

88113

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE RENOVACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Elaboró: Martín E. Cely Gómez

Fecha: 3 de octubre de 2005

Ubicación: Scges75/D/Martín/ /2005/Análisis Políticas Públicas/PRAP/PRAP.Doc

Revisión # 1: Mercedes Hernández Campos

Fecha de la revisión: 23 de diciembre de 2005

Revisión #2: Wilson Padilla Gil

Fecha 7 de abril de 2006

El Programa de Renovación de la Administración Pública - PRAP, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario” es uno de los ejes estratégicos para la conformación de un Estado Gerencial. La evaluación de este Programa en la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras comprendió la Superintendencia de Notariado y Registro y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

El propósito de este trabajo es el de presentar el efecto causado por las reestructuraciones de las entidades analizadas, tanto en la estructura institucional, el cumplimiento de las funciones misionales, como en el manejo fiscal y el ahorro derivado de las acciones definidas por los lineamientos de PRAP.

Antecedentes¹

El tema de modernización se ha convertido en una de las constantes de los gobiernos como parte de la adaptación de la estructura del Estado a las exigencias y tendencias mundiales, como respuesta a requerimientos de la sociedad civil sobre el ideario de un Estado, y a los organismos de carácter multilateral; es así como en la década de los noventa, estuvo impregnada por “una revisión de fondo no solo de muchas entidades estatales sino de toda la orientación del Estado” buscando la modernización como la internacionalización de la economía, para lo cual, las funciones del Estado se orientaron a prestar servicios que constituyen bienes públicos (defensa y justicia); al mantenimiento de un marco de estabilidad macroeconómica mediante reglas basadas en la competencia (mercado); hacia la garantía de una adecuada distribución del ingreso y a la satisfacción de las necesidades básicas de los más pobres.

¹ Los antecedentes se extractan a partir del trabajo elaborado por la Contraloría Delegada del Sector Social

El actual gobierno, en una de sus primeras consignas expresó la necesidad de poner la casa en orden y bajar los gastos en el afán de reducir la burocracia para abrir espacio a la inversión pública y al trabajo verdaderamente productivo. En esa dirección se encaminaba el plan fiscal del Acuerdo Extendido de Colombia con el FMI firmado en diciembre de 1999, el cual imponía una disminución del déficit del sector público no financiero a partir del año 2000. Este se sustentaría no solo en la esperada recuperación económica, sino también en un ajuste fiscal que implicaba aumentar la base tributaria, fortalecer el recaudo de impuestos, frenar el gasto público diferente al pago de intereses, lograr un mayor control bajo el sistema de descentralización, fortalecer los sistemas de pensiones del sector público, hacer más eficiente la operación de los gobiernos locales y limitar el reemplazo de los trabajadores que se pensionaran.

Mediante la Directiva Presidencial 10 del 20 de agosto de 2002, el nuevo gobierno fijó “las bases y los principios orientadores de la acción gerencial de los funcionarios para la modernización de la administración pública” que llevaría a cabo durante su mandato.

Cumpliendo los lineamientos de la política fiscal y con base en el Acuerdo firmado con el FMI, fue aprobada la Ley 790 de 2002, por la cual “se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República”. Para esa reestructuración, el Departamento Nacional de Planeación tuvo en cuenta entre otros, los costos de la nómina, la dispersión salarial, el presupuesto y los informes de transparencia. El recorte de nómina fue acompañado de reformas “transversales” o comunes a todas las entidades del Estado que implicaron medidas relacionadas con los sistemas de información, la defensa jurídica de los litigios, las normas de contratación, la gestión de los bienes físicos y el esquema presupuestal. Este último, cuya reforma también está entre los compromisos de obligatorio cumplimiento con el FMI, busca asignar recursos a las entidades en función de los resultados y no de sus gastos históricos, procurando un ahorro anual en términos del PIB, de acuerdo con los cálculos gubernamentales.

I. Impacto del PRAP en el cumplimiento de las funciones misionales

De acuerdo con el Documento Conpes 3248 de 2003, los objetivos de la reforma llevadas a cabo en el marco del PRAP consistían en: Repensar el papel del Estado en el Sector, diseñar una estructura organizacional para las entidades cabeza de sector coherente con sus obligaciones redefinidas en función de la nueva concepción sectorial; diseñar una red de instituciones coherente con las funciones de carácter misional que el Estado deba ejercer en el sector; racionalizar la planta de personal y demás factores generadores de gastos y, en consecuencia, reducir los costos de funcionamiento del aparato estatal, liberando recursos que pudieran reasignarse a la provisión de bienes y servicios a los ciudadanos.

Las entidades del Sector Gobierno objeto de análisis, no tuvieron modificaciones en sus funciones, es decir no dejaron de cumplir ni asumieron nuevas funciones. El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República –DAPR– en el marco de las reformas del

PRAP no ha tenido cambios en la estructura, solamente se han venido dando modificaciones en la planta de personal. La Superintendencia de Notariado y Registro –SNR- modificó su estructura y adoptó una nueva planta de personal mediante los Decretos 0302 y 0303 de 2004. La estructura se simplificó, eliminando las divisiones y transformando los Despachos de Delegatura en Direcciones, sin afectar la actividad misional que venía desarrollando, ni ha asumido nuevos roles.

II. Impacto Fiscal del PRAP en el Sector Gestión Pública

Evolución de la Ejecución de gastos de funcionamiento 2002 - 2005

Uno de los objetivos principales del PRAP consistía en la disminución de los gastos de funcionamiento; analizado el comportamiento de estos gastos en las dos entidades analizadas del Sector Gobierno, se observó el siguiente comportamiento: Entre el año 2002 y el año 2005 el consolidado de las entidades analizadas creció en un 7.2% en promedio por año, con un incremento total de 22.6%, siendo el mas significativo el del DAPR con un 45% frente a un 11% de SNR (Cuadro 1), lo cual no refleja el efecto planteado en el PRAP.

Cuadro 1. Evolución Gastos de Funcionamiento – Sector Gestión Pública

En millones de Pesos Constantes 2004

| ENTIDAD | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | Var. Relativa 2002 – 2005 % | Var. Prome. 2002 - 2005 |
|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------------------------|----------------------------|
| DAPR | 51,279 | 47,475 | 71,426 | 74,371 | 45.0 | 15.7 |
| SUPERNOTARIADO | 99,687 | 102,910 | 101,885 | 110,690 | 11.0 | 3.6 |
| TOTAL | 150,966 | 150,386 | 173,311 | 185,062 | 22.6 | 7.2 |

Fuente: SIIF y presupuesto entidades, Ejecución (compromisos), 2005 apropiación definitiva.

Cálculos CGR Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras

Comportamiento de la ejecución de gastos de personal 2002 - 2005

Los gastos de personal son uno de los principales rubros en donde se centra el esfuerzo de racionalización de gastos de funcionamientos planteados en el PRAP, en el consolidado de las dos entidades analizadas del Sector Gestión Pública, se presentó una disminución del 1.7% promedio anual, y un total del 5% (Cuadro 2), siendo el mas representativo el del DAPR con 14.9%, producto de una disminución de 98 cargos, al pasar de 611 cargos existentes en el 2002 a 513 cargos en septiembre de 2005. La SNR en el rubro gastos de personal no presenta variación en gastos de personal a pesar de la disminución de 116 cargos, al pasar de una planta de 2.398 cargos en el 2002 a 2.282 cargos después de la reforma.

Cuadro 2. Evolución Gastos de Personal por Entidad

En millones de Pesos Constantes 2004

| ENTIDAD | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | Var. Relativa (%) 2002 - 2005 | Var. Prome. 2002 - 2005 |
|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------------------------|----------------------------|
| DAPR | 26,271 | 23,130 | 22,440 | 22,363 | -14.9 | -5.1 |
| SUPERNOTARIADO | 50,245 | 51,523 | 48,540 | 50,244 | 0.0 | 0.1 |
| TOTAL | 76,516 | 74,653 | 70,980 | 72,607 | -5.1 | -1.7 |

Fuente: SIIF y presupuesto entidades, Ejecución (compromisos), 2005 apropiación definitiva.
Cálculos CGR Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras

En el consolidado de las dos entidades del Sector se observa la reducción de la planta de cargos en un 7.1% equivalente a 214 cargos, presentando el mayor esfuerzo en el DAPR con una reducción del 16%, mientras que la SNR la reducción es del 4.8%. (Cuadro 3).

Cuadro 3. Evolución de la Planta de Cargos (Según Decretos) 2002 – 2005

| ENTIDAD | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | Var. Relativa 2002 – 2005 % | DECRETOS FUENTE |
|----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-----------------------------------|--|
| DAPRE | 611 | 539 | 512 | 513 | -16.0 | 2160/2002; 148, 1424, 2554, 3393 y 4300 del 2004; 3070/2005 |
| SUPERNOTARIADO | 2,398 | 2,398 | 2,282 | 2,282 | -4.8 | 303/2004 |
| TOTAL | 3,009 | 2,937 | 2,794 | 2,795 | -7.1 | |

Cálculos CGR Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras

Comportamiento de la ejecución de gastos de inversión 2002 – 2005

Los rubros de inversión en las dos entidades analizadas del Sector Gestión Pública presentan un decrecimiento acumulado del 24.8% entre el 2002 y el 2005, y en promedio anual una reducción del 7.9%, como se muestra en el Cuadro 5. En el DAPR se presenta una variación negativa del 28% entre el 2002 y el 2005, situación que se explica por la terminación de proyectos especiales que se venían ejecutando principalmente con recursos del Plan Colombia. Por su parte, la SNR tiene un crecimiento acumulado del 12.1% con un promedio anual de 8.2%.

Cuadro 5. Comportamiento de los gastos de inversión 2002 – 2005

En millones de Pesos Constantes 2004

| ENTIDAD | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | Var. Relativa 2002 – 2005 % | Var. Prome. 2002 – 2005 % |
|----------------|------------------|----------------|----------------|----------------|-----------------------------------|---------------------------------|
| DAPR | 1,025,481 | 800,664 | 629,936 | 738,011 | -28.0 | -8.7 |
| SUPERNOTARIADO | 89,392 | 71,091 | 108,440 | 100,226 | 12.1 | 8.2 |
| TOTAL | 1,114,873 | 871,755 | 738,376 | 838,237 | -24.8 | -7.9 |

Fuente: SIIF y presupuesto entidades, Ejecución (compromisos), 2005 apropiación definitiva.

Cálculos CGR Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras

Demandas judiciales laborales derivadas del PRAP

En las dos entidades de la muestra, no se han presentado fallos a la fecha derivadas de demandas por desvinculación de funcionarios, en el DAPR la mayor parte de las supresiones han sido sobre vacantes, y en la SNR teniendo en cuenta que la reforma es relativamente reciente, hasta ahora se están instaurando las respectivas demandas.

Cálculo del ahorro fiscal

Para determinar el ahorro fiscal, la CGR implementó una metodología, consistente en tomar la base temporal de comparación para calcular el ahorro, el año inmediatamente anterior al reforma. La reforma hace énfasis en los gastos de personal, y este análisis sigue el mismo procedimiento. La diferencia entre el total de gastos antes y después del PRAP determina el ahorro bruto. El ahorro neto esta definido como la diferencia entre el ahorro bruto y los gastos incurridos en demandas, indemnizaciones y reconocimientos.

Cuadro 6. Ahorro Fiscal en el Sector Gobierno

| EN MILLONES DE PESOS CONSTANTES 2004 | | | | | |
|--------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| ENTIDAD | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | TOTAL |
| ANTES PRAP | | | | | |
| DAPR | 26,271 | 26,271 | 26,271 | 13,136 | 91,950 |
| SUPERNOTARIADO | 50,245 | 51,523 | 51,523 | 25,762 | 179,053 |
| TOTAL GASTOS DE PERSONAL | 76,516 | 77,795 | 77,795 | 38,897 | 271,003 |
| DESPUÉS DE PRAP | | | | | |
| DAPR | 26,271 | 23,130 | 22,440 | 11,182 | 83,023 |
| SUPERNOTARIADO | 50,245 | 51,523 | 48,540 | 25,122 | 175,430 |
| TOTAL GASTOS DE PERSONAL | 76,516 | 74,653 | 70,980 | 36,304 | 258,453 |

| EN MILLONES DE PESOS CONSTANTES 2004 | | | | | |
|--|-------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| ENTIDAD | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | TOTAL |
| TOTAL AHORRO BRUTO ANUAL CON PRAP | - | 3,141 | 6,815 | 2,594 | 12,550 |
| INDEMNIZACIONES | - | - | 1,824 | - | 1,824 |
| RECONOCIMIENTOS ECONÓMICOS | | | 60 | - | 60 |
| FALLOS DEMANDAS LABORALES (PRAP) | - | - | - | - | - |
| TOTAL AHORRO NETO CON PRAP | - | 3,141 | 4,931 | 2,594 | 10,666 |
| Impacto del ahorro en el gasto esperado sin PRAP | 0.0% | 4.0% | 6.3% | 6.7% | 3.9% |

*El año anterior a la reforma en el caso del DAPR se utiliza el 2002, en el SNR 2003

**Para el 2005 corresponde a la mitad de la proyección y de la apropiación definitiva. Cálculos CGR

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras

El Cuadro 6 permite ver el ahorro en las entidades analizadas del Sector Gestión Pública que suma \$10.666 millones, de los cuales \$8,927 corresponden al DAPR y \$1,739 a la Superintendencia de Notariado y Registro. El total de ahorro neto representa un 3.9% menos en los gastos totales de personal de no haberse implementado la reforma en los términos del PRAP.