preliminares. Fuente: MHCP y DAFP.

## REFORMAS TRANSVERSALES

1. Empleo Público
  2. Gestión de Activos
  3. Gestión Jurídica Pública
  4. Gestión por Resultados
  5. Control Interno
  6. Gobierno electrónico y sistemas de información
  7. Estrategia Antitrámites
  8. Contratación Pública
  9. Regulación y Control
  10. Servicio al Ciudadano
- Su objetivo es mejorar el funcionamiento del conjunto de la Administración, en áreas estratégicas y de alto impacto
  - Sus resultados usualmente no son tan fácilmente cuantificables en términos de ahorros y pueden ser de largo plazo
  - Sin embargo, su implementación se considera una condición necesaria para contar con una administración moderna

1

Introducción

2

La reforma del Estado 2002 – 2010

3

**CASOS EXITOSOS SECTORIALES:**

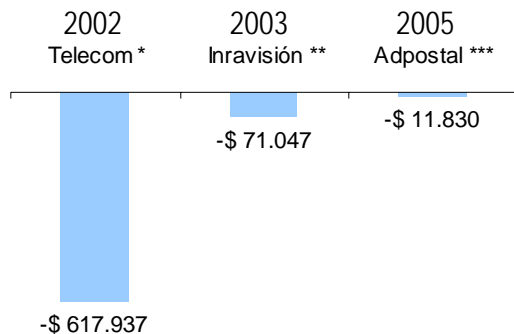
- Telecomunicaciones
- Hidrocarburos
- Sector eléctrico
- Protección Social (Seguro Social y Red Hospitalaria)
- Sector Financiero

# Casos exitosos sectoriales: TELECOMUNICACIONES

## DIAGNOSTICO

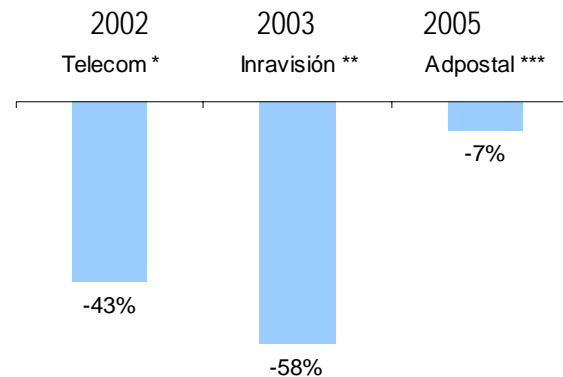
- El sector ingresó en la década de los 90's en un proceso de apertura a la competencia, la globalización y la convergencia
- Las empresas del sector fueron consideradas inviables en el corto plazo

Margen operacional negativo  
(millones \$)

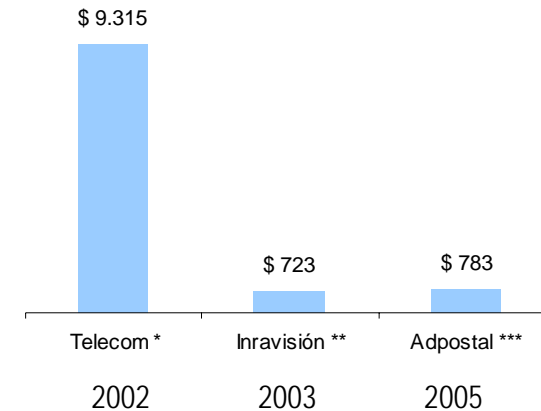


•Pesos Constantes 2007

EBITDA negativo (%)



Pasivo pensional elevado  
(miles de millones)



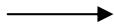
Lo anterior se debió principalmente a:

- Una **estructura** administrativa y operativa empresarial **sobredimensionada**
- Una naturaleza jurídica que no les permitía actuar en un **entorno competitivo**
- La **pérdida de mercado** constante de los últimos años

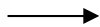
# Casos exitosos sectoriales: TELECOMUNICACIONES

## INTERVENCIÓN

Colombia Telecomunicaciones



**Documento Conpes 3228**  
**Decreto 1615 de 2003 (12 de Junio de 2003)**



**Documento Conpes 3314**  
**Decreto 3550 de 2004 (28 de Octubre de 2004)**



**Documento conpes 3440**  
**Decreto 2853 de 2006 (25 de Agosto de 2006)**

## RESULTADO

Empleados	10.300 (7.500 de planta y 2.500 por servicios)	5.300 (2.000 de planta y 3.300 por servicios)
Costo/Empleado	\$ 96 millones	\$ 41 millones
Costos de personal	50% de ingresos	12% de ingresos
Inversión	\$0	\$273.038 MM en 2005

•Pesos Constantes 2007

Empleados	435 (296 operativos y 139 administrativos)	72 (45 operativos y administrativos)
Ingresos	\$67.186 MM en 2004	\$75.266 MM en 2005
Egresos	\$82.529 MM en 2004	\$75.266 MM en 2005

•Pesos Constantes 2007

Empleados	2.267 (2005)	232 (2007)
Ingresos	\$184.068 MM en 2005	\$121.200 MM en 2007
Egresos	\$181.647 MM en 2005	\$87.200 MM en 2007

•Pesos Constantes 2007

# Casos exitosos sectoriales: HIDROCARBUROS

## DIAGNOSTICO

- Ecopetrol era responsable de asignar áreas para exploración y producción y era un **socio obligado** en el desarrollo de estas actividades
- **Desventajas competitivas** de Ecopetrol frente a empresas del mismo sector (régimen laboral, recurso humano, presupuesto atado a cuentas nacionales)
- Ecopetrol requería **recursos adicionales** para emprender proyectos de **expansión**
- **Baja promoción** en exploración y producción de recursos
- Negocio de transporte de gas natural del interior del país no era sostenible

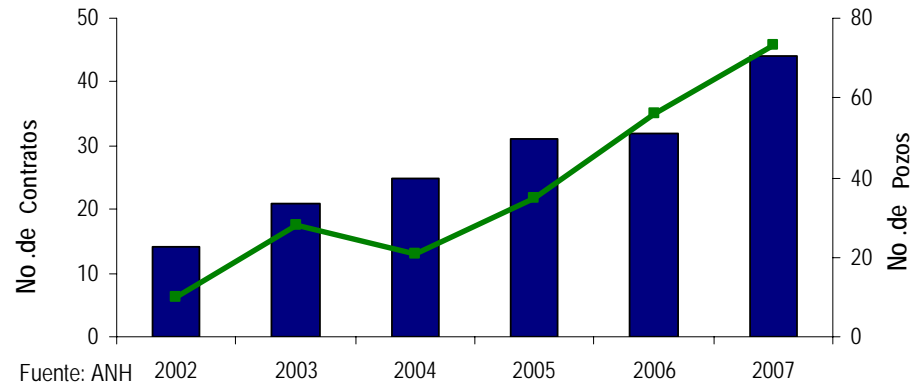
## INTERVENCIÓN

- Modificación del **régimen de regalías** (2002)
- Cambio en la **naturaleza jurídica** de Ecopetrol (2003)
- Creación de la **Agencia Nacional de Hidrocarburos** para la administración de los recursos hidrocarburíferos (2003)
- Implementación de un **nuevo esquema contractual** (2004)
- Reforma al **sistema general de pensiones** (2005)
- Enajenación de **Ecogas** (2007)
- **Capitalización y democratización** de hasta el 20% de la propiedad accionaria de Ecopetrol (En 2007 se adjudicó el 10% a 482,941 accionistas, por un valor de \$5.72 billones).

# Casos exitosos sectoriales: HIDROCARBUROS

## RESULTADO

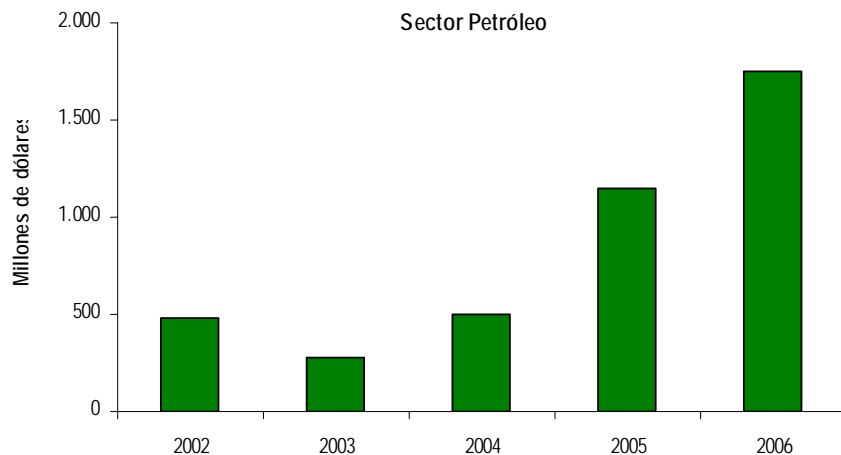
- Mayor dinámica en exploración y producción



Fuente: ANH

■ Contratos de exploración y producción    —●— Pozos Perforados

- Crecimiento de la inversión extranjera directa

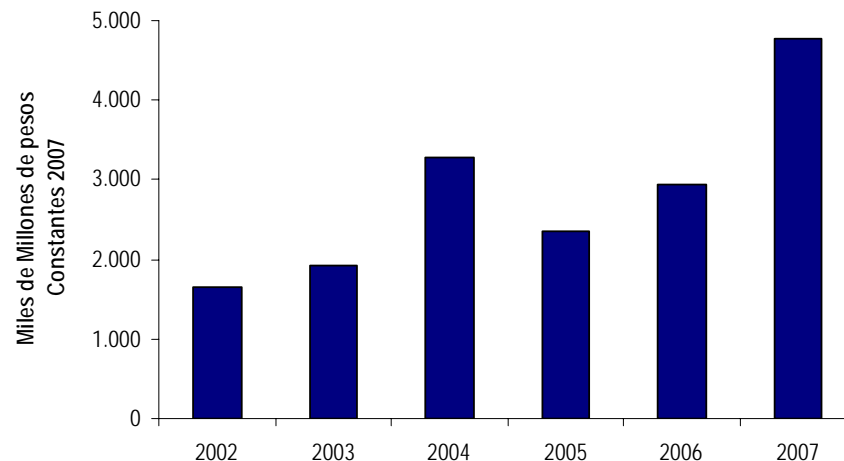


Fuente: Banco de la República

- Mayor número de agentes en la industria



- Mayor capacidad de inversión de Ecopetrol



Fuente: Ecopetrol y DNP

# Casos exitosos sectoriales: SECTOR ELÉCTRICO

## DIAGNOSTICO

- Participación de la **Nación como accionista** de un número plural de empresas distribuidoras de energía eléctrica.
- Deficiencia en **gestión de pérdidas** y **recaudo** en distribuidoras con participación mayoritaria de la Nación.
- **Difícil situación financiera** enfrentada por las empresas distribuidoras de energía eléctrica.
- **Falta de incentivos** a la inversión en nueva capacidad de generación.
- Proyectos de generación hidráulica emprendidos únicamente por empresas de carácter público

# Casos exitosos sectoriales: SECTOR ELÉCTRICO

## INTERVENCIÓN

### Distribución de energía eléctrica:

- Fortalecimiento del **esquema regulatorio** (2002)
- Definición de un **modelo de gestión homogénea** de administración y operación de las distribuidoras con participación mayoritaria de la Nación (2002)
- **Liquidación** de Electrificadora del Chocó y **creación** de Distribuidora de Energía del Pacífico (2002)
- **Liquidación** de Electrificadora del Tolima (2002) y **creación** y **capitalización** de Compañía Energética del Tolima (2003 - 2006)
- **Venta** de una participación de la Nación en las distribuidoras de Caldas (Chec) y Quindío (EdeQ)
- Reestructuración y capitalización de EBSA (2004)

### Generación de energía eléctrica:

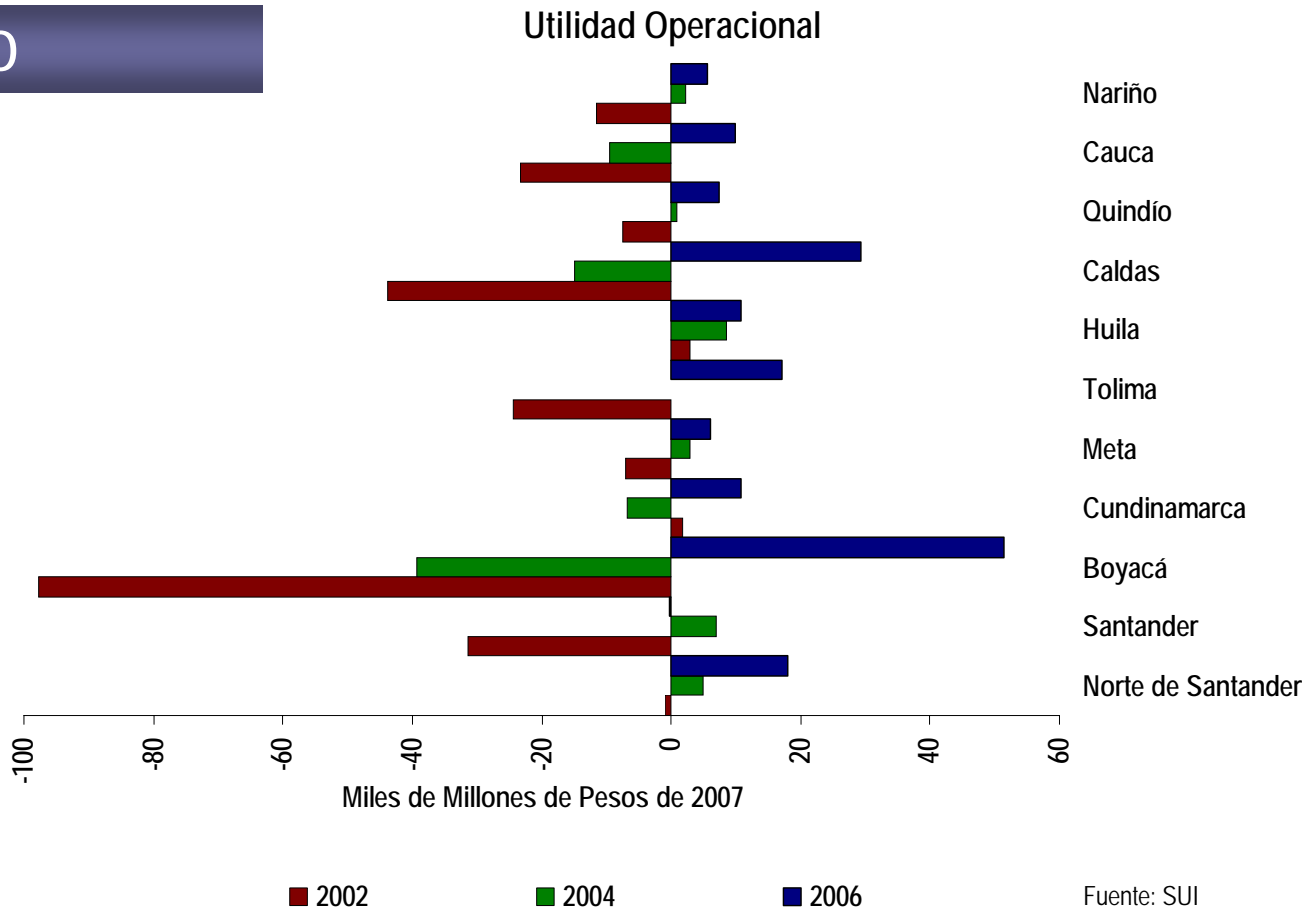
- **Reestructuración de pasivos** de Isagen a través del mercado internacional de capitales (2005)
- **Democratización** del 19.6% de la propiedad accionaria de Isagen (2007)
- Expedición de la metodología de **cargo por confiabilidad** (2006)
- **Venta** de la participación de la Nación en Hidroprado (2007)

# Casos exitosos sectoriales: SECTOR ELÉCTRICO

## RESULTADO

### Distribución:

Al cierre fiscal de 2006, la mayoría de empresas distribuidoras había alcanzado el **equilibrio financiero**



### Generación:

- En 2007 la **capacidad de generación** eléctrica aumentó en 128.5 MW
- En diciembre de 2007 se recibieron manifestaciones de interés para participar en la subasta del cargo por confiabilidad con 99 proyectos

# Casos exitosos sectoriales: SEGURO SOCIAL

## DIAGNOSTICO

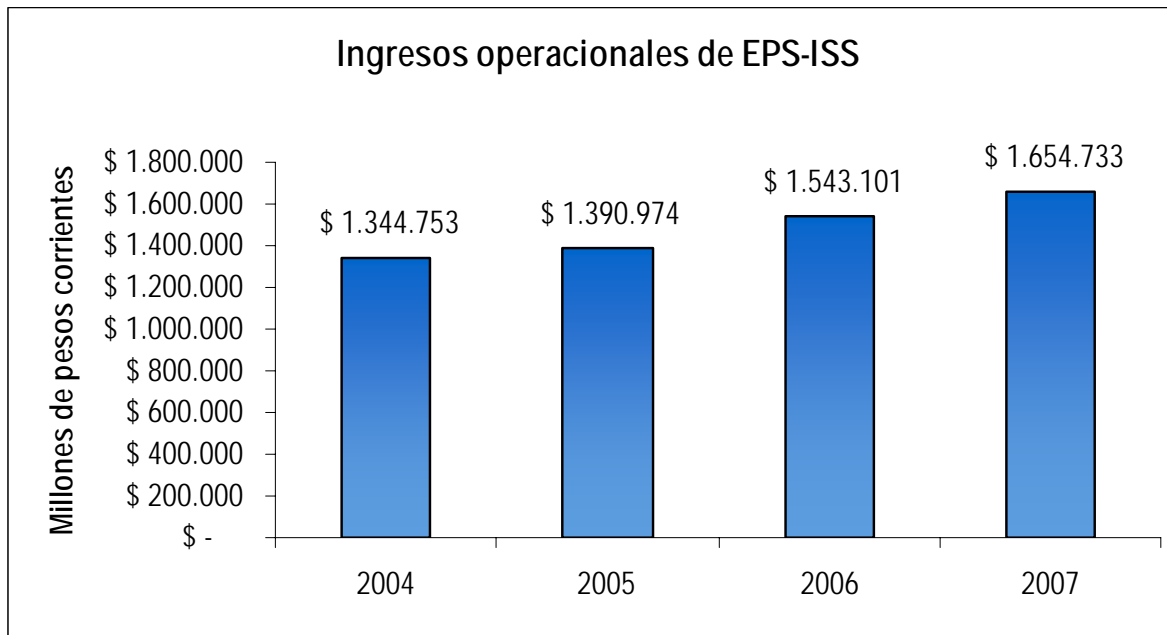
- Carga laboral excesiva y **alto pasivo pensional**.
- Atraso tecnológico y **falta de información confiable** de afiliados.
- **Gestión deficiente** del riesgo en las diferentes unidades de negocio.
- Esta situación generaba **déficit fiscal** y mala calidad en la prestación de los servicios.

## INTERVENCIÓN

- **Separación de los negocios** de aseguramiento y de prestación de servicios de salud (Escisión del ISS en ESE's y el ISS), agrupando las clínicas y los centros de nivel I de la red pública.
- Puesta en marcha de **Plan de Retiro Voluntario**.
- Está en curso la separación de los tres negocios resultantes del ISS (Aseguramiento en Salud, Pensiones y Riesgos profesionales).

# Casos exitosos sectoriales: SEGURO SOCIAL

## RESULTADO



Los ingresos operacionales de la EPS del ISS muestran una tendencia creciente desde 2005.

- **Mayor cobertura** de afiliados en salud, riesgos profesionales y pensiones.
- **Mejoramiento en tiempos de atención** en salud, distribución y adquisición de medicamentos, entrega de historias laborales para pensión y la plataforma tecnológica.
- Ahorros de la puesta en marcha del **Plan de Retiro Voluntario** \$41.696 millones y por cambio de **régimen pensional** (\$128.618 millones).

# Casos exitosos sectoriales: RED HOSPITALARIA

## DIAGNOSTICO

- La **red hospitalaria** del nivel territorial tenía una estructura salarial y de costos que la hacían insostenible.
- Los departamentos y municipios no contaban con los recursos para hacer **saneamiento financiero** y exigir compromisos de gestión.

## INTERVENCIÓN

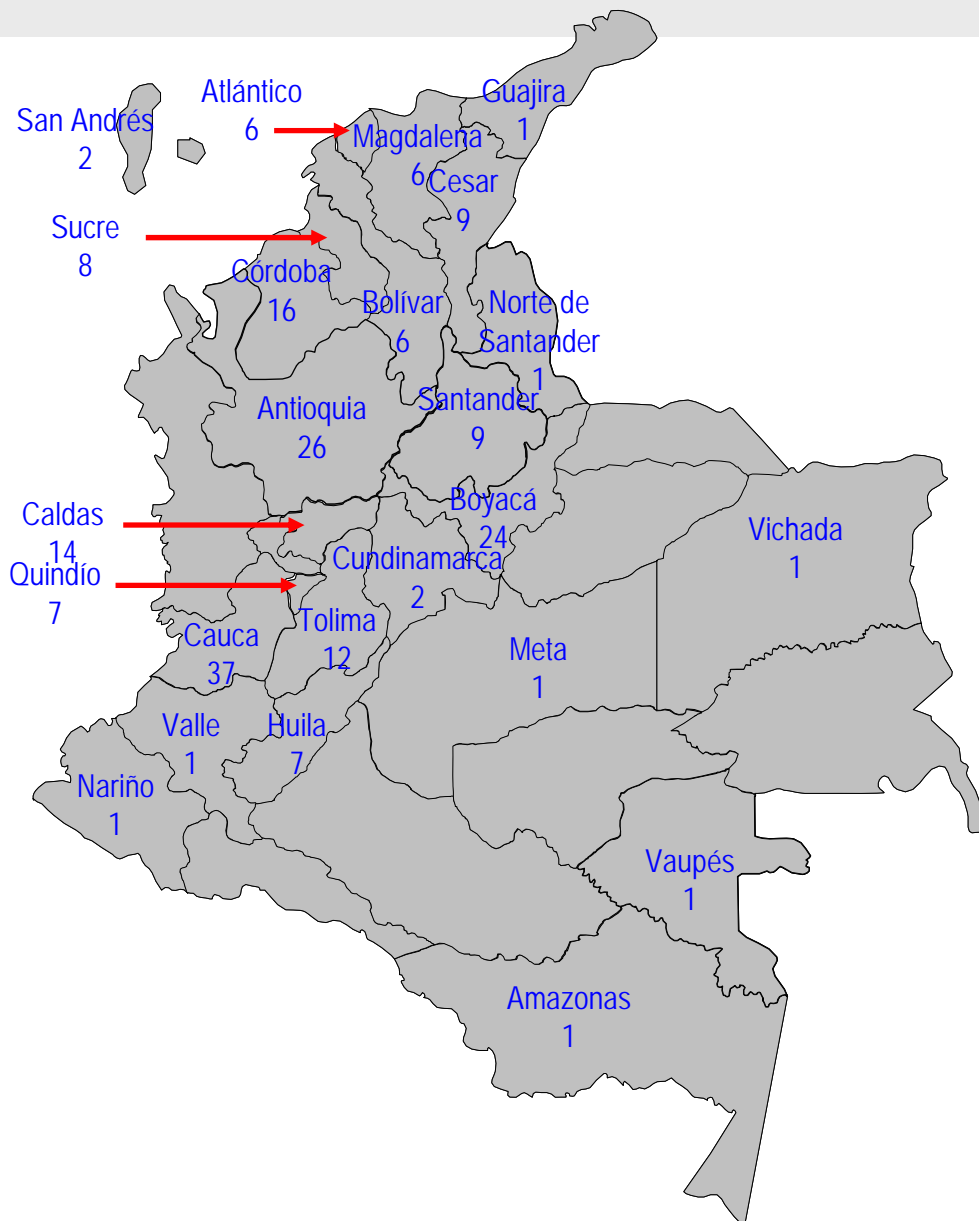
- El nivel nacional otorgó **créditos condonables** a 10 años, través de las entidades territoriales, sujetos al cumplimiento de metas e indicadores, especialmente de equilibrio operacional.
- Las intervenciones en dos niveles: **Reorganización:** pago de indemnizaciones, liquidaciones y pasivos de las IPS; **Rediseño:** asistencia técnica en la gestión integrada de la Red (a los departamentos); **Modernización:** asistencia técnica en garantía de **calidad** y mejoramiento de **gestión tecnológica**.
- 220 hospitales han entrado al Programa de Modernización de la Gestión Hospitalaria, asegurando sostenibilidad y permanencia en el servicios, con un enfoque de **redes departamentales de prestación de servicios**.

# Casos exitosos sectoriales: RED HOSPITALARIA

## RESULTADO

- **Reducción gradual del déficit** en las instituciones apoyadas con el programa de modernización hospitalaria (31% entre 2004 y 2005 y 41% entre 2005 y 2006), especialmente en las de alto nivel de complejidad.
- **Mejoras en eficiencia** en el 53% de los hospitales modernizados (entre 2002 y 2005).
- **Mayores ingresos** por ventas de servicios al régimen subsidiado por parte de los hospitales modernizados (24.78% entre 2005 y 2006).
- **Disminución del 9.5% en la cartera** de las IPS reorganizadas, especialmente la de difícil cobro y la originada en población pobre no asegurada (entre 2005 y 2006).
- **Mayores niveles de atención** de consulta general (7,77% entre 2005 y 2006) y urgencias en los hospitales modernizados (8.66% entre 2005 y 2006).

# Casos exitosos sectoriales: Red hospitalaria reorganizada



Se han apoyado instituciones prestadoras de servicios de salud entre 2002 y 2007 en 18 departamentos.

# Resultados del programa de modernización de hospitales

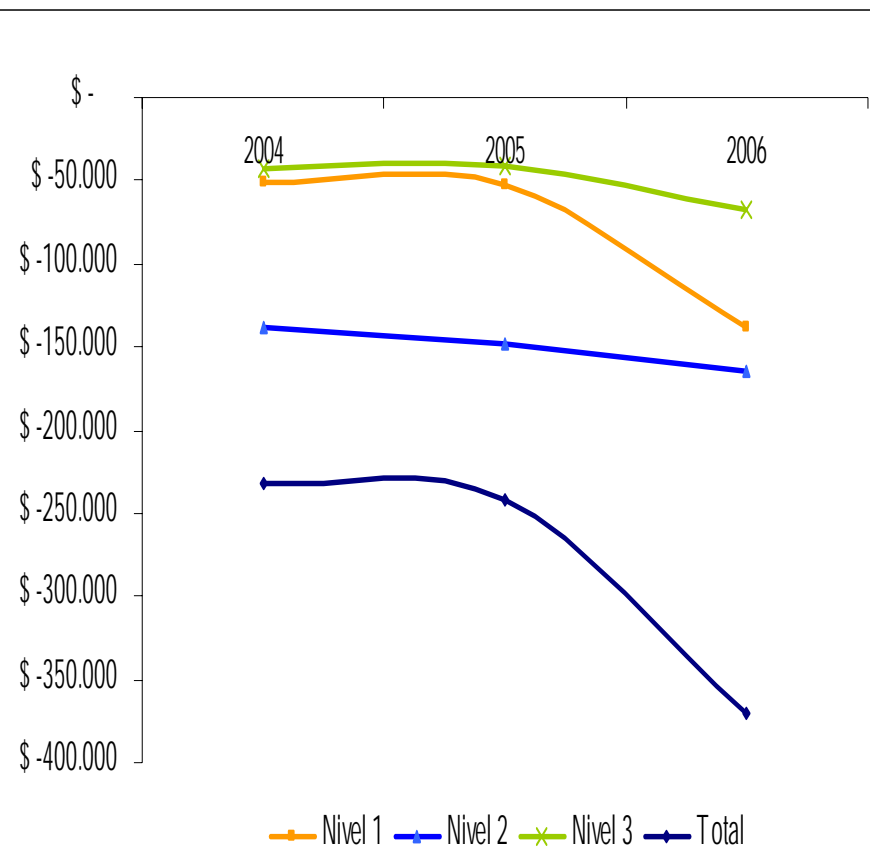
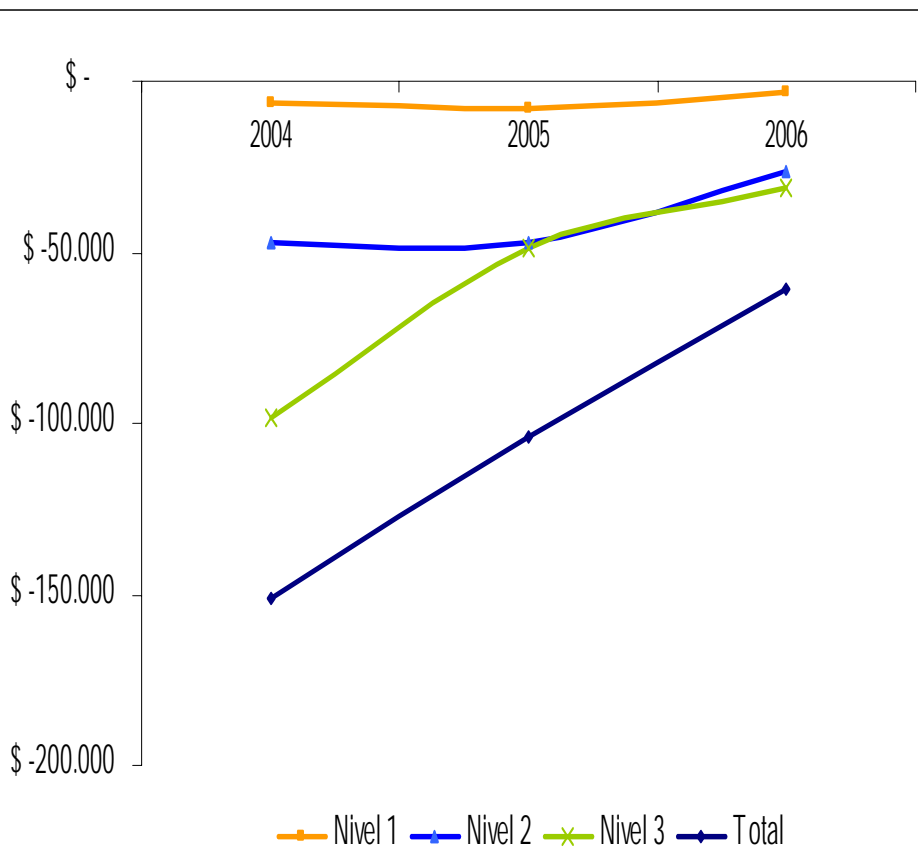


Libertad y Orden



Las Entidades apoyadas por el programa de modernización tienen menor déficit presupuestal

Las Entidades prestadoras de salud no reorganizadas continúan presentando déficit presupuestales



(2004-2006 – IPS no reorganizadas por nivel de atención)

Fuente Cálculos DDS-SS según muestra de 1018 IPS públicas, con base corte julio de 2007.

# Casos exitosos sectoriales: SECTOR FINANCIERO

## DIAGNOSTICO

- Necesidad de **recuperar recursos invertidos** en los 90's en saneamiento y fortalecimiento patrimonial de la banca y de concentrar a Fogafin en su actividad principal de seguro de depósitos.
- **Falta de correspondencia** entre la inspección, vigilancia y control del mercado financiero y el de capitales.
- Necesidad de mejorar el **nivel de bancarización** de la población y el acceso al microcrédito.

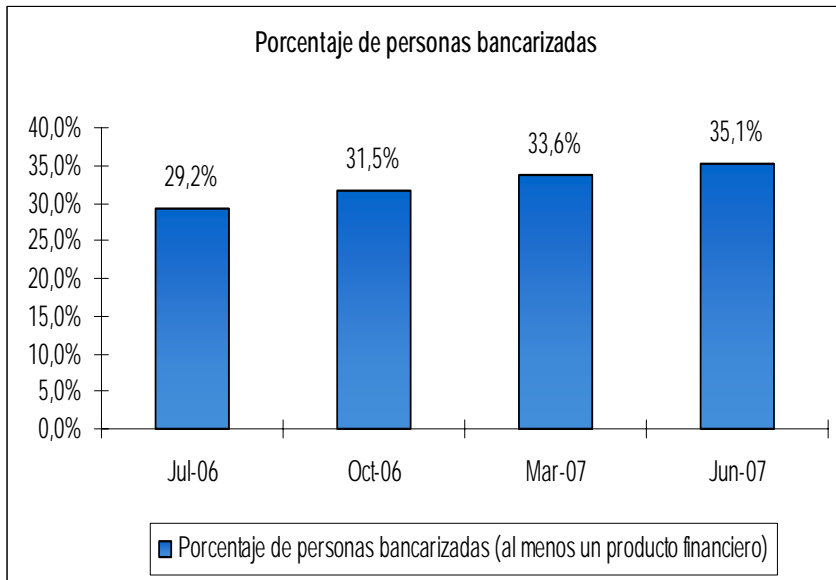
## INTERVENCIÓN

- **Enajenación** de participaciones accionarias públicas en el sector financiero. Ejemplo: Granbanco-Bancafé, Granahorrar y Central de Seguros, entre otros.
- **Fusión** de la Superintendencia Bancaria y de Valores en la Superintendencia Financiera.
- Creación del programa de la **banca de las oportunidades**.

# Casos exitosos sectoriales: SECTOR FINANCIERO

## RESULTADO

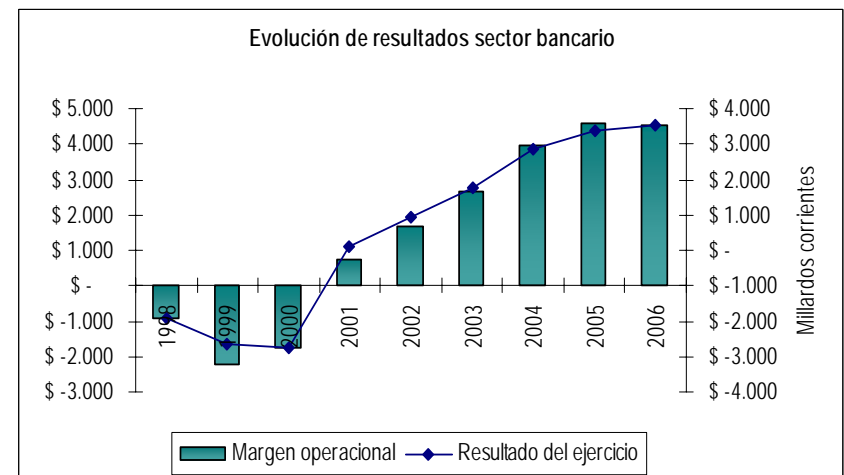
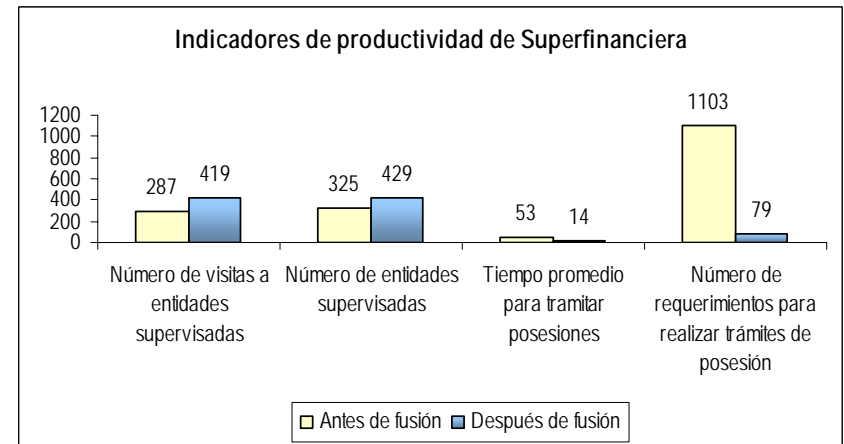
- Mayores niveles de bancarización de la población



Fuente: Asobancaria.

- Entidades bancarias con solidez patrimonial y mejor administración del riesgo crediticio.

- Mejoramiento en procesos de supervisión de riesgos del sistema financiero y reducción de trámites.



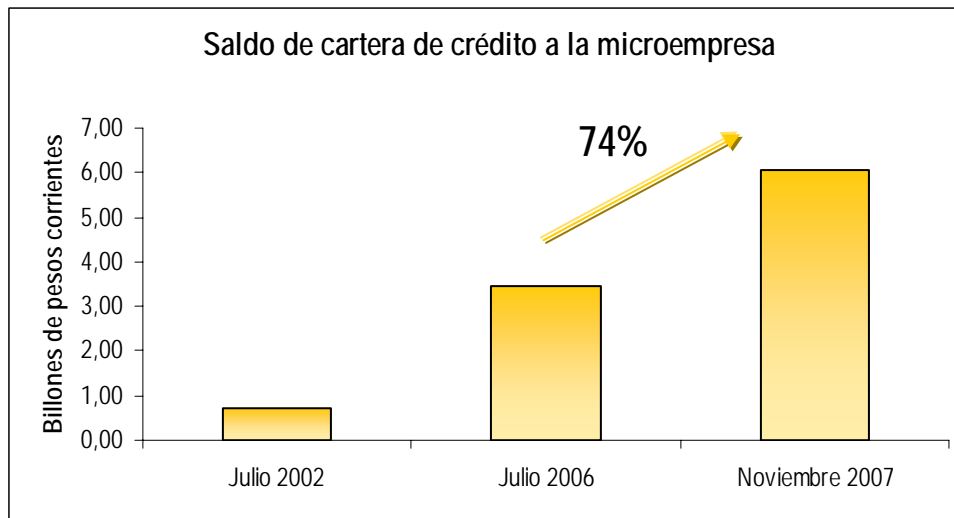
Fuente: Fogafin.

# Casos exitosos sectoriales: SECTOR FINANCIERO

## RESULTADO



**BANCA DE LAS  
OPORTUNIDADES**



Fuente: Banca de las oportunidades.

Con la ejecución del programa de la banca de las oportunidades, formulado en mayo de 2006, se ha promovido el acceso al crédito a la población de menores ingresos y a las Pymes.

El saldo de cartera **crédito a la microempresa** creció un **74%** entre julio de 2006 y noviembre de 2007 mientras el sistema financiero creció un 38.6% en el mismo período.

La **cartera total de crédito a la microempresa** como porcentaje de la cartera total del sistema financiero pasó de 1.5% en julio de 2002 a **5.4%** en noviembre de 2007.

# La reforma generó ahorros importantes en Pensiones

## Ahorro en pensiones \* (Porcentaje del PIB)

Entidad	VPN costo anterior	VPN costo actual	Efecto Fiscal en pensiones (2002-2010)
Telecom	2.6	2.0	0.6
Inravisión/ Audiovisuales	0.22	0.19	0.03
ISS	1.39	1.19	0.2
Ecopetrol	3.3	3.0	0.3
Adpostal	0.22	0.20	0.02
<b>Total</b>	<b>7.73</b>	<b>6.58</b>	<b>1.15</b>

\* Ahorro generado por planes de retiro voluntario y por expedición del Acto Legislativo en Pensiones.

Nota: La tasa de descuento utilizada es del 4%, que es la tasa regulatoria establecida por la Ley 100 de 1993

También generó ahorros por mejora en el balance operacional por reducciones de gasto e incremento de ingresos

### Ahorros balance operacional\* (Porcentaje del PIB)

Entidad	VPN balance anterior	VPN balance Actual	Efecto Fiscal de la mejora en el B.O (2002-2010)
Telecom	-1.3	1.44	2.74
Inravisión/ Audiovisuales	-0.03	0.00	0.03
ISS	-1.2	-0.7	0.55
Adpostal	-0.12	0.02	0.14
Electrificadoras*	-0.5	-0.1	0.36
Reestructuración de hospitales	-0.8	-0.4	0.4
<b>Total</b>	<b>-3.95</b>	<b>0.26</b>	<b>4.21</b>

\* Con excepción de los balances de las electrificadoras (2006), todos los demás balances se proyectaron a 2010.

Los recursos invertidos en la banca pública durante la crisis financiera se recuperaron y dejaron utilidades

## Valor neto de la venta de los activos y bancos públicos (Pesos constantes de 2007)

Banca Pública	Venta (Miles de Mill) <sup>1/</sup>	Capitalización (Miles de Mill \$) <sup>1/</sup>	Valor Venta (% del PIB)	Valor Capitalización (% del PIB)	Utilidad Neta (Miles de Mill \$) <sup>1/</sup>	Utilidad (% del PIB)
Granahorrar <sup>2/</sup>	1,036	503.0	0.3	0.1	533	0.2
Granbanco-Bancafe <sup>2/</sup>	2,361	1,721.9	0.7	0.5	639	0.2
Megabanco <sup>2/</sup>	863	1,002	0.2	0.3	-139	-0.0
CISA <sup>3/</sup>	3,200	1,800	0.9	0.5	1,400	0.4
<b>Total</b>	<b>7,459.6</b>	<b>5,026.8</b>	<b>2.1</b>	<b>1.4</b>	<b>2,432.8</b>	<b>0.7</b>

Fuente: FOGAFIN

1/ Pesos constantes de 2007

2/ El proceso de venta fue en el 2006

3/ El proceso de venta fue en el 2007

Documento: CONPES 3497 de octubre 8 de 2007 "Estrategia para la gestión de activos públicos". Con ello redujo sus activos en un 90%.

Los ahorros generados por la reforma sumados a la venta neta de activos públicos produjeron efectos fiscales importantes

Entidad	Efecto Fiscal reforma* (2002-2010)
Ahorros en Pensiones	1.15
Ahorros por mejoras en el balance operacional	4.21
1. Total ahorros pensiones y operación	5.36
2. Ingresos netos de la venta de activos y bancos públicos	0.70
3. Ahorros por reducción de nómina en las entidades de la APN	0.38
<b>3. Efecto total</b>	<b>6.44</b>

(Porcentaje del PIB)\*

La reforma del Estado ha sido una prioridad para el Gobierno Nacional y es el resultado de un efectivo liderazgo

“El continente en unas décadas se dio a la tarea de dismantelar el Estado. En Colombia hemos reformado 400 entidades públicas. En los tres años que nos quedan vamos a procurar reformar todas las que hacen falta reformar, pero no dismantelamos el Estado.

(...)

Si ustedes me preguntaran cuál es el mayor legado fiscal que este Gobierno le quiere dejar a la Nación, diría que la reforma al Estado.”

**Álvaro Uribe Vélez**

Presidente de la República de Colombia

