

REESTRUCTURACION ADMINISTRATIVA DE LA ALCADIA DE PASTO

ANGELA MARIA PANTOJA MORALES

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIO JURIDICOS
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO
2006**

REESTRUCTURACION ADMINISTRATIVA DE LA ALCADIA DE PASTO

ANGELA MARIA PANTOJA MORALES

**Trabajo de Grado
Monografía Descriptiva**

**Asesor: MIGUEL PAREDES MORA
Abogado**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIO JURIDICOS
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO
2006**

“Las ideas y conclusiones aportadas en la tesis de grado, son de responsabilidad exclusiva de su autora”

Artículo 1º del acuerdo No. 321 de octubre 11 de 1966, emanado del Honorable Consejo Directivo de La Universidad de Nariño

NOTA DE ACEPTACIÓN

FIRMA JURADO

FIRMA JURADO

CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN	13
1. TEORIA SOBRE LA REESTRUCTURACION ADMINISTRATIVA	15
1.1 DEFINICIONES	16
1.1.1 Administración Pública	16
1.1.2 Reforma Administrativa	17
1.2 MODELOS DE REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA	18
1.2.1 Modelo Garantista	19
1.2.2 Modelo Eficientista	20
1.2.3 Modelo Contractualista	20
1.2.4 Modelo Servicial	21
1.3. CLASES DE REFORMA	22
1.3.1 Reformas Macro	22
1.3.2 Reformas Micro	22
1.3.3 Reformas Eficientes	23
1.3.4 Reformas Eficaces	23
1.3.5 Reformas Autocráticas	23
1.3.6 Reformas Democráticas	24

1.4	PROPÓSITOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA	24
1.5	REQUERIMIENTOS PARA EL DISEÑO DE UN PROCESO DE REESTRUCTURACION.	26
2.	REGIMEN JURÍDICO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA	28
2.1	REGIMEN CONSTITUCIONAL	28
2.2.	REGIMEN LEGAL	36
3.	REESTRUCTURACION ADMINISTRATIVA DE LA ALCALDÍA DE PASTO	46
3.1	CADENA DE VALOR	47
3.1.1	Desarrollo de la Cadena de Valor	50
3.3	NUEVA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA	51
4.	TRANSFORMACIONES DE LA REESTRUCTURACION ADMINISTRATIVA	57
5.	CONCLUSIONES	60
	BIBLIOGRAFIA	62

LISTA DE FIGURAS

	pág.
Figura 1. Nueva estructura administrativa	49
Figura 2. Esquema de la cadena de valor Alcaldía de Pasto	64
Figura 3. Antigua estructura administrativa	65

RESUMEN

En 1991 Colombia experimentó una ampliación de la democracia y de los derechos sociales, con la creación e implementación de una nueva constitución, un compilado de principios, que fortalecieron la descentralización, los mecanismos de participación popular, el reconocimiento de la diversidad étnica y la autonomía de los poderes.

Así mismo la economía ha sufrido distintas transformaciones conllevando a modernizar las instituciones y entidades públicas, lo cual implica, que en el caso de los gobiernos locales, deban generar desarrollo social y económico, cumpliendo a cabalidad los fines encomendados por la Constitución Política, en especial atendiendo las demandas sociales a través de una Administración Pública, transparente, íntegra, eficiente y eficaz, entendida como la herramienta que el Estado utiliza para canalizar adecuadamente dichas demandas y satisfacerlas a través de la transformación de recursos públicos en bienes y servicios destinados al bienestar de la comunidad.

Uno de los mecanismos modernizadores es el denominado reforma o reestructuración administrativa, el cual debe implementarse dentro de un contexto económico y cultural propio y con costumbres administrativas arraigadas, conociendo, además, las relaciones constantes entre gobierno y ciudadanía, con el fin de adoptar estructuras pertinentes.

Estas reformas deben fundamentarse en elementos teóricos, ideológicos, filosóficos y legales, que permitan adoptar un criterio más amplio y ajustado respecto a lo que se pretende reestructurar y a las consecuencias que un proceso de esta magnitud puede tener no solo en la estructura organizativa como tal, sino en la ciudadanía como destinatario final de sus actuaciones.

ABSTRACT

In 1991 Colombia it experienced an amplification of the democracy and of the social rights, with the creation and implementation of a new constitution, a compiled of principles that strengthened the decentralization, the mechanisms of popular participation, the recognition of the ethnic diversity and the autonomy of the powers.

Likewise the economy has suffered different transformations bearing to modernize the institutions and public entities, that which implies, that in the case of the local governments, they should generate social and economic development, making real the ends commended by the Political Constitution, specially assisting the social demands by means of a transparent, upright, efficient and effective Public Administration, viewed as the tool that the State uses to channel appropriately this needs and to satisfy them through the transformation of public resources in goods and services dedicated to the well-being of the community.

One of the mechanisms to modernize is reform or administrative restructuring which should be implemented inside an own economic and cultural context and with ingrained administrative customs, knowing, also, the constant relationships between government and citizenship, with the purpose of adopting pertinent structures.

These reforms should be based in theoretical, ideological, philosophical and legal elements that allow to adopt a wider and adjusted approach regarding what is sought to restructure and to the consequences that a process of this magnitude cannot have alone in the organizational structure as such, but in the citizenship like final receiving of their performances.

INTRODUCCIÓN

Durante las últimas tres décadas la economía colombiana ha vivido importantes transformaciones, el Estado se ha visto sometido a continuos procedimientos de reforma y se ha implantado un nuevo modelo económico. Tal modelo económico puede considerarse como una respuesta política de las clases dominantes a las tendencias hacia las crisis de un régimen de acumulación basado en la expansión del aparato productivo, lo cual conlleva al acomodamiento de políticas capitalistas globalizadoras a nivel mundial.

La construcción del modelo neoliberal ha comprendido un proceso de carácter integral que involucra la totalidad de la vida económica, social y política del país.¹

Un ejemplo de estos procesos de transformación se evidencia en los conceptos de descentralización, desconcentración, autonomía regional y local desarrollada en la Constitución de 1991, que aunque puede resultar una obligación impuesta por el nuevo ordenamiento económico, son mecanismos que contribuyen a modernizar el Estado.

El Estado en su conjunto debe implementar mecanismos y estrategias, que no solamente incentiven la competitividad, sino que en sus actividades demuestre la eficacia de los procesos que implementa, con el fin de asegurar la vida de sus asociados, en condiciones dignas y justas.

Teniendo en cuenta las anteriores precisiones, esta monografía pretende describir los procesos de reestructuración, en su significado, modelos aplicables y marco legal, entendiendo que la única finalidad de los mismos, es lograr la eficiencia y la

¹ ESTRADA Álvarez, Jairo. Construcción del modelo Neoliberal en Colombia. Ediciones Aurora. Mayo 2004, p. 9

eficacia en la prestación de los servicios encargados al sector público, generando credibilidad y confianza al interior de los asociados. Así mismo se describirá el proceso de reestructuración administrativa de la Alcaldía Municipal de Pasto, en su nivel central aprobada por el Concejo Municipal de Pasto, mediante Acuerdo numero 033 de 19 de diciembre de 2004, presentada a esa corporación por el Gobierno Municipal encabezado por el Dr. Raúl Delgado Guerrero Alcalde Municipal periodo 2004-2007.

1. TEORIA SOBRE LA REESTRUCTURACION ADMINISTRATIVA

Un estado moderno no solamente requiere de la planeación para obtener un grado de desarrollo económico y social, que permita programar el manejo óptimo de los recursos públicos. Junto con ello debe fijarse la estructura organizacional de la Administración Pública, entendida ésta como la ejecutora de las políticas y programas de gobierno, que en su quehacer deberá aplicar y coordinar la implementación de los planes, que cada “nuevo gobierno” previamente formuló y presentó a sus electores y potenciales sujetos activos y pasivos, en forma sistemática, justa, continua, dinámica, armónica y aplicando los principios que le rigen y las técnicas más modernas que se han desarrollado en materia de administración y capacitación, todo ello con el fin de garantizar a cada individuo la realización de sus potencialidades y su contribución al desarrollo cultural, social y económico del País.

La Administración del Estado asume formas muy diferentes en cada sociedad. Ello es así en virtud de que cada una se fue construyendo de acuerdo a su particular desarrollo histórico, generando diferentes maneras de organización pública.

Actualmente todo Estado debe comportarse de una manera en donde el manejo de lo público, la modernización y gestión de la Administración Pública, se caracterice no solamente por su responsabilidad fiscal, sino esencialmente por el cumplimiento de principios que lleven a una mejor calidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos, en la promoción de la equidad y la eliminación de la corrupción y en general, a la solución de las necesidades básicas de sus habitantes.

En consecuencia, estas reestructuraciones o reformas deben estar dirigidas a fortalecer el puente comunicador entre ciudadanos (sociedad) y administración

pública, actores políticos y agentes económicos, que se desenvuelven en el marco de las instituciones.

Adentrarnos en este tema conlleva, no solamente tratar estos procesos en forma teórica, sino también a comprender que estos procesos contribuyen a comprender que la administración pública es necesaria para responder a los desafíos de la globalización, la liberalización económica, la apertura comercial, los cambios tecnológicos y los procesos políticos de consolidación democrática. Se reitera que no es viable un Estado que conserva una administración pública arcaica, en la cual los ciudadanos no confían, consideran ineficiente, corrupta y desvinculada de los problemas sociales.

Con el fin de comprender estos procesos, es indispensable definir lo que se requiere reformar, es decir, conocer y entender que es la Administración Pública.

1.1 DEFINICIONES

1.1.1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Administración Pública, es una organización que el Estado utiliza para canalizar adecuadamente demandas sociales y satisfacerlas, a través de la transformación de recursos públicos en acciones modificadoras de la realidad, mediante la producción de bienes, servicios y regulaciones.

Este concepto de administración nos muestra lo diversa que es esta organización, en el sentido de que incluye diferentes espacios y recursos humanos especializados, que se ocupan específicamente de una tarea y que en su interdependencia hace muy difícil establecer que se debe reformar y que no.

En consecuencia, realizar una reforma administrativa no es tarea de un pequeño grupo, sino que abarca a todo el equipo que la integra y también a la sociedad como destinatario final de sus actos, hechos u omisiones.

1.1.2 REFORMA ADMINISTRATIVA

En cuanto a la reforma administrativa se puede decir que es el proceso de transformación del aparato burocrático del Estado, en sentido pleno, que no implica únicamente reducir este componente a una disminución de la planta de personal, o recorte en el gasto de nómina, etc. Situaciones que conllevarían a problemas económicos y familiares, en consecuencia conflictos sociales.

“La reestructuración o renovación, es la creación y consolidación de un Estado gerencial, que presupone una gestión transparente, íntegra, austera en el manejo de los recursos públicos y al servicio del ciudadano.”²

Estos procesos tienen por objeto lograr una nueva cultura de lo público, la modernización y gestión de la Administración Pública y el establecimiento de un Estado gerencial, que se caracterice por su responsabilidad fiscal.

Estos fenómenos conllevan a realizar transformaciones en los distintos ámbitos del quehacer público, en especial aquellas tendientes a la recuperación de la legitimidad de este sector, cuyo objetivo es proporcionar, a la sociedad, calidad en la producción de bienes y servicios.

En la realidad social que vivimos, existe un sinsabor, generado por las reformas administrativas, que constituye un referente en la memoria colectiva, asociado precisamente al fracaso, a la inutilidad de estas, a su carácter tecnocrático, a

² Programa de renovación de la Administración Pública –Departamento Administrativo de la Función Pública

despidos masivos no siempre traducidos en la eficiencia y eficacia perseguidas y sobre todo, a su débil, e incluso nula, conexión con las transformaciones estatales³, registrando estancamiento en la gestión de la Administración y el desprestigio de la misma. La explicación de estos fenómenos radica en que la reforma administrativa se juega en el terreno, no solo de los principios, sino también de intereses particulares, sus conflictos son concretos, y como resultado se tiene que es necesario un proceso más intensivo en gestión y más demandante de concesiones materiales efectivas⁴.

Debido a esto y al desarrollo económico e institucional, es necesario revisar el contenido de las reformas y su identificación ideológica, las cuales no pueden ceñirse a un solo modelo, ni a las propuestas de expertos de organismos internacionales dedicados a la asesoría.

Los cambios y transformaciones en consecuencia, se dan en contextos culturales, en los marcos de la cultura política, en el seno de las transformaciones económicas, en el ámbito de las costumbres administrativas y en la relación constante dada entre el gobierno y los ciudadanos⁵.

1.2. MODELOS DE REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA

Tomando en cuenta lo anterior existen diversos enfoques de análisis de las reformas o reestructuraciones y su clasificación depende del enfoque empleado y

³ UVALLE Berrones, Ricardo, Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea. Instituto de Administración Pública del Estado de México, Universidad Autónoma de México. 1997.

⁴ ECHEBARRIA Ariznabarreta, Koldo, Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales” en Reforma y Democracia Revista del CLAD No. 18 Caracas, Venezuela. Consultado en Internet: www.clad.org.ve/18/echebarr.pdf

⁵ Íbid.

del papel que pueden llegar a desempeñar los agentes administrativos durante el proceso de transformación.

Koldo Echeberría ⁶ considera que existen cuatro modelos y los clasifica de acuerdo a cuatro componentes básicos de la administración: El servicio civil o servicio público, las estructuras administrativas, los procedimientos decisionales y las relaciones con los ciudadanos. Estos modelos son: Garantista, Eficientista, Contractualista y Servicial.

1.2.1 Modelo Garantista

Su ideal es alcanzar el sustento jurídico de todos los actos públicos para evitar la arbitrariedad y garantizar las libertades y derechos de los asociados.

Este modelo propugna por la institucionalidad en la ejecución de las acciones del gobierno y su apego al orden jurídico.

La principal virtud del modelo garantista reside en la defensa absoluta de los derechos de los ciudadanos ante las instancias de la Administración, sus prácticas y decisiones.

Una de sus desventajas es su desinterés por la racionalidad económica, que es obstaculizada por el excesivo formalismo y la uniformidad de los criterios operativos del trabajo.

La burocracia de este modelo es costosa e ineficaz.

⁶ Íbid..

1.2.2 Modelo eficientista

Este modelo se aproxima a la concepción del *management*, cuya preocupación esencial es la racionalidad económica de procesos y resultados.

Propone el manejo de instrumentos típicos de la gestión como técnicas de contabilidad y control de gestión, el presupuesto, el análisis financiero, gestión de compras y de inventarios; clasificación de puestos, evaluación de cargas de trabajo y de desempeño, etc.

El problema radica en que este tipo de controles no opera igual que en las empresas e industrias privadas; además, el funcionamiento de este modelo requiere la profesionalización de los directivos para aprovechar al máximo los recursos.

De acuerdo con Echeberría, las técnicas gerenciales han sido obstaculizadas por el entorno político, por lo cual la instauración de este modelo es aun lejana.

El principal riesgo de este modelo es el reduccionismo ya que centra su atención en aspectos muy técnicos y económicos, descuidando los aspectos institucionales.

1.2.3 Modelo Contractualista.

Promueve conductas antiburocráticas de gestión a la vez que alienta la racionalidad económica en la asignación de los recursos. Ideológicamente se inspira en el "public choice", en las teorías de organización empresarial y la teoría económica de la organización.

Se trata de una concepción que trata de reemplazar la coordinación jerárquica por la contractual, con competencia entre los proveedores, alentando la autonomía de gestión y la competencia versus la planificación burocrática.

Facilita la adaptación de la gestión a las características de cada mercado y de comunidades.

Su principal ventaja es que genera estímulos de adaptación para que los objetivos del gobierno y las necesidades de los destinatarios sean relativamente exitosos.

Su desventaja es la tentación expansiva de las agencias y la posible desatención de interdependencia entre servicios y políticas públicas que recaen en distintos agentes.

1.2.4 Modelo Servicial.

Este modelo se inspira en tres corrientes de pensamiento.

- Teorías de las relaciones humanas de las ciencias de la gestión
- la moderna sociología de las organizaciones y su planteamiento anti-burocrático y,
- teorías políticas y administrativas de la participación ciudadana y comunitaria.

Este modelo da primacía tanto a la gestión simultánea como a los procesos de aprendizaje, a nuevos conocimientos que permitan el control. La importancia del aprendizaje y la adquisición de nuevos conocimientos están presentes en las estructuras, en los empleados, en los procesos de gestión y en las relaciones con los ciudadanos.

Las características de este modelo son pregonadas con gran resonancia pero poco se realiza en la práctica.

En este caso la modernización es superficial, de “ventanilla “, no profundiza en las discontinuidades indispensables del modelo institucional.

Una vez revisados los modelos que pueden aplicarse o tomarse como punto de referencia para iniciar procesos de reestructuración administrativa, es importante revisar las clases de reformas que pueden implementarse teniendo en consideración quien las promueve y el objeto o elemento de reforma.

1.3. CLASES DE REFORMAS

Según el planteamiento de Juan José Sánchez González⁷, podrían existir diferentes clases de reformas administrativas, definirse y clasificarse, así:

1.3.1 Reformas Macro

Se caracterizan por ser globales, de toda la estructura, además de ser inmediatos proyectos generales, que proclaman la intención de modificar la administración pública en su conjunto.

Se ejecutan en áreas completas del sector público o éste en su totalidad. Su carácter es de gran alcance en cuanto a la modificación de los procesos y procedimientos administrativos, requieren de alto grado de consenso y de

⁷ SÁNCHEZ González Juan José, Administración Pública y Reforma del Estado, México, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1998 – p 159-162.

planeación muy precisa, para que su ejecución sea exitosa. Produce cambios significativos en el quehacer administrativo

1.3.2 Reformas Micro

Son aquellas realizadas por sectores, implica un proceso de transformación desde abajo y en forma gradual, reformas parciales, cambios graduales que van modificando las organizaciones, las normas, los procedimientos, las actitudes y las valoraciones que conforman la Administración Pública.

Estas reformas se desarrollan en el interior de las dependencias públicas, su carácter es limitado y orientado a mejorar procesos administrativos muy puntuales de la organización burocrática.

1.3.3 Reformas Eficientes

Atendiendo a sus resultados una reforma eficiente busca acrecentar la eficiencia en la relación costo beneficio en la economía de los gastos. Por lo tanto, escapa a su preocupación el logro de los objetivos sustantivos encomendado al aparato administrativo. Estas reformas son un fin en si mismas, no un medio para alcanzar los objetivos del ejecutivo o de la administración.

1.3.4 Reformas Eficaces

Se orientan al logro eficaz de los objetivos del ente territorial como ejecutor de la voluntad popular. Son reformas que se interesan en que todos los componentes del aparato público cumplan con la mayor eficacia posible sus actividades, contribuyendo al logro de los objetivos de toda la administración pública. Aunque

considera la relación costo beneficio, ésta es secundaria en relación a la eficacia de sus actividades.

1.3.5 Reformas Autocráticas

Conforme al grado de participación democrática hay dos tipos “puros”, que representan situaciones ideales extremas.

Se incluye las reformas de gabinete, dirigidas por una sola persona o un grupo pequeño de especialistas que formalizan la propuesta de reforma en una ley o reglamento, sin considerar la opinión del resto de administradores públicos y de importantes grupos sociales. Este tipo de reforma surge de un nuevo gobierno que trata de ofrecer recetas apresuradas e inmedatistas, para satisfacer expectativas del electorado. La experiencia histórica demuestra que estas reformas tienen un alto grado de fracaso.

1.3.6 Reformas Democráticas

Igualmente, según el nivel de participación democrática se encuentra esta clase de reformas, en la cual están enmarcadas las reformas que con el fin de lograr un supuesto consenso, pierden directrices de planeación coherente de la reforma en su intento por satisfacer los intereses de una diversidad de grupos. Este tipo de propuestas de reforma fragmentan objetivos y esfuerzos, en el corto plazo genera contradicciones, y en el largo plazo, atomizan y debilitan los esfuerzos reformadores.

Dependiendo del nivel de representación social y burocrática, durante el proceso de la reforma, estas son de mayor aceptación, asimilación y aplicación, con mayores posibilidades de éxito.

1.4. PROPÓSITOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Toda reforma o reestructuración administrativa debe tener no solamente una justificación para generar un proceso que signifique cambio a nivel del funcionamiento del aparato burocrático o gubernamental, justificación que puede resumirse en quejas, reclamos, inconformismo ante la falta de transparencia, eficacia, eficiencia, celeridad, equidad y austeridad en la solución de la necesidades que emanan de la ciudadanía, generando el atraso en el desarrollo de las regiones. Además de este elemento todo proceso debe tener unos propósitos claros que de manera general pueden concretarse en los siguientes aspectos:

1. Generar cambios duraderos:

Esto no implica solamente convertir el proceso en un acto de modificación legal, o reglamentaria, o lo que es peor, una adaptación mal elaborada de otros tipos de administración.

El objetivo de la reforma administrativa es ayudar a la transformación estratégica del sector público, con técnicas propias que puedan permitir mejorar el proceso de desarrollo. Este aspecto es importante recalcarlo, ya que en Colombia nos hemos inclinado a copiar modelos, esquemas y teorías no pertinentes a nuestra sociedad, ya que las costumbres políticas, el sistema económico, los vicios administrativos, los procedimientos, la legislación, en suma el grado de desarrollo social, implica que se elaboren estrategias propias, ajustadas a una realidad propia de cada forma de Estado y organización.

2. No busca solamente la eficiencia por si misma:

Entendiendo por tal conseguir el máximo rendimiento con el mínimo de recursos, tiempo y costos.

3. Es un proceso multidisciplinario

No solo participan diferentes especialistas o expertos en administración, sino que se construyen con la participación de la base, orientado con un enfoque interdisciplinario, con el fin de abarcar los diferentes estamentos y hacer cumplir los objetivos o metas del aparato administrativo, que se traduzca, en eficiente y eficaz prestación de los servicios a su cargo.

4. Pretende incidir en los sectores estratégicos del gobierno.

Inciendo en estos sectores, se incrementa la capacidad operativa del conjunto de la organización, el financiamiento, los materiales, los equipos y demás aspectos.

1.5. REQUERIMIENTOS PARA EL DISEÑO DE UN PROCESO DE REESTRUCTURACION.

En nuestra realidad existe resistencia a los cambios y reformas administrativas, que frecuentemente proviene de los propios servidores públicos, debido al miedo ocasionado como consecuencia de: despidos masivos, cambio de lugares de trabajo que pueden afectar sus intereses y disminuir sus beneficios. Pero no solamente los servidores o funcionarios públicos le temen, *“sino todos aquellos que ven afectadas sus cuotas de poder”*⁸.

⁸ ROCKMAN Bert, consultada en internet (www.worldbank.org/publicsetor/civilservice/engaging.htm)

Para disminuir estos temores se han planteado algunos elementos que puedan contribuir a generar aceptación de estos procesos. Algunos de estos requerimientos para el diseño y ejecución de un proceso de reestructuración administrativa son los siguientes:⁹

1. Autoridad: Proviene no solo del más alto nivel para iniciar y conducir la reforma. Una comisión se constituye en una autoridad colegiada para establecer las directrices estratégicas en materia administrativa
2. Consenso: Es un recurso eminentemente democrático y realmente participativo, que permite que la reforma administrativa sea exitosa, mediante la presentación de propuestas y alternativas de diversos sectores sociales, lo cual contribuye a su aceptación e implementación.
3. Técnicas: La reforma necesita elevada racionalidad y mínima dependencia del empirismo e improvisación.
4. Recursos: Una reforma implica un gran esfuerzo para producir cambios e innovaciones en los ámbitos seleccionados. Para conseguirlos se necesitan recursos que garanticen que las metas y objetivos propuestos sean alcanzados.
5. Tiempo: Toda reforma precisa tiempo necesario de desarrollo para realizarse en el momento conveniente y oportuno.

⁹ SÁNCHEZ González José Juan. Administración Pública y Reforma del Estado en México, Instituto Nacional de Administración Pública: México, 1998, p. 166-167.

2. REGIMEN JURÍDICO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Todo proceso de reestructuración debe estar legalmente estructurado, por lo tanto es necesario tener claridad del marco jurídico que encuadra estos procesos, con el fin de evitar posteriores demandas o acciones judiciales que no solamente entorpezcan el proceso en si, sino que además genere detrimentos patrimoniales de la entidad sujeta de reforma, deteriorando la credibilidad no solamente al interior de la administración sino también, hacia la ciudadanía.

2.1 REGIMEN CONSTITUCIONAL

Es fundamental, en el estudio de cualquier tema que afecte los intereses del Estado, sus entidades territoriales o a sus asociados, iniciar por elaborar un marco legal que contenga las normas superiores, que para el caso concreto se toma, como marco de regulación, aquellas que encuadran la actividad de la administración pública, sin olvidar la concordancia que existe con las normas de igual o inferior jerarquía que las desarrollan.

Antes de iniciar con los parámetros constitucionales que rigen la actividad administrativa del sector público, es importante mencionar que el Preámbulo de nuestra Constitución Nacional, es la herramienta fundamental para comprender la magnitud del Estado, sus fines, principios y obligaciones.

En este sentido la Corte Constitucional en sentencia C-0479 de 1992, señala:

“El Preámbulo da sentido a los preceptos constitucionales y señala al Estado las metas hacia las cuales debe orientar su acción; el rumbo de las instituciones jurídicas. Lejos de ser ajeno a la Constitución, el Preámbulo hace parte integrante de ella. Las normas pertenecientes a

las demás jerarquías del sistema jurídico están sujetas a toda la Constitución y, si no pueden contravenir los mandatos contenidos en su articulado, menos aún les está permitida la trasgresión de las bases sobre las cuales se soportan y a cuyas finalidades apuntan. El Preámbulo goza de poder vinculante en cuanto sustento del orden que la Carta insta y, por tanto, toda norma - sea de índole legislativa o de otro nivel- que desconozca o quebrante cualquiera de los fines en él señalados, lesiona la Constitución porque traiciona sus principios.

(...)El Preámbulo de la Constitución incorpora, mucho más allá de un simple mandato específico, los fines hacia los cuales tiende el ordenamiento jurídico; los principios que inspiraron al Constituyente para diseñar de una determinada manera la estructura fundamental del Estado; la motivación política de toda la normatividad; los valores que esa Constitución aspira a realizar y que trasciende la pura literalidad de sus artículos”.

En nuestra Constitución se encuentran establecidos los parámetros generales sobre organización administrativa, entendidos como principios básicos para crear, modificar o implementar estructuras administrativas.

En especial, la siguiente normatividad regula la función administrativa, es decir, el comportamiento de la burocracia o la administración, que puede ser entendida, como lo dice García Pelayo:

“como sistema de gestión y administración altamente racionalizado y de máxima eficiencia técnica caracterizado por ciertas notas como la organización jerárquica, la asignación de competencias de la diferentes

*ramas que la integran, la estructuración con arreglo a normas y a reglas técnicas objetivas e impersonales”.*¹⁰

Artículo 209. Principios, objeto y control de la función administrativa (conc. Artículos 113 y 366)

La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

Artículo 121. Legalidad en funciones de autoridades

Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.

Artículo 122. Funciones detalladas de empleos públicos.

No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente (....)

¹⁰ GARCIA Pelayo, Manuel “Burocracia y tecnocracia”, Editorial Alianza Madrid, 1974

Artículo 123. Servidores públicos.

Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.

Artículo 6. Responsabilidad de particulares y servidores públicos.

Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 124. Responsabilidad de los servidores públicos.

Las competencias de los servidores públicos deben estar delimitadas por las normas jurídicas.

La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva.

La Corte Constitucional, desarrolló tres principios en los cuales se basa la

estructura y funcionamiento de la carrera administrativa así:

1. La búsqueda de la eficiencia y eficacia en el servicio público, por lo cual la administración debe seleccionar a sus trabajadores exclusivamente por su mérito y capacidad profesional.
2. La protección de la igualdad de oportunidades, pues todos los ciudadanos tienen igual derecho a acceder al desempeño de cargos y funciones públicas. Este segundo principio es desarrollado en los artículos 13 y 40 de la Constitución (Derecho a la Igualdad y Derechos Políticos respectivamente).
3. La protección de los derechos subjetivos del empleado de carrera (CP Art. 53 y 125), tales como el principio de estabilidad en el empleo, el sistema para el retiro de la carrera y los beneficios propios de la condición de escalafonado, pues esta Corporación ha señalado que las personas vinculadas a la carrera son titulares de unos derechos adquiridos, que deben ser protegidos y respetados por el Estado.

La Corte Constitucional en Sentencia C-0479 de 1992, también señaló que:

“se busca que la carrera administrativa permita al Estado contar con servidores cuya experiencia, conocimiento y dedicación garanticen, cada vez con mejores índices de resultados, su verdadera aptitud para atender las altas responsabilidades confiadas a los entes públicos, a partir del concepto según el cual el Estado Social de Derecho exige la aplicación de criterios de excelencia en la administración pública. Ello conduce a la instauración de la carrera administrativa como sistema propicio a la obtención de eficiencia y eficacia y, por tanto, como técnica al servicio de los fines primordiales del Estado Social de Derecho. Los fines propios de la

carrera resultan estropeados cuando el ordenamiento jurídico que la estructura pierde de vista el mérito como criterio de selección y sostén del empleo, o cuando ignora la estabilidad de éste como presupuesto indispensable para que el sistema opere”.

Artículo 128. Unicidad de empleo público y asignación.

Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley (...).

Enfocándonos en la reestructuración administrativa de los Municipios a continuación se señalan las normas constitucionales que enmarcan la naturaleza jurídica, funciones y competencias de las entidades territoriales

Artículo 286. Entidades territoriales.

Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

Artículo 287. Autonomía de las entidades territoriales.

Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.

2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

Artículo 288. Competencia de las entidades territoriales.

La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales.

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad en los términos que establezca la ley.

Artículo 311. Municipio como entidad fundamental de la división político - administrativa del estado.

Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

Artículo 313. Atribuciones de los Concejos Municipales.

Corresponde a los concejos:

1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a

cargo del Municipio, (...)

6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta, (...).

Artículo 315. Atribuciones del Alcalde.

Son atribuciones del Alcalde:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del Gobierno, las ordenanzas y los acuerdos del Concejo, (...),
3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente, y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.
4. Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos,(...)
7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.

2.2. REGIMEN LEGAL

Ley 489 de 1998: En relación con el régimen de competencia, descentralización, desconcentración la ley 489 establece estos criterios en los cuales debe regirse la actuación administrativa en cuanto a organización y funcionamiento de la e entidades del orden nacional, sin embargo estas disposiciones puede aplicarse en el orden territorial sin perjuicio de la autonomía que les es propia de acuerdo con la Constitución Política.

En esta ley se hace precisión sobre las finalidades de la función administrativa del Estado, la cual,

“busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.

Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general.”

Esta ley además define lo concerniente a la descentralización, desconcentración y delegación administrativa.

1. Descentralización Administrativa.

En el ejercicio de las facultades que se le otorgan por medio de esta ley y en general en el desarrollo y reglamentación de la misma el gobierno será especialmente cuidadoso en el cumplimiento de los principios constitucionales y legales sobre la descentralización administrativa y la

autonomía de las entidades territoriales. En consecuencia procurará desarrollar disposiciones y normas que profundicen en la distribución de competencias entre los diversos niveles de la administración siguiendo en lo posible el criterio de que la prestación de los servicios corresponda a los municipios, el control sobre dicha prestación a los departamentos y la definición de planes, políticas y estrategias a la Nación. Igualmente al interior de las entidades nacionales descentralizadas el gobierno velará porque se establezcan disposiciones de delegación y desconcentración de funciones, de modo tal que sin perjuicio del necesario control administrativo los funcionarios regionales de tales entidades posean y ejerzan efectivas facultades de ejecución presupuestal, ordenación del gasto, contratación y nominación, así como de formulación de los anteproyectos de presupuesto anual de la respectiva entidad para la región sobre la cual ejercen su función.

2. Desconcentración Administrativa.

La desconcentración es la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la Administración, la cual no implica delegación y podrá hacerse por territorio y por funciones.

Los actos cumplidos por las autoridades en virtud de desconcentración administrativa sólo serán susceptibles del recurso de reposición en los términos establecidos en las normas pertinentes

3. Delegación

Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias.

Sin perjuicio de las delegaciones previstas en leyes orgánicas, en todo caso, los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la presente ley.

La Corte Constitucional en sentencia C-0506 de 1995 señala:

“El municipio que antes aparecía relegado en un tercer plano, después de la nación y los departamentos, es hoy la célula fundamental de la estructura política y administrativa del estado; lo que significa que el poder central no puede injerir en las gestiones y decisiones que se asuman a nivel local, de acuerdo con las competencias establecidas, pues si tal ocurre se compromete la autonomía administrativa, patrimonial y fiscal que

la constitución les reconoce a los entes territoriales descentralizados con las limitaciones señaladas en la constitución y la ley. “

Como consecuencia de ese desarrollo se ha emitido la legislación tendiente a regular la actividad administrativa de estas entidades territoriales, entre las cuales se destaca:

Ley 136 de junio 2 de 1.994

Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los Municipios, modificada parcialmente por la **Ley 617 de 2000**.

Esta ley desarrolla aspectos relacionados con la organización y funcionamiento de los municipios, por lo tanto es importante conocer como en su articulado se definen funciones y principios aplicables a estos entes territoriales.

Además recoge los principios rectores de la Función administrativa y la conducta de los servidores públicos, de acuerdo con los siguientes criterios:

Eficacia: *Los municipios determinarán con claridad la misión, propósito y metas de cada una de sus dependencias o entidades; definirán al ciudadano como centro de su actuación dentro de un enfoque de excelencia en la prestación de sus servicios y establecerá rigurosos sistemas de control de resultados y evaluación de programas y proyectos;*

Eficiencia: *Los municipios deberán optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos, definir una organización administrativa racional que les permita cumplir de manera adecuada las funciones y*

servicios a su cargo, crear sistemas adecuados de información, evaluación y control de resultados, y aprovechar las ventajas comparativas que ofrezcan otras entidades u organizaciones de carácter público o privado.

En desarrollo de este principio se establecerán los procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del municipio, evitar dilaciones que retarden el trámite y la culminación de las actuaciones administrativas o perjudiquen los intereses del municipio;

Publicidad y Transparencia: *Los actos de la administración municipal son públicos y es obligación de la misma facilitar el acceso de los ciudadanos a su conocimiento y fiscalización, de conformidad con la ley;*

Moralidad: *Las actuaciones de los servidores públicos municipales deberán regirse por la ley y la ética propias del ejercicio de la función pública;*

Responsabilidad: *La responsabilidad por el cumplimiento de las funciones y atribuciones establecidas en la Constitución y en la presente ley, será de las respectivas autoridades municipales en lo de su competencia. Sus actuaciones no podrán conducir a la desviación o abuso de poder y se ejercerán para los fines previstos en la ley. Las omisiones antijurídicas de sus actos darán lugar a indemnizar los daños causados y a repetir contra los funcionarios responsables de los mismos, y*

Imparcialidad: *Las actuaciones de las autoridades y en general, de los servidores públicos municipales y distritales se regirán por la Constitución y la ley, asegurando y garantizando los derechos de todas las personas sin ningún género de discriminación.*

Artículo 3º: define las funciones del Municipio, que desarrolla las señaladas por el Artículo 311 de la Constitución Política, entre los cuales puede considerarse como la mas importante la solución de las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda, recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados, directamente y en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la Nación en los términos que defina la ley, a través de la Administración de la prestar los servicios públicos, y promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del respectivo municipio.

Los municipios ejercen las competencias que les atribuye la Constitución y la ley, conforme a los principios señalados en la ley orgánica de ordenamiento territorial y en especial con sujeción a los siguientes contemplados en el artículo 4º de la presente ley:

Coordinación: *En virtud de este principio, las autoridades municipales al momento desarrollar y ejercitar sus propias competencias deberán conciliar su actuación con el principio armónico que debe existir entre los diferentes niveles de autoridad en ejercicio de sus atribuciones.*

Concurrencia: *Cuando sobre una materia se asignen a los municipios, competencias que deban desarrollar en unión o relación directa con otras autoridades o entidades territoriales, deberán ejercerlas de tal manera que su actuación no se prolongue más allá del límite fijado en la norma correspondiente, buscando siempre el respeto de las atribuciones de las otras autoridades o entidades, y*

Subsidiariedad: Cuando se disponga que los municipios puedan ejercer competencias atribuidas a otros niveles territoriales o entidades, en subsidio de éstos, sus autoridades sólo entrarán a ejercerlas una vez que se cumplan plenamente las condiciones establecidas para ellos en la norma correspondiente y dentro de los límites y plazos fijados al respecto.

Así mismo, cuando por razones de orden técnico o financiero debidamente justificadas, los municipios no puedan prestar los servicios que les imponen la Constitución y la ley, las entidades territoriales de nivel superior y de mayor capacidad deberán contribuir transitoriamente a la gestión de los mismos, a solicitud del respectivo municipio. Las gestiones realizadas en desarrollo de este principio se ejercerán sin exceder los límites de la propia competencia y en procura de fortalecer la autonomía local.

Las funciones del Concejo y del Alcalde Municipal se encuentran establecidas en la constitución nacional, no obstante esta ley establece otras que en materia de actividad administrativa les compete.

Artículo 91 Funciones del Alcalde

En relación con la administración municipal:

1. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente.
2. Nombrar y remover los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes y directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.

3. Suprimir o fusionar entidades o dependencia municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.

Los acuerdos que sobre este particular expida el Concejo, facultarán al alcalde para que ejerza la atribución con miras al cumplimiento de los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad definidos por el artículo 209 de la Constitución Política.

4. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijarles sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.

Ley 715 de diciembre 2001

Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias, de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución Política (Acto legislativo 01 de 2001) y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación, y salud, entre otros, que en general determina las competencias de los Municipios.

De esta ley, en lo que compete a los Municipios, certificados en materia de educación y salud, se define por los Artículos 7 y 44, y el Artículo 76, respecto a los demás sectores (servicios públicos, vivienda, sector agropecuario, transporte, materia ambiental, centros de reclusión, deporte y recreación, cultura, prevención y atención de desastres, promoción del desarrollo, atención a grupos vulnerables,

desarrollo comunitario, equipamiento municipal, fortalecimiento institucional, justicia, empleo, restaurantes escolares).

Ley 909 de septiembre 23 de 2004

Esta ley contiene normas que regulan el sistema del empleo público, la carrera administrativa y gerencia pública, atendiendo los modernos postulados sobre eficiencia y eficacia, en desarrollo de los artículos 25, 125 y 53 de la Constitución Política.

En desarrollo de sus funciones y en el cumplimiento de sus diferentes cometidos, la función pública asegurará la atención y satisfacción de los intereses generales de la comunidad.

Conforman la función pública, quienes prestan servicios personales remunerados, con vinculación legal y reglamentaria, en los organismos y entidades de la administración pública.

De acuerdo con lo previsto en la Constitución Política y la ley, hacen parte de la función pública los siguientes empleos públicos:

- a) Empleos públicos de carrera;
- b) Empleos públicos de libre nombramiento y remoción;
- c) Empleos de período fijo;
- d) Empleos temporales.

Artículo 2º. Principios de la función pública.

1. La función pública se desarrolla teniendo en cuenta los principios constitucionales de igualdad, mérito, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad, transparencia, celeridad y publicidad.
2. El criterio de mérito, de las calidades personales y de la capacidad profesional, son los elementos sustantivos de los procesos de selección del personal que integra la función pública. Tales criterios se podrán ajustar a los empleos públicos de libre nombramiento y remoción, de acuerdo con lo previsto en la presente ley.
3. Esta ley se orienta al logro de la satisfacción de los intereses generales y de la efectiva prestación del servicio, de lo que derivan tres criterios básicos:
 - a) La profesionalización de los recursos humanos al servicio de la Administración Pública que busca la consolidación del principio de mérito y la calidad en la prestación del servicio público a los ciudadanos;
 - b) La flexibilidad en la organización y gestión de la función pública para adecuarse a las necesidades cambiantes de la sociedad, flexibilidad que ha de entenderse sin detrimento de la estabilidad del empleo.
 - c) La responsabilidad de los servidores públicos por el trabajo desarrollado, que se concretará a través de los instrumentos de evaluación del desempeño y de los acuerdos de gestión;
 - d) Capacitación para aumentar los niveles de eficacia.

3. REESTRUCTURACION ADMINISTRATIVA DE LA ALCALDÍA DE PASTO

Las reformas administrativas no pretenden solamente modificar las estructuras administrativas, o simplificar los procedimientos, si no que pretenden replantear y modificar el comportamiento de dependencias, organismos, personal e inclusive a los jefes o directores. Es un proceso de cambios graduales y selectivos, en sectores del gobierno.

En el 2004 un grupo de profesionales pertenecientes a la Administración Municipal de Pasto dirigida por el Dr. Raúl Delgado Guerrero, realizó un trabajo de fondo no solamente con el fin de cumplir la meta trazada en el plan de Desarrollo del Municipio de Pasto 2004-2007. Este grupo se dio a la tarea de identificar errores en los procesos administrativos y presentar alternativas de solución a los mismos, con el fin de modernizar la estructura administrativa de la Alcaldía de Pasto, para lograr la eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios a cargo del Municipio.

La reforma o reestructuración administrativa, objeto de este estudio descriptivo, fundamentada en la teoría de una organización con base en una “Cadena de valor”, se enmarca dentro de los modelos y tipos de reforma ya mencionados, en especial los modelos garantista, eficientista y servicial, pues la estructura implementada, tiene como principales objetivos, el no desbordarse en su actuar, apegándose al ordenamiento jurídico establecido (nacional y local); que la organización se concentre en su misión, es decir, en la general de toda la estructura administrativa de la Alcaldía de Pasto, las específicas de cada una de sus dependencias.), y que utilice sus recursos con criterio económico, es decir se enmarque dentro del postulado de racionalidad económica en sus procesos y resultados.

3.1 CADENA DE VALOR

La metodología utilizada en el proceso de reestructuración del nivel central de la Alcaldía de Pasto se basó en la Teoría de la Cadena de Valor, aplicable preferentemente al sector productivo o empresarial. En este sector se habla de la cadena productiva, la cual integra el conjunto de eslabones que conforma un proceso económico, desde la materia prima hasta la distribución de los productos terminados. En cada parte del proceso se agrega valor.

Una cadena de valor completa abarca toda la logística, desde el prestador de un servicio hasta el cliente. De este modo, al revisarse todos los aspectos de la cadena se optimizan los procesos y se controla la gestión del flujo de la prestación del servicio.

La tarea de la empresa es valorar los costos y rendimientos en cada actividad generadora de valor, así como los costos y rendimientos de los competidores, como puntos de referencia y buscar mejoras. En la medida en que la empresa desarrolle una actividad mejor que la de los competidores, podrá alcanzar ventajas competitivas.

El éxito de la empresa depende, no solo de cómo cada uno de los departamentos realiza sus tareas, sino también de cómo se coordinan las actividades entre ellos. Con demasiada frecuencia los departamentos de las empresas actúan buscando maximizar sus propios intereses en lugar de los intereses de la empresa.

Cada parte del proceso se analiza, con el fin de que en cada sector se mejore la eficiencia y eficacia, de tal manera que al sumar todos los procesos desde materias primas hasta el consumidor final se llegue a un nivel de eficiencia global

muy alto. Cada eslabón se analiza y se maximiza por separado, para generar mayor valor en la cadena completa.

Aplicando esta Teoría al sector público y en especial a la Administración Pública Municipal, la Cadena de valor debe definirse a partir de las competencias definidas por la ley, para satisfacer las necesidades de la población, a través de la prestación de servicios. La cadena de valor identifica actividades estratégicas de la administración, cada una con un costo, a través de las cuales se puede generar valor para los clientes.

Para definir el modelo de reestructuración y la clase de reforma que debe aplicarse, debe hacerse a partir de determinar cuales son los puntos fuertes y débiles de la estructura vigente, y como, cada parte, dependencia o departamento está aportando o impidiendo el cumplimiento de los objetivos, o si cada proceso funciona eficientemente, para lo cual debe realizarse una serie de actividades para diseñar, producir, entregar el servicio.

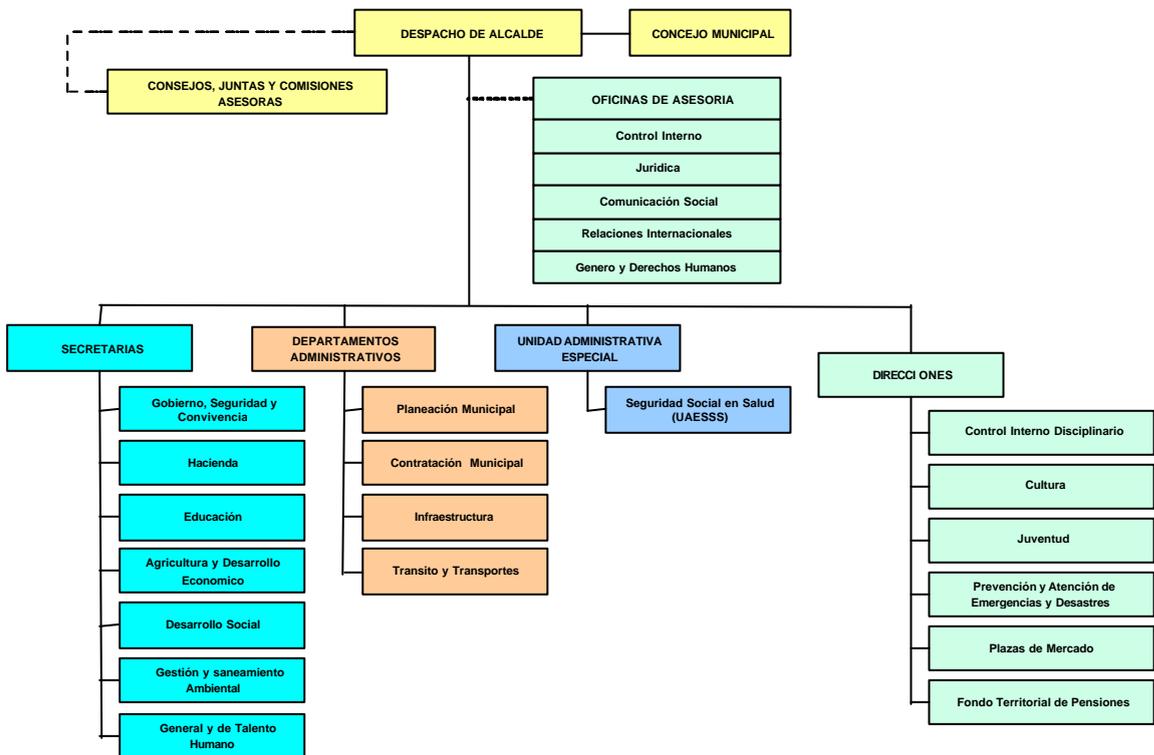
Este tipo de transformaciones requiere, en principio identificar claramente las funciones que realiza cada dependencia, con el fin de que estas no se dupliquen, lo cual genera trastornos y conflictos de competencia que entorpecen los procedimientos y generan insatisfacciones, inclusive problemas diferentes o mayores a los cliente o usuarios y beneficiarios del servicio.

Un ejemplo de estos cambios es la fusión de dependencias, que en determinado momento ejecutan funciones iguales o similares, tal es el caso de la creación en la actualidad del Departamento Administrativo de Infraestructura (antigua Dirección de Plan Vial y Secretaria de Obras publicas) en la cual se centralizó el manejo y ejecución de las obras publicas requeridas por la comunidad y viabilizada a través del Departamento Administrativo de Planeación Municipal. De esta forma no

solamente se centraliza la formulación y ejecución de proyectos, sino también las funciones, suprimiendo trámites excesivos, logrando mejor seguimiento del cumplimiento de procesos y funciones de los responsables de su ejecución y el correcto desarrollo de los mismos.

Siguiendo este esquema, y tomando como base normativa fundamental la ley 489 de 1998, en la cual se fijan los lineamientos de la administración pública a nivel nacional, pero aplicables a las entidades territoriales, se construyó una nueva estructura administrativa de la Alcaldía de Pasto, que finalmente fue aprobada y entró en vigencia tal como se describe en la Figura 1.

Figura 1. Nueva estructura administrativa



Archivo documental del suministrado por la Oficina de Control Interno de la Alcaldía de Pasto. Año. 2004 – 2005

3.2.1 Desarrollo de la Cadena de Valor

Específicamente la Cadena de Valor para la Administración del Municipio de Pasto, entendida como un sistema de actividades estratégicas cuyo desempeño determina las ventajas competitivas de la organización y a su vez establecen la organización que es capaz de realizarlas, se integró por los siguientes eslabones:

- Orden jurídico local,
- Ingresos ,
- Intervención social, y
- Producción de bienes y servicios públicos.

Estos eslabones integrados sistemáticamente puedan generar los elementos que en la aplicación estratégica deben cumplir con las finalidades que la Constitución Política encomienda a los Municipios como división fundamental del Estado, que en general se resume en el Bienestar de los asociados.

Dentro de este esquema se hace una diferenciación entre los Macro Procesos Corporativos Estratégicos, los Misionales y de Apoyo.

El enfoque de esta reestructuración esta en la necesidad de fortalecer los Procesos Misionales, para corregir la deformación de la organización existente, cuyo accionar, se concentró en labores de apoyo y no en las estratégicas de su misión.

La reestructuración se enfocó inicialmente en mejorar los Macroprocesos Misionales, la mayoría de estos no acoplados a los estándares de eficiencia.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, el grupo de trabajo se enfocó en distinguir entre las Acciones Estratégicas, Las Misionales y Las de Apoyo Propias de La Administración, con el fin de ubicar todo el recurso humano en lo que mejor puedan hacer, y así cumplir los siguientes objetivos:

- Que la organización se concentre en su misión,
- No desbordarse en su actuar, y
- Utilización de recursos con criterio económico.

La reforma pretende una administración por objetivos y con resultados palpables, donde predomine el resultado frente al activismo.

3.3 NUEVA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

La nueva organización administrativa tiene cuatro centros de acción:

1. Orden jurídico Local encargado de fijar las reglas de la actuación del gobierno y la sociedad
2. Generación de ingresos públicos, dedicados a la identificación y gestión de recursos fuente para financiera el gobierno municipal
3. Intervención social encaminada a cumplir las labores asistencial, de control y las catalizadoras de desarrollo
4. Producción de bienes y servicios públicos

A partir de estos cuatro eslabones de generación de valor o centros de acción, se discriminan las Unidades de Gestión, distribuidas en:

- Secretarías,

- Unidad administrativa,
- Departamentos Administrativos,
- Direcciones, y
- Oficinas Asesoras.

Es importante destacar que se le fijó a cada dependencia su misión o razón de ser, su objetivo, sus funciones generales, evitando la dualidad y ambigüedad de competencias, que generarían desgaste humano y económico, aplicando los principios orientadores de la actividad administrativa pública.

El modelo propuesto se basa en el siguiente esquema ¹¹

1. Acciones Misionales

1.2 Orden Jurídico Local

Plan de ordenamiento territorial - POT

Plan de desarrollo

Estatuto de rentas

Código de Policía

Prevención y Atención de desastres

Estatuto tributario orgánico de presupuesto

Unidades de Gestión

Despacho del Alcalde

Planeación

¹¹ Archivo documental del proceso de Reestructuración suministrado por la Oficina de Control Interno de la Alcaldía Municipal. Año. 2004 – 2005.

1.2. Ingresos

Inerciales
Voluntarios
Coactivos
Gestión
Sanción

Unidad de gestión

Hacienda

1.3. Intervención Social

Legitimación
Legalidad
Control
Desarrollo

Unidades de Gestión

Comunicación social
Desarrollo social
Desarrollo económico
Gestión ambiental
Cultura y convivencia
Juventud
Desarrollo económico

Gobierno
Prevención y atención de desastres
Género y derechos humanos
Relaciones internacionales

1.4. Producción de Bienes y Servicios

Benefactor
Catalizador

Unidades de Gestión

Infraestructura
Salud
Educación
Vivienda
Transito y transportes
Plazas de mercado

2. Acciones de Apoyo

Talento humano
Apoyo logístico
Contratación
Control y seguimiento internos

Unidades de Gestión

Talento humano y apoyo logístico

Contratación
Fondo territorial de Pensiones
Control disciplinario
Control de gestión

Dentro de esta estructura el Alcalde Municipal, como cabeza visible de la Administración se encarga de dirigir la gestión y actuación del conjunto de la Administración Pública Municipal.

Secretarías: Pertenecen al sector central de la administración y son encargadas de la dirección, coordinación y ejecución de un conjunto de servicios públicos y coadyuvarán, en la tarea de implementar la política nacional y local, diseñando estrategias y acciones para ello. Son órganos de comunicación con el Concejo y toman parte directa en los debates del Cabildo Municipal. En general tienen un carácter político.

Departamentos Administrativos: En esta reforma se presenta como una transformación mas ostensible, los cuales se caracterizan igualmente por pertenecer al sector central de la administración en igual nivel jerárquico que las Secretarías, pero, desarrollando funciones esencialmente técnicas y especializadas antes que políticas.

Unidad Administrativa Especial: Se estructuran como una aproximación a una descentralización administrativa por servicios aunque no se desliga del nivel central de la administración. Esto en razón de la magnitud de los recursos que manejan. Esta figura se crea pensando en el sector salud debido al grado de recursos que se maneja y a la complejidad de las diferentes operaciones administrativas, siendo necesario dotar a esta dependencia con cierta autonomía

administrativa y financiera, más no personería jurídica propia, como si la tienen los Establecimientos Públicos Municipales.

Oficinas Asesoras: Están adscritas al Despacho del Alcalde, tienen como tarea básica proveer elementos de juicio al Alcalde para la toma de decisiones que inciden transversalmente en la administración y la implementación de sistemas de control de origen legal.

Direcciones: Se ocuparán de atender a sectores y temáticas que ameritan la existencia de una dependencia que de manera puntual desarrolle acciones y estrategias para la solución de sus necesidades.

Cabe anotar que en este proceso la administración recogió las diferentes inquietudes y sugerencias de funcionarios del Municipio, quienes coadyuvaron en la identificación de los macroprocesos misionales y en los macroprocesos que son típicamente de apoyo, por lo tanto no es una reforma autocrática, sino generadora de participación y en la que la opinión de aquellos que están, no solo al frente de las diferentes dependencias, sino aquellos que apoyan sus funciones, puedan manifestar desde su realidad cuáles son las deficiencias y necesidades que conllevan a una reforma en el aparato burocrático de la administración.

La siguiente etapa es la organización de cada dependencia teniendo en cuenta el talento humano de cada una de ellas, determinando las funciones propias de cada uno de sus funcionarios, características profesionales, personales y de experiencia, creando el perfil del responsable de su ejecución.

4. TRANSFORMACIONES DE LA REESTRUCTURACION ADMINISTRATIVA

La reestructuración cambió significativamente la organización de la Administración Central de la Alcaldía de Pasto, entre algunas innovaciones, se tiene la fusión de algunas dependencias que en sus tareas ejecutaban similares acciones, y la reasignación de funciones teniendo en cuenta la misión y visión, las cuales también fueron reformadas.

Algunas reformas representativas en la estructura son las siguientes:

Fusión de Dependencias:

- Secretaría de Obras Publicas, y la Dirección Técnica de Plan Vial, transformadas en el Departamento Administrativo de Infraestructura

Creación de Nuevas Dependencias

Departamentos Administrativos

Caracterizadas por desarrollar funciones esencialmente técnicas y especializadas antes que políticas.

- Tránsito y Transporte Municipal,
- Infraestructura,
- Planeación Municipal,
- Contratación Municipal.

Unidad Administrativa Especial de Seguridad Social en salud.

Creada como una aproximación a lo que se conoce como descentralización administrativa, teniendo en cuenta la magnitud de los recursos que manejan

Direcciones.

Encargadas de atender a sectores y temáticas que ameritan la existencia de una dependencia que de manera puntual desarrolle acciones y estrategias para la solución de sus necesidades

- Control Interno Disciplinario
- Cultura
- Juventud
- Prevención y Atención de Desastres
- Plazas de Mercado
- Fondo territorial de Pensiones

Hubo cambios en las denominaciones de algunas secretarías tales como secretaria de desarrollo social antigua secretaria de desarrollo comunitario, estas denominaciones no fueron caprichosas, sino que expresan la razón de por que estas fueron creadas, acoplándose a los cambios sociales, culturales y políticos.

Oficinas Asesoras

Su principal función es proveer elementos de juicio al Alcalde para la toma de decisiones que inciden transversalmente en la administración tales como la

- Oficina de Género y Derechos Humanos
- Oficina de Relaciones Internacionales

Estas transformaciones atienden a la filosofía de crear una administración eficiente, clara en sus misiones y objetivos, que generen resultados palpables en la comunidad, y aprovechando al máximo el recurso humano disponible, sin necesidad de prescindir de él, sino por el contrario evaluándolo y reasignando funciones según su perfil y nivel de formación académica.

5. CONCLUSIONES

1. A nivel organizativo, toda reestructuración administrativa es un instrumento para mejorar aspectos sustanciales tales como eficiencia y eficacia en el servicio, cuyo objetivo es garantizar a los ciudadanos una prestación del mismo que haga realidad sus demandas.
2. El gobierno local, como principal orientador de la actividad del Municipio y de su funcionamiento, deben trazar políticas orientadas a que los ciudadanos se sientan satisfechos con su calidad de vida, e importantes en el manejo de los recursos públicos a través de la participación. Entendemos que toda reestructuración bien fundamentada y con cambios profundos, que conlleve a mejorar la ejecución del plan de desarrollo, y con una participación activa de los propios servidores públicos, es positiva. Sin embargo su implementación, cualquiera sea la teoría, la forma, la estructura y los esquemas, requiere el compromiso político de quien dirige un gobierno con gran sentido de pertenencia, que implique cambiar las actitudes de los operadores del sistema implementado.
3. La aplicación de la reforma, en esta Administración no generó traumas de recorte de personal, que es el temor a las reestructuraciones, por el contrario, identificando las potencialidades de sus funcionarios (empleados públicos y trabajadores oficiales) con el fin que desarrollen sus aptitudes académicas y humanas, el talento humano existente se aprovecha de mejor manera. Esta característica puede tenerse como un criterio a implementar en cualquier reestructuración seria, pero en la cual no sea motivada en una eventual crisis económica de la Entidad.

4. Todas estas teorías, modelos y esquemas deberían enfocarse en las reestructuraciones de la administración pública, especialmente en los municipios, que constitucionalmente hablando, hoy en día es la base de la estructura del Estado, correspondiéndole a estas entidades territoriales generar espacios de competitividad, lograr una gestión transparente e íntegra, eficiente y eficaz, austera en el manejo de los recursos públicos, enfocada al servicio de los ciudadanos, que logre la efectividad de sus derechos, el desarrollo de sus valores, la promoción de la justicia y la convivencia pacífica entre sus habitantes.

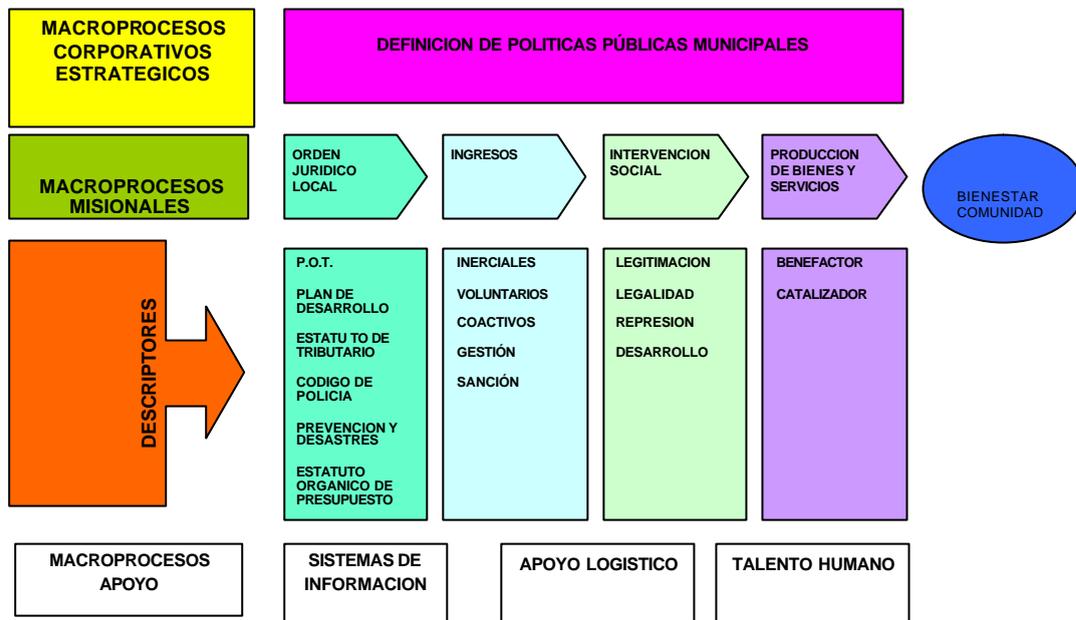
BIBLIOGRAFÍA

1. Acuerdo Municipal Numero 033 de 19 de diciembre de 2004.
2. Archivo documental del proceso de Reestructuración suministrado por la Oficina de Control Interno de la Alcaldía Municipal. Año. 2004 – 2005.
3. ECHEBARRIA Ariznabarreta Koldo, Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales” en Reforma y Democracia Revista del CLAD No. 18 Caracas, Venezuela. Consultado en Internet: www.clad.org.ve18/echebarr.pdf
4. ESTRADA Álvarez, Jairo. Construcción del modelo Neoliberal en Colombia. Ediciones Aurora. Mayo 2004.
5. Exposición de Motivos del Proyecto de Acuerdo Municipal por medio del cual se fija la nueva estructura de la Administración Municipal en su nivel central y se otorgan unas facultades en el sector Descentralizado. Año 2004.
6. Jurisprudencia Corte Constitucional Colombiana.
7. Programa de renovación de la Administración Pública –Departamento Administrativo de la Función Pública.
8. Rockman Bert, Consultado en Internet : www.worldbank.org/publicsetor/civilservice/engaging.

9. SÁNCHEZ González José Juan. Administración Pública y Reforma del Estado en México, Instituto Nacional de Administración Pública: México, 1998.

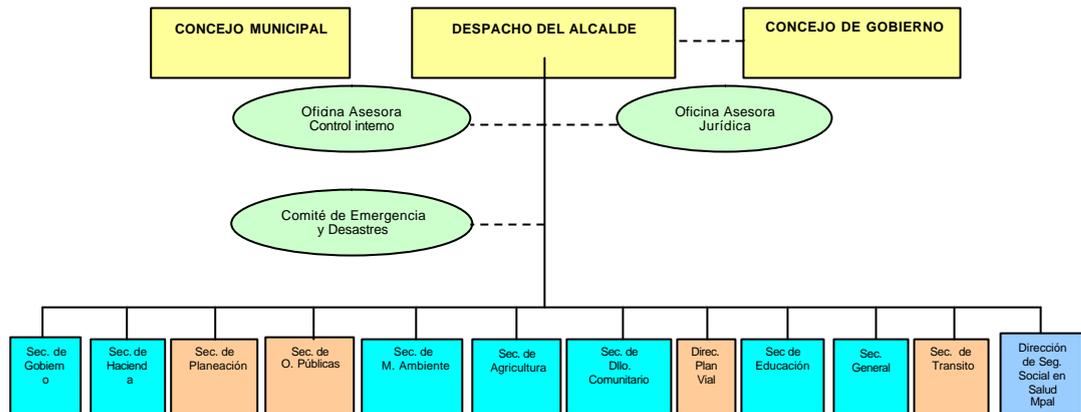
10. UVALLE Berrones, Ricardo, Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea. Instituto de Administración Pública del Estado de México, Universidad Autónoma de México. 1997.

Figura 2. Esquema de la cadena de valor Alcaldía de Pasto



Archivo documental del suministrado por la Oficina de Control Interno de la Alcaldía de Pasto. Año. 2004 – 2005

Figura 3. Antigua estructura administrativa



Archivo documental del suministrado por la Oficina de Control Interno de la Alcaldía de Pasto. Año. 2004 – 2005