

**UNA MIRADA A LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y
ORGANIZACIONAL DE LA GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**



FRANK ESCALONA RENDÓN

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN
SEDE MANIZALES EN CONVENIO CON LA SEDE CARIBE**

2016

**UNA MIRADA DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y
ORGANIZACIONAL DE LA GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

FRANK ESCALONA RENDÓN

Directora

MSc. OLGA LUCIA GARCÍA CANO

Trabajo presentado como requisito para optar al título de
Mágister en Administración

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN
SEDE MANIZALES EN CONVENIO CON LA SEDE CARIBE

2016

NOTA DE ACEPTACIÓN

Presidente del Jurado

Jurado

Jurado

Manizales, julio de 2016

DEDICATORIA

A mi esposa Catherine, compañera invaluable de este maravilloso logro, inspiradora de todos mis desafíos y polo a tierra de mi vida.

A mis padres, por sus enseñanzas y sacrificios de toda una vida.

A mis hermanos Andrés Felipe y Landa Manuela: *“Nos prepararemos, y algún día las oportunidades llegarán”*.

A mi compañero de estudio, rotario y amigo Roberto Basmagi Pérez (*q.e.p.d*) con quien compartimos maravillosos momentos en esta aventura académica. Tus enseñanzas y autenticidad siempre permanecerán en nuestros corazones en donde tu memoria siempre será honrada.

Frank

AGRADECIMIENTOS

Al culminar mis estudios de Maestría en esta gran universidad, la Universidad de todos los Colombianos, me invade un enorme sentimiento de gratitud hacia quienes con gran esmero y de forma resuelta aportaron para que un puñado de profesionales de estas Islas emprendiéramos hace cuatro años un camino de aprendizaje superior que hoy, si bien damos por concluido, representa la cosecha de lo sembrado y el inicio de una nueva etapa.

Mi eterna gratitud:

A la Universidad Nacional de Colombia por hacer soberanía a través de la educación en este territorio insular.

A la Sede Caribe que nos acogió y dispuso todo lo necesario para llevar a feliz puerto este importante reto.

A la Sede Manizales y su facultad de Administración por su encomiable y desprendida labor siempre dispuesta a hacer el camino mucho más transitable a pesar de las dificultades. Sin duda, con creces superaron el reto que supone ofertar este programa en una región apartada. Su gran visión y determinación hicieron posible que nos formáramos los gerentes, directivos y líderes que demanda el Archipiélago para aportar en la satisfacción de las necesidades de su comunidad.

A mi directora de tesis, Doctora Olga Lucía García Cano, quien con paciencia, esmero y dedicación me brindó la orientación profesional requerida en el proceso de investigación, aportando no solo en mi crecimiento profesional sino como ser humano.

Finalmente a los directivos, docentes y personal de apoyo de la Universidad y del programa de M.B.A., de quienes recibí la mejor orientación, formación y apoyo necesario para cumplir este anhelado reto.

RESUMEN

A partir del modelo de estado social de derecho que incorporó la Constitución de 1991, el cumplimiento de los cometidos estatales asignados a las entidades públicas y, en particular, las del orden territorial, ha planteado el reto de explorar y finalmente fijar un modelo de gestión pública que propenda por la obtención de los resultados trazados en los diferentes planes de desarrollo. Precisamente esta búsqueda ha sido uno de los temas que ha ocupado la atención de la administración pública en las últimas décadas a nivel global; de hecho, desde finales de los años 80, en países como el Reino Unido y los Estados Unidos, se han venido realizando esfuerzos importantes por incorporar a las organizaciones del sector público, enfoques, tendencias, prácticas y desarrollos exitosos del sector privado buscando con ello influir positivamente en la capacidad de los gobiernos para producir los resultados que sus gobernados esperan recibir. Colombia no ha sido ajena a este proceso y poco a poco ha venido avanzando en esta intención de la mano de distintos organismos internacionales e intergubernamentales y bajo la coordinación de entidades como el Departamento Administrativo de Planeación (DNP), el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). En el caso particular de la Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la experiencia evidencia que el proceso de incorporación del modelo gestión para resultados que se ha adoptado a nivel nacional, recién comienza a implementarse, entre otros factores, por la difícil situación fiscal por la que atravesó el ente territorial desde finales del año 1999 hasta el año 2013.

Este trabajo propone identificar, describir y comparar la estructura administrativa y organizacional de la entidad a partir de los criterios del modelo de gestión pública para resultados y proponer una nueva estructura que propenda por la consecución de los resultados que los asociados esperan recibir, creando valor público fundamentalmente.

Palabras claves: gestión pública para resultados, racionalidad administrativa, racionalidad burocrática, ciudadano-cliente, valor público.

**A VIEW TO THE ADMINISTRATIVE AND ORGANIZATIONAL
STRUCTURE OF THE GOVERNMENT OF THE ARCHIPELAGO
DEPARTMENT OF SAN ANDRES, PROVIDENCIA AND SANTA CATALINA**

ABSTRACT

Based on the model of social state of law that the Constitution of 1991 incorporated, the fulfillment of the State's mission assigned to public entities, and in particular those of the territorial order, has raised the challenge of exploring and finally setting a management model which promotes the achievement of the results outlined in the different development plans. Precisely, this search has been one of the issues that has globally occupied the attention of the public administration in recent decades. In fact, in countries such as the United Kingdom and the United States since the late 80's, there have been significant efforts to incorporate successful approaches, trends, practices and developments from the private sectors into public organizations, thereby seeking to influence positively in the capacity of governments to produce results that its governed expect to receive. Colombia has not been indifferent to this process, and has gradually been advancing in this intention by the hand of different international and intergovernmental organizations and under the coordination of entities such as the National Planning Department (*DNP*), the Administrative Department of Public Service (*DAFP*) and the Higher School of Public Administration (*ESAP*). In the particular case of the Government of the Archipelago Department of San Andrés, Providencia and Santa Catalina, experience shows that the process of incorporating the management model for results that has been adopted nationwide, has just started to be implemented, among other factors, by The difficult fiscal situation that the territorial entity went through from the end of 1999 to the year 2013.

This project proposes to identify, describe and compare the administrative and organizational structure of the entity based on the criteria of the public managing model for results and propose a new structure that aims to achieve results that the partners expect to receive, by essentially creating public value.

Key words: Public managing for results, administrative rationality, bureaucratic rationality, citizen-customer, public value.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	15
2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	18
2.1 Contexto General.....	18
2.2 Contexto del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.....	26
3. OBJETIVOS	33
3.1 General	33
3.2 Específicos.....	33
4. JUSTIFICACIÓN.....	34
5. MARCO TEÓRICO	36
5.1 La Nueva Gestión Pública como marco para la Gestión Pública para Resultados (GpR).....	40
5.1.1 El Modelo de Gestión Pública para Resultados	41
5.1.2 Algunas definiciones de la Gestión Pública para Resultados (GpR)	41
5.1.3 La creación de valor público como fin del Modelo de Gestión Para Resultados (GpR).....	43
5.1.4 El ciudadano-cliente como destinatario de bienes y servicios en la Gestión Pública para resultados	45
5.2 Política y modelo de gestión Pública en Colombia	46
5.3 Marco general para las estructuras Organizacionales en el modelo de gestión pública para resultados (GpR) en Colombia	50
5.3.1 Formas organizacionales	53
5.3.1.1 Estructura funcional	54
5.3.1.2 Estructura matricial o por proyectos	54

5.3.1.3	Estructura territorial o geográfica – desconcentración	56
5.3.1.4	Estructura por unidades estratégicas de negocios	57
5.4	Los departamentos y la gestión pública.....	58
5.4.1	Régimen aplicable.....	59
5.4.2	Autoridades gobernador	60
6.	REFERENTE HISTÓRICO Y CONTEXTUAL	61
6.1	Geografía física	61
6.2	Historia y descubrimiento	61
6.3	Evolución político-administrativa del Departamento Archipiélago.....	62
7.	DESARROLLO METODOLOGICO	67
8.	ANÁLISIS E INTERPRETACION DE RESULTADOS DEL TRABAJO	70
8.1	Identificación de la evolución y el estado actual de la estructura administrativa y organizacional de la Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, desde la constitución de 1991	70
8.1.1	Estructura Administrativa y Organizacional de la Gobernación del Departamento Archipiélago. Su evolución.....	70
8.1.2	La Estructura Administrativa y Organizacional Actual	77
8.1.3	Conclusiones sobre la evolución de la estructura administrativa.....	85
8.2	Análisis comparativo de los resultados de evaluación de gestión pública bajo la metodología del DNP	89
8.2.1	Resultado Desempeño Integral	90
8.2.2	Indicador de capacidad Administrativa.....	91
8.2.3	Indicador de Eficacia.....	92
8.2.4	Indicador de Eficiencia	93
8.2.5	Indicador cumplimiento requisitos legales.....	94
8.2.6	El ejercicio de comparación	97

8.3 Lineamientos para implementar una nueva estructura administrativa orientada a crear valor público en el ente territorial 101

9. CONCLUSIONES..... 110

REFERENCIAS 112

ANEXOS 116

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Características de la nueva gestión pública.....	37
Tabla 2. Organizaciones tradicionales vs. Modernas.....	52
Tabla 3. Pasos y elementos herramienta metodológica	69
Tabla 4. Composición planta de personal	71
Tabla 5. Distribución planta de personal finales años 90.....	72
Tabla 6. Reestructuración administrativa y organizacional	74
Tabla 7. La Estructura Administrativa y Organizacional Actual	78
Tabla 8. Planta de cargos de la Gobernación a 31 de diciembre de 2015.....	80
Tabla 9. Planta de personal en cuanto a tipo de vinculación	81
Tabla 10. Histórico de contratación de personal.....	81
Tabla 11. Ejecución presupuestal 2012.....	83
Tabla 12. Ejecución presupuestal 2013.....	84
Tabla 13. Ejecución presupuestal 2014.....	84
Tabla 14. Ejecución presupuestal 2015.....	84
Tabla 15. Comparativo desempeño por entidades territoriales.....	96
Tabla 16. Comparativo Gobernación de Antioquia - Gobernación del Departamento Archipiélago.....	98

LISTA DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Paso de la racionalidad “burocrática” a la racionalidad de la nueva gestión pública.....	39
Gráfica 2. Dinámica de desarrollo de la gestión pública para resultados	40
Gráfica 3. Definiciones de gestión pública para resultados	42
Gráfica 4. Proceso de creación de valor público.....	44
Gráfica 5. Cadena de valor en la gestión para resultados	49
Gráfica 6. Modelo de estructura funcional.....	54
Gráfica 7. Modelo de estructura matricial o por proyectos.....	55
Gráfica 8. Estructura territorio	56
Gráfica 9. Estructura por unidades estratégicas de negocios	57
Gráfica 10. Qué es Benchmarking?	68
Gráfica 11. Estructura administrativa y organizacional.....	71
Gráfica 12. Distribución planta de personal finales años 90.....	73
Gráfica 13. Reestructuración administrativa y organizacional	75
Gráfica 14. Organigrama de la Gobernación del Departamento Archipiélago.....	79
Gráfica 15. Orden de prioridad del gasto público	87
Gráfica 16. Componentes del Desempeño Integral Municipal	89
Gráfica 17. Indicador de Desempeño Integral	90
Gráfica 18. Indicador Capacidad Administrativa.....	92
Gráfica 19. Indicador de Eficacia.....	93
Gráfica 20. Indicador de Eficiencia	94
Gráfica 21. Cumplimiento requisitos legales	95
Gráfica 22. Comparativo desempeño por entidades territoriales	97
Gráfica 23. Organigrama de la Gobernación de Antioquía.....	99
Gráfica 24. Estructura Orgánica de un Despacho	100
Gráfica 25. Estructura organizativa a partir del modelo de gestión para resultados.....	103
Gráfica 26. Modelo Estructura Organizacional de la Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	104
Gráfica 27. Modelo Estructura Organizacional Mixta. Secretaría de Planeación.....	106

Gráfica 28. Modelo Estructura Interna para una Secretaría u Organismo de Gestión -
Secretaría de Turismo Departamental..... 108

1. INTRODUCCIÓN

La administración en sentido amplio es entendida como el acto de administrar, gestionar o dirigir empresas, negocios u organizaciones, personas y recursos; aquella, está intrínsecamente ligada a la existencia de una estructura organizacional que, según Chiavenato (s.f) “(...) es el patrón para organizar el diseño de una empresa, con el fin de concluir las metas propuestas y lograr el objetivo. Al escoger una estructura adecuada se da a entender que cada empresa es diferente, y toman la estructura organizacional que más se acomode a sus prioridades y necesidades y se “Debe reflejar la situación de la organización”.

Las organizaciones deben contar con una estructura organizacional de acuerdo a todas las actividades o tareas que pretenden realizar, mediante una correcta estructura que le permita establecer sus funciones y departamentos con la finalidad de producir sus servicios o productos, mediante un orden y adecuado control para alcanzar sus metas y objetivos.

El sector público en Colombia no ha sido ajeno a la evidente necesidad de crear estructuras organizacionales que les permitan o faciliten el cumplimiento de sus objetivos. Verbigracia, y desde una perspectiva macro de organización político-administrativa, la Constitución y la Ley definen los elementos básicos relacionados con la estructura municipal: alcaldía, concejo, personería y en algunos casos, contraloría; estas entidades, a su vez

(...) son autónomas para aumentar dicha estructura, de acuerdo con su tamaño y, por ende, a la especialización en la prestación de servicios. Lo importante, es que la organización que se defina facilite el cumplimiento de las competencias y los objetivos de desarrollo, sin recurrir para ello a una estructura sobredimensionada e inflexible. De este modo, se establece un nexo entre las responsabilidades y la forma organizativa (...) (Ministerio de Cultura, 2007).

Para la modernización de estas estructuras a partir de las la necesidades de la sociedad por un Estado que las satisfaga y con el fin de promover la eficiente y eficaz administración de los recursos públicos, es fundamental que las entidades visualicen las reformas como una valiosa oportunidad de transformación para la organización y su gestión administrativa, de modo tal que sirvan de cimientos para el surgimiento de alternativas y actitudes de mejoramiento continuo en la prestación de los servicios a su cargo. En este esfuerzo no puede soslayarse, que estas reformas deben irrestrictamente propender por el mejoramiento del funcionamiento y el desempeño de las entidades que les permitan el cumplimiento de los fines constitucionales y legales a ellas asignadas (Rojas, 2007).

Al haberse erigido desde hace veinticinco años la Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina como ente territorial con autonomía política, administrativa y fiscal, se estima necesario, y es el motivo de este trabajo, realizar el análisis de su estructura administrativa y organizacional, describirla, y compararla con entes territoriales que evidencien un mejor desempeño en términos de gestión pública con resultados contextualizados no solo en el marco conceptual, sino además, en su evolución histórica y en los recientes fallos proferidos por la Corte Internacional de Justicia de la Haya dentro del diferendo limítrofe que han sostenido Colombia y Nicaragua por varias décadas, y que le otorgó al País Centroamericano más de 75.000 Km² de territorio marítimo que antes hacía parte del Departamento Archipiélago que a su vez había sido declarada en 2001 como Reserva mundial de la Biosfera “*Sea Flower*” por la UNESCO. Sin duda, las implicaciones de orden ambiental, económico, social y cultural que se derivarán de esta decisión que fractura no solo física sino históricamente este territorio en dos, constituyen todo un desafío para el ente territorial que, ante tal circunstancia, y su realidad socioeconómica, demandan que este tenga la capacidad administrativa y organizacional suficiente y necesaria para afrontar el reto que esta nueva realidad le impone.

Así, el presente estudio se desarrolla en cuatro etapas. En la primera se realizará la formulación del problema, la revisión de la literatura (teóricos y legislación aplicable)

para la construcción del marco teórico. En la segunda etapa se compilará la información y documentación existente en el ente territorial en relación con la evolución de la estructura administrativa y organizacional desde el año de 1991 hasta la fecha. Culinada esta etapa se realizará un análisis comparativo de la estructura descrita con otros modelos exitosos para finalmente proponer los lineamientos para una estructura acorde a las funciones misionales de una entidad de estas características.

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

2.1 Contexto General

Uno de los grandes y más marcados avances de la Constitución Política de 1991 desde el punto de vista de la organización político-administrativa del Estado, es el planteamiento central de un Estado social de derecho cuyo desarrollo y evolución se busca construir a partir de sus regiones. Es así como Colombia se divide administrativa y políticamente en 32 departamentos, los cuales son gobernados desde sus respectivas ciudades capitales. Los departamentos forman regiones geográficas, culturales y económicas. De acuerdo con el Artículo 298 de la Constitución Política de Colombia de 1991, los departamentos son una entidad territorial que gozan de autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución y las leyes (Aguilera, s.f).

Los municipios corresponden al segundo nivel de divisiones administrativas que, agrupadas de acuerdo con su posición geográfica, conforman los departamentos. Colombia posee 1.101 municipios registrados en el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE¹, conteo que incluye los 5 distritos especiales que se cuentan también como municipios.

El Artículo 311 de la Constitución Política de 1991, en concordancia con la Ley 136 de junio 2 de 1994 y la ley 1551 de 2012, señala que los municipios son la entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa dentro de los límites que le señalen la Constitución y las leyes de la República.

¹ Codificación de la División Político Administrativa (DIVIPOLA). DANE. Consultado el 15 de Febrero de 2016.

Bajo esa premisa constitucional, y en desarrollo de la misma, los entes territoriales –léase departamentos y municipios- han asumido funciones y deberes antes abrogados de manera exclusiva al gobierno central, y fue así como, verbigracia, la constitución de 1991 erigió a la categoría de Departamentos a los llamados antiguos territorios nacionales (art. 309), dotándolos también de autonomía política, administrativa y fiscal.

En Colombia se ha diseñado un esquema descentralizado en términos de administración, que asigna a cada nivel de gobierno unas funciones, atribuciones y competencias previamente establecidas. Por ejemplo, el nivel nacional define los objetivos, planes, políticas y estrategias de desarrollo económico y social para todo el territorio a partir del Plan Nacional de Desarrollo, es decir, se especializa en la orientación y coordinación general, en el manejo macroeconómico y en la creación de condiciones para la provisión de bienes y servicios a escala global; por su parte, los Departamentos, como nivel intermedio de este esquema, se encargan del control, supervisión y muchas de las veces ejecución de la aplicación de esa política en su jurisdicción; y el municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, es el prestador de los servicios públicos que la ley le señale, y el encargado de construir las obras demandadas para el desarrollo local, planificar y 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 (Constitución Política, Artículo 311). Por lo tanto, como lo señalan el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP, 2007),

(...) no sólo es el ejecutor básico del gasto público y primer intérprete de la comunidad, sino que es el escenario propicio para el cumplimiento de los fines y deberes esenciales del Estado y es en donde se puede medir la eficiencia, efectividad y equidad de las políticas públicas. En tal sentido, el fin último del municipio es satisfacer las necesidades básicas de la población de su territorio para alcanzar un desarrollo permanente y sostenible a escala local, lo cual, unido a la acción de otros niveles de gobierno, permitirá alcanzar los fines del Estado (...)

Afirman las entidades antes mencionadas que la administración local (alcalde) debe concebir a la entidad territorial (municipio) como una organización que busca los mayores niveles de bienestar y de servicios sociales para su población, y apuntillan su aserto prescribiendo que:

(...) En consecuencia, el alcalde debe ser un líder que asume funciones como planificador, *organizador* y controlador *de la organización que dirige*. En este orden de ideas, en el municipio se deben tomar decisiones, con base en los objetivos, estrategias, y políticas priorizadas en el proceso de planificación; orientar la ejecución de las acciones planeadas, y deben llevar a cabo evaluaciones de las acciones adelantadas, con el fin tanto de dar cuenta a la comunidad, y a los órganos de control como de tomar correctivos (...) (ESAP, 2007).

Es evidente entonces la significativa importancia y responsabilidad que tienen los entes territoriales; por lo que el adecuado, pertinente y necesario diseño de su estructura administrativa y organizacional para su correcta administración demanda una tarea imprescindible para el logro de sus objetivos misionales.

Uno de los instrumentos definidos en procura de alcanzar y materializar el diseño constitucional de reparto de funciones, competencias, asignación de recursos y demás, es la denominada descentralización de las entidades territoriales. Para Keneth y Oates, la descentralización hace referencia a la forma de organizar la administración pública entre el gobierno central y los gobiernos locales (Ordoñez, 2012).

Esta definición implica que el análisis de la descentralización y la autonomía, esté ligado con el concepto del federalismo fiscal, definido por Keneth como: “el método de dividir poderes de manera que el gobierno central y los gobiernos regionales están, dentro de su esfera, coordinados e independientes”. Se dividen poderes, para que cada nivel de gobierno los ejerza de la mejor manera en beneficio de los ciudadanos bajo su tutela (Ordoñez, 2012).

Según la teoría de Brennan y Buchanan, la descentralización se convierte en un eficaz instrumento de sujeción de la expansión de lo que denominan el Estado leviatán o aquel gobierno monolítico que busca sistemáticamente explotar a la ciudadanía a través de la maximización de los ingresos provenientes de impuestos que son extraídos de la economía, pues para estos teóricos el tamaño del sector público debe variar inversamente a la vez que se amplía la descentralización fiscal (Oates, 1989). Dicho en otras palabras, la descentralización controla el tamaño del gobierno nacional al tiempo que limita su expansión.

En el contexto nacional, según Devia (2005), entre los años de 1995 y 2005, este proceso de descentralización se caracterizó por lo siguiente:

- Nueva estructura de gobierno: nivel nacional especializado en formulación, orientación y coordinación general de políticas, manejo macroeconómico, condiciones favorables para provisionar bienes y servicios frente a entidades territoriales que asumen competencias especializadas y profundizadas.

- Democratización en elecciones de alcaldes y gobernadores, elegidos por voto popular, otorga autonomía territorial para impulsar el mejoramiento de la gestión y acerca la función pública a la gente.

- Estructura de la situación fiscal, proyectada hacia el ajuste, la racionalización y la eficacia.

- Más y mejores instrumentos de participación ciudadana, en procesos de planeación, opinión, veeduría y control, y de formulación de políticas, tal y como los que se plantean en el referendo popular presentado por el Gobierno y sometido a la consulta ciudadana.

- Nuevos procesos de orden asociativo, que crean una visión compartida de Estado y que generan alianzas estratégicas para la optimización de recursos entre los

diferentes niveles territoriales.

- De otra parte, la descentralización también se caracteriza por ser un proceso reciente, en maduración y con alternativas de reformulación hacia su eficacia.

Es claro entonces que la descentralización tiene como uno de sus principales objetivos hacer más eficiente la prestación de servicios y la ejecución del gasto público, y que es allí en donde radica y encuentra su razón de ser la distribución de competencias a cada nivel de gobierno, propiciando el ejercicio de derechos fundamentales como lo es el de la participación ciudadana ante la instancia encargada de tomar decisiones de cara a la satisfacción de las necesidades colectivas e individuales de los asociados, intentando en últimas construir un verdadero Estado Social de Derecho conforme lo promulga el preámbulo de la Constitución Política de 1991.

Para alcanzar este cometido, la asignación de competencias y la consecuente distribución de recursos financieros entre los distintos niveles de gobierno demanda dos condiciones: i) la articulación de acciones entre niveles de gobierno, aplicando los principios constitucionales de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad; y ii) el fortalecimiento y modernización permanente de la gerencia en las entidades territoriales, de tal forma que los gobiernos territoriales dispongan de los recursos, estructuras, procedimientos e instrumentos para el cumplimiento efectivo de sus competencias en el marco de su misión constitucional y legal (DNP, 2007).

Lo anterior implica que la sinergia de acciones entre los diferentes niveles de gobierno juega un papel preponderante y definitivo para el éxito del proceso de descentralización y, en últimas, del óptimo desempeño y logro de los cometidos de cada entidad.

No obstante, los municipios, según lo señala Meyer (2003):

(...) Responden, en solitario, por la presencia del estado en la mayor parte del territorio nacional y por eso son la base débil de la institucionalidad. Como

consecuencia, se enfrenta a que el mismo régimen municipal que es aplicado a municipios mayores rige también para los pequeños. Esto constituye un desafío para la gobernabilidad porque dichos municipios, de un lado, son pequeños en población, y de otro, geográficamente son grandes y –además- en general no pueden sostenerse económicamente con sus propios recursos.

Sobre el mismo aspecto Borda (2003) afirma que: “Otros factores que inciden en la penuria del municipio, además de la violencia, son los de la *ineficiencia administrativa*, el parasitismo fiscal y la corrupción, males estos que no son exclusivos de la entidad municipal, sino en buena parte reflejo de la crisis del propio Estado colombiano”.

Esta visión es compartida por la Procuraduría General de la Nación (2011), a través de su Delegada para la Descentralización y la Entidades Territoriales, quien en el marco de la celebración de los 25 años de descentralización en Colombia, al realizar un análisis introductorio afirma que Colombia, ha sido un país de regiones, cuya lógica ha estado mediada por diferentes intereses y no por los rasgos culturales o ambientales de cada territorio, profundizado por el largo impacto del conflicto en la desestructuración social e institucional del país. Esta visión -continúa señalando-, que se ha venido replicando en el nivel local, ha privilegiado un enfoque centralista en las decisiones públicas que desestimula el ejercicio ciudadano y resta iniciativa a los territorios para edificar su propio futuro; y concluye afirmando que:

(...) A pesar de los esfuerzos por profundizar la autonomía territorial, los gobiernos locales no han podido aprovechar con suficiencia los espacios abiertos por la Constitución del 91, manteniéndose en el círculo vicioso de la dependencia centralista; unas veces asidos por los intereses de la política tradicional y la corrupción local, otras veces dominados por una visión de corto plazo y, casi siempre, asfixiados por las responsabilidades que el nivel nacional les asigna bajo una descentralización que privilegia la desconcentración y *pocas veces el fortalecimiento de las capacidades locales*. (...)

En este contexto, y luego de múltiples intentos es proferida por el Congreso de la República la ley 1454 DE 2011 “por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”. En la exposición de motivos presentada al legislativo, el propio ejecutivo destaca que esta responde a una estrategia para enfrentar la débil política de descentralización del Estado, la cual se encontraba caracterizada por ser de corte *fiscalista* y muy alejada de responder a la diversidad cultural, social y económica que caracteriza al país, *mostrando una debilidad en cuanto a la institucionalidad de los territorios*.

No pocas críticas le surgieron a la norma en citas. Se destaca la reacción del Senador de la República Jorge Londoño²:

No apoyamos lo aprobado en ordenamiento, porque muchas de las normas allí establecidas están en otras leyes y en la misma Constitución, a pesar de ser un comienzo en el tema. Como dice el ministro (del Interior) es un esqueleto al que hay que colocarle músculos y muchos nervios, para que haya autonomía que es tan necesaria, porque este centralismo ha demostrado ser paquidérmico e ineficaz. Los colombianos debemos pensar en otra forma de ordenamiento. Que los municipios puedan ser dueños de su futuro, imponer sus impuestos y planear su realidad.

Dos años más tarde, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en el estudio realizado sobre la materia para el Gobierno Colombiano, consideró que “(...) una estrategia para “poner la descentralización a trabajar” es proporcionar a las entidades territoriales asistencia técnica y apoyo a *la creación de capacidades*, así como promover la transparencia y la integridad para mejorar la confianza en las instituciones (...)”³.

² Tomado de: <http://www.senado.gov.co/historia/item/12070-abc-de-la-ley-de-ordenamiento-territorial>

³ Versión Preliminar del Review Territorial realizado por la OECD para el Gobierno Colombiano. Julio de 2013.

Según el documento CONPES 3765 2013, a través del cual se emite concepto favorable a la nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por la suma de USD\$70 millones, o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar el proyecto de fortalecimiento de las entidades territoriales, “(...) la articulación Nación-territorio enfrenta obstáculos originados tanto en las propias capacidades del gobierno nacional como en las de las entidades subnacionales (...)”. Con respecto a estas últimas el documento señala las siguientes limitaciones técnicas y de recursos que, afirman, se traducen en ineficiencia en la prestación de servicios, en términos de cobertura, calidad y continuidad:

1. La formulación, ejecución y seguimiento de planes de desarrollo;
2. Formulación y ejecución de proyectos de inversión;
3. Sistemas presupuestales desarticulados y sin vínculos con resultados e impactos;
4. Tareas administrativas no orientadas a resultados,
5. Información precaria, que no permite una planeación estratégica efectiva;
6. Procesos inadecuados de contratación;
7. Estructuras fiscales inadecuadas;
8. Bajo desarrollo de procesos de gestión de calidad que no garantizan total transparencia;
9. Ausencia de procesos de seguimiento y evaluación, entre otros.

De acuerdo con análisis de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la experiencia de Colombia y otros países ha demostrado que la transferencia de poder y de recursos a las entidades territoriales sin asistencia técnica, *fomento de la capacidad* y buen desempeño de procesos de monitoreo y evaluación, *puede llevar a que el gasto público territorial sea ineficiente y puede conducir a mala gestión.*⁴

⁴ Versión Preliminar del Review Territorial realizado por la OECD para el Gobierno Colombiano. Julio de 2013.

De esta manera, el Gobierno Nacional estimó que la inversión a la que por el documento CONPES se le otorga concepto favorable, es necesaria para brindar asistencia técnica y acompañamiento directo y diferencial a los municipios y departamentos “(...) para fortalecer sus instituciones de manera que puedan superar los cuellos de botella que limitan el cumplimiento de sus objetivos de desarrollo (...)” implementado diferentes programas de *apoyo para mejorar las capacidades administrativas y de gerencia* de los gobiernos departamentales y municipales, con lo cual se reconoce y fijan acciones concretas con miras a centrar los esfuerzos directamente en los resultados de la gestión y eficiencia en el gasto. *Este enfoque de la gestión por resultados es consistente con el nuevo modelo de gestión pública.*

2.2 Contexto del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

De lo planteado surge un elemento que bien vale la pena subrayar previo al análisis del contexto en el que se desarrolla el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Se hace referencia al reconocimiento constitucional, legal y administrativo desde el gobierno central de las marcadas diferencias que van desde lo geográfico hasta lo cultural entre las distintas regiones del País. Esta diferenciación supone el reto de comprender, en aplicación del proceso de descentralización, que el diseño de la estructura administrativa y organizacional para la administración de un ente territorial y su desempeño en términos de gestión pública, debe obedecer a sus propias particularidades, y en razón a ellas y de los fines que estas se fijan, ha de estructurarse, implementarse y desarrollarse la que mejor, más eficiente y eficazmente le sirva de cimiento para el logro de sus metas. Es precisamente por ello que la propia Constitución le otorga a los entes territoriales la facultad de darse la estructura administrativa que consideren conveniente para el cumplimiento de sus competencias y funciones (C.N. Art. 300 núm. 7).

En el caso del Departamento Archipiélago esta diferenciación resulta de especial connotación dentro del ordenamiento territorial y la división político-administrativo

establecida; tanto así, que a este le es consagrado el artículo 310 de la Carta Política, en razón a que el constituyente entendió que el contexto geográfico, histórico, político, cultural y territorial de este difería y difiere de manera importante y significativa frente a los demás territorios que conforman la Nación. Es el Departamento de la República al que se le dedica de manera exclusiva y excluyente un artículo el cual se erige como derrotero para su organización y desarrollo político-administrativo.

El constituyente determinó que el ente territorial se regiría, además de las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos, por las normas especiales que en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico estableciera el legislador.

Por ejemplo, tratándose de derechos de residencia y circulación, el Departamento Archipiélago es el único territorio de la geografía nacional en donde existe una regulación que limita y contrala el ejercicio de este derecho cual es el Decreto con fuerza de Ley 2762 de 1991, justamente expedido al tenor del mandato contenido en el artículo 42 transitorio de la Constitución Nacional.

Esta diferenciación de rango constitucional –se desataca-, encuentra su asidero en circunstancias como las que describe el tratadista de derecho oriundo de las islas, Jiménez (2008) “(...) El Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, tiene el nombre más largo de los entes territoriales de la República. Es el único <<desconectado>> territorialmente del resto del País. Es el único bilingüe (inglés-español). Es el único con un régimen jurídico especial en la cual se limita la observancia de algunos derechos fundamentales del orden constitucional. Es el único oceánico y con el más extenso mar territorial (350.000 K², aproximadamente) cuyo territorio terrestre es apenas de 56. K² estimado” (p. 15).

El Archipiélago es considerado como región limítrofe con Centroamérica y las Antillas (limitamos con siete países); no obstante, paradójica e inexplicablemente, no hace parte de la denominada Ley de fronteras (ley 191 de 1995 “Por medio de la cual se dictan

disposiciones sobre zonas de Frontera”); a lo cual se aúna el hecho que el Departamento es el único ente territorial dentro de la estructura del estado que funge al mismo tiempo como Departamento y Municipio, entendiendo entonces que el Gobernador ejerce como tal y como Alcalde, en tanto que la Asamblea del Departamento lo hace a la vez como Concejo municipal (Art. 8° de la Ley 47 de 1993).

Trascurridos más de veinticinco años desde que se creara el ente territorial, antes Intendencia Nacional, existe una sensación cada vez más creciente de sus habitantes de que los Gobiernos locales no han sido lo suficientemente capaces de satisfacer sus necesidades básicas y, que por el contrario, se encuentran sumidos en una espiral de deterioro socioeconómico, cultural y ambiental que amenaza, en palabras de la Honorable Corte Constitucional en la sentencia C-530 de 1993: “la existencia de la vida misma”.

Lo expresado está sustentado por lo expuesto por el Gobierno central quien a través del Documento CONPES 3058 denominado “Estrategia del gobierno nacional para apoyar el desarrollo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina” expedido a finales de la década de los años 90’s, al diagnosticar la situación del Archipiélago encontró

(...) una situación crítica que se acentuó en los años recientes, ante la ausencia de acciones que armonizaran el crecimiento económico y comercial con las migraciones y las condiciones ambientales y culturales de la Isla. El crecimiento urbanístico desordenado, la pérdida de dinamismo de la economía nativa, la alta densidad poblacional y el elevado deterioro ambiental, son algunas de las características de esta crisis (...)” y concluye señalando que: “(...) Esta degradación económica ha traído como consecuencia la inconformidad de los grupos raizales y un alto grado de marginalidad de la comunidad en general (...)”

En este documento, al abordar el estudio del aspecto institucional del ente territorial, el Gobierno Nacional evidenció que la administración del Archipiélago presentaba una situación crítica en este aspecto; que esta estaba *sobredimensionada*, y que

(...) el ente territorial no había definido una visión estratégica de largo plazo para aprovechar las externalidades y las grandes posibilidades que le ofrece su ubicación geoestratégica, su paisaje y los recursos naturales y culturales con que cuenta. Parte de la crisis se manifiesta en el descontento de su población. La ineficiencia en la prestación de los servicios públicos es una de las principales causas del descontento social, no obstante ser uno de los departamentos que mayores transferencias per cápita recibe en el país. (...)

A finales del año 1999 las finanzas públicas del Departamento Archipiélago de San Andrés Islas fueron sometidas a un acuerdo de reestructuración de pasivos en el marco de la Ley 550 de 1999 o Ley de quiebras, situación que se señala como un punto de quiebre en materia política y administrativa y de hondas repercusiones en el desarrollo económico, social, ambiental y cultural de las Islas. Este acuerdo tuvo su génesis en los malos manejos administrativos y fiscales dados al ente territorial y las deudas que se asumieron y se incumplieron tanto con la banca privada como con el gobierno central.

El acuerdo conllevó a que la entidad efectuara modificaciones en materia administrativa y organizacional las que quedaron plasmadas en los Decretos Ordenanzaes 046 y 048 de 2000, a través de los cuales se definió la Estructura Organizacional del ente territorial, actos administrativos que no obstante haber trascurrido más de quince (15) años de su expedición y los vertiginosos y dinámicos cambios a todo nivel, no han sufrido mayores modificaciones.

En el acta de terminación del acuerdo de reestructuración de pasivos suscrito en Junio del año 2013 por la entonces Gobernadora del Departamento Archipiélago Aury Socorro Bowie y la representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público Dra. Ana Lucía Villa Arcila, se cita como antecedente de la terminación que:

(...) EL DEPARTAMENTO afrontó una crisis fiscal, financiera e **institucional** reflejada en el sobreendeudamiento, cesación de pagos, acumulación de pasivos

y judicialización, entre otros, de tal manera que solicitó apoyo al Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección de Apoyo Fiscal, y se hizo necesario el inicio de la promoción de un acuerdo de reestructuración de pasivos en virtud de la Ley 550 de 1999 (...) ⁵ (Acta, junio 2013).

Como lo señala Yabrudi (2012), “(...) a pesar de que este acuerdo estableció la adopción de medidas de fortalecimiento institucional que condujeron a mejorar la gestión financiera y administrativa, aumentar los ingresos fiscales y racionalizar el gasto público, la administración departamental no ha logrado retomar su autonomía fiscal (...)”

Pese a su terminación, el acuerdo marcó el debilitamiento institucional de la entidad, ya que como corolario del acuerdo, ella se vio obligada a modificar su estructura administrativa y organizacional, reduciéndose drásticamente su planta de personal, limitando por esta vía su capacidad institucional para cumplir los cometidos para los cuales fue creada, ya que con las modificaciones desaparecieron dependencias encargadas del desarrollo de planes y programas sectoriales, se reubicaron funcionarios que en muchos de los casos sus perfiles no se adecuaban al área o dependencia reubicada; no se redefinieron los nuevos procesos y procedimientos que debían adelantarse para el desarrollo de las diversas y cada vez crecientes responsabilidades asignadas al ente territorial, lo que desde luego ha significado altos y quizás irreversibles costos sociales, ambientales y económicos para los habitantes de las Islas afectando de esta manera su calidad de vida.

El más reciente diagnóstico que sobre la estructura administrativa y organizacional de la entidad se realizó en el Plan de Desarrollo de la anterior Administración Departamental 2012 – 2015 “Para tejer un mundo más humano y seguro” se afirma que:

(...) Es así como la Gobernación Departamental pasó de tener una planta conformada por más de mil (1.000) empleados a una planta global y flexible de

⁵Recuperado de www.sanandres.gov.co/index.php

tan solo 276 funcionarios de la planta central y 142 funcionarios de la planta administrativa de la Secretaría de Educación financiados con recursos del Sistema General de Participaciones, lo que ha generado un déficit de personal para poder cumplir con las funciones y nuevas competencias asignadas a las entidades territoriales con la descentralización del estado, por lo cual, se debe proyectar una modernización organizacional y administrativa de la Gobernación, encaminada a la identificación de grupos y dependencias acordes a las necesidades actuales de la administración.(...) (Plan de Desarrollo, 2012-2015).

Las consecuencias de esta situación, agravadas por las repercusiones de las decisiones adoptadas por la Corte Internacional de Justicia de la Haya en relación con el territorio marítimo del que se compone y hace parte del Archipiélago, se evidencia en la publicación de la revista SEMANA (2012), en la que respecto del Archipiélago se informó que:

(...) San Andrés es un buen ejemplo de un problema bien diagnosticado, que requiere una acción coordinada entre todos los niveles de gobierno para abrirles el camino a la prosperidad. El archipiélago está siendo azotado por tres problemas: pobreza, violencia y narcotráfico. Así lo señala Cecilia López, asesora de la Gobernación de ese departamento. Si bien el desempleo es el más bajo del país, con una tasa de 8,3 por ciento, mantiene un alto nivel de informalidad y de remuneraciones reducidas que se traducen en pobreza. Además hay problemas en los servicios públicos básicos. “La cobertura de acueducto y alcantarillado solo ha disminuido en San Andrés y La Guajira”, dice. Hoy las islas no son un lugar de ricos. “El 56,3 por ciento de sus habitantes son pobres y el 86,9 por ciento está en los estratos 1, 2 y 3”, señala la asesora. San Andrés vio su época de auge económico cuando era puerto libre en una economía cerrada y la perdió con la apertura. Ahora la fórmula para rescatar a San Andrés está en desarrollar un plan de turismo de alto nivel. Para conseguirlo, dice, se requiere de nueva infraestructura que incluye servicios y el aeropuerto. La acción de la Nación y los problemas de *capacidad* y transparencia de la clase política en el

pasado no han ayudado en la transformación. La inacción en este caso solo le beneficia quizás a Nicaragua.” (...)

3. OBJETIVOS

3.1 General

Identificar la estructura administrativa y organizacional de la Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina a partir del modelo de gestión pública para resultados.

3.2 Específicos

Identificar la evolución de la estructura institucional (*administrativa y organizacional*) de la Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, desde la constitución de 1991.

Comparar diferencias y similitudes entre la Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina con otra entidad territorial que refleje mejor desempeño en los indicadores evaluados por el DNP a partir del modelo de gestión pública para resultados, con énfasis en el de capacidad administrativa.

Proponer lineamientos para una nueva estructura en la Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

4. JUSTIFICACIÓN

Al haber transcurrido más de veinticinco años de vigencia del nuevo marco constitucional y dieciséis de haberse celebrado el acuerdo de restructuración de pasivos por parte del ente territorial, ante el cambio significativo y positivo de la realidad fiscal del Departamento que le permitió en Junio de 2013 dar por terminado el referido acuerdo, y de cara a las implicaciones de las decisiones de la Corte Internacional de Justicia de la Haya en el Departamento Archipiélago; oportuno es realizar una mirada a la estructura administrativa y organizacional de la entidad desde el modelo de gestión pública propuesto para finalmente proponer los lineamientos de una estructura que propenda por su modernización, fortalecimiento y capacidad institucional y, sustentada en ella, que contribuya al cumplimiento con mayor eficiencia y eficacia en el logro de sus fines.

Se debe propender por una estructura y organización administrativa que construya y desarrolle capacidades institucionales para mejorar el desempeño a través de una gestión pública que a su vez promueva la obtención de los resultados esperados.

Este fortalecimiento institucional entonces debe evolucionar hacia una concepción de un proceso construido colectivamente sobre la base de sus potencialidades, abocada al mejoramiento continuo, a la gestión del conocimiento y a un desarrollo institucional que sirva de estribo para la creación y ejecución de políticas públicas incluyentes y pertinentes a la realidad del territorio insular, lo que, en suma, creará “valor público” (Moore, 1998, p. 19).

Surge entonces la pregunta de ¿si bajo la estructura administrativa y organizacional actual, es posible que la Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, como ente territorial, está en condiciones de generar bienes y servicios con eficiencia y eficacia para sus ciudadanos bajo el modelo de gestión pública para resultados?

Con respecto a la pregunta, no está demás agregar que en el mundo moderno se exige respuestas rápidas ante el cambio, y que no llevar a cabo una intervención a una estructura organizacional deficiente pone en serias dificultades el cumplimiento de los objetivos misionales de una organización o institución como es el caso de la gobernación del archipiélago, lo que pone en condiciones aún más vulnerables a la población quienes son finalmente los principales destinatarios de los bienes y servicios que esta debe proveer.

Ahora bien, como consecuencia de la no satisfacción de las necesidades ciudadanas derivada de una estructura insuficiente, se genera una pérdida de credibilidad gradual y en aumento hacia la institución lo que finalmente podría terminar por repercutir en una crisis en el territorio.

Otro punto a considerar en particular es que cuando una estructura institucional refleja mal desempeño, se convierte en un reflejo de inestabilidad e inseguridad con lo cual se pierde competitividad y se pierde capacidad para impulsar el nivel de inversión, pues si se pone en entredicho la administración, ejecución, adjudicación, y evaluación de recursos, proyectos, obras, entre otros, no parecería oportuno inyectar capital si continúan los problemas sociales, económicos, que en lugar de ser resueltos se estancan y se complican en ocasiones debido a que se generan reprocesos o conflictos de intereses que no fueron identificados a tiempo puesto que las unidades de administración territorial no trabajan en conjunto sino como islas que se desconocen las unas a las otras.

Finalmente es necesario comprender que de una reestructuración administrativa depende un mayor aprovechamiento de los recursos y que se reorienten los esfuerzos para conseguir mejores resultados. Por todo lo anterior el trabajo persigue entonces brindar un aporte pertinente en la coyuntura actual del Departamento, que con ocasión del diferendo con Nicaragua le ha valido un especial protagonismo en la agenda nacional que debe revertir en beneficio de todos y cada uno de los habitantes y visitantes del territorio insular. Para ello, es necesario contar con una estructura administrativa sólida que permita cimentar las bases en donde se erija un mejor presente y futuro de las islas.

5. MARCO TEÓRICO

El concepto de gestión, según la Real Academia Española⁶ es: “llevar adelante una iniciativa o un proyecto, ocuparse de la organización, administración y funcionamiento de una empresa, actividad económica u organismo”; por tanto, la noción de gestión, se extiende hacia el conjunto de trámites que se llevan a cabo para resolver un asunto o concretar un proyecto. La gestión es también la dirección o administración de una compañía o de un negocio⁷. Lo público hace referencia a los asuntos de interés para la comunidad. “Negocio de Estado”⁸.

Se define entonces la gestión pública en un sentido amplio, como el cúmulo de actividades a través de las cuales las entidades de derecho público persiguen el cumplimiento de sus objetivos para la satisfacción de la comunidad de acuerdo con las políticas establecidas en los diferentes planes y programas. A través de esta, el estado, en su conjunto, diseña, implementa, ejecuta y evalúa políticas a través de las cuales se busca suministrar bienes y servicios.

Según Sergio Chica Vélez⁹, “El concepto de lo público ha venido presentando en las discusiones contemporáneas una aguda redefinición que rompe con aquella concepción, en la que se equipara lo estatal con lo público y a lo no estatal con lo privado” (2011, pp. 57-74). De esta manera afirma que la administración pública en la actualidad se enfrenta al desafío de ser transformada por un nuevo discurso que viene haciendo carrera desde finales del siglo XX por diversos autores como una nueva gestión pública (NGP).

⁶ Recuperado de <http://dle.rae.es/?id=JAQijnd>

⁷ Concepto de gestión - Definición, Significado y Qué es <http://definicion.de/gestion/#ixzz40KhvDglh>

⁸ Recuperado de <http://Universojus.com/definición/cosa-publica>

⁹ Administrador Público y Magister en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), profesor e investigador universitario.

Christopher Hood, citado por Chica, desde el año de 1989 ha venido empleando reiteradamente este término en sus críticas a las reformas de la administración británica de la época, proviniendo el término de su estudio fundacional del año 1991 titulado “A Public Management For All Seasons?”. En él señala que, en los 15 años anteriores se fraccionaron las tendencias internacionales referentes a los temas de administración pública, apuntando como principal responsable de ello a la reforma y modernización llevada a cabo en el Reino Unido. (Hood, 1991)

Tabla 1. Características de la nueva gestión pública

N°	DOCTRINA	SIGNIFICADO	JUSTIFICACIÓN
1	Profesionales prácticos en la administración del sector público.	Control discrecional activo y visible en las organizaciones.	La rendición de cuentas (accountability) requiere claridad en la asignación de responsabilidad.
2	Estándares explícitos de medición en el actuar.	Definición de Metas, objetivos e indicadores de éxito preferentemente expresados en términos cuantitativos.	La rendición de cuentas (accountability) requiere claridad en la declaración de Metas.
3	Gran énfasis en el control de los resultados.	La asignación de recursos e incentivos, unidos a la medición del desempeño disuelven el extenso centralismo burocrático.	Poner la atención más en los resultados que en los procedimientos.
4	Cambio en la desagregación de las unidades en el sector público.	Cambios en las anteriores unidades monolíticas no atándolas a los formularios y descentralizándolas en base a un presupuesto propio con un control básico.	Necesidad de crear unidades administrables separadas de la provisión de intereses, obteniendo ganancias y ventajas en la eficiencia.
5	Hacer competitivo el sector público.	Cambiar los términos contractuales del personal y procedimientos públicos.	La rivalidad es la llave para disminuir los costos y mejorar los estándares.
6	Poner atención en el sector privado y en sus estilos de administración.	Erradicar el estilo militar de administración por mayor flexibilidad en la contratación y premiación.	Necesidad de provisión de herramientas del sector privado al sector público.
7	Poner atención en el uso de los recursos.	Disminución de los costos directos, aumento de la disciplina laboral, resistencia a la unión de demandas limitando los costos complacientes de los negocios.	Necesidad de frenar la demanda por el uso de recursos públicos “hacer más con menos”.

Fuente: Hood (1991).

Fuente: Hood, 1991, pp. 3-19.

Como se ve y lo destaca Chica, citando a Guerrero (1999): “Esta NGP pretende tomar distancia de la racionalidad burocrática, racionalidad que definió históricamente a la Administración Pública”. Esta nueva racionalidad administrativa se constituye desde un enfoque privado, concordante con los planteamientos de autores como Drucker (1986), reconocido tratadista de la administración de empresas.

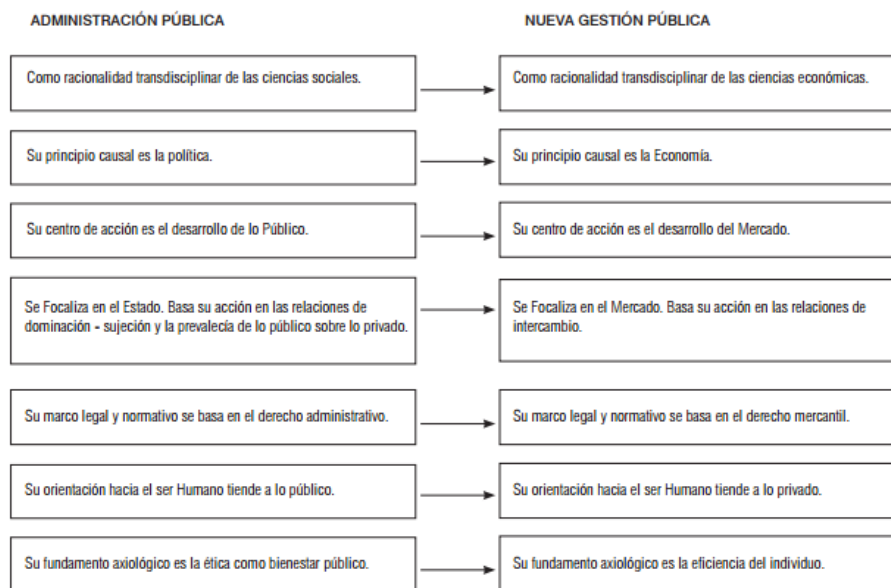
La racionalidad, entendida como la relación entre los medios y los fines que se persiguen, en el contexto de la burocracia dado por Webber, citado por Lezcano (2009) significa eficiencia. De allí que el término burocratización se hace coincidir con el concepto de racionalización (Lezcano, 2009); en tanto que la racionalidad administrativa implica la correcta, eficiente y eficaz utilización de los recursos humanos, físicos y económicos disponibles en las entidades del sector público con el objetivo primordial de incrementar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, y de los niveles de producción de bienes y servicios.

Esta racionalidad administrativa, afirma Chica (2011) “fundamenta sus principios bajo la noción de éxito en los términos de la institución-mercado, al cual es un mediador entre el Estado y la sociedad”. Mediación que se propone como base del modelo sustituto del modelo “burocrático”, donde se debe:

- b. Establecer mercados intergubernamentales y orientar al gobierno hacia el concepto de ciudadano-cliente;
- c. Desarrollar la competencia en la provisión de bienes y servicios públicos;
- d. Introducir el “espíritu empresarial” en la cultura de la Administración Pública (Guerrero, 2002).

Chica (2011), sintetiza la racionalidad administrativa y la racionalidad burocrática como “la búsqueda de una cultura organizacional creada conforme a las imágenes de la lógica empresarial y de los negocios privados dentro del aparato del Estado”.

Así, el autor propone la siguiente gráfica en el que se resalta la importancia de pasar de la racionalidad “burocrática” a la racionalidad de la nueva gestión pública (NGP):



Gráfica 1. Paso de la racionalidad “burocrática” a la racionalidad de la nueva gestión pública

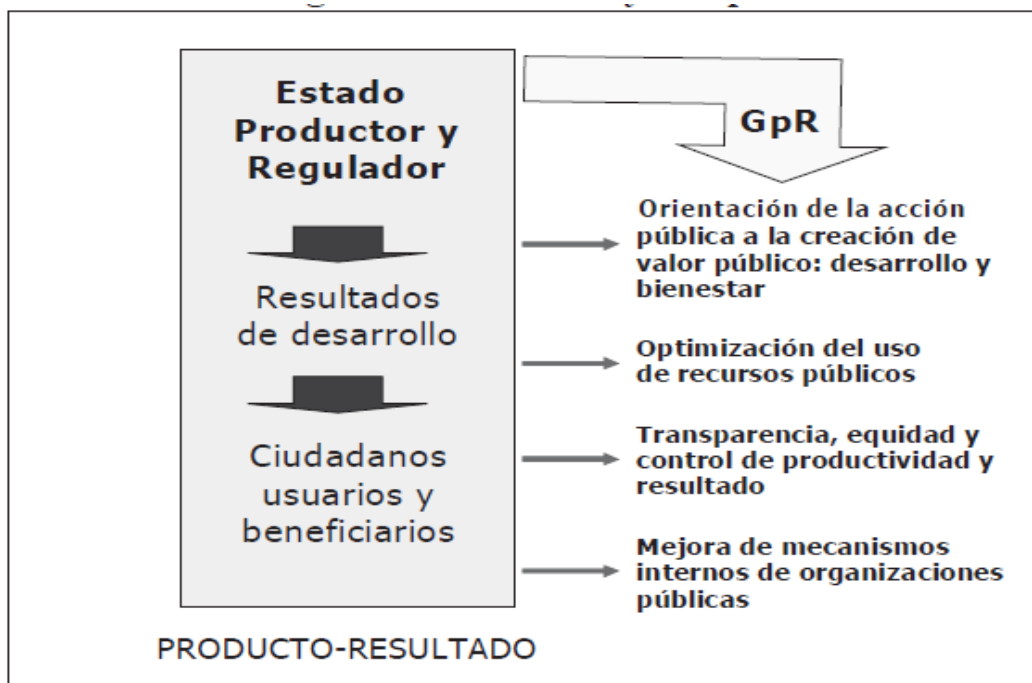
Fuente: Chica, 2011.

Autores como Osborne y Gaebler (1992) en su libro “La reinención del gobierno” son más críticos en cuanto al concepto de la racionalidad burocrática en el modelo de la nueva gestión pública NGP y afirman que “construir una nueva gestión pública (NGP), es reinventar el Gobierno y esto implica superar el paradigma burocrático weberiano”. Sin embargo, Hood (1996), plantea que más que superar la visión weberiana, la NGP plantea un nuevo hábitat al weberianismo; un hábitat en el que los sistemas de información sustentados en redes, computadores, bases de datos y, en general, la tecnología al servicio de la administración pública “ha creado nuevas posibilidades para realizar la visión weberiana del cálculo, la medida y el seguimiento de la norma, el núcleo de la actividad burocrática” (Chica, 2011).

5.1 La Nueva Gestión Pública como marco para la Gestión Pública para Resultados (GpR)

Se ha hecho notar, desde lo teórico, que la nueva gestión pública (NGP) está orientada a la racionalidad burocrática y la racionalidad administrativa con un enfoque muy marcado en su implementación y ejecución en lo privado. Sin embargo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en la revista Reforma y Democracia No. 39, de octubre 2007, “Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público” agregan a estos lo que denominan la “racionalidad económica” que busca “reforzar” la gestión pública con la lógica gerencial que persigue eficacia y eficiencia.

La siguiente gráfica conceptual nos ilustra mejor la dinámica en la que se ha de desarrollar la gestión pública para resultados (GpR):



Gráfica 2. Dinámica de desarrollo de la gestión pública para resultados

Fuente: Revista Reforma y Democracia No. 39, octubre 2007.

Se observa entonces como el papel del Estado debe orientarse a la *creación de valor público* en procura de lograr desarrollo y bienestar, optimizando los recursos de los que dispone con transparencia y a través del mejoramiento continuo de las entidades a nivel interno.

A continuación, se aborda el modelo de gestión pública para resultados, que se adopta como referente para el desarrollo del trabajo.

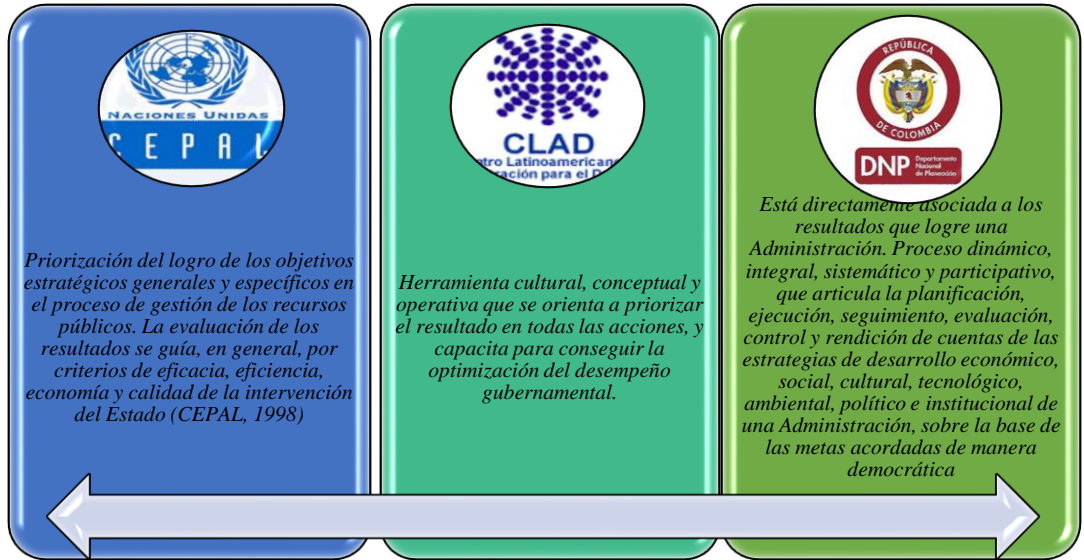
5.1.1 El Modelo de Gestión Pública para Resultados

El término “Gestión para Resultados” ha venido cobrando fuerza y tendiendo a reemplazar los términos de “Gestión por Resultados” o “gestión orientada a resultados” haciendo ahora énfasis en el conector “para”, en el aspecto teleológico y orientativo a fines de la gestión pública (Chica, 2011).

De acuerdo con el CLAD, 2007, el término es una de las variantes de la Dirección por Objetivos cuyo origen se encuentra en el libro de Drucker (1954) "La Práctica del Management", publicado en inglés en 1954. Drucker complementó posteriormente sus ideas (1964) en la obra "Managing for Results: Economic Tasks and Risk-Taking Decisions", en la que utiliza, por primera vez, este término: de allí que pueda decirse que la GpR se implementó y empleó en sus inicios en el sector privado.

5.1.2 Algunas definiciones de la Gestión Pública para Resultados (GpR)

En la literatura se encuentran varias definiciones de la Gestión Pública para Resultados (GpR), que nos aproximan al fin que persigue el modelo; sin embargo, se destacan y se apropian en este trabajo las dadas por la CEPAL, el CLAD, organismos multilaterales de cooperación entre distintas naciones de las cuales hace parte Colombia y, para el caso local, la que señala el Departamento Nacional de Planeación (DNP).



Gráfica 3. Definiciones de gestión pública para resultados

Fuente: Elaboración propia.

Se observa de las anteriores definiciones que el modelo ubica la *medición del desempeño* de la gestión pública como piedra angular, de donde, adquiere relevancia una distinción conceptual que hace a la naturaleza de la producción pública: productos y resultados.

El organismo multilateral señala que

Los organismos públicos, responsables de una determinada producción pública utilizan insumos financieros, humanos y materiales -asignados a través del presupuesto, para la producción de bienes y servicios (productos) destinados a la consecución de objetivos de política pública (resultados) Los sistemas de evaluación de productos y de resultados, consecuentemente, tienen distintas connotaciones: mientras la medición de productos puede asociarse a un proceso continuo, al interior de las organizaciones, el segundo tiene consecuencias que trascienden el ámbito de una institución (CLAD, 2000).

5.1.3 La creación de valor público como fin del Modelo de Gestión Para Resultados (GpR)

Se observa como el modelo de la gestión pública para resultados (GpR) introduce un elemento adicional que no puede ser echado de menos, y es que más allá de los resultados logrados como consecuencia de su implementación y ejecución, se hace énfasis en la “creación de valor público”. Este término en el ámbito académico fue introducido por Mark Moore en el año 1995 con el propósito de establecer “una estructura de razonamiento práctico que suponga una guía para el gestor público” (Moore, 1998).

Como eje central de su propuesta, Moore plantea que los recursos públicos deben ser utilizados para incrementar el valor; esto es, lo equipara a la creación de valor en el sector privado en donde este se mide desde lo monetario y, en consecuencia, señala que el valor de lo público conlleva a que se generen beneficios sociales y que estos sean percibidos por los ciudadanos al evidenciarse un mejoramiento continuo de los bienes y servicios públicos prestados. En palabras de Blaug, et al. (2006) “*el valor de lo público es aquello que el público valora*” (p. 23) (Conejero, 2014)

A partir de la línea argumentativa de Coats y Passmore (2008, p. 8), citados por Conejero (2014), y en desarrollo del planteamiento de Moore en este sentido, en la siguiente gráfica se puede identificar la dinámica del proceso de creación de valor público:



Gráfica 4. Proceso de creación de valor público

Fuente: Elaboración propia a partir de Coats y Passmore (2008).

Conejero (2014) señala que el concepto de “valor público” ha sido especialmente desarrollado en Estados Unidos y el Reino Unido. Este último en un informe del año 2002 de la Strategy Unit. Cabinet Office titulado “Creating Public Value” citado por Kelly et al. (2002), sugiere que el valor público puede entenderse en tres dimensiones:

- **Servicios:** el valor público se crea a través de la entrega de servicios de alta calidad que crean satisfacción del usuario.

- **Impactos:** Como la seguridad, la reducción de la pobreza, la salud pública. El logro de estos objetivos puede solaparse con el servicio, pero es distinto. Esto es debido a que la entrega de valor público, en la práctica, depende de las acciones de los ciudadanos, así como de las organizaciones públicas.

- **Confianza:** se refiere a la relación entre los ciudadanos y la autoridad pública. A menudo es el elemento más desatendido, pero la falta de confianza, incluso cuando los servicios son bien provistos, reduce el valor público y puede obstaculizar la capacidad de un servicio para crear en lugar de otro.

5.1.4 El ciudadano-cliente como destinatario de bienes y servicios en la Gestión Pública para resultados

Al abordar el concepto de la racionalidad administrativa, Chica (2011), citando a Guerrero (2002), señalaba la necesidad de “Establecer mercados intergubernamentales y orientar al gobierno hacia el concepto de ciudadano-cliente”; concepto que se evidencia es intrínseco a la creación de valor público, como quiera que ambos tienen su origen en lo privado.

En este sentido Chica (2011) señala:

Respecto al concepto de cliente, se considera relevante traer a cuentas el estudio introductorio del profesor Héctor Martínez Reyes a la edición en español, de “Atravesando la burocracia” de Barzelay (1998), en donde expone que en la relación ciudadano-cliente. El concepto de ciudadano ha tomado connotaciones diferentes según su capacidad para influir en la definición y distribución de bienes públicos, de los bienes de consumo social. En un momento puede ser usuario, en otro beneficiario y en otro más cliente. El usuario recibe los beneficios de manera directa, pero no tiene suficiente capacidad para influir en la oferta o la demanda de estos bienes. El beneficiario recibe los beneficios y los impactos indirectos de la distribución. El cliente recibe los beneficios directos, pero además tiene la capacidad y los elementos para influir y determinar la oferta y la demanda de dichos bienes (Barzelay, 1998, p. 6).

Vemos entonces como el papel del ciudadano en la Nueva Gestión Pública trasciende al concepto *ciudadano-cliente* en donde el individuo ve al estado, regentado en

sus entidades, como un proveedor de bienes y servicios para la satisfacción de sus necesidades relacionándose con él como ocurrirá con una entidad privada, en tanto que el aparato estatal, debe ubicarlo en primer lugar identificándolo con relación a los bienes y servicios que presta la organización.

Para Moore, al igual que para Barzelay, citados por Chica (2011)

el éxito de la gestión pública está en la transformación cultural y la inserción de nuevos principios que crean valor público, lo cual es en últimas lo que es valorado por los clientes de la organización. Para Moore **toda mejora gerencial se expresa en términos de creación de valor que es reinterpretado por la ciudadanía**. En este sentido, el valor público a diferencia del concepto del valor en la administración empresarial es más complejo y mucho más subjetivo. Al igual que Osborne y Gaebler, Moore plantea que las organizaciones públicas más que “hacer dinero”, buscan conseguir objetivos trazados políticamente de manera eficiente, pero ante todo eficaz (Moore, 1995, pp. 63-64).

5.2 Política y modelo de gestión Pública en Colombia

En la concepción del Estado Colombiano, la gestión pública para el logro de los fines trazados se ha determinado como la herramienta a través de la cual se implementa un proceso constante, dinámico y participativo de planeación, estructuración y ejecución del desarrollo en todos los ámbitos de los asociados, partiendo de un principio transversal y fundamental dentro del funcionamiento mismo del Estado, como la prevalencia del interés general sobre el particular.

El Departamento Administrativo de Planeación (DNP) y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), señalan que el concepto de gestión pública “(...) está directamente asociado a los resultados que logre una Administración, y se ha definido como: proceso dinámico, integral, sistemático y participativo, que articula la planificación, ejecución, seguimiento, evaluación, control y rendición de cuentas de las

estrategias de desarrollo económico, social, cultural, tecnológico, ambiental, político e institucional de una Administración, sobre la base de las metas acordadas de manera democrática (...)” (Gestión Pública Local, 2007).

El DNP, como ente rector encargado de trazar las políticas sobre la materia, señala que en Colombia:

La gestión pública podrá medirse por resultados, tendrá un accionar transparente y rendirá cuentas a la sociedad civil. El mejoramiento continuo de la Administración Pública se basará en fortalecimiento de herramientas de gestión consolidadas en un sistema integrado que permita el buen uso de los recursos y la capacidad del Estado para producir resultados en pro de los intereses ciudadanos. Estas deberán desarrollarse bajo un marco de modernización, reforma y coordinación interinstitucional.

A partir de las disertaciones entre las tesis sobre la nueva gestión pública de Hood (1991), Osborne y Gaebler (1992), en las que hacen contribuciones desde el enfoque privado apelando a las tesis de Drucker y Webber en relación a la burocracia, y del propósito planteado por el DNP, se tiene que el Estado Colombiano ha optado por la implementación de un modelo gestión pública para resultados.

En efecto, la entidad señala que la implementación de este modelo de gestión:

logrará un Estado que haga el mejor uso de sus recursos, **con resultados sobresalientes**. Un Estado eficiente y eficaz requiere de servidores comprometidos con este principio de Buen Gobierno e instituciones fortalecidas, llevando a cambios estructurales en la organización y en la gestión de las entidades, involucrando, claridad en las responsabilidades de los servidores públicos y mecanismos adecuados de seguimiento, que permitan analizar progresivamente su gestión y tomar correctivos a tiempo (DNP).

Esta afirmación encuentra respaldo en lo manifestado por Chica, 2011, quien señala que la Gestión para Resultados (GpR):

está siendo aplicada por diversos gobiernos, como son Estados Unidos, El Reino Unido, España, Alemania, nueva Zelanda y Australia; y en Latinoamérica en gobiernos como México, Chile, Brasil y *Colombia*. Estos últimos tienen en común que presentan los mejores indicadores en su implementación y el de ser asistidos por organismos internacionales como el Banco Interamericano de desarrollo (BID), el cual apoya con asistencia técnica en el marco de líneas de crédito para el desarrollo (BID y CLAD, 2007).

Al preguntarse: “¿Qué persuadió a las instancias de decisión de política pública en Colombia a implementar ciertos elementos propios de las doctrinas de la NGP en el proceso de reforma administrativa del Estado?” Chica (2011), plantea que:

fueron persuadidos por una argumentación efectiva que se sustenta con base en los criterios de eficiencia y eficacia de modelos administrativos compatibles con enfoque de la NGP, donde los actores participantes en el proceso de diseño e implementación de política pública, se enrolaron con sus reglas de uso en pro de conseguir unos propósitos preestablecidos, como son por ejemplo: Cumplir con las condiciones mínimas para que las entidades del Estado sean acreditadas internacionalmente, en materia de calidad (Ej. Normas Internacionales ISO de Calidad).

De acuerdo con el DNP (2015), el proceso de implementación del nuevo modelo de gestión

se caracteriza por la transformación de un conjunto de insumos para lograr la mayor producción y provisión de bienes y servicios para alcanzar más bienestar, prosperidad y calidad de vida en cumplimiento de los fines esenciales del Estado

bajo ciertas condiciones de entorno, los lineamientos del Plan de Desarrollo y el marco normativo vigente.

A continuación se presenta gráficamente el modelo de gestión pública para resultados en Colombia:



Gráfica 5. Cadena de valor en la gestión para resultados

Fuente: DNP Orientaciones Para Realizar La Evaluación Del Desempeño Integral Municipal vigencia 2013 (2015).

Señala el DNP (2015), que en este proceso, “la producción y/o provisión de bienes y servicios está orientado a lograr el mayor impacto posible en la sociedad y el territorio con un efecto multiplicador en el país, esto es, **generando mayor valor público**, en términos de bienestar y prosperidad general, y mejores condiciones y calidad de vida”.

Además, advierte que

Para lograr el mayor valor público posible, los gobiernos y las administraciones públicas dispone de un conjunto de insumos o recursos humanos, financieros, de

infraestructura, técnicos, etc., los cuales son transformados mediante procesos y procedimientos técnicos y administrativos, obteniendo así bienes y servicios que requieren la población y la entidad territorial para satisfacer una demanda o dar respuesta a las causas concretas de un problema o propender por el aprovechamiento sostenible, la conservación y preservación de las potencialidades de la entidad territorial. A su vez la cantidad y calidad de esos bienes y servicios generan cambios positivos que contribuyen al mayor bienestar y mejor calidad de vida.

5.3 Marco general para las estructuras Organizacionales en el modelo de gestión pública para resultados (GpR) en Colombia

A continuación se presenta el marco general definido por el Departamento Administrativo de Planeación (DNP) para la definición de la estructura interna de una entidad pública en el marco de la implementación del modelo de gestión pública para resultados (GpR).

En la versión número 2 del documento denominado “Guía de Modernización de Entidades Públicas” (2009), el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) conjuntamente con la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), señalan que cuando una entidad pública bien sea del orden nacional o departamental requiera modificar estatutos, *estructura* o planta de personal, se debe tener en cuenta, además de la normatividad aplicable (Art. 96 del Decreto 1227 de 2005), los siguientes criterios:

- *Organizarse de acuerdo con las necesidades cambiantes de la función pública, haciendo uso de las innovaciones que ofrece la gerencia pública.*
- *La organización debe sujetarse a la finalidad, objeto y funciones generales de la entidad, contribuyendo de manera eficaz y eficiente para el logro de los objetivos*

institucionales, al desarrollo de sus funciones y al uso racional de los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos.

- Debe garantizarse la *armonía, coherencia y articulación* entre las actividades que realicen cada una de las dependencias, de acuerdo con las competencias atribuidas, para efectos de formular, ejecutar y evaluar las políticas, planes y programas, que le permitan el ejercicio de sus funciones.

- Establecer organizaciones flexibles que se *adaptan* al entorno político, económico, Tecnológico y social, *que sea plana y sencilla*, con *niveles jerárquicos mínimos*, con el fin de que las decisiones fluyan sin obstáculos dentro de la misma, *permitiendo una comunicación directa entre el Estado y el ciudadano*, logrando los objetivos para la cual fue creada.

- *Evitar la duplicidad* de funciones al interior de las instituciones y de estas con otras Entidades públicas de cualquier orden.

- Suprimir o fusionar los empleos que no se requieran para la prestación de servicios y distribuir o suprimir las funciones específicas que se desarrollen.

Concretamente, frente a las estructuras u organizaciones internas de una entidad, el documento informa que tanto en el sector público como en el privado, existen organizaciones que se mantienen en los conceptos tradicionales que no fomentan la creatividad o la impiden, lo que representa un lastre para su desarrollo institucional.

En la siguiente tabla, se presentan las características propias de organizaciones tradicionales frente a las modernas, que, en palabras de las entidades en mención, son las que se desean proyectar en el futuro:

Tabla 2. Organizaciones tradicionales vs. Modernas

TRADICIONAL	MODERNA
1. Mecanicista	1. No mecanicista
2. Cerrada	2. Abierta
3. Mucha diferenciación	3. Poca diferenciación
4. Jerarquizada	4. Plana
5. Controles administrativos	5. Autocontrol
6. Trabajo individual	6. Trabajo en Equipo
7. Remuneración por la posición jerárquica	7. Remuneración por resultados
8. Comunicación vertical	8. Comunicación horizontal
9. Inflexible	9. Flexible
10. Ingreso por estudios y experiencia	10. Ingreso por competencias
11. Por oferta	11. Por demanda, desde la exigencia del cliente

Fuente: Guía de Modernización de Entidades Públicas, DAFP – ESAP, 2009.

Se observa que las organizaciones tradicionales se caracterizan por su mecanicismo, son estructuras cerradas, rígidas y orientadas al desempeño de una función, con un alto grado de diferenciación vertical y horizontal, que impide la comunicación y dificulta la coordinación a medida que crecen.

Así mismo, dichas organizaciones dan énfasis a las jerarquías rígidas, y al trabajo individual, lo cual contribuye a la fragmentación del pensamiento y a la rutinización del trabajo, acentúan la presencia de controles administrativos y remuneran a sus empleados por su posición en la jerarquía de la organización.

Por el contrario, en las organizaciones modernas exitosas, se evidencia que estas

tienden a ser no mecanicistas, son abiertas al entorno lo que las hace capaces de aprender con rapidez nuevas formas de acción cuando las situaciones cambian, flexibles, descentralizadas y *dirigidas al cliente o usuario*. Se guían por visiones y propósitos, trabajan por procesos, poseen estructuras planas y dan énfasis a las relaciones laterales y de colaboración, a la participación, *así como al trabajo en equipo*; promueven el desarrollo integral del talento humano y favorecen el autocontrol, la creatividad y *la remuneración por resultados*, generando compromiso y sentido de pertenencia y su énfasis se centra en las necesidades del cliente. La organización se consolida a través de la estructura.

La guía de modernización en citas, define la estructura u organización interna como: “la distribución de las diferentes unidades o dependencias con sus correspondientes funciones generales, requeridas por una institución para cumplir los objetivos, funciones, misión y visión, dentro del marco de la Constitución y la ley”.

Para Daft (2000)¹⁰ las organizaciones son: “1) entidades sociales que 2) están dirigidas a las metas, 3) están diseñadas como sistemas de actividades estructuradas y coordinadas en forma deliberada y 4) están vinculadas al entorno.” Enseña que Una organización existe cuando las personas interactúan entre sí para realizar funciones esenciales que ayudan a alcanzar las metas. Las tendencias recientes en la administración reconocen la importancia de los recursos humanos, con la mayor parte de los enfoques nuevos diseñados para facultar a los empleados con magníficas oportunidades de aprender y contribuir, mientras trabajan juntos por lograr metas comunes.

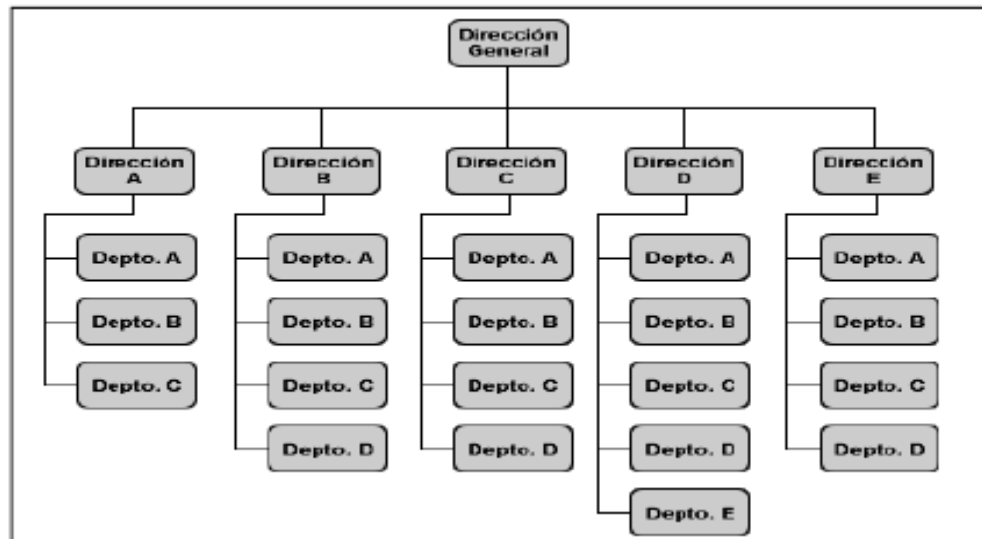
5.3.1 Formas organizacionales

El documento guía en mención señala que el proceso de diseño de una estructura, es preciso que se determinen y analicen las ventajas e inconvenientes de cada una de las opciones posible y, en forma general, presenta, para que sean tenidas en cuenta, la estructura funcional, la estructura matricial o por proyectos, la territorial o geográfica – desconcentración, y la estructura por unidades estratégicas de negocios. A continuación se analiza cada una de ellas.

¹⁰ Richard L. Daft, Ph.D., es profesor de administración Brownlee O. Currey, Jr. en la Owen Graduate School of Management en la Universidad Vanderbilt. El profesor Daft se especializa en el estudio de la teoría y el liderazgo de la organización. Es Miembro de la Academy of Management y ha colaborado en los consejos editoriales de Academy of Management Journal, Administrative Science Quarterly y Journal of Management Education. Fue editor asociado en jefe de Organization Science y editor asociado de Administrative Science Quarterly

5.3.1.1 Estructura funcional

Es el tipo de estructura más común en las entidades públicas; en ellas, el criterio fundamental para dividir responsabilidades se establece mediante una especialización del trabajo por áreas similares.



Gráfica 6. Modelo de estructura funcional

Fuente: <http://google.com/imagenes>

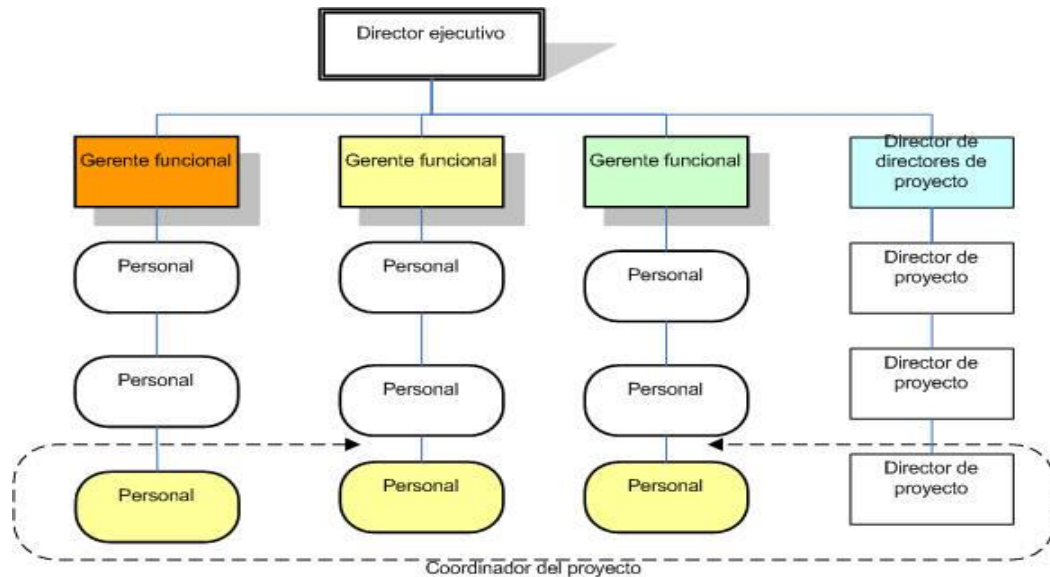
Está caracterizada por fomentar la creación de especialistas en las diferentes funciones con un alto grado de conocimientos y experiencia en las mismas.

La coordinación de actividades en este tipo de estructura se establece mediante reglas y normas, políticas y procedimientos estandarizados, en donde prima la jerarquía funcional.

5.3.1.2 Estructura matricial o por proyectos

La estructura matricial resulta de la participación de una o más unidades funcionales en el desarrollo de proyectos o en la generación de productos, en una misma

estructura organizacional. Una de las características distintivas de la estructura matricial es el sistema de autoridad doble, uno que nace de la relación funcional y otro del proyecto institucional específico o producto.



Gráfica 7. Modelo de estructura matricial o por proyectos

Fuente: <http://google.com/imagenes>

Como se observa, en este tipo de estructura, la coordinación es lateral, la cual se logra mediante la participación de quienes poseen los conocimientos, es decir los expertos y del gerente o cabeza del proyecto y no solo de la autoridad funcional. Por ello se indica que es propicia para organizaciones que requieren respuestas a los cambios rápidos basados en la investigación y la tecnología.

Entre otras ventajas de este tipo de estructuras, es que facilita la utilización racional del personal de las diferentes áreas, a través de la Conformación de equipos altamente especializados. Estimula la interacción constante entre los miembros del proyecto y la unidad funcional; hace posible a la alta gerencia delegar la toma de decisiones, con lo cual contará con más tiempo para la formulación de planes y programas a largo plazo de una forma más participativa y democrática; fomenta la motivación y el

compromiso, y brinda oportunidades para el desarrollo de las capacidades y creatividad del talento humano.

5.3.1.3 Estructura territorial o geográfica – desconcentración

Cuando una entidad, de acuerdo con sus objetivos y necesidades, debe atender demandas del servicio en el ámbito nacional y territorial, puede ser razonable estructurarla en unidades que, además de su sede central, tengan jurisdicción en diferentes zonas territoriales (regionales o seccionales).



Gráfica 8. Estructura territorio

Fuente: <http://google.com/imagenes>

Como se observa, el criterio básico para este tipo de estructura es la ubicación geográfica, que lleva implícita la delegación, la desconcentración de funciones y la correspondiente descentralización del servicio; deben ir acompañadas por sistemas de dirección basados en un alto grado de autonomía, con el fin de hacerlas operativas, flexibles y que se adapten a las características y necesidades propias de la región pero conservando los lineamientos y las políticas generales emanadas del nivel central.

5.3.1.4 Estructura por unidades estratégicas de negocios

El criterio básico para distribuir funciones y asignar responsabilidades es el tipo de negocios, estableciéndolos como unidades autónomas al interior de la organización.

Se caracteriza porque cada unidad tiene su propia misión y metas, prepara sus propios planes, administra sus recursos y tiene un tamaño apropiado para su funcionamiento.



Gráfica 9. Estructura por unidades estratégicas de negocios

Fuente: <http://google.com/imagenes>

Está gerenciado por un administrador o director, apoyado de un grupo de asesores. Su procedimiento primordial consiste en el desarrollo y puesta en marcha de los planes estratégicos y de operación para el respectivo producto o servicio.

Las Unidades Administrativas Especiales, son un reflejo de este tipo de organizaciones que se crean para la atención de ciertos programas, propios ordinariamente de un Ministerio o Departamento Administrativo.

Se han presentado y analizado los modelos organizacionales que proponen las entidades que tienen la función de orientar y apoyar el proceso de fortalecimiento de la

entidades públicas en Colombia; a partir de estos, se construirá la propuesta que se desarrollará como tercer objetivo del presente trabajo.

5.4 Los departamentos y la gestión pública

Como antecedente histórico y precedente legal se tiene que en la Constitución de 1886 cambió el nombre del país a República de Colombia y convirtió los estados soberanos en departamentos. A partir de esta fecha se escindieron los territorios de los distintos departamentos formando nuevas entidades territoriales llamadas departamentos, intendencias y comisarías. Con la nueva Constitución de 1991, las intendencias y comisarías existentes fueron promovidas a departamentos.

Un departamento, desde el punto de vista del ordenamiento político y administrativo dado por la Constitución Nacional, es una “entidad administrativa territorial integrada por municipios y bajo la autoridad de un gobernador” (Moreno, sf). “El departamento es el puente entre la nación y el municipio y el coordinador de los municipios entre sí, dentro del propio departamento.” (Corte Constitucional, 1995).

De acuerdo con el artículo 287 de la Constitución Política de Colombia “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: (i) Gobernarse por autoridades propias, (ii) Ejercer las competencias que les correspondan, (iii) Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y (iv) Participar en las rentas nacionales”.

Frente a los Departamentos, el artículo 298 de la Constitución Política de Colombia señala que estos “(...) tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción

municipal, de intermediación entre la nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las Leyes. (...)"

Es decir, las entidades territoriales son personas jurídicas de derecho público que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la Ley.

En ejercicio de su autonomía, y conforme lo previstos en el artículo 300 numeral 7° de la Constitución Nacional, los departamentos, distritos y municipios, mediante autorización de las corporaciones administrativas de elección popular (asambleas o concejos), y por iniciativa del jefe de la administración pública territorial (Gobernador o Alcalde), pueden darse la estructura administrativa que consideren conveniente para el cumplimiento de sus competencias y funciones.

Las entidades territoriales se definen por los siguientes tres criterios básicos: (I) *Político*: Gobernarse por autoridades propias, (ii) *Administrativo*: Ejercer las competencias que les correspondan y, (iii) *Fiscal*: Participar en rentas nacionales y establecer tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

5.4.1 Régimen aplicable

El código de Régimen Departamental Decreto 1222 de 1986.

Constitución Política de Colombia, Título XI de la Organización Territorial, capítulo 2, artículos 297 a 310.

La Ley 47 de 1993 que en su artículo 11 que establece que “Es función especial de la Asamblea Departamental la formulación y reglamentación de las medidas necesarias para el cumplimiento de los objetivos siguientes: a) **La adecuación del sistema administrativo departamental conforme a las nuevas necesidades departamentales**”.

El artículo 46 de la Ley 909 de 2004 y los artículos 95 al 97 del Decreto 1227 de 2005, que determinan que los procesos de reformas organizacionales de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional y territorial, deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren.

5.4.2 Autoridades gobernador

El gobernador es el agente del presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la nación acuerde con el departamento.

Los gobernadores son elegidos popularmente para periodos institucionales de (4) años y no podrán ser reelegidos para el periodo siguiente.

Asambleas departamentales: Corporación político-administrativa de elección popular, integrada por no menos de 11 miembros ni más de 31. Dicha corporación gozará de autonomía administrativa y presupuesto propio y podrá ejercer control político sobre la administración departamental.

6. REFERENTE HISTÓRICO Y CONTEXTUAL

6.1 Geografía física

El Departamento Archipiélago está situado en el océano Atlántico –mar Caribe- al noroeste del territorio continental de la República de Colombia a una distancia aproximada de 750 Kms de la ciudad de Cartagena, 200 del este de la costa de Centroamérica y 400 del suroeste de Jamaica; ubicada entre las coordenadas extremas 12° 00' y 16° 30' de latitud N y los 78° 00' y 82° 00' de longitud O.

Su extensión terrestre es de 56 km² y cuenta con 350.000 km² de aguas territoriales. El archipiélago lo conforman las islas que le dan su nombre y los cayos o islotes de Bolívar, Albuquerque, Cotton Haynes, los cayos Grunt, Jhony Rose, Easycay, Roncador, Crac, Santander, y los bancos Alicia y Bajo Nuevo.

6.2 Historia y descubrimiento

Las islas fueron descubiertas según las coincidencias de varios historiadores, en el año de 1629 por puritanos ingleses y leñadores de Jamaica, y reconquistado en la segunda mitad del siglo XVII por españoles, amén del tratado celebrado con los Ingleses en Versalles en el año de 1786. De la disputa por las Islas entre España e Inglaterra durante la época surgió una población formada por negros y blancos que se dedicó fundamentalmente al cultivo de algodón y levante de ganado.

Luego del establecimiento de los españoles en las Islas, varios de sus habitantes solicitaron al rey de España que la costa de Mosquitos –que para la fecha hacia parte del territorio conquistado- y las Islas de San Andrés dependieran del virreinato de la Nueva Granada y no de la Capitanía General de Guatemala a la cual se encontraban adscritas. Esa petición dio lugar a que el rey expidiera la Real Orden del 20 de Noviembre de 1803 en la que se dispuso: “El rey ha resuelto que las Islas de San Andrés y la parte de la costa de Mosquitos desde el cabo gracias a Dios, inclusive, hacia el rio Chagres, queden

segregadas de la Capitanía General de Guatemala y dependientes del Virreinato de Santa Fe...”. Esta orden real, aunada al tratado Esguerra-Bárcenas de 1928, hicieron parte de los argumentos presentados por el Estado Colombiano en el diferendo que se sostiene con Nicaragua ante La Corte Internacional de Justicia ante la Haya, con los resultados ya conocidos.

De acuerdo con doctrinarios en la materia, el hecho histórico que marcó definitivamente el horizonte político y administrativo del disputado territorio fue el acto de libre determinación de los Sanandresanos en el año de 1821 cuando de manera espontánea se adhieren a la Constitución de Cúcuta todos los habitantes de las Islas de San Andrés, Providencia y Mangles: (Gaviria, 1988, p. 198). Desde entonces, los habitantes de estas islas se han considerado colombianos y así ha quedado de manifiesto en cada oportunidad en que se ha visto amenazada la integridad de la República.

6.3 Evolución político-administrativa del Departamento Archipiélago

El 23 de junio año de 1822 las islas son proclamadas públicamente como parte de la República de Colombia, consecuencia de ello quedó sujeta al régimen político y administrativo que estableció cada una de las Constituciones que han regido la República. Una revisión somera de ellas, permite conocer y comprender las reformas administrativas que sufrió el Archipiélago a través de su historia y que marcaron su evolución.

El Doctor en derecho y Ciencias Políticas Enrique Gaviria Liévano, ilustra y resume brevemente la evolución constitucional del Archipiélago hasta el año 1900 aproximadamente:

Lo anterior nos sirve para entender el sentido y alcance de las reformas administrativas relacionadas con San Andrés y Providencia. Empezando por la de 1833 que, siguiendo las pautas de la constitución del año anterior (1832), le dio al Archipiélago la categoría de cantón y la hizo depender de la provincia de Cartagena. Más tarde con la supresión de los cantones que

ordenó la constitución de 1853, el Archipiélago se reorganizó formando un solo distrito.

Ya bajo el régimen abiertamente federalista de la Constitución de 1863, en la que cada Estado tenía facultades para disponer de su propio territorio, se dispone por orden de la Asamblea de Bolívar que el archipiélago dependa del gobierno central. A partir de ese momento y hasta 1885 el archipiélago se conoce como el “territorio nacional de San Andrés y Luis de Providencia.

Así llegamos a la Constitución de 1886, en que se erige a Colombia como República Unitaria y se ordena que el archipiélago dependa del departamento de Bolívar. En 1887 se dispone por decreto que se establezca como la provincia de Providencia” (Gaviria, 1998. – destacado es mío-

Se observa entonces, que el Archipiélago, desde su vinculación a la División político-administrativa de la República, fue sometida a depender de otras entidades territoriales.

En los años venideros el inconformismo que crecía en los habitantes del Archipiélago por la dependencia de Cartagena se sumaba a las dudas expresadas por los funcionarios colombianos sobre la "identidad nacional" de sus habitantes respecto al Estado colombiano y a la dificultad de su identificación con el continente, sirvió de caldo de cultivo para que la idea de erigir la provincia a la categoría de Intendencia Nacional empezara a demarcar el camino del desarrollo político-administrativo del territorio Insular.

Fue así como en el año de 1910 y bajo la Presidencia de Carlos E. Restrepo, viajó una comisión oficial al Archipiélago con el fin de auscultar las condiciones políticas de las islas. De la visita realizada, la comisión informó que existía una crisis de credibilidad de la comunidad isleña en los funcionarios continentales enviados por el gobierno cartagenero e incluso, en el mismo gobierno colombiano, al que consideraban responsable

del saqueo de sus riquezas, del deterioro de los caminos, la deficiencia de la educación, el desconocimiento del castellano, el aislamiento del resto del país y advertían la ausencia de participación isleña en los cargos públicos de las Islas, por lo que el sentimiento generalizado era que al gobierno no le interesaba la suerte de su territorio. Lo dicho en el informe referenciado fue ratificado el 28 de diciembre de 1911, fecha en la que decenas de habitantes del Archipiélago suscribieron un memorial dirigido al presidente de la República titulado "Manifestación de los habitantes del Archipiélago de San Andrés y Providencia", en el que reiteraban su inconformismo por la indiferencia y ausencia de medidas benéficas por parte del gobierno departamental de Bolívar y solicitaban que se adelantaran gestiones para que el territorio insular regresara a la administración del gobierno nacional.

Las reclamaciones de los habitantes del Archipiélago hicieron eco en el Gobierno Nacional y fue así como, por medio de la ley 52 de octubre 26 de 1912 se erigió el territorio a la categoría de Intendencia Nacional; no obstante, la citada ley determinó que: "...la Gobernación de Bolívar servirá de órgano de comunicación entre el Gobierno Nacional y el Intendente, y podrá intervenir en la administración de la intendencia..."; es decir, continuaba la dependencia política y administrativa. Para entonces, el Archipiélago era habitado por 5.058 habitantes gran parte de ellos dedicados a actividades agrícolas especialmente a la producción y comercialización de cocos para su exportación al continente, otros se dedicaban o alternaban la agricultura y la pesca artesanal, en tanto que unos pocos ejercían la actividad de comerciantes.

Las disposiciones contenidas en la ley 52 no colmaron las expectativas de sus depositarios, pues estos advertían que el nuevo orden político lejos de atender sus reclamos, continuaba excluyendo a los isleños, se hacían cada vez más evidentes las limitaciones de los recursos humanos, económicos e institucionales, y consecuentemente, el crecimiento de los niveles de pobreza; de hecho, para los dirigentes nativos, la verdadera expresión de los principios y derechos constitucionales que como ciudadanos de la República gozaban, anidaba en la "liberación" del Archipiélago de la administración bolivarenses, pues era de suyo aspirar a tener voz y voto,

a ejercer el derecho de participación en su administración y orientación, defendiendo los intereses de la comunidad insular.

En el Gobierno del entonces presidente de facto Gustavo Rojas Pinilla, es expedida la Ley 127 de 1959, norma que declara el Territorio de San Andrés y Providencia como Puerto Libre, y con la que se buscaba impulsar de manera efectiva el desarrollo económico de la región, traer grandes inversiones en materia de infraestructura pública y privada. Pronto se hizo más notoria la necesidad de efectuar una reforma administrativa al Archipiélago con el fin de dotarlo de mayor autonomía de suerte que se garantizara la celeridad en la ejecución de los planes y programas de desarrollo requeridos, amén de la declaratoria.

En el año 1972, es expedida la Ley 1ª por medio de la cual se establece un nuevo régimen administrativo y político para el Archipiélago y se le erige a la categoría de Intendencia especial. En ella se estableció cierta autonomía administrativa y fiscal para la Intendencia ahora “especial”, fundamentalmente en el manejo y la inversión de los recursos, se suprime el municipio de San Andrés, se crea el Concejo Intendencial como corporación administrativa de elección popular, se establece el régimen de las entidades descentralizadas del orden Intendencial, así como el régimen aduanero y cambiario. Esta ley materializó, en gran medida, las expectativas y pretensiones que de tiempo atrás habían demandado los habitantes del Archipiélago.

Así se llega al año de 1991, fecha en la que es expedida la nueva Constitución Política de la República. En ésta, el constituyente erigió a la otrora Intendencia Especial a la categoría de Departamento (Art. 309 C.P), naciendo así el que hoy se denomina y conoce como Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina que, además de las normas que aplican para los demás departamentos, se rige por las normas especiales que en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico establezca el legislador.

Este trascendental cambio traía consigo el enorme reto de preparar organizacional y administrativamente a la recién creada entidad, con el objetivo de satisfacer las necesidades de una comunidad que, como se ha narrado, de antaño expresaba su inconformismo no solo por la dependencia político-administrativa de otros y lejanos territorios, sino por la insatisfacción de sus necesidades básicas, reclamando, en últimas, resultados concretos. Mayor era el reto si se tiene en cuenta que a partir del reconocimiento constitucional de la necesidad de que el Archipiélago se rigiera por normas especiales en las materias antes señaladas, se debía proyectar, ejecutar y desarrollar un nuevo modelo de desarrollo para las islas, siendo el ente territorial el llamado a liderar, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas públicas que para tal fin se requerían.

7. DESARROLLO METODOLOGICO

Para el desarrollo del trabajo, se ha optado por emplear el proceso de Benchmarking introducido por Camp¹¹ quien para entonces se desempeñaba como director de calidad del área de operaciones logísticas de la compañía XEROX en Estados Unidos.

Camp¹² define el Benchmarking como:

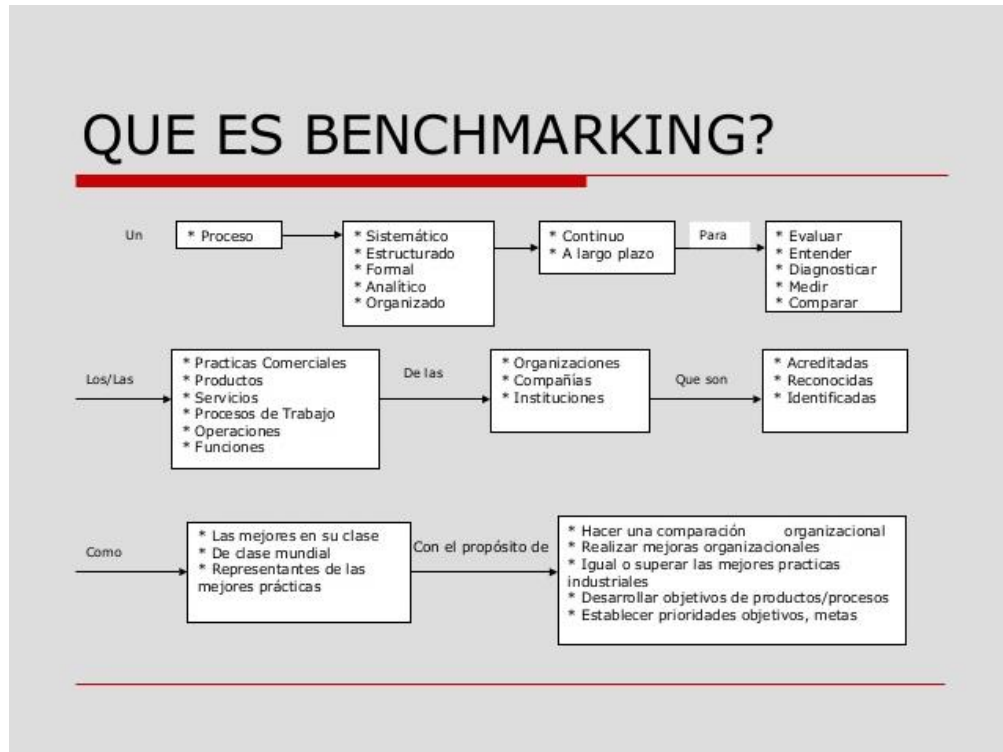
el proceso continuo de medir nuestros productos, servicios, y prácticas contra nuestra competencia o compañías líderes'. Hemos incorporado un número de lecciones de esa definición y nunca la hemos cambiado. Se ha convertido en algo así como un benchmark en sí mismo. Dentro de XEROX utilizamos la palabra 'benchmark' como 'encontrar y poner las mejores prácticas en ejecución'. La gente encuentra muchas razones para hacer benchmarking. Nosotros comenzamos a hacerlo debido a una crisis. Nos encontramos ante una significativa desventaja competitiva hace aproximadamente doce años en un mercado particular. Y nos dio una sacudida eléctrica para salir y para encontrar otros que hacían cosas de las maneras que eran perceptiblemente diferentes de cómo las hacíamos nosotros, más eficiente, con tecnología más avanzada. Vimos al benchmarking como la manera de recuperar nuestra competitividad".

Por su parte, Spendolini quien ha expresado que resulta difícil dar una definición única del concepto debido a que la práctica misma ofrecía una amplia paleta de elementos optativos para definirlo, según las necesidades y visiones de las empresas; propone la

¹¹ Su carrera incluye su paso por Mobil Oil y DuPont. Además es Presidente de «The Global Benchmarking Network» y colaboró, entre otros, al establecimiento de la «International Benchmarking Clearinghouse». También se ha dedicado a la docencia de logística en el Rochester Institute of Technology. Sus principales publicaciones son : Benchmarking : la búsqueda de las mejores prácticas de la industria que conducen a un desempeño excelente » y « Business Process Benchmarking »

¹² Tomado de Management Web: Podemos hacerlo mejor (We can do it better). Entrevista a Robert Camp. En <http://www.managementweb.com.ar/Benchmarking2.html>

siguiente guía para definir de paso explicar el Benchmarking.



Gráfica 10. Qué es Benchmarking?

Fuente: El Benchmarking (Bm) Desde El Sector Privado Al Sector Público (Eda Cleary)¹³

De acuerdo con Camp, la apropiación de esta herramienta metodológica implica:

¹³ Consultora Senior de SIPAL.

Tabla 3. Pasos y elementos herramienta metodológica

PASOS	ELEMENTOS
PLANIFICACIÓN	Identificar temas
	Identificar socios del Benchmarking
	Planificar y ejecutar la recogida de datos
ANÁLISIS	Fijar la diferencia actual del socio
	Proyectar niveles futuros de resultado
INTEGRACIÓN	Comunicar los resultados y ganar aceptación
	Establelcer nuevos objetivos
ACCIÓN	Desarrollar el plan de acción
	Implementar Planes y realizar seguimientos
	Establecer un nuevo punto de referencia

Fuente: Guía metodológica de Benchmarking¹⁴, citado por Cleary

El proceso metodológico del presente trabajo implicó en primera instancia una fase exploratoria y descriptiva en la que se recopiló la información y documentación disponible tomando como límite temporal el año de 1991 para su posterior revisión, organización y análisis. Luego se describió la estructura administrativa y organizacional de la Gobernación Departamental de manera que se identificó plenamente.

Culminada esta etapa, aplicando la metodología del Benchmarking a través de la cual con la información recopilada, organizada y analizada, se comparó la estructura administrativa y organizacional de la Gobernación de San Andrés ya identificada y descrita con el modelo de la estructura definida por una entidad (Gobernación de Antioquia) que reflejó mejores resultados en la evaluación de desempeño integral que anualmente realiza el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Los resultados obtenidos del ejercicio de comparación han servido de insumo para el desarrollo del tercer objetivo consistente en proponer lineamientos para una nueva estructura en la Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

¹⁴ Secretaría General del Instituto Nacional de Seguridad Social de España/ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: Guía Metodológica de Benchmarking.

8. ANÁLISIS E INTERPRETACION DE RESULTADOS DEL TRABAJO

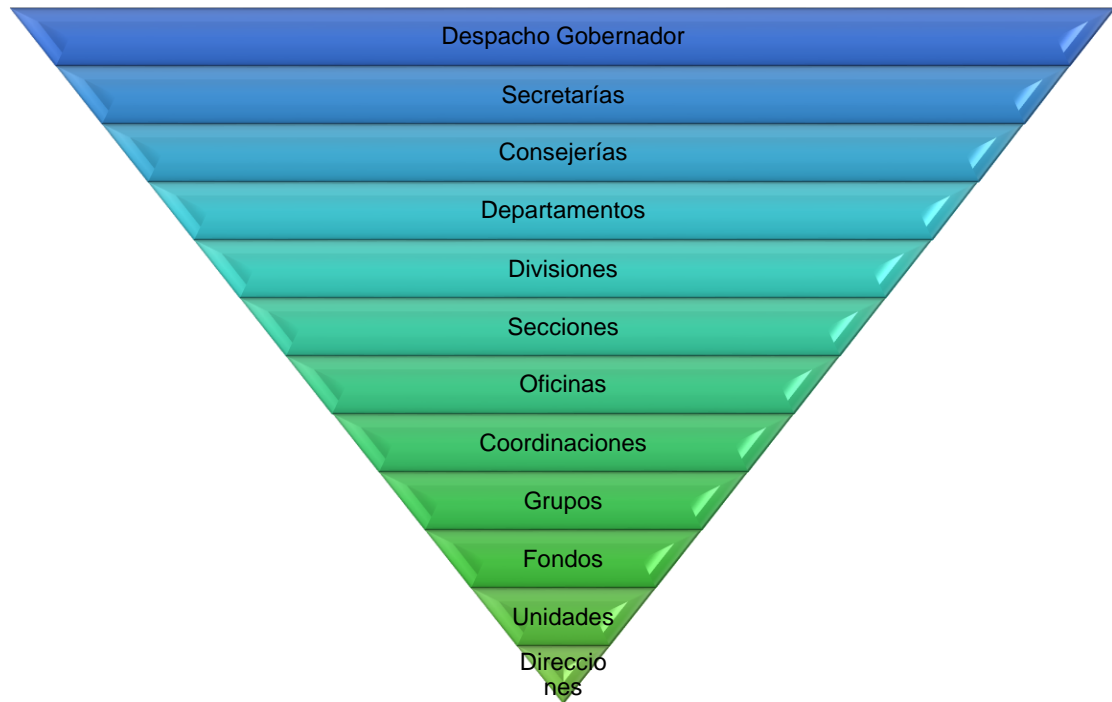
8.1 Identificación de la evolución y el estado actual de la estructura administrativa y organizacional de la Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, desde la constitución de 1991

Aplicando la metodología adoptada y con la finalidad de dar respuesta a los planteamientos propuestos, en este punto se identificará y describirá la estructura administrativa y organizacional de la entidad a partir del año 1991 hasta su estado actual para finalmente señalar los resultados que refleja la entidad en términos de capacidad de administrativa, con fundamento en las mediciones de desempeño Integral del Departamento Administrativo de Planeación (DNP).

8.1.1 Estructura Administrativa y Organizacional de la Gobernación del Departamento Archipiélago. Su evolución

Una vez erigido el ente territorial de Intendencia Especial a Departamento Archipiélago (309 C.N) fue expedido el Decreto Departamental No. 314 del 8 de septiembre del año 1992 “Por el cual se establece el nuevo sistema de nomenclatura clasificación de los empleos, prima técnica y la planta de cargos de la administración central del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”.

Del citado acto administrativo se evidencia que la estructura administrativa y organizacional del ente territorial era de tipo piramidal, y estaba conformada por el Despacho del Gobernador (1), Secretarías (8), consejería (1), Departamentos, divisiones (20), secciones (44), coordinaciones (2), Oficinas (3), grupos (4), Fondos (2), Unidades (3) y dirección (1).



Gráfica 11. Estructura administrativa y organizacional

Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 314 de 1992.

La planta de personal estaba integrada por un total de 991 empleados, los cuales pertenecían a cuatro niveles dentro de la estructura:

Tabla 4. Composición planta de personal

Nivel I	Directivo
Nivel II	Ejecutivo
Nivel III	Profesional
Nivel IV	Técnico
Nivel V	Administrativo
Nivel VI	Operativo

Fuente: Elaboración propia.

En lo que al presupuesto del ente territorial respecta, para la época era de unos nueve mil millones de pesos (\$9.000.000.000) aproximadamente; sin embargo, como lo informó el periódico El Tiempo, al entrevistar al entonces Gobernador Simón Gonzales Restrepo¹⁵ “con la apertura económica y el desmonte del impuesto del 15 por ciento a las compras en el archipiélago, los ingresos del departamento han descendido en un 50 por ciento aproximadamente”.

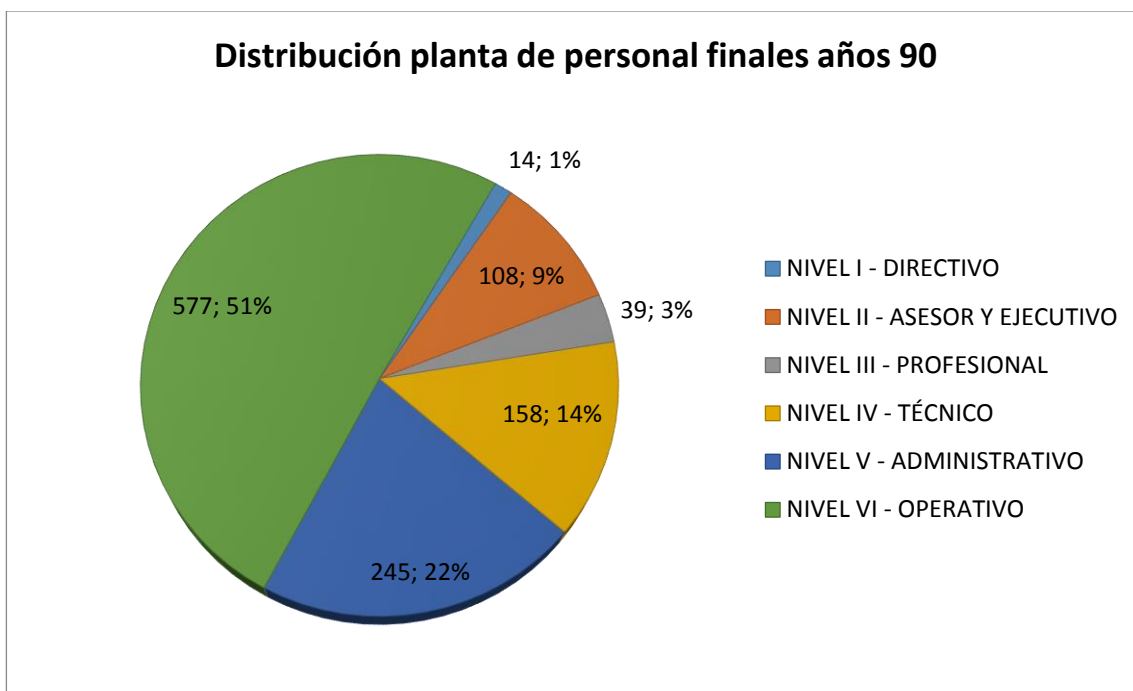
Para finales de los años 90, la planta de personal del ente territorial había aumentado significativamente, pasando de 991 a 1.141 empleados, distribuidos por niveles así:

Tabla 5. Distribución planta de personal finales años 90

Nivel Jerarquía	Número de Empleados	Porcentaje
Nivel I – Directivo	14	1%
Nivel II – Asesor y Ejecutivo	108	9%
Nivel III- Profesional	39	3%
Nivel IV – Técnico	158	14%
Nivel V – Administrativo	245	22%
Nivel VI – Operativo	577	51%

Fuente: Elaboración propia.

¹⁵ Tomado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-35413>



Gráfica 12. Distribución planta de personal finales años 90

Fuente: Elaboración propia con base en la nómina de la Gobernación del mes de Noviembre del año 1999.

Se observa que un poco más de la mitad de los empleados que conformaban la planta de personal de la entidad (51%) desempeñaban funciones netamente operativas en cada una de las áreas asignadas, en tanto que el 22% apoyaban con el desempeño de funciones administrativas. Se destaca que, en suma, solo el 13% de la planta estaba conformada por profesionales (Nivel directivo 1%, asesor – ejecutivo 9% y profesional 3%) denotando la existencia de muy poco personal destinado a las tareas de planeación, control y supervisión a la ejecución de los procesos.

En noviembre del año 1999, ante la aguda crisis fiscal y administrativa que atravesaba el ente territorial, la Asamblea Departamental se vio abocada a expedir la Ordenanza No. 015 como marco para su ingreso al programa de apoyo al saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Entre

otras atribuciones, la Duma¹⁶ facultó al Gobernador para modificar, suprimir o fusionar la estructura orgánica y la correspondiente planta de personal.

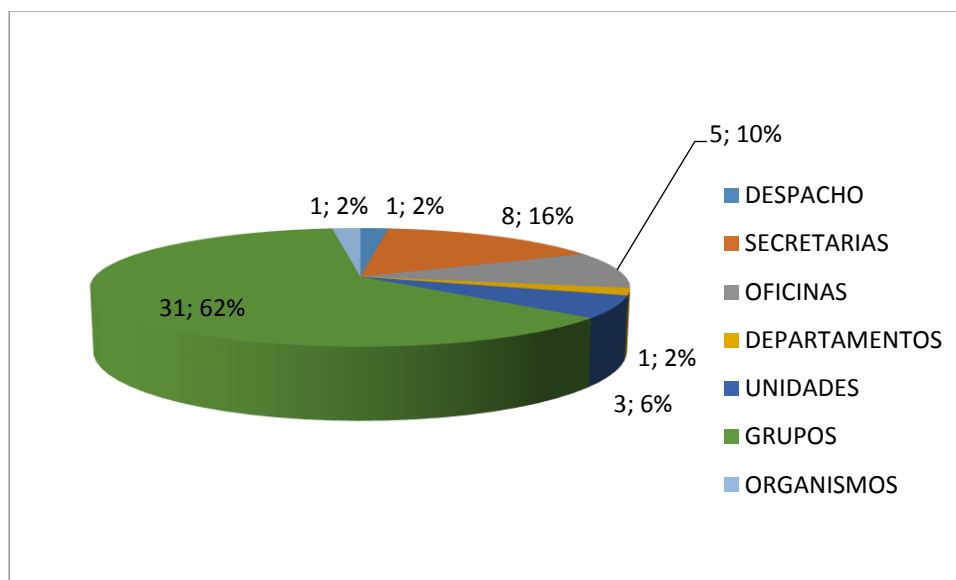
En uso de estas facultades, la administración expide los Decretos 046, 047 y 048 diciembre de 1999, a través de los cuales se suprimen un total de 877 cargos quedando 264 estableciéndose la estructura orgánica del nivel central de la Gobernación que se mantiene piramidal, pero con una planta de personal caracterizada por ser global y flexible, esto es, que se facilita la movilidad de los empleados al área o dependencia donde se requiera el servicio en aras de garantizar los fines del Estado y optimizar la prestación del servicio.

Tabla 6. Reestructuración administrativa y organizacional

Dependencias	Número de Empleados	Porcentaje
Despacho	1	2%
Secretarías	8	16%
Oficinas	5	10%
Departamentos	1	2%
Unidades	3	6%
Grupos	31	62%
Organismos	1	2%

Fuente: Elaboración propia.

¹⁶ Así también denominadas las Asambleas Departamentales.



Gráfica 13. Reestructuración administrativa y organizacional

Fuente: Elaboración propia.

Se evidencia en comparación con la estructura definida para el año 1992 (gráfica 12), que en la nueva estructura se suprimen las consejerías, divisiones, secciones, coordinaciones, direcciones y fondos.

Como precedente de la reestructuración administrativa y organizacional, es pertinente citar nuevamente el Documento CONPES 3058 del 06 de Diciembre de 1999 denominado

Estrategia del gobierno nacional para apoyar el desarrollo del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina” que al diagnosticar la situación administrativa del Departamento señaló que esta estaba *sobredimensionada* no obstante lo cual “(...) el ente territorial no había definido una visión estratégica de largo plazo para aprovechar las externalidades y las grandes posibilidades que le ofrece su ubicación geoestratégica, su paisaje y los recursos naturales y culturales con que cuenta. Parte de la crisis se manifiesta en el descontento de su población. La ineficiencia en la prestación de los servicios públicos es una de las principales causas del descontento social, no obstante ser

uno de los departamentos que mayores transferencias per cápita recibe en el país (...).

Las implicaciones de la situación administrativa descrita en el contexto social y económico, cultural de la Isla, se dejan de manifiesto en los diagnósticos que sobre el particular se levantaron en los Planes de Desarrollo que posteriormente a la reestructuración administrativa de finales de los años 90 fueron construidos. Así, el gobierno del Dr. Ralph Newball Sotelo en el Plan que denominó “*Renacer de las Islas*” correspondiente a su periodo de gobierno 2000 – 2003, se expresó que:

La falta de Gobernabilidad, la corrupción, la crisis fiscal, la deficiente inversión pública en cuanto a lo social y el capital humano, el inadecuado manejo de la administración para responder a los retos de la descentralización administrativa y fiscal, la pérdida del liderazgo de la dirigencia local y la disminución en la oferta laboral desde el sector público y privado, ha contribuido a que se agudice la situación de caos local, en todos los sectores involucrados en el desarrollo del territorio insular.

Tres años después, es elegida la Dra. Susanie Davis Bryan como Gobernadora de las Islas quien, a su turno, denomina su plan de desarrollo 2003 - 2005 “*Recuperando Nuestra Dignidad*” en el que señala que:

La situación fiscal del Departamento, afectada por la apertura económica, la falta de gestión de los mandatarios y por la corrupción administrativa entre otras nos condujo a la crisis economía, financiera y a una crisis de valores sociales de las que el ente trata desde finales de 1999 recuperarse con decisiones de poca aceptación popular pero que en el corto plazo ha devuelto la viabilidad financiera del departamento. Buena parte de las rentas territoriales se han tenido que destinar al pago de la deuda afectando la inversión. Es necesario se continúe trazando políticas de austeridad y racionalización del gasto, que favorezca el ahorro fiscal y se pueda cumplir en un menor corto plazo con las acreencias

reconocidas a la luz de la Ley 550 de 1999, mientras esto se da se deben procurar nuevas fuentes de financiación con los entes del nivel central e internacional con fin de crecer y desarrollar el archipiélago “Devolviendo la Confianza a la Gente, en las Islas y en su Futuro.

Para el periodo atípico 2005 – 2007 es elegido como Gobernador de la Islas el Dr. Álvaro Segundo Archbold Núñez, quien en la presentación del Plan de Desarrollo de su mandato que denominó “*Ciudadanía y Derechos Colectivos*” señaló: “En la última década, las islas han padecido y padecen una crisis que se agudiza día tras día; una crisis que ha alterado la armonía social, económica, ambiental y cultural que caracterizaba al archipiélago y *que ha desbordado la capacidad de las administraciones departamentales para darle solución.*”

Vemos como entonces, gobierno tras gobierno, el diagnóstico del Archipiélago contrario a presentar una mejoría, evidencia un franco y exponencial deterioro de las condiciones de vida de sus habitantes y, en todos ellos, emerge como común denominador, la falta de capacidad administrativa del ente territorial.

Pese a que en el tránsito de los años 2002 a 2011 se efectuaron modificaciones a la estructura administrativa y organizacional de la entidad, las mismas no revistieron mayor relevancia en la medida en que dichas modificaciones obedecieron más a ajustes internos que no implicaron, verbigracia, la creación de nuevas dependencias, aumento de personal, etc.

8.1.2 La Estructura Administrativa y Organizacional Actual

La más reciente modificación a la estructura administrativa y organizacional del ente territorial está contenida en el Decreto 227 del 29 de agosto del año 2012 expedido por el Gobierno Departamental en uso de las facultades conferidas por la Asamblea Departamental a través de la Ordenanza No. 003 del año 2012, de cuya exposición de motivos se resalta que el objetivo es modernizar el ejercicio de las competencias

constitucionales y legales para aumentar los niveles de eficiencia, eficacia, economía y celeridad del ente territorial “**buscando una mayor satisfacción ciudadana**”. Se afirma en la exposición de motivos que: “La modernización de la administración departamental también se encuentra a tono con las propuestas que se le presentaron al pueblo en el programa de gobierno aprobado electoralmente y que por supuesto, habrán de verse materializadas en el respectivo capítulo del Plan Departamental de Desarrollo 2012 – 2015”

De esta manera, la estructura organizacional de la entidad quedó conformada por:

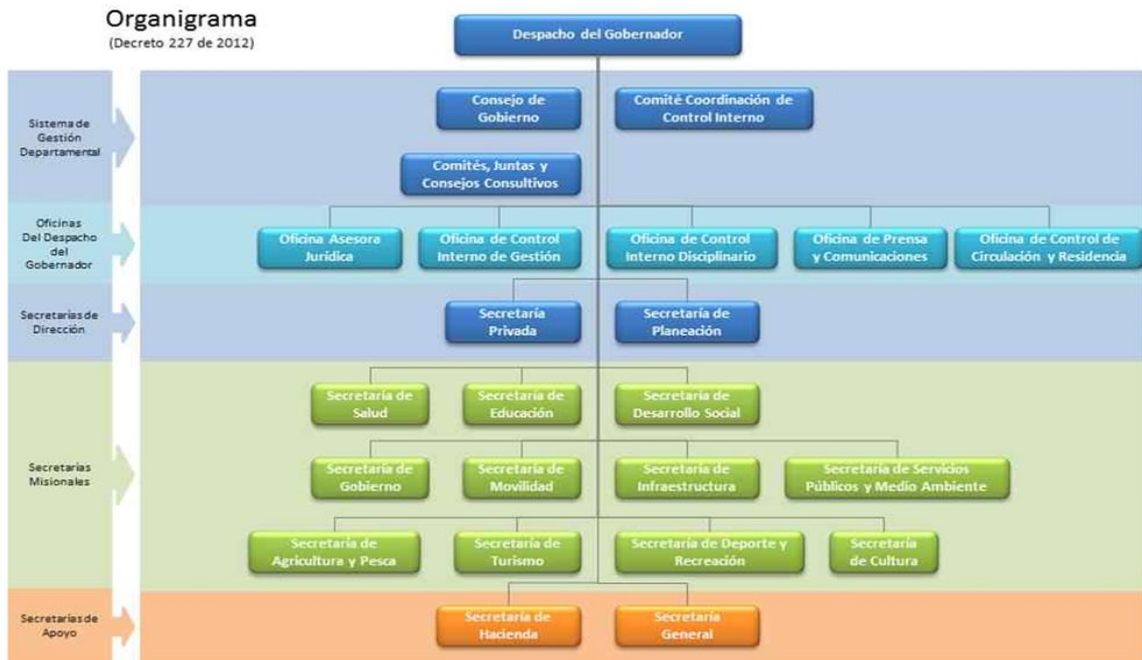
Tabla 7. La Estructura Administrativa y Organizacional Actual

Despacho del Gobernador	1
Sistema de Gestión Departamental	3
Secretarías de Despacho	15
Oficinas	5

Fuente: Elaboración propia.

Se destaca de la nueva organización, en comparación con la definida para inicios del año 2000, que fue creada una nueva dependencia cual es la de la Secretaría de Desarrollo Social, cuyas funciones en otrora estaban adscritas a la Secretaría del Interior; así mismo, se crea la Secretaría de Movilidad que era una oficina adscrita igualmente a la Secretaría de Gobierno; la Unidad de Servicios Públicos pasa a ser la Secretaría de Servicios Públicos y Medio Ambiente, y las unidades de Cultura y Deporte, pasan a ser cada una Secretarías de Despacho, adquiriendo así mayor jerarquía desde el punto de vista organizacional de la entidad.

La siguiente gráfica ilustra cómo está determinado por el Decreto 227 de 2012, el Organigrama actual del ente territorial.



Gráfica 14. Organigrama de la Gobernación del Departamento Archipiélago

Fuente: Tomado de www.sanandres.gov.co

Se muestra una estructura integrada por las diferentes dependencias de la entidad divididas de acuerdo con el rol que desempeñan al interior de la administración, en donde estas reportan al Despacho del Gobernador, evidenciándose una autoridad de corte vertical. Pese a que la gráfica evidencia jerarquías entre las diferentes secretarías misionales, se explica que estos despachos son horizontales entre sí, siendo su superior jerárquico el despacho del gobernador.

En este momento es importante señalar, que la visión fijada para el Departamento Archipiélago en el Plan de Desarrollo 2012 – 2015 “Para tejer un mundo más humano y seguro” señalaba que:

(...) A 2015 El Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Reserva de Biosfera de Seaflower, se ha constituido en uno de los principales destinos turísticos de la región, con un desarrollo económico y social más incluyente, sostenible y equitativo, que integra la diversidad cultural y el respeto

a las tradiciones; con soporte de conocimiento basado en la investigación, el emprendimiento y la innovación; una población más y mejor educada que asume el reto de aprovechar y desarrollar sus propios recursos, para generar mejores ingresos, fortaleciendo lazos de convivencia y viviendo en paz. *Se ha implantado en el imaginario colectivo un nuevo concepto de la gestión pública basada en la eficiencia, honradez y transparencia de las acciones de sus administradores y la activa participación de los actores sociales que exigen sus derechos y cumplen con sus deberes. (...)*

Nótese como la visión del ente territorial se orientaba a una gestión pública para resultados, orientación con base que dio lugar a la modificación del año 2012.

En cuanto a la planta de cargos que nutren esta estructura y que mantiene su característica de ser global y flexible¹⁷, se encuentra conformada así:

Tabla 8. Planta de cargos de la Gobernación a 31 de diciembre de 2015

NIVEL	GOBERNACIÓN	FED	TOTAL	PORCENTAJE
DIRECTIVO	18	0	18	4
ASESOR	4	0	4	1
PROFESIONAL	88	3	91	22
TECNICO	51	10	61	15
ASISTENCIAL	140	103	243	58
TOTAL	301	116	417	100

Fuente. Secretaría General / Respuesta Derecho de Petición **Rad.** 4673 del 13/05/2015

En cuanto al tipo de vinculación de personal a la planta de cargos se encuentra

¹⁷Este tipo de plantas de personal tienen como fin garantizarle a la administración pública mayor capacidad de manejo de su planta de funcionarios, con el objeto de atender las cambiantes necesidades del servicio y de cumplir de manera más eficiente con las funciones que le corresponden. Corte Constitucional Sentencia C-443 de 1997.-

que:

Tabla 9. Planta de personal en cuanto a tipo de vinculación

TIPO DE VINCULACIÓN	GOBERNACIÓN	FED	TOTAL	PORCENTAJE
Libre nombramiento y remoción	50	0	21	12
Nombramiento Provisional	158	39	222	47
Carrera Administrativa	93	77	175	41
TOTAL	301	116	417	100%

Fuente. Secretaría General / Respuesta Derecho de Petición Rad. 4673 del 13/05/2015

Se evidencia entonces y llama la atención, que solo el 22% (91) del total de los cargos de planta del ente territorial corresponden al nivel profesional; así mismo, que el 41.9% de los funcionarios (175) se encuentran inscritos en el denominado el régimen de Carrera Administrativa que reglamenta la ley 909 de 2004 y, de colofón, que la gran mayoría (129 que equivale al 61.5%) de los empleados, son del nivel asistencial.

De otra parte, resulta relevante hacer mención a la vinculación de personal al ente territorial a través de los llamados Contratos de Prestación de Servicios (profesionales, técnicos o asistenciales), que están regulados por el Régimen de Contratación Estatal, a los cuales ha acudido el ente territorial de manera creciente en los últimos años como lo demuestra la siguiente tabla.

Tabla 10. Histórico de contratación de personal

VIGENCIA	TIPO DE CONTRATO	CANTIDAD	VALOR CONTRATADO (\$)
-----------------	-------------------------	-----------------	------------------------------

2012	Servicios Profesionales	102	150.056.600
	Técnicos	262	1.706.666.850
	Asistenciales	0	0
	TOTAL		1.856.723.450
2013	Servicios Profesionales	299	5.909.662.531
	Técnicos	263	2.684.715.035
	Asistenciales	0	0
	TOTAL		8.594.377.566
2014	Servicios Profesionales	380	4.919.796.324
	Técnicos	369	2.598.051.950
	Asistenciales	3	58.403.750
	TOTAL		7.576.252.024
2015	Servicios Profesionales	272	6.982.963.809
	Técnicos	185	2.853.120.778
	Asistenciales	1	10.543.752
	TOTAL		9.846.628.339

Fuente: Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Secretaría General. Respuesta Derecho de Petición. Rad. 4673 del 13/05/2016

Como puede observarse, el ente territorial en el último cuatrienio, en promedio vinculó a 264 profesionales a través de esta modalidad de contratación, lo que al contrastarlo con las cifras del personal formalmente vinculado a la planta global de cargos nos indica que la relación es de 3 contratistas por cada empleado de planta. Para el caso de los técnicos, la entidad contrató en promedio a 269 técnicos para poder prestar los servicios a su cargo lo que representa una relación muy similar a la anterior.

En este aspecto, más allá de los cuantiosos recursos que se destinan para la vinculación de este personal, debe tenerse en cuenta que esta forma de vinculación, y la proporción en que se está dando en el ente territorial, a mediano y largo plazo resultan inconvenientes en la medida en que la continuidad, celeridad, eficiencia y eficacia de los procesos de los que hacen parte este personal *-en muchos casos, están a cargo de ellos-*,

se ve afectada por factores de diversa índole (*presupuestal, político, etc.*), aunado a que se genera una pérdida de la memoria institucional, de la creación y gestión del conocimiento por este personal adquirido durante el tiempo de vinculación al ente territorial.

Pese a esta estructura administrativa y organizacional en la que se identifican y definen claramente las áreas de dirección, de apoyo y misionales con sus respectivas funciones, de la existencia de una planta global y flexible de funcionarios y de la vinculación de personal externo *-léase contratistas-*, en el más reciente diagnóstico que sobre el particular se realizara en el Plan de Desarrollo “*Los que soñamos somos más*” 2016 – 2020 se señala que:

persiste un déficit de personal en áreas clave; dado que la Gobernación Departamental pasó de tener una planta conformada por más de mil (1.000) empleados en 1999 a una planta global y flexible de 320 funcionarios de la planta central en la actualidad. *De esta manera, resulta bastante difícil cumplir con las funciones y nuevas competencias asignadas a las entidades territoriales con la creciente descentralización del estado*, por lo cual, se debe seguir proyectando una modernización organizacional y administrativa de la Gobernación, encaminada a la vinculación del talento humano idóneo y suficiente acorde a las necesidades actuales de la administración.

Un indicador que se estima pertinente para evaluar la eficiencia administrativa de la entidad es la ejecución de su presupuesto. A continuación, se analiza el comportamiento de la ejecución presupuestal en el último cuatrienio:

Tabla 11. Ejecución presupuestal 2012

EJECUCION PRESUPUESTO GASTOS 2012				
INICIAL	DEFINITIVA	COMPROMISOS	OBLIGACIONES	POR CERTIFICAR
\$ 114.478.154.495,00	\$ 235.966.101.679,62	\$ 136.043.795.298,53	\$ 131.462.447.139,13	\$ 99.970.754.105,09

Se observa que para la vigencia 2012, la entidad tuvo presupuesto final o definitivo

de \$235'966.101.679,62, de los cuales comprometió, valga decir ejecutó, \$136'043.795.298.53; es decir, que del 100% del presupuesto que tuvo disponible para ejecutar en esta vigencia, ejecutó el 57.65%.

Tabla 12. Ejecución presupuestal 2013

EJECUCION PRESUPUESTO GASTOS 2013				
INICIAL	DEFINITIVA	COMPROMISOS	OBLIGACIONES	POR CERTIFICAR
\$ 208.736.922.363,00	\$ 369.995.140.944,73	\$ 269.662.511.379,32	\$ 201.642.785.806,40	\$ 100.332.629.565,41

En la vigencia 2013, la entidad tuvo presupuesto final o definitivo de \$369.995.140.944.73 de los cuales ejecutó \$269'662.511.379.32; es decir, que del 100% del presupuesto que tuvo disponible para ejecutar en esta vigencia, ejecutó el 72.88%.

Tabla 13. Ejecución presupuestal 2014

EJECUCION PRESUPUESTO GASTOS 2014				
INICIAL	DEFINITIVA	COMPROMISOS	OBLIGACIONES	POR CERTIFICAR
\$ 240.012.969.279,00	\$ 311.304.379.031,78	\$ 213.049.620.332,10	\$ 149.507.930.504,63	\$ 98.235.382.239,68

Para esta vigencia, la entidad tuvo presupuesto final o definitivo de \$311.304.379.031.78 de los cuales ejecutó \$213.049.620.332.10; es decir, que del 100% del presupuesto que tuvo disponible para ejecutar en esta vigencia, ejecutó el 68.43%.

Tabla 14. Ejecución presupuestal 2015

EJECUCION PRESUPUESTO GASTOS 2015				
INICIAL	DEFINITIVA	COMPROMISOS	OBLIGACIONES	POR CERTIFICAR
\$ 284.930.660.810,00	\$ 395.057.753.422,94	\$ 305.792.408.764,49	\$ 257.442.688.347,54	\$ 74.189.605.076,58

Para 2015, la entidad tuvo presupuesto final o definitivo de \$395.057.753.422.94 de los cuales ejecutó \$305.792.408.764.49; es decir, que del 100% del presupuesto que tuvo disponible para ejecutar en esta vigencia, ejecutó el 77.40%.

Lo anterior deviene en relevante en la medida en que es a través de la ejecución del presupuesto público tanto de ingresos como de gastos que se puede cumplir con los programas de gobierno vertidos luego técnicamente en los planes de desarrollo. El presupuesto es un instrumento protagonista en la tarea de impulsar y propiciar la satisfacción de necesidades básicas de la población y el desarrollo de los territorios. De

modo que su correcta, adecuada, eficiente y eficaz ejecución depende en buena medida de la capacidad de administración y gestión del ente territorial. De allí que, iterando, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), ha evidenciado que “la transferencia de poder y de recursos a las entidades territoriales sin asistencia técnica, *fomento de la capacidad* y buen desempeño de procesos de monitoreo y evaluación, *puede llevar a que el gasto público territorial sea ineficiente y puede conducir a mala gestión*”.¹⁸

8.1.3 Conclusiones sobre la evolución de la estructura administrativa

En desarrollo de este objetivo se identificó y describió la estructura administrativa y organizacional de la Gobernación del Departamento Archipiélago teniendo en cuenta tres extremos temporales que se estimaron determinantes. El primero de ellos, el año de 1991 año en el que la Constitución Política de la república erige a la categoría de Departamento al Archipiélago que en otrora fue intendencia especial, cambio que significó la entrada en vigencia de un nuevo régimen político y administrativo, a partir del cual se definió con el Decreto 314 de 1992 la estructura organizacional y administrativa del nuevo ente territorial, análisis en el que se dejó de presente las implicaciones sociales, económicas y culturales de la gestión pública territorial.

El segundo momento se fijó entre los años 1999-2000, fechas en las que por la situación fiscal del Departamento del departamento este se vio abocado a ingresar al programa de saneamiento fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el marco de la Ley 550 de 1999, dando lugar a la reestructuración administrativa de la entidad que para entonces contaba con una planta de personal de más de 1.100 empleados, siendo calificada como “sobredimensionada”. A partir de este momento y hasta su más reciente reestructuración, la entidad pasó a tener una planta de personal de 264 funcionarios caracterizada por ser global y flexible.

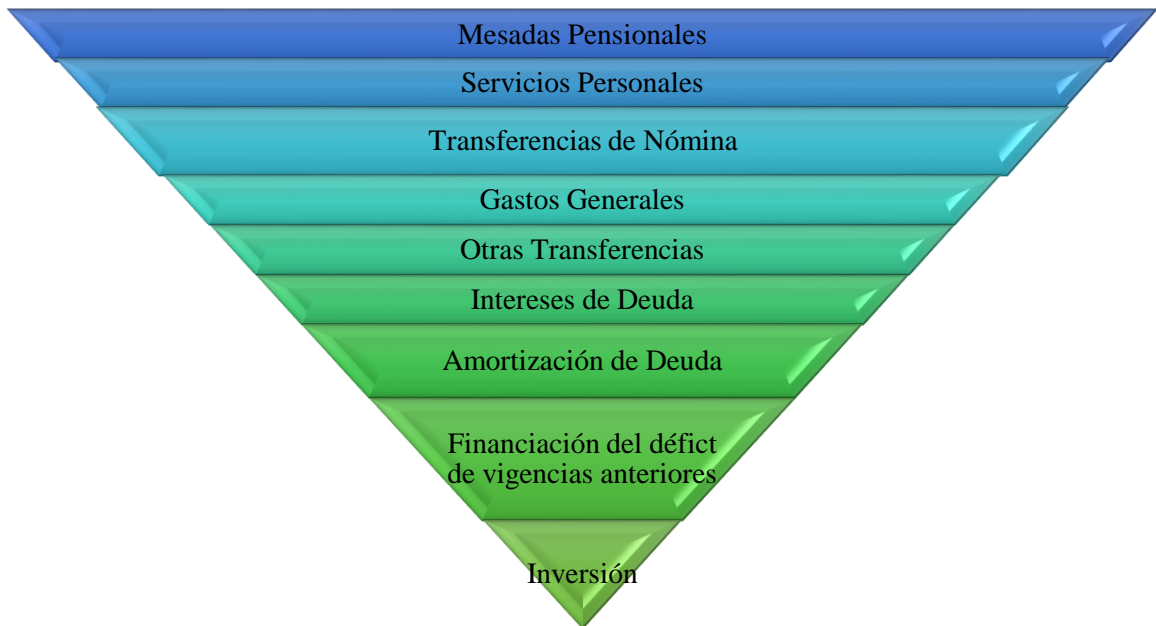
¹⁸ Versión Preliminar del Review Territorial realizado por la OECD para el Gobierno Colombiano. Julio de 2013.

Doce años más tarde (2012), tercer momento analizado, la entidad territorial es sometida a una nueva reorganización orgánica y administrativa contenida en el Decreto 227 de 2012 en la que aparecen nuevas dependencias, y se evidencia una estructura funcional de corte piramidal.

A partir de estos tres momentos se puede entonces identificar, que el primero de ellos se enmarca dentro del concepto de la racionalidad burocrática que como se señaló, definió históricamente la administración pública. Si bien es cierto que la burocracia es determinada como una forma de organización humana que se basa en la racionalidad, en la adecuación de los medios a los objetivos pretendidos con el fin de garantizar la máxima eficiencia en la búsqueda de esos objetivos; también lo es que, como lo notó Webber, que este tipo de estructuras y, más aun, las del sector público, está sometida a fuerzas externas que impiden o dificultan el normal desempeño de la organización. Factores como las presiones de origen político motivadas en muchas de las veces por intereses individuales o partidistas alejados del mérito, de la necesidad y pertinencia para proveer un determinado cargo, terminan por minar y desnaturalizar los esfuerzos por lograr el cumplimiento de los fines de una organización. De allí que, en la Nueva Gestión Pública, como lo señalaba Chica, se toma distancia de esta racionalidad burocrática para dar paso a la racionalidad administrativa que se sustenta en los planteamientos de Drucker desde un enfoque de lo privado.

Nótese que en el segundo momento analizado (1999-2000) muy a pesar de que la decisión de reestructurar la entidad territorial obedeció a circunstancias de tipo fiscal que obligaron a ello, se acuerdo al criterio de la racionalidad administrativa en la medida en que justamente la situación fiscal del Departamento obligaba a que se hiciera una correcta, eficiente y eficaz utilización de los recursos humanos, físicos y económicos disponibles con un objetivo claro en el marco del acuerdo de reestructuración de pasivos, que no era otro distinto al de sanear las finanzas del departamento, lo cual a la postre se logró en el año 2013.

Y ello era así, por cuanto que como lo muestra la siguiente gráfica, durante el periodo en que el ente territorial estuvo sometido al acuerdo de restructuración, la prioridad del gasto público estaba determinada en el siguiente orden al tenor de lo dispuesto en el artículo 58 núm. 7° de la Ley 550 de 1999:



Gráfica 15. Orden de prioridad del gasto público

Fuente: Elaboración Propia.

Obsérvese que en el último orden prioridad del gasto se encuentra la inversión. Lo que se tradujo en que por más de una década en la Gobernación del Departamento Archipiélago, en cumplimiento del acuerdo suscrito, quedó relegada la inversión social en todos los renglones (*saneamiento básico, infraestructura, deporte, salud, educación, infraestructura, etc.*), de allí que los diferentes diagnósticos que se han puesto de presente dan cuenta del descontento generalizado de la comunidad ante la falta de soluciones para sus necesidades básicas.

A partir de este análisis, es dable entonces afirmar, que en gran medida la restructuración de finales de la década de los años 90, a la que se aplicaron criterios de la racionalidad administrativa, logró el objetivo propuesto en razón a que el ente territorial

saneó sus finanzas y superó la crisis fiscal que la agobiaba; no obstante lo cual, se limitó drásticamente la capacidad administrativa del ente territorial para el cumplimiento de sus fines esenciales y misionales.

Ya en el tercer momento (2012) se vislumbra en la concepción e implementación de la nueva estructura del ente territorial la combinación de los conceptos de racionalidad administrativa y la racionalidad burocrática. Ello se evidencia en la exposición de motivos de la Ordenanza No. 003 del año 2012a través de la cual se le otorgaron facultades al ejecutivo para tal fin. En ese sentido, la entidad señaló:

En particular, se trata de abordar la modernización de la administración departamental previa culminación de un estudio técnico elaborado por un grupo multidisciplinario conformado al interior de la gobernación, siguiendo las pautas y técnicas recomendadas por el Departamento Administrativo de la Función Pública –DAFP-, la Escuela Superior de la Administración Pública –ESAP- y la Alta Consejería Presidencial para el buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa. Dicha modernización tendrá como meta lograr un cumplimiento efectivo de las competencias departamentales y municipales a cargo del ente territorial, *buscando una mayor satisfacción ciudadana.*”

En efecto, cuando la entidad señala que el proceso de reestructuración estará precedido de un estudio técnico, es palmario que lo planteado está orientado al mejoramiento de los mecanismos, procesos y procedimientos internos de la entidad; supone el desarrollo de un proceso transparente, equitativo, controlable y medible, todo, con el fin de beneficiar a una ciudadanía ávida porque sus demandas por bienes y servicios sean satisfechas. Sin duda alguna, este planteamiento evidencia que el ente territorial apunta a un modelo de gestión para resultados en cumplimiento de las directrices y políticas definidas para el sector.

8.2 Análisis comparativo de los resultados de evaluación de gestión pública bajo la metodología del DNP

El Departamento Administrativo de Planeación Nacional, anualmente realiza la evaluación de desempeño integral de los entes territoriales del País. De acuerdo con la entidad, la metodología de medición y análisis del desempeño integral, permite a los niveles nacional, departamental y municipal evaluar la gestión pública de los municipios, la toma de decisiones de política pública y de asignación de recursos *con base en los resultados* y la problemática local.

A través de la metodología adoptada, el DNP evalúa la gestión en cuatro componentes integrados: i) eficacia, ii) eficiencia, iii) cumplimiento de requisitos legales, y iv) gestión, como se detalla en la siguiente gráfica:



Gráfica 16. Componentes del Desempeño Integral Municipal

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP).

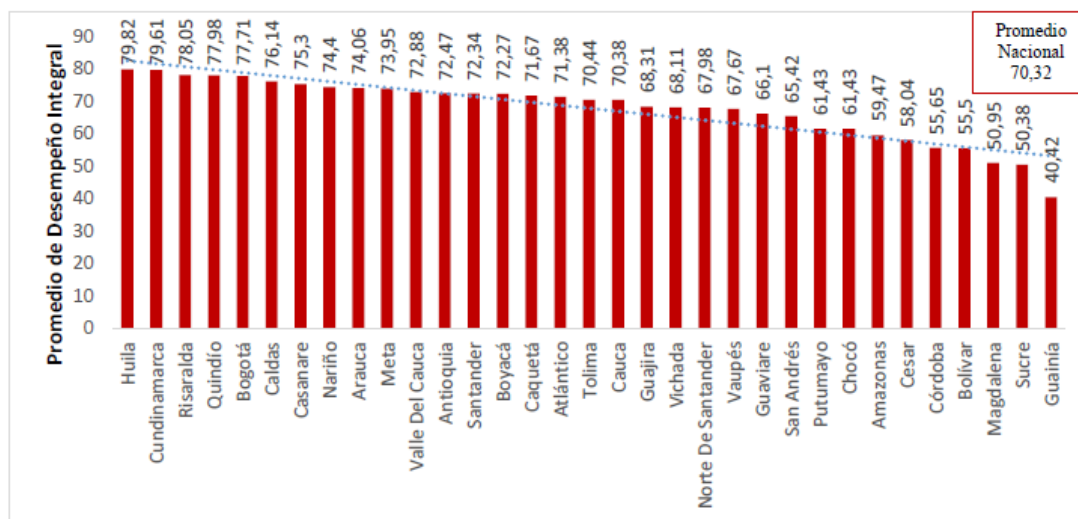
Para el desarrollo del presente trabajo se emplearán los resultados de la evaluación integral y los resultados de los indicadores de gestión, eficacia, eficiencia y requisitos legales correspondiente a la vigencia del año 2014 –última evaluación- y, partir de estos,

y especialmente el indicador de capacidad administrativa, se hará la selección del ente territorial ejemplo para la el ejercicio comparativo.

8.2.1 Resultado Desempeño Integral

De acuerdo con el DNP, “La evaluación del desempeño integral tiene por objeto evaluar, valga la redundancia, el desempeño de la gestión de las entidades territoriales en sus competencias fundamentales, basado en: **los resultados obtenidos** en los compromisos adquiridos por estas entidades en los planes de desarrollo, el marco del proceso de descentralización de competencias y recursos, así como, el cumplimiento del ordenamiento jurídico que lo fundamenta.” (Departamento Nacional de Planeación, 2015)

A continuación se presenta el resultado de la evaluación de este indicador:



Gráfica 17. Indicador de Desempeño Integral

Fuente: DNP-DDTS

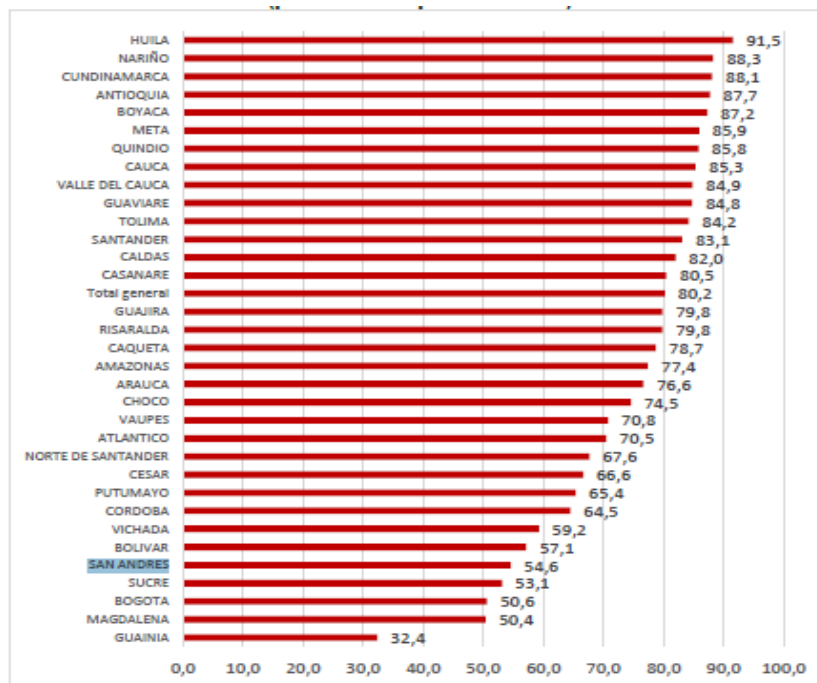
Como puede observarse, San Andrés se ubica en los últimos lugares de este indicador con un porcentaje inferior (65,42%) a la media nacional (70,32%), lo que evidencia un nivel medio en la consecución de los resultados de los objetivos y compromisos adquiridos en el Plan de Desarrollo.

8.2.2 Indicador de capacidad Administrativa

Este indicador, resalta el DNP,

es la dimensión de capacidad administrativa que mide la disponibilidad de recursos humanos, tecnológicos, acciones, métodos, procedimientos y mecanismos de prevención, control y evaluación para el mejoramiento de la gestión. El índice está conformado por la estabilidad del personal directivo, es decir de alcaldes y funcionarios de libre nombramiento y remoción; la profesionalización de la planta, que mide la proporción de funcionarios de la administración municipal que ocupan cargos de nivel directivo, asesor y profesional y tienen formación profesional; la disponibilidad de computador por funcionario, es decir, proporción de funcionarios de la administración que cuentan con computador para el ejercicio de sus labores; la automatización de procesos, que revela si la entidad territorial está usando programas informáticos o aplicativos, diferentes de Excel, que agilicen el desarrollo y toma de decisiones en los procesos que se llevan a cabo en la administración. (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

A continuación se presenta el resultado de la evaluación de este indicador para la vigencia 2014:



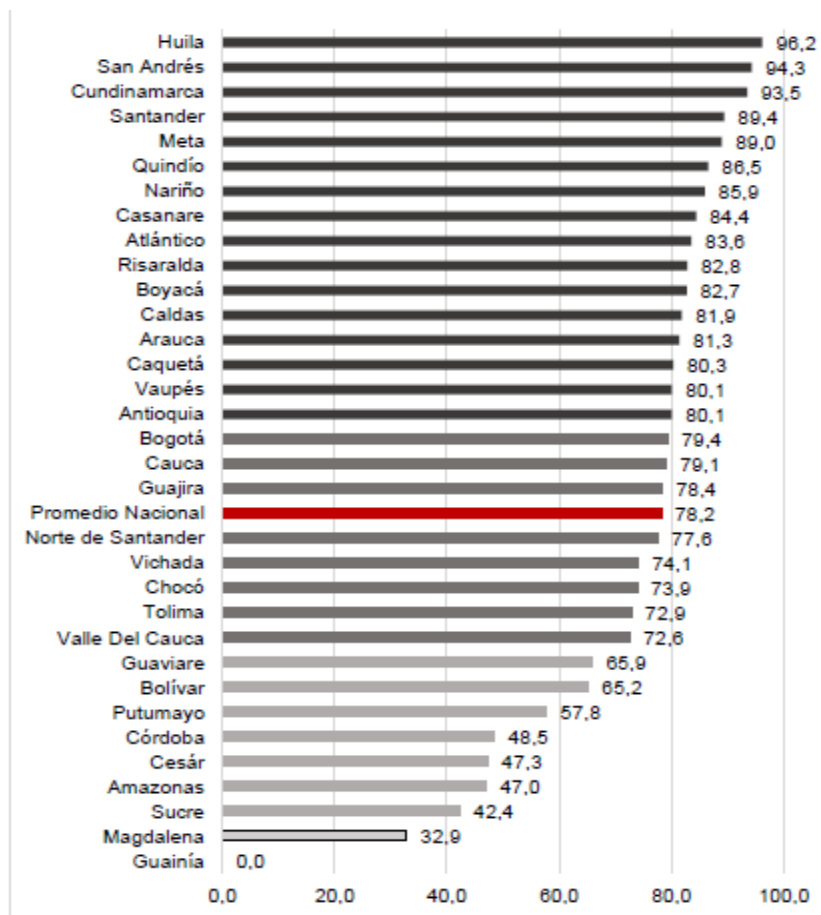
Gráfica 18. Indicador Capacidad Administrativa

Fuente: DNP-DDTS

En este indicador, que es derrotero para el presente trabajo, se observa que San Andrés nuevamente se ubica en los últimos lugares de desempeño, lo que sirve de evidencia de la debilidad administrativa del ente territorial para lograr el cumplimiento de los objetivos trazados.

8.2.3 Indicador de Eficacia

El índice de eficacia se calcula por ponderación de las metas de producto sobre la base del total de los recursos ejecutados en cada uno de los sectores de inversión.



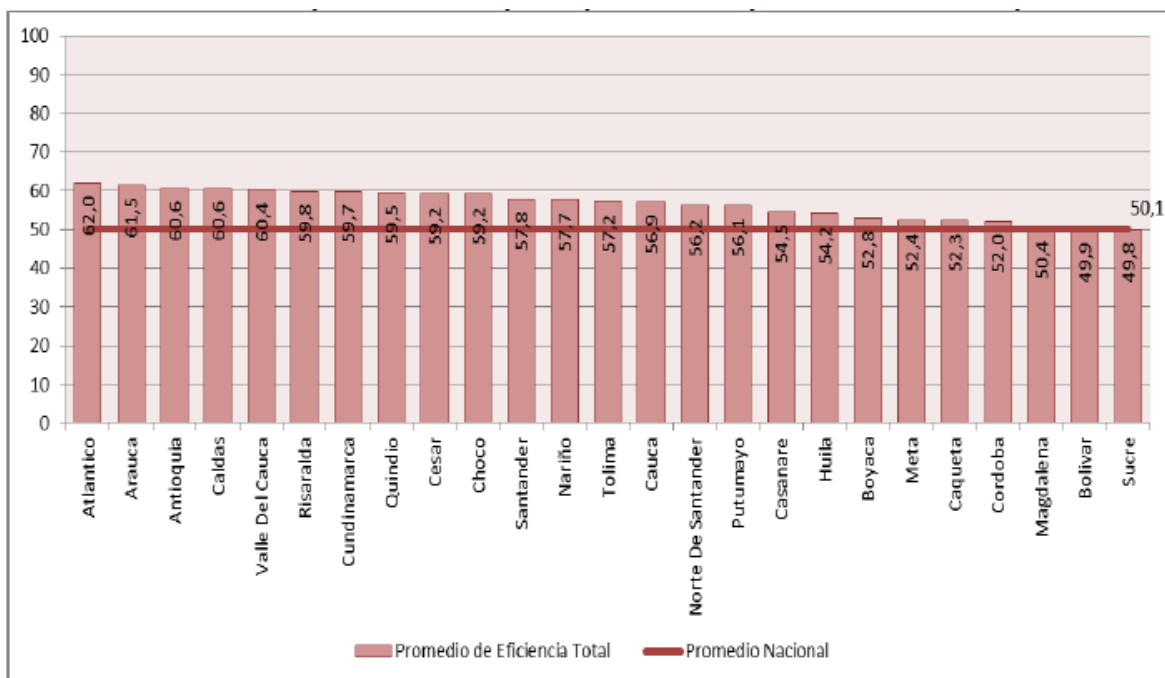
Gráfica 19. Indicador de Eficacia

Fuente: DNP-DDTS

Sorprende y llama la atención el lugar en el que se ubica San Andrés en este indicador si se tienen en cuenta los resultados de los anteriores indicadores, más aún si se tiene en cuenta que de acuerdo con la tabla 13, ejecución presupuestal 2014, se tiene que del **100%** del presupuesto disponible el ente territorial efectivamente ejecutó el **68.43%**.

8.2.4 Indicador de Eficiencia

En este indicador se miden la relación entre los resultados obtenidos y los insumos utilizados para llegar a un producto. San Andrés, no reportó información al respecto.

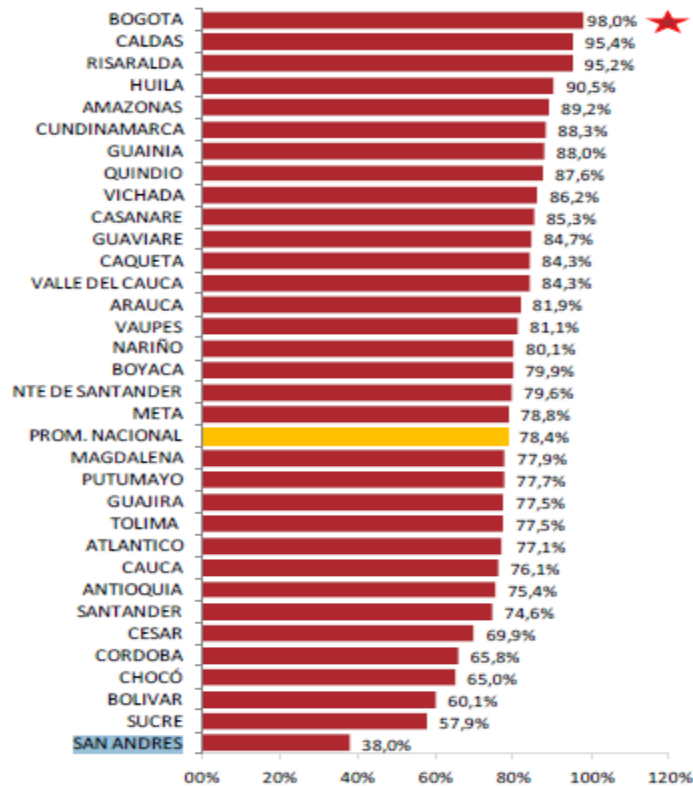


Gráfica 20. Indicador de Eficiencia

Fuente: DNP-DDTS

8.2.5 Indicador cumplimiento requisitos legales

Este indicador mide específicamente la efectiva incorporación y ejecución de los recursos del SGP en el ente territorial (Departamento Nacional de Planeación, 2014).



Gráfica 21. Cumplimiento requisitos legales

Fuente: DNP-DDTS

En este indicador se evidencia que San Andrés se ubica en el último lugar a nivel nacional, circunstancia que preocupa en la medida en que los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) están destinados de manera específica a atender las necesidades de la población en materia de saneamiento básico, educación y salud.

Se han presentado los resultados de la última medición integral disponible realizada por el Departamento Nacional de planeación, lo que ha permitido evidenciar la situación en particular del ente territorial del Archipiélago en relación con las demás entidades a nivel nacional y, el bajo desempeño de esta en cuatro de los cinco indicadores evaluados.

Tomando como insumo los resultados de la evaluación, se efectuará la selección del ente territorial para el ejercicio de comparación.

Para el desarrollo del presente trabajo se ha determinado y priorizado analizar en detalle el indicador de *capacidad administrativa*, tomando en consideración que uno de los elementos que se tiene en cuenta en este indicador es la estructura administrativa y organizacional de la entidad, como se evidencia del análisis del modelo de la gestión para resultados adoptado por el DNP (ver Gráfica 5) constituyéndose este en el punto partida y la base sobre la cual se logra desarrollar y ejecutar la cadena de valor de este modelo de gestión.

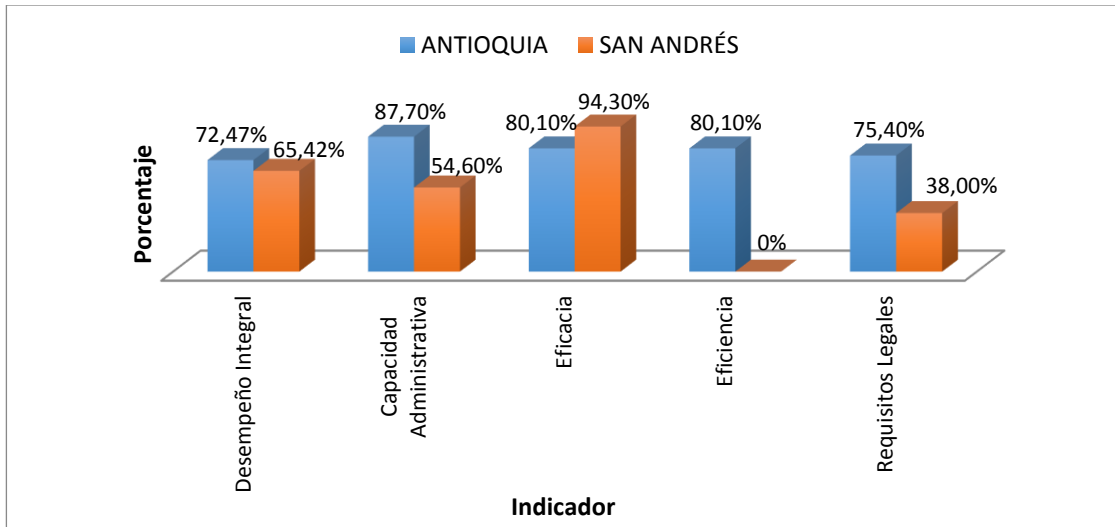
De esta manera, al analizar el resultado anteriormente presentado de la medición de este indicador, se tiene que mientras San Andrés ocupa los últimos lugares de desempeño con el 54,6%, Departamentos como Huila (91,5%), Nariño (88,3%), Cundinamarca (88,1%), Antioquia (87,7%) y Boyacá (87,2%) ocupan los primeros lugares.

Dada la disponibilidad y acceso a la información requerida para el desarrollo del trabajo, se ha optado por realizar la tarea de comparación con el Departamento de Antioquia que con excepción del indicador de eficacia, en todos los demás obtuvo mejores resultados que San Andrés Isla. Se observa la información limitándola a estas dos entidades territoriales:

Tabla 15. Comparativo desempeño por entidades territoriales

INDICADOR	ANTIOQUIA	SAN ANDRÉS
Desempeño Integral	72,47%	65,42%
Capacidad Administrativa	87,7%	54,6%
Eficacia	80,1%	94,3%
Eficiencia	60,6%	0%
Requisitos Legales	75,4%	38,0%

Fuente: Elaboración propia.



Gráfica 22. Comparativo desempeño por entidades territoriales

Fuente: Elaboración propia.

8.2.6 El ejercicio de comparación

El "*Benchmarking*" adoptado como técnica metodológica para el desarrollo del trabajo, consiste en conocer como lo hacen los mejores del sector y con base en este análisis proponer mejoras que es la apuesta de este trabajo. Para este ejercicio, se ha recopilado la información y documentación disponible de ambas entidades en lo que a su estructura administrativa y organizacional respecta.

Siguiendo las pautas metodológicas del *Benchmarking* se seleccionó la Gobernación de Antioquia, como entidad pública modelo y líder del sector que sirve como información de contraste para establecer diferencias y similitudes que a su vez dan cuenta de las fortalezas y debilidades que presenta la Gobernación de San Andrés.

Así, se encontró que la Estructura Administrativa y Organizacional de la Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, está contenida en el Decreto 227 del 29 de agosto de 2012, el cual está estructurado en 22 Capítulos y 33 artículos.

Por su parte, la Gobernación de Antioquía está contenida en el Decreto número 1983 del 10 de octubre de 2001 “Por medio del cual se determina la nueva estructura orgánica de la Administración Departamental del orden central, se definen las unidades administrativas que conformados organismos, la planta de cargos globalizada, y se asigna a cada organismo de la Administración Departamental, su respectiva planta de cargos.” y comprende 6 capítulos y 61 artículos.

En el siguiente cuadro se presenta el comparativo de ambas estructuras estableciéndose diferencias y similitudes:

Tabla 16. Comparativo Gobernación de Antioquia - Gobernación del Departamento Archipiélago

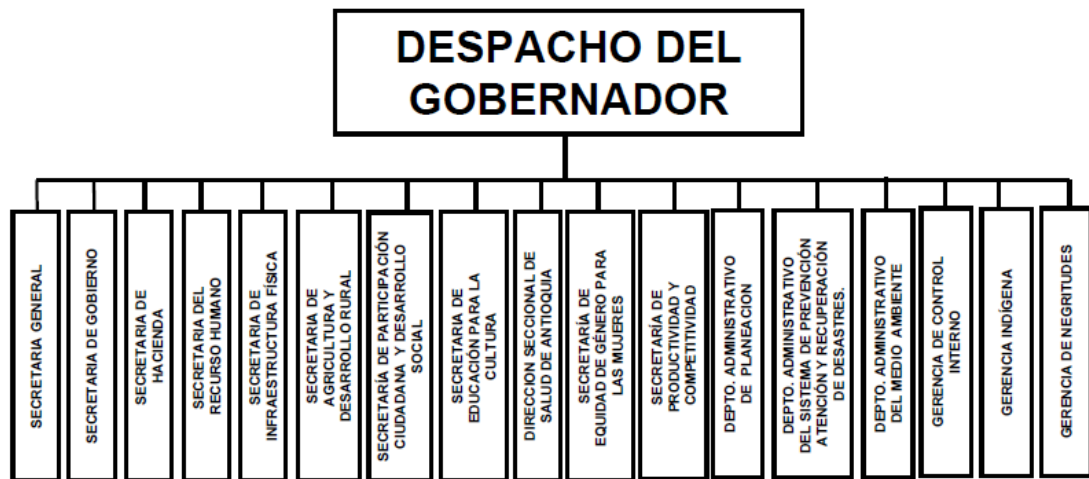
CRITERIOS	INDICADOR	ANTIOQUIA DECRETO No. 1983 DE 2001	SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA DECRETO No. 227 DE 2012
ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN DEPARTAMENTAL	VISIÓN	Se evidencia desde la conformación de su estructura, una orientación a la planeación estratégica reflejada en la declaración de su visión, misión, principios y valores.	No se evidencian en el acto administrativo
	MISIÓN		
	PRINCIPIOS		
	VALORES CORPORATIVOS		
ESTRUCTURA ORGÁNICA	DEPENDENCIAS	Está conformada por el Despacho del Gobernador, Secretarías, Departamentos Administrativos y Gerencias	Está conformada por el Despacho del Gobernador, el Sistema de Gestión Departamental, las Secretarías de Despacho y Las oficinas.
TIPO DE ESTRUCTURA	ORGANIGRAMA	El organigrama se presenta en el mismo acto administrativo. Se evidencia una estructura funcional, plana y sencilla que en principio se muestra poco jerarquizada.	No está contenido en el acto administrativo
DIVISIÓN POR NIVELES JERÁRQUICOS	NIVELES DE DIRECCIÓN	Se determina 2 Niveles de Dirección. En el 1o de ellos están: el Despacho del Gobernador, Despacho del Secretario, Despacho del Director de Departamento Administrativo y Despacho del Gerente, según el caso. En el 2o nivel están las Direcciones Técnicas y Direcciones según sea el caso.	No se determinan expresamente los niveles de dirección.
PROCESOS MISIONALES	PROCESOS DEFINIDOS	Se observa que para cada una de las dependencias que hacen parte de los 2 niveles de dirección, se definen los procesos a su cargo.	No se definen los procesos de cada dependencia.
DELIMITACIÓN DE FUNCIONES	FUNCIONES DEFINIDAS	Están expresamente definidas en el acto administrativo	Están expresamente definidas en el acto administrativo
CONTROL, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	INDICADORES DE GESTIÓN	Se definen en detalle indicadores de gestión para cada uno de los procesos	No se determinan en el acto administrativo

Fuente: Elaboración propia a partir de los Decretos Nos. 1983 de 2001 –Gobernación de Antioquía y 227 de 2012 – Gobernación de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Se observa que a diferencia de lo establecido en la Gobernación del Departamento Archipiélago, la Gobernación de Antioquía fija desde la misma estructura su misión, visión, principios y valores corporativos que han de observarse en el cumplimiento de las funciones asignadas a cada área de la entidad. Para el caso del Departamento Archipiélago en el Decreto se evidencia que no contempla estos aspectos que se estiman relevantes en ejercicio de la función pública dados los principios constitucionales en que están inspirados.

En cuanto a su estructura orgánica, vemos como ambas entidades cuentan con una estructura organizacional que se define como funcional, construida por dependencias que desempeñan un rol en la estructura y el funcionamiento de la entidad.

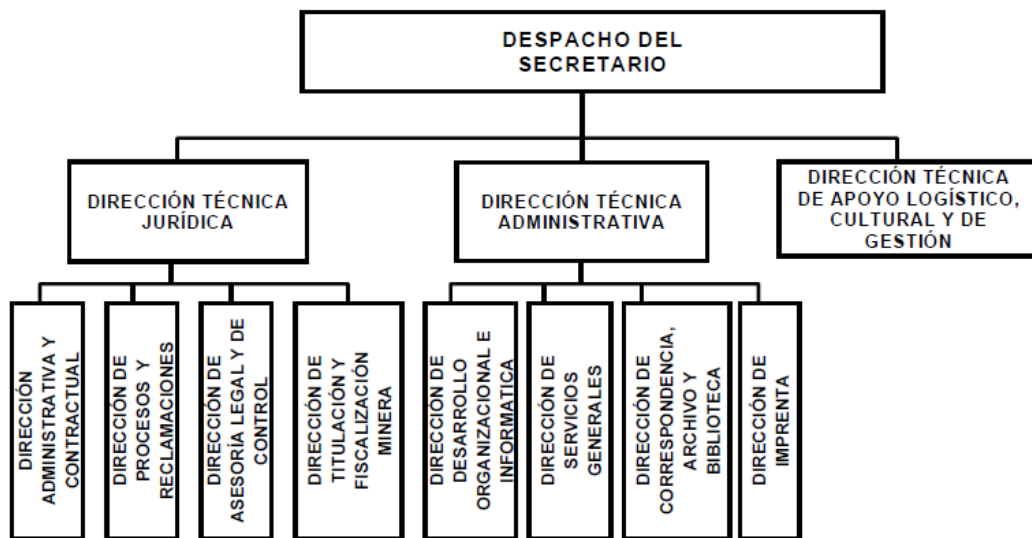
En la gráfica 14 se presentó el organigrama establecido para la Gobernación del Departamento Archipiélago, la siguiente grafica corresponde a la definida para la Gobernación de Antioquia que permite identificar una estructura plana, poco jerarquizada en su configuración macro y con un nivel de decisión vertical entre el Gobernador y las Secretarías, pero horizontal entre ellas:



Gráfica 23. Organigrama de la Gobernación de Antioquía

Fuente: Decreto 1983 del 10 de octubre de 2001 – Gobernación de Antioquia.-

No obstante, descendiendo en la conformación de cada una de las secretarías, departamentos administrativos y gerencias que conforman la estructura de la Gobernación de Antioquia, se observa que se acentúa las características de una estructura funcional que propende por la especialización de los procesos asignados, pero que a su vez, establece nuevas jerarquías internas de acuerdo con cada uno de los niveles de dirección. La siguiente gráfica ilustra mejor:



Gráfica 24. Estructura Orgánica de un Despacho

Fuente: Decreto 1983 del 10 de octubre de 2001 – Gobernación de Antioquia.-

En contraste, la Gobernación del Departamento Archipiélago no evidencia en el acto administrativo este nivel de detalle en su estructura; sin embargo, de manera general contempla la posibilidad de que el Gobernador pueda crear “Grupos Internos de Trabajo” para el cumplimiento de funciones, competencias y actividades designándolos en los respectivos niveles administrativos (Art. 7°).

Otro aspecto fundamental que se ha hecho notar, es la no definición de los procesos a cargo de cada dependencia en el acto administrativo bajo análisis de la Gobernación del Departamento Archipiélago; contrario a ello, la Gobernación de Antioquia sí define, desde

el mismo acto de conformación de la estructura, los procesos que estarán a cargo de cada área o dependencia, y va más allá al definir los indicadores de gestión con base en los cuales se medirá el desarrollo de estos procesos y el cumplimiento de las metas trazadas.

De esta manera, se plantea que la Gobernación de Antioquia cuenta con una estructura administrativa y organizacional que le permite el desarrollo de los procesos que están previamente asignados a las áreas a las que funcionalmente les han asignado los mismos dada su especialidad en cada uno de los temas; procesos que son medibles a partir de indicadores que han sido definidos y que permiten evaluar el cumplimiento de las funciones de cada área o dependencia de la entidad.

Concebida de esta manera, esta estructura que si bien se muestra más robusta frente a la de la Gobernación del Departamento Archipiélago, facilita que la entidad pueda proponer, construir, formular, desarrollar, ejecutar, controlar y evaluar políticas públicas orientadas a la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía con un alto nivel de especialización en cada área, facilitando de esta manera la consecución de los resultados esperados y la materialización del fin de último de modelo de gestión pública para resultado: “la creación de valor público”.

8.3 Lineamientos para implementar una nueva estructura administrativa orientada a crear valor público en el ente territorial

Más allá de pretender mejorar los puestos en los que se ubica el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en la evaluación de desempeño integral que realiza todos los años el Departamento Nacional de Planeación, reconociendo las limitaciones que ha debido afrontar el ente territorial para implementar un proceso de mejoramiento y fortalecimiento de su capacidad administrativa y, más aún, destacando los esfuerzos que se han realizado en procura de materializar esa intención y que evidencian la adopción del modelo de una gestión pública orientada a los resultados.

La intención es generar un insumo que contribuya en ese propósito para de esta manera, reforzar las bases y la estructura que permitan la consecución de los resultados

esperados de una forma mucho más eficiente, eficaz y de cara al ciudadano-cliente-usuario alrededor de quien y para quien, debe desarrollarse el que hacer de la gestión pública en el Departamento.

Para ello, proponemos mantener el modelo funcional de la estructura de la entidad, pero que esta, a su vez, determine al interior de esa misma estructura la posibilidad de generar para la Secretaría de Planeación Departamental el modelo de una estructura matricial dirigida a la gerencia por proyectos, con sistemas efectivos de información siendo esto pertinente dadas las importantes y cruciales funciones que en ese aspecto este Despacho desempeña al interior de la organización.

Adicional a lo anterior, se plantea la necesidad de crear nuevas dependencias al interior de la entidad de modo que se pueda establecer y elevar el nivel de especialización de cada una de ellas, de manera que exista pertinencia entre las funciones y procesos misionales y las que reglamentariamente o por razones de necesidad les sean asignadas.

Siguiendo la experiencia de Antioquia y las recomendaciones del DAFP y la ESAP, la nueva estructura debe formularse de la forma más plana, abierta y sencilla, en donde los niveles jerárquicos sean los estrictamente necesarios para facilitar la participación efectiva en la toma de decisiones, la armonía, coherencia y articulación entre las actividades que realicen cada una de las dependencias, permitiendo de esta manera, que tanto las decisiones, como la ejecución de los procesos fluyan sin obstáculos dentro de la organización; todo ello siempre orientado a la comunicación directa entre los usuarios y quienes toman las decisiones y, en últimas, a la satisfacción del ciudadano como lo propone la siguiente gráfica.

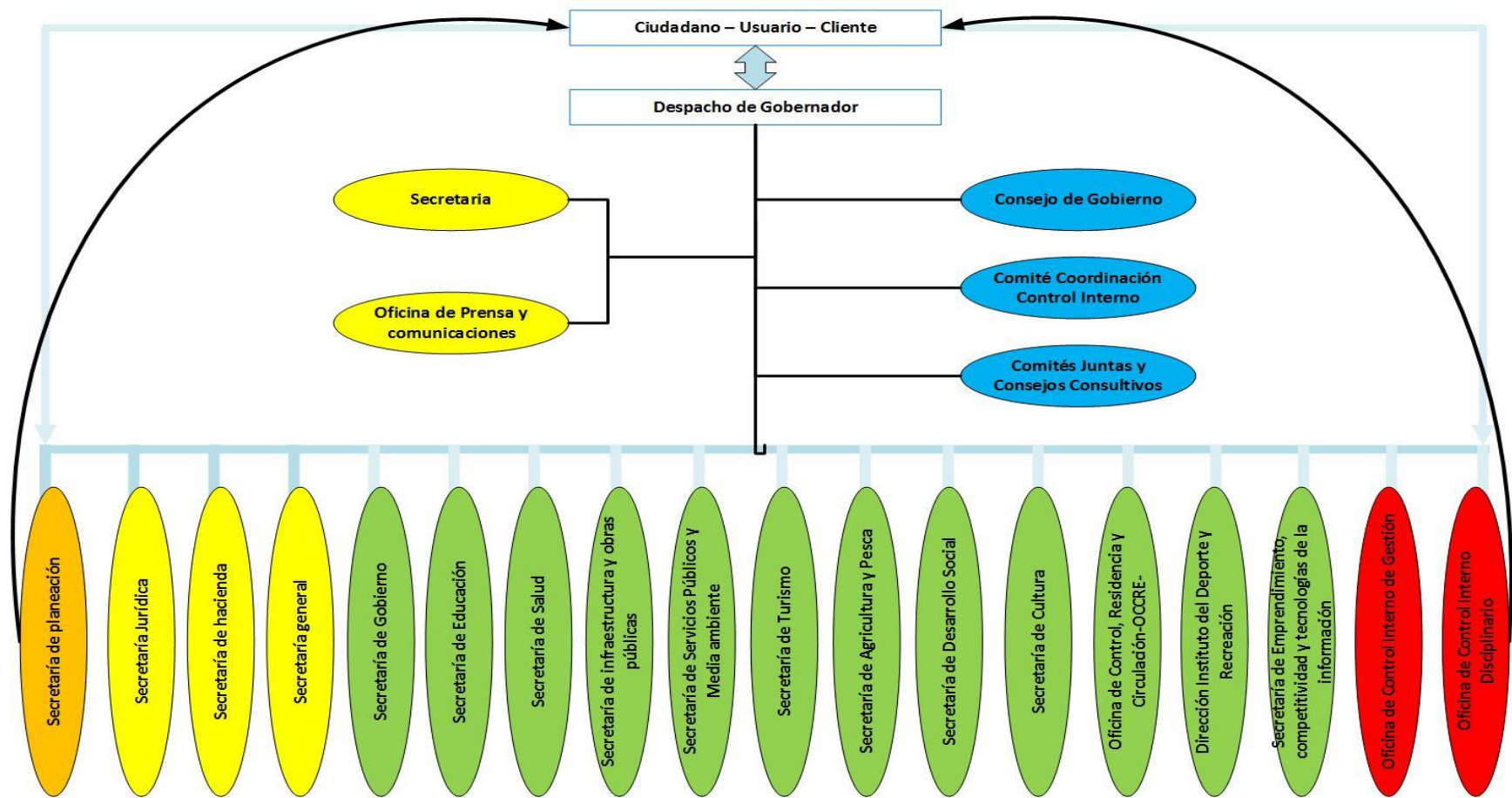


Gráfica 25. Estructura organizativa a partir del modelo de gestión para resultados

Fuente: Elaboración propia a partir del modelo de gestión para resultados y (Barzelay, 1998, p. 6).

Por ello, en el modelo de estructura organizacional que se propone se ubica al ciudadano en la cúspide de donde surgen la legitimidad del Estado, las necesidades e iniciativas, para que luego de los procesos administrativos correspondientes, se traduzcan en bienes y servicios que satisfagan esas necesidades.

La representación gráfica de la estructura propuesta es la siguiente:



Gráfica 26. Modelo Estructura Organizacional de la Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

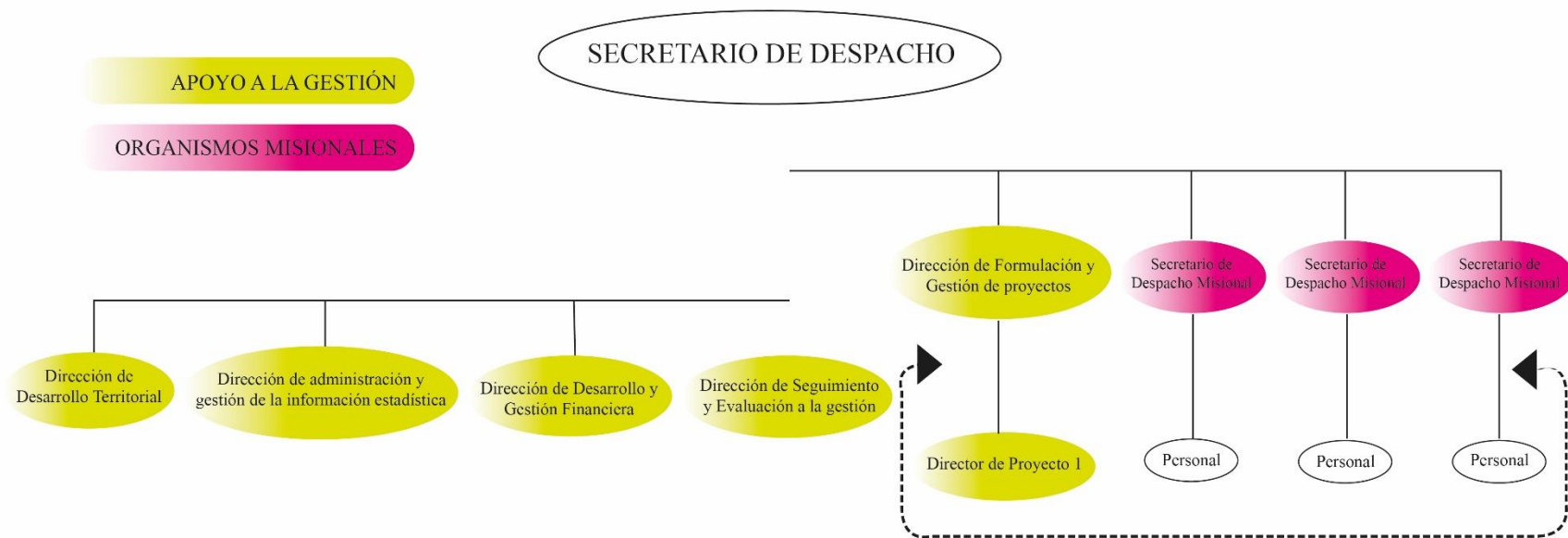
Fuente: Elaboración propia.

■ Sistemas de Gestión Departamental	■ Organismo de apoyo a la gestión	■ Organismos misionales o de gestión	■ Organismo de dirección	■ Organismos de control
---	---	---	--	--

Esta estructura muestra, además del Despacho del Gobernador, el Sistema de Gestión Departamental, una Secretaría u organismo de Dirección, las Secretarías u organismos de apoyo a la gestión, las Secretarías Misionales u organismos de gestión y los organismos de control interno; los cuales desempeñarían las funciones que están contenidas en el Decreto 227 de 2012.

Se destaca el rol fundamental de la Secretaría de Planeación Departamental como un órgano de dirección de la administración; de hecho, es el único que cumple esta trascendental función. En atención a ello, se propone que cuente con una estructura mixta; esto es, de una parte, una **estructura funcional** que se ocupe de las funciones misionales que en materia de ordenamiento territorial, de administración de información estadística y financiera, y las de seguimiento y evaluación de la gestión le están asignadas; y de otra, una **estructura matricial o por proyectos**, que lidere, gerencia y administre la gestión de los proyectos del ente territorial.

La representación gráfica de esta propuesta es la siguiente:



Gráfica 27. Modelo Estructura Organizacional Mixta. Secretaría de Planeación

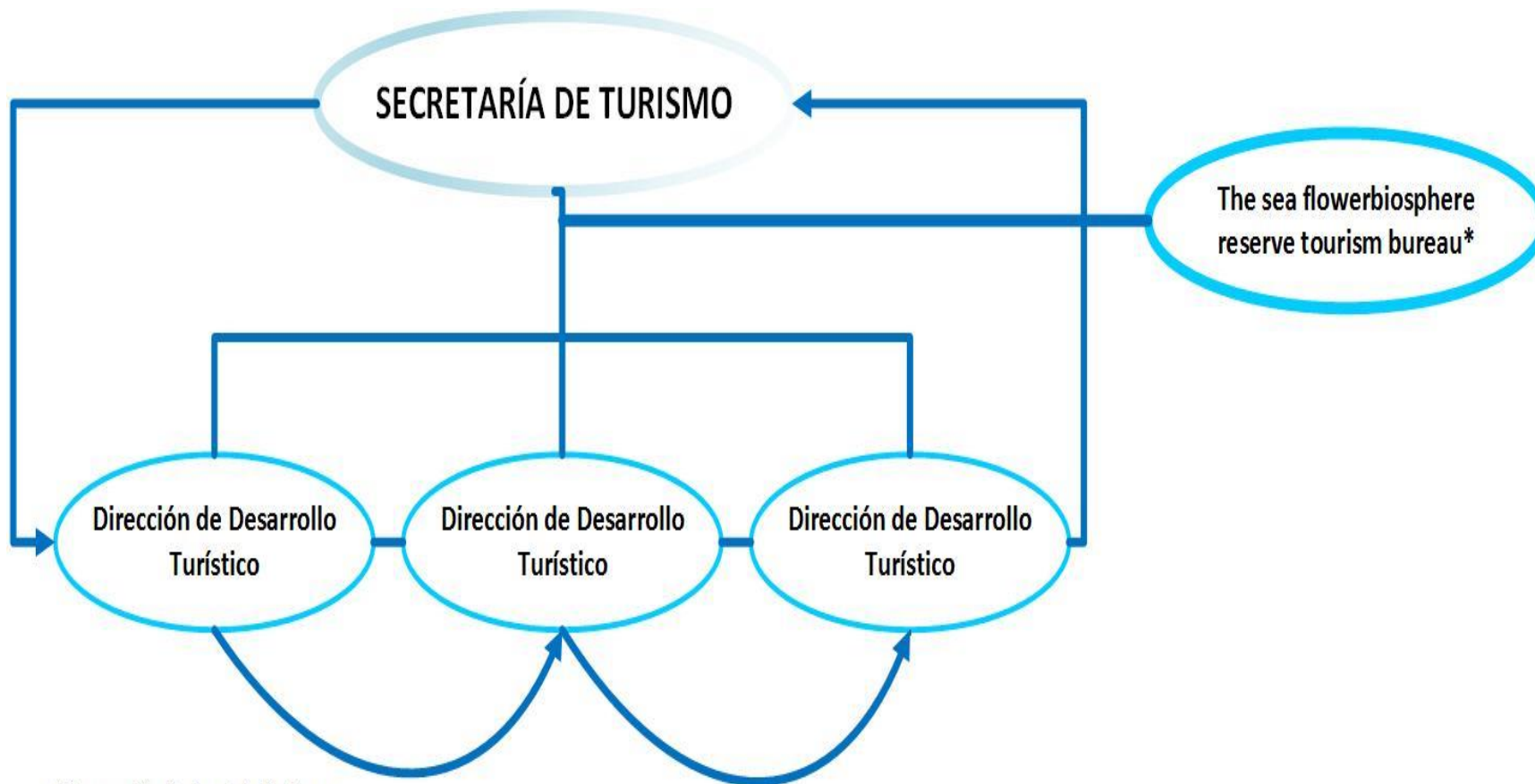
Fuente: Elaboración propia.

De esta manera, como lo sugieren la DAFP y la ESAP, se evidencia la participación de una o más unidades funcionales en el desarrollo de proyectos o en la generación de productos dentro de la misma estructura organizacional de la entidad lo que facilitará la utilización racional del personal de las diferentes áreas y en donde la coordinación se muestra lateral de modo que se facilita la participación de quienes tienen los conocimientos y del coordinador en el área específica a la cual se dirige el proyecto.

La apuesta de esta propuesta es que este espacio institucional sirva de plataforma y columna vertebral para el desarrollo de las capacidades para la gestión, formulación y administración de proyectos que como señalaba, es una gran debilidad del ente territorial, propiciando la creatividad del talento humano fomentando la gestión del conocimiento y generando la capacidad administrativa que requiere la entidad para el cumplimiento de sus objetivos.

Otro aspecto que resulta relevante destacar, es la propuesta de incluir dentro de la estructura la Secretaría de Competitividad y Tecnologías de la Información, lo cual encuentra asidero en lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley 1341 de 2009, a través de la cual se promueve la creación de este espacio institucional departamental, en aras de consolidar las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones como una efectiva y transversal herramienta para el desarrollo de la región, y que se intensifique el uso, la apropiación y el aprovechamiento de las TIC sirviendo de apoyo en los planes de competitividad y desarrollo en el departamento.

En cuanto a las secretarías que cumplen funciones misionales de la entidad, también denominados organismos de gestión, se propone que su estructura interna se mantenga funcional como se muestra en la siguiente gráfica:



*Corporación Regional de Turismo

Gráfica 28. Modelo Estructura Interna para una Secretaría u Organismo de Gestión -Secretaría de Turismo Departamental

Fuente: Elaboración propia.

Se ha determinado proponer en concreto la estructura para la Secretaría de Turismo, dado que este es el principal sector de la economía de las Islas, es el que más empleos e ingresos genera, pero el que también demanda mayores bienes y servicios, por lo que esta dependencia debe contar con una estructura administrativa y organizacional diseñada para atender las demandas del sector y proyectarlo en el corto, mediano y largo plazo.

Esta propuesta incluye la iniciativa de crear nuevamente una empresa del orden territorial con patrimonio mixto, como en otrora lo fue la llamada Corporación Regional de Turismo, buscando que esta, desde el ámbito de lo privado, sirva de apoyo a la Secretaría en la formulación y ejecución de las políticas del sector, buscando potenciar el turismo para fortalecer la autonomía y productividad del Archipiélago, rescatar y propender por la conservación del patrimonio cultural de las islas, garantizar el crecimiento económico con redistribución equitativa para todos los sectores y la ampliación de las oportunidades para la formación, capacitación y vinculación al empleo formal asociado al sector.

Se trata entonces de una estructura plana con solo un nivel de jerarquía lo cual facilitará la comunicación y participación en la toma de las decisiones; además contará con las dependencias, o grupos de trabajo si se quieren así llamar, que concentrarán sus capacidades en temas específicos del sector contribuyendo de esta manera a la especialización en el desarrollo de las funciones.

Las anteriores representaciones gráficas de la estructura propuesta, permiten visualizar las dependencias y sus líneas de asesoría y decisión, el rol que desempeñan al interior de la entidad de acuerdo con líneas jerárquicas que se evidencia facilitan la comunicación y permiten la fluidez de los procesos.

9. CONCLUSIONES

El proceso metodológico aplicado al trabajo, ha permitido identificar y describir la estructura organizacional de la gobernación del Departamento Archipiélago desde el momento de su creación (1991) hasta la última de sus reformas (2012). En esta etapa del trabajo, se pudieron identificar las circunstancias endógenas y exógenas que de una manera u otra influyeron en la forma en que se dio la evolución de dicha estructura, destacándose e identificándose que a lo largo de ese recorrido se aplicaron conceptos como la racionalidad administrativa y racionalidad burocrática que fueron abordados en el marco conceptual del trabajo.

El parangón realizado reveló las virtudes y debilidades de la Gobernación del Departamento en su estructura administrativa y organizacional frente a otra entidad pública como lo es Antioquia que de acuerdo con el análisis comparativo realizado, presenta los mejores resultados en los indicadores que son objeto de evaluación por parte del Departamento Administrativo de Planeación Nacional (DNP).

La ejecución de los anteriores pasos brindaron los elementos necesarios para presentar una propuesta de mejora para la estructura de la Gobernación del Departamento Archipiélago apelando no solamente a la forma y estructura establecida para la entidad espejo (Antioquia), sino ateniendo los criterios y lineamientos que han definido conjuntamente el Departamento Administrativo de Planeación Nacional (DNP), el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y a Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) en el proceso de implementación en las entidades territoriales del modelo de gestión pública para resultados.

Al haberse cumplido más de tres años desde que el ente territorial suscribió el acta a través del cual dio por terminado el acuerdo de restructuración de pasivos en razón al cumplimiento de todas las obligaciones con sus acreedores; aunado al análisis que se efectuó de la ejecución del presupuesto de la entidad y los recursos destinados para la contratación de personal a través de la modalidad de prestación de servicios, evidencian

que el ente territorial ha contado y cuenta con los recursos presupuestales necesarios para continuar a pasos firmes el proceso de reestructuración iniciado en el año 2012 con la expedición del Decreto 227 con miras a lograr su fortalecimiento institucional y la creación de la capacidad administrativa necesaria para lograr acometer con eficiencia y eficacia las funciones que como entidad pública le corresponden propendiendo por la satisfacción de las necesidades de la población y los visitantes cuya cifra año tras año ha venido creciendo, lo que supone el reto no solamente de corregir las falencias existentes en todos los sectores sino la necesidad de proyectar estratégicamente el Archipiélago a mediano y largo plazo garantizando sus sostenibilidad y sustentabilidad.

Es primordial y prioritario que la entidad visualice la reforma de su estructura como una valiosa oportunidad de transformación para la organización y su gestión administrativa, de modo tal que el resultado sirva de cimiento para el surgimiento de alternativas y actitudes de mejoramiento continuo en la prestación de los servicios a su cargo, tarea en la que el ciudadano, como destinatario de los servicios que se prestan, sea el protagonista estelar como constitucional y legalmente lo es en el andamiaje de nuestro estado social de derecho.

Una estructura organizacional diseñada e implementada sobre la base de los principios que rigen la administración pública, armónica, coherente, amable y abierta al ciudadano; sin lugar a dudas será el eje medular de la gestión que requiere el Departamento para transformar los diagnósticos que en desarrollo de este trabajo se colocaron de presente, logrando de esta manera que el modelo de gestión pública para resultados implementado logre su primordial objetivo que es la creación de valor público. Esto es: *“aquello que el público valora”* (Conejero, 2014).

REFERENCIAS

- Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2012). *Por Que Fracasan Los Países*. Deusto S.A. Ediciones.
- Archibaldo Núñez, A. (2007). Plan de Desarrollo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina 2005 – 2007. *Ciudadanía y Derechos Colectivos*.
- Aguilera Peña, M. (s.f). *División política-administrativa de Colombia*. Banco de la República de Colombia. Recuperado el 30 de enero de 2014, de <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/enero2002/division.htm>.
- Constitución Política de Colombia. (1991).
- Conejero Paz, E. (s.f). Valor Público: Una Aproximación Conceptual. *3C Empresa*, 3(1). Área de Innovación y Desarrollo. Universidad Miguel Hernández de Elche.
- Corte Constitucional. Sentencia C-530 de 1993.
- Corte Constitucional. Sentencia C-506 de 1995. Magistrado Ponente, Doctor Carlos Gaviria Díaz.
- Chiavenato, I. Administración Proceso Administrativo, Teoría – Proceso - Práctica. E ed. Mc Graw Hill.
- Chica Vélez, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración & Desarrollo* 39 (53): 57-74.
- Davis Bryan, S. (2005). Plan de Desarrollo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina 2003 – 2005. *Recuperando nuestra dignidad para devolver la confianza de la gente en las islas y en su futuro*.
- Decreto 2762 de 1991. *Por medio del cual se adoptan medidas para controlar la densidad poblacional en el departamento Archipiélago de san Andrés, providencia y santa catalina”*.
- Decretos 046 y 048 de 2000. *Mediante los cuales se estableció la estructura organizacional de la Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*.

- Departamento Nacional de Planeación. (2015). Orientaciones para realizar la Evaluación del Desempeño Integral Municipal.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (2007). *Guía Metodológica de Modernización Institucional en los Organismos y Entidades de la Administración Pública*.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. *Guía de Reestructuración de Entidades Territoriales*.
- Devia Ruiz, S. P. (2005). Prólogo. Libro Descentralización hacia Los Departamentos en Colombia. Programa de Apoyo a la Descentralización y el Desarrollo Local Para la Paz. Bogotá: GTZ. Ministerio del Interior y de Justicia. Elaborado Por Alberto Maldonado Copello.
- DNP – ESAP – Ministerio de Cultura. (2007). Gestión Pública Local.
- DNP (2007). Visión Colombia II centenario. Fortalecer la descentralización y adecuar el ordenamiento territorial.
Recuperado de: <http://www.senado.gov.co/historia/item/12070-abc-de-la-ley-de-ordenamiento-territorial>
- DNP (2013). Orientaciones Para Realizar La Evaluación Del Desempeño Integral Municipal vigencia 2013.
- DNP. Gestión Pública. Recuperado de www.dnp.gov.co/DNP/gestion/buen-gobierno/Paginas/gestion-publica-efectiva.aspx
- Fayol, H. (1916). Administration industrielle et générale; prévoyance, organisation, commandement, coordination, controle. Paris, H. Dunod et E. Pinat, OCLC 40204128.
- Gallardo Forbes, P. (2011). Plan de Desarrollo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina 2008 – 2011. *Living Island's For All*.
- Gaviria Liévano, E. (1998). Derecho Internacional Público. 5 ed. Editorial TEMIS.
- Guerrero Bowie, A. (2015). Plan de Desarrollo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina 2012– 2015. Para tejer un mundo más humano y seguro.
- Gobernación del Departamento Archipiélago. Manual de funciones.

- Hood, Ch. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1): 3-19.
- Lazcano Gutiérrez, I. (2009). Racionalidad burocrática y control democrático. Una revisión crítica desde Max Weber.
- Ley 47 de 1993. *Por la cual se dictan normas especiales para la organización y el funcionamiento del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.*
- Ley 909 de 2004. *Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.*
- Ley 915 de 2004. *Por la cual se dicta el Estatuto Fronterizo para el Desarrollo Económico y Social del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.*
- Luna González, A. C. (2010). Administración estratégica. 1 ed. Grupo editorial Patria.
- Moore, M. H. (2006). Creando valor público a través de asociaciones público-privadas. *Revista CLAD Reforma y Democracia*, 34, 1–22.
- Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público. (Oct. 2007). *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39, 1149-210.
- Musgrave, R. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- Newball Sotello, R. (2003). Plan de Desarrollo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina 2000 – 2003. *Renacer de las Islas*.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Brace Jovanovich.
- Oates, W. E. (1989). Searching for Leviathan: A Reply and Some Further Reflections. *The American Economic Review*, 79(3), 748.
- Ordoñez, M. (2012). Panorama de la descentralización administrativa en Colombia. *Diálogos de saberes*, 37, 129-144.
- Procuraduría General de la Nación Cartilla (2011). *Descentralización y entidades territoriales*.
- Revista Semana. (16 de septiembre de 2012). *Confianza en los locales*. Recuperado el 12 de marzo de 2013, de <http://www.semana.com/especiales/articulo/confianza-locales/264774-3>.
- Riveros Silva, P. E. (2007). Sistema de Gestión de la Calidad del Servicio. Ecoe ediciones

Ltda.

V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24 - 27 Oct. 2000.

Walters Jiménez. (2008). Marco Jurídico del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Editorial Ibañez.

Yabrudi Vega, J. (2012). Finanzas Públicas San Andrés Islas, situación fiscal finalidad del gasto., Banco de la República.

Younes Moreno, D. (2007). *Curso de derecho Administrativo*. 8 ed. Actualizada. Bogotá: Editorial Temis S.A. p. 105.

<http://www.gestiopolis.com/estructura-organizacional-tipos-organizacion-organigramas/>

ANEXOS