

“Programa de Renovación
de la Administración Pública”

ESTUDIO TÉCNICO REESTRUCTURACIÓN Y REORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA



“Modernización y Fortalecimiento Institucional”

Centro de Estudios e
Investigaciones Regionales -
Universidad del Quindío
Director del Proyecto:
José Fernando García Gómez

Armenia, Agosto de 2.005

RESERVADOS TODOS LOS DERECHOS (D.R.A.)

Este documento fue elaborado para el Municipio de Calarcá (Quindío). Ni este, ni parte de él, puede ser reproducido o transmitido de alguna forma o por algún medio mecánico, incluyendo fotocopia o grabación o por cualquier otro sistema de memoria o archivo, sin permiso escrito del autor. (Leyes 23/82, 44/93 y Decreto 460 de 1.995).

Julio - Agosto de 2.005

Diseño y Colaboración:
Luz Adriana Echeverri Escobar

El Autor expresa los más sinceros agradecimientos a la Sra Luz Marllie Alonso Gaviria, Alcaldesa del Municipio de Calarcá (Quindío), por su decidida colaboración y por el aporte dado desde la gran visión que tiene sobre el desarrollo económico y social, desde lo local, para lo cual desea implementar un catálogo de herramientas administrativas que permitan la transparencia y las buenas prácticas en la gestión administrativa.

TABLA DE CONTENIDO

PAG.

- Objetivo General y Específico	9
- Introducción	10
- Justificación legal del proceso	28
- Metodología de trabajo	32
- Capítulo I. Diagnóstico Institucional	45
- Reseña histórica	48
- A - Análisis DOFA	60
- B - Análisis por Árbol de Problemas	64
- C - Análisis Estructural (Administrativo y Financiero)	66
- D – Análisis jurídico y Legal del proceso de Reestructuración y Reorganización Administrativa. Fundamento Jurídico.	104
- Capítulo II. Posicionamiento Estratégico	119
- Los procesos de cambio	121
- El nuevo liderazgo como motor de la transformación	128
- Líderes de Dirección	129
- Líderes de Intercomunicación	129
- Líderes Ejecutivos	129

- Capítulo III. La nueva Posición Estratégica	134
- En búsqueda de la nueva posición estratégica	138
- ¿Qué es una entidad territorial, municipio o departamento?	139
- El principio de Unidad	141
- La Descentralización territorial y por servicios	143
- Análisis de las funciones del municipio	148
- Funciones del Alcalde con relación al Concejo Municipal, la Administración Municipal y la Ciudadanía.	171
- Antecedentes del Programa de Renovación de la Administración Pública, PRAP.	179
- El nuevo Rol del Estado	180
- ¿Qué es Gestión Pública?	183
- I - Evaluación, Verificación y Funcionamiento del Sistema de Gestión Pública.	184
- II – Aplicación de métodos efectivos de Control a la Gestión Pública.	188
- Estrategia Integral para la Modernización y Fortalecimiento Institucional	192
 - Capítulo IV. Delineamiento Estratégico	 196
- Visión del Municipio de Calarcá, Quindío.	201
- Misión del Municipio de Calarcá, Quindío.	204
- Valores Organizacionales para el Municipio de Calarcá.	205
 - Capítulo V. Ambiente Organizacional	 207
- Encuesta para medir el Clima Organizacional	208
- El orden de las preguntas en la encuesta	210
- Cultura Organizacional	214

- Capítulo VI. Estrategia fundamental y Específica	215
- Cadena de Valor Agregado del Municipio de Calarcá, Quindío	219
- Modelo Organizacional.	224
- Estructura Organizacional.	229
- Gestión del Talento Humano.	232
- Selección del Personal.	236
- Inducciones, Reinducciones y Capacitaciones.	236
- Compromiso racional.	238
- Evaluación del Desempeño.	240
- Capítulo VII. Objetivos Estratégicos	245
- Escala Estratégica.	247
- Capítulo VIII. Programas y Proyectos Estratégicos	249
- Programa No. 1: Programa de Modernización y Fortalecimiento Institucional:	249
- Programa No. 2: Reestructuración y Reorganización Administrativa Integral para la Administración Municipal de Calarcá, Quindío.	251
- Programa No. 3: Programa de Fortalecimiento Institucional	253
- Programa No. 4: Programa de Modernización Tecnológica para la Administración Municipal de Calarcá, Quindío.	255
- DESARROLLO DE LAS PROPUESTAS	257
- Propuesta de Estructura Organizacional:	
- Visión Sistémica de la Estructura Organizacional	312

- Proyecto de Decreto por medio del cual se adopta el "Programa de Modernización y Fortalecimiento Institucional" 316
- Proyecto de Acuerdo por medio del cual se adopta una nueva Estructura para la Administración Municipal de Calarcá, Quindío. 339
- Proyecto de Acuerdo por medio del cual se determina las Escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos en la Administración Municipal de Calarcá, Quindío. 366
- Proyecto de Decreto por medio del cual se adopta la Planta de Cargos del Municipio de Calarcá, Quindío, se establece su sistema de nomenclatura, clasificación y categoría de los empleos y se dictan otras disposiciones. 371
- Proyecto de Decreto por medio del cual se expide el Manual Específico de Funciones y Requisitos para la nueva Planta de Cargos del Municipio de Calarcá, Quindío. 377
- **Anexos**
 - Anexo No. 1. Certificaciones del Contralor delegado para Economía y Finanzas Públicas sobre Gastos de Funcionamiento e Ingresos Corrientes de Libre Destinación. 648
 - Anexo No. 2. Listado de Control de Asistencia de los empleados a los talleres de trabajo. 649
 - Anexo No. 3. Encuesta de Evaluación del Sistema de Control Interno del Municipio de Calarcá, Quindío. 650
 - Anexo No. 4. Estados de Situación Financiera, Estados de Resultado y Ejecuciones Presupuestales de Ingresos y Gastos del Municipio de Calarcá, Quindío, 2.001 – 2.004. 651
 - Anexo No. 5. Informe de Saneamiento Contable 652
 - Anexo No. 6 Resoluciones por las cuales se reconocen las Cuentas por Pagar y Reservas Presupuestales al cierre de cada Vigencia fiscal. 653

- Anexo No. 7. Acuerdo por el cual se fija el Presupuesto del año 2.005 y Decreto por el cual se liquida el Presupuesto del año 2.005. 654
- Anexo No. 8. Ejecuciones Presupuestales 2.001 – 2.004 655
- Anexo No. 9. Plan de Mejoramiento suscrito ante la Contraloría General del Departamento de Quindío. 656
- Otros documentos importantes 657

OBJETIVOS

GENERAL:

Diseñar e implementar un Programa de Modernización y Fortalecimiento Institucional con el fin de lograr la puesta en marcha de un Sistema de Gestión Administrativa de altos niveles de eficiencia, eficacia y economía, basado en un enfoque de procesos y orientado hacia sus clientes (usuarios, beneficiarios, destinatarios).

Se trata de dotar al Municipio de Calarcá, Quindío, de unos instrumentos gerenciales y administrativos que le permitan optimizar el uso de sus recursos, racionalizar su destinación, hacer mejoras permanentes en la productividad de cada puesto de trabajo para lograr una mejora sustancial general de sus procesos fundamentales y asistenciales.

ESPECÍFICO:

Con la implementación, seguimiento, evaluación y mejora continua de su Sistema de Gestión Administrativa, la Administración Municipal de Calarcá, Quindío, mejorará continuamente su desempeño y capacidad de proporcionar productos y/o servicios que respondan a las necesidades y expectativas de sus clientes (usuarios, destinatarios, beneficiarios) y le facilite alcanzar el éxito y la excelencia organizacional, generando también valor agregado para proveedores, empleados y comunidad en general, medido con los parámetros de conformidad a que se refieren los Sistemas de Gestión de la Calidad, de Desarrollo Administrativo y de Control Interno.

INTRODUCCIÓN

Una vez adoptadas las políticas internacionales de globalización y competitividad en el marco de la libre competencia y el mercado abierto, Colombia, como tantos otros países latinoamericanos, siguiendo los postulados y exigencias del Fondo Monetario Internacional, visibles en el denominado “Consenso de Washington”, inició todo un proceso de “Modernización del Estado” inspirado en las grandes reformas que quedaron definidas a partir de la nueva Constitución Política de 1.991.

En efecto, luego del final de la guerra fría y del consenso mundial en torno al modelo de desarrollo vigente, que comienza a partir de 1.989 con la Perestroika y el Glasnot en la Unión Soviética, de la reunificación alemana y el derrumbamiento del muro de Berlín, de la misma desintegración de la URSS en sus 14 repúblicas y por ende la occidentalización de sus economías, el mundo contemporáneo se ha visto abocado a repensar sus formas y modos de gobernar, de reinventar o reingeniar sus prácticas administrativas y de volcar a la administración pública hacia el ciudadano, para atender sus requerimientos y/o tratar de atender sus expectativas de desarrollo y calidad de vida.

Esa nueva forma de visualizar el servicio civil y la prestación de los servicios públicos a cargo de las instituciones del Estado ha sufrido una transformación radical en cuanto a sus alcances y los compromisos de los gobernantes para atender los problemas públicos. Ya no se discute abiertamente si un servicio público debe ser prestado exclusivamente por los organismos del Estado, ya que viene demostrándose que en muchos casos, particulares por lo demás, este servicio público es prestado con mayor eficiencia, eficacia y economía por entes económicos privados, aún cuando se acepta que ello genera un sobre costo que es necesariamente trasladado al usuario final o beneficiario del servicio, bajo diferentes modalidades. Sin embargo, se acepta en la actualidad que lo

público lo es no por qué tipo de entidad lo presta o atiende (pública o privada) sino porque es un servicio o bien de beneficio social colectivo, que hace recordar el principio social de nuestra Constitución Política que “el interés privado o particular debe ceder ante el interés público”. En suma, lo público es público porque es de todos y no por la entidad u organismo encargado de su cuidado o prestación.

Resuelto este asunto del servicio público, la tarea fundamental de los estudiosos de los temas de la modernización del Estado, está en definir unos parámetros que le permita a los gobiernos locales determinar qué tipo de servicios o procesos administrativos públicos pueden externalizarse o dejarse en manos de terceros o particulares con la certeza que estos los prestarán con mayor rentabilidad social y económica, comparada con las mismas variables del sector público.

Modernizar por tanto la administración es un concepto que va más allá del simple reemplazo de prácticas administrativas o de la introducción de técnicas de probado éxito en el sector privado. Modernizar implica partir del reconocimiento y aprehensión del modelo económico vigente en el país, de la forma como fue resuelto el juego de roles entre los organismos, entes e instituciones del Estado, la empresa o sector privado y la sociedad y de la manera de aceptar la aparición y protagonismo de nuevos actores públicos anteriormente ignorados o hechos invisibles. Modernizar es romper con viejas prácticas y esquemas que dominaron en épocas pretéritas que ya pasaron y que muchas organizaciones públicas se niegan a abandonar. Es aceptar el surgimiento de nuevas, disímiles y diferentes formas de articular la organización pública con el medio en que se desenvuelve, con los demás agentes con los que es necesario interactuar de manera vertical u horizontal y del desarrollo de sistemas administrativos que conecten a la administración internamente, en un enfoque hacia los ciudadanos y los resultados.

Por su parte, aceptar la modernización como una mega tendencia universal que exige reformas estructurales serias y de alto contenido técnico es reconocer abiertamente que los órganos, organismos, entes, instituciones y organizaciones públicas, bien sean del Estado o pertenezcan al grupo de los No Gubernamentales (ONG), existen porque hay ciudadanos, unos contribuyentes directos y otros indirectos, que entregan parte de sus recursos privados (generalmente dinero) a cambio de unos servicios públicos de beneficio colectivo, sin contraprestación directa, reunidos en el grupo de los impuestos o tributos. Estos actores, ocultos por muchos siglos, reclaman y exigen buen uso de los tributos que le contribuyen al fisco (transparencia y racionalidad) pero además esperan resultados tangibles, medibles o cuantificables de la gestión administrativa pública, hechos reales reflejados en su calidad de vida. Es el reconocimiento generalizado que la Administración Pública es de la gente y que la acción de gobernar o administrar debe siempre dirigirse a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos. Ello implica una ruptura, desde ya, con el concepto que el "Government" está dirigido casi exclusivamente para quienes trabajan en la Administración y un pequeño grupo de "amigos de la causa". Es romper con esos viejos paradigmas y permitir la presencia de todos los actores sociales.

Especial importancia cobra el unir indisolublemente dos conceptos divorciados de tiempo atrás: Gobierno y Administración Pública. Pareciera que el arte de gobernar no hubiese tenido antes un canal de comunicación, articulación y conexión con la misma Administración que debe respaldar las acciones de gobierno. Aquí la burocracia pública (servicio civil) y las prácticas administrativas se han alejado y separado del gobierno a tal punto que es muy difícil conjugar buen gobierno con una buena administración. Se debe reconocer por tanto la coexistencia de unos y otros y la indispensable armonía y acople entre ellos lo que significa que son dos caras de una misma moneda.

Los empleados públicos y las practicas administrativas que ellos aplican son fundamentales y constituyen el soporte de un buen gobierno en el entendido que ellos serán los verdaderos ejecutores de esas políticas, porque estos, en la práctica, tienen el permanente y verdadero contacto con el ciudadano. Simplemente sin ellos la maquinaria administrativa no funciona y las intenciones y pretensiones del gobernante jamás superarán los laberintos de la tramitología y los procedimientos internos, más por falta de apoyo de sus dirigidos que por la misma sofisticación de la gestión administrativa.

Modernización entonces es asegurarse que los servicios y funciones públicas son los mejores, medidos en términos de aceptación y respaldo de los ciudadanos, beneficiarios, usuarios o destinatarios de la gestión pública. Estos, por demás, deberán dar respuesta a necesidades de la vida real, que padece y sufre el ciudadano de a pie que no debe requerir respaldo o apoyo alguno para ser atendido que el hecho simple y sencillo de ser un habitante o ciudadano de un territorio donde actúa permanentemente en la vida social, política y económica.

Por todo lo anterior, modernizar implica repensar, renovar, reformar, reestructurar y reorganizar administrativamente a las organizaciones públicas y en la misma medida reingeniar sus formas de gobernar. No se trata simplemente de prácticas y rutinas sino de crear un sistema capaz de resolver, por lo menos en gran parte, las expectativas, demandas y requerimientos de los ciudadanos y visitantes de una manera pronta y de reconocidos resultados.

El presente estudio, pone de relieve esos aspectos fundamentales, diagnostica y propone, mediante un diseño técnico y moderno, acciones concretas que permitan articular la Administración Municipal de Calarcá, Quindío, con su entorno, basado en procesos horizontales y con enfoque al ciudadano para que con su concurso se conviertan en verdaderos actores de su propio desarrollo.

Proyecto: Modernización y Ajuste Institucional Municipio de Calarcá - Quindío

Director del Proyecto: José Fernando García Gómez

Asesor – Consultor en Administración Pública

Josefernandogarciagomez@yahoo.es

Celular 311 3088412

Para lograr ese propósito, es indispensable el aseguramiento de los recursos financieros que permitan financiar esta gran transformación. Recursos que están asegurados en su fuente y que solamente se requiere de la voluntad política de los gobernantes para iniciar el proceso de Modernización y Fortalecimiento Institucional.

Un ejemplo elocuente de esta nueva realidad financiera parte de la Constitución Política de 1.991, que está garantizando unos recursos que por el sistema de participación de las rentas nacionales son transferidos a favor de los municipios, aumentando ostensiblemente su soporte de financiación de las obligaciones constitucionales y legales. El proceso inició a partir del comienzo del proceso de descentralización y fortalecimiento de los Estados Subnacionales. En este aspecto quizás lo más representativo fue la participación alcanzada sobre los Ingresos Corrientes de la Nación que canalizó una cantidad muy importante de recursos frescos a favor de las entidades territoriales. Lo anterior como resultado de los esfuerzos en las últimas tres décadas para fortalecer la descentralización, Política, Fiscal y Administrativa en el País. Desde que la Reforma Constitucional de 1968 fijó como pilares del modelo de Estado Colombiano la Planeación, Democracia, Garantía de las Libertades y Descentralización, se ha pretendido dotar a las Administraciones locales de mayor autonomía para la ejecución de los servicios esenciales a su cargo.

Prácticamente la era de la descentralización y el fortalecimiento fiscal territorial tuvo su punto de partida en el Acto Legislativo No. 1 de 1968 pero hubo que esperar algo más de una década para que iniciara el proceso. Solamente al conocerse el informe de la Misión Wiesner – Bird en el año 1981 conocida como “Las finanzas intergubernamentales en Colombia”, arrancó el desarrollo legislativo dando origen a la Ley 14 de 1983 sobre Fortalecimiento de los fiscos Departamentales y Municipales, la Ley 11 de 1986 sobre la elección popular de Alcaldes, La Ley 12 de 1986 sobre la

participación del Impuesto a las Ventas para los Municipios y la Ley 3ª de 1986 que permitió la expedición de los Decretos 1222 de 1986 sobre Régimen Departamental y el 1333 de 1986 sobre Régimen Municipal. El proceso continuó y se vio nuevamente fortalecido e impulsado al consagrarse en los artículos 356 y 357 de la Constitución política de 1.991, la participación hacia las Entidades Territoriales sobre los Ingresos Corrientes de la Nación.

Luego de la Constitución Política de 1991 el Gobierno contrató una nueva misión para la descentralización y las finanzas de las Entidades Territoriales, informe conocido como la misión Wiesner Durán en el año 1992 que dio lugar a la promulgación de la Ley 60 de 1993 sobre la redistribución de recursos y competencias entre los tres niveles de la Administración Pública: Nación, Departamentos y Municipios. En dicha Ley se establecían unos parámetros para la inversión de los recursos provenientes de la participación de los ingresos corrientes de la Nación y dejaba a los Municipios y Departamentos la opción de obtener mayor participación si se lograra elevar progresivamente el recaudo de sus ingresos propios en un programa establecido en la ley como de Esfuerzo fiscal propio. Lamentablemente sucedió todo lo contrario y tanto Departamentos como Municipios, a excepción de las ciudades capitales y las grandes ciudades, comenzaron una dependencia casi total sobre la participación en los ingresos corrientes de la Nación que los llevó, inclusive, a solicitar una reforma constitucional (1995) para poder destinar una parte de esa participación y atender con ellos los gastos de funcionamiento de la Entidad. Esta circunstancia provocó una mayor dependencia y un descuido casi total para que municipios de tercera categoría en adelante y menores de 100.000 habitantes se olvidaran de realizar el esfuerzo fiscal propio.

La "Bonanza" de recursos sobre la participación de los ingresos corrientes de la Nación hacia Departamentos y Municipios a partir del año 92 fue dilapidada por las Administraciones locales y regionales en obras suntuosas e innecesarias ocultando con ello una

creciente deficiencia administrativa y de gestión que produjo un desequilibrio fiscal y financiero para finales de la década del 90. En otras palabras, en el afán de mostrar cada vez más obras las administraciones departamentales y municipales se sobre endeudaron y suplieron con Deuda Pública los faltantes de ingresos y de caja que no se obtuvieron por el debilitamiento institucional que inexplicablemente se produjo, a pesar de la bonanza.

Extrañamente en uno de los apartes del informes de la Misión Wiesner – Bird en 1981 se daba un pronóstico sobre lo que podría suceder sino se invertía en fortalecimiento institucional:

"Es probable que, aún con aumentos sustanciales de los recursos, no se conseguirán mejoras sustanciales en la cantidad ni en la calidad de los servicios públicos percibidos por los distintos estratos de la población, sino se producen cambios estructurales y modificaciones en las políticas. (...), es difícil negar la incuestionable necesidad de elevar la eficiencia en el manejo de sus recursos.

La realidad financiera y económica de los municipios a finales de la década de los setenta muestra que de los 1030 municipios por lo menos 900 están paralizados fiscalmente o en evidente agonía. Sobreviven, fundamentalmente, las capitales de departamento y un medio centenar de municipios relativamente grandes".¹

En realidad, el pronóstico dado en el informe de la Misión Wiesner-Bird en 1981 se cumplió al pie de la letra para finales de la década del noventa y la situación de crisis fiscal y financiera explicada desde 1968 se agudizó produciendo un problema estructural grave en las administraciones locales y departamentales.

¹ Misión Wiesner Bird. Las Finanzas Intergubernamentales en Colombia. Bogotá 1981. pag.15
Proyecto: Modernización y Ajuste Institucional Municipio de Calarcá - Quindío
Director del Proyecto: José Fernando García Gómez
Asesor – Consultor en Administración Pública
Josefernandogarciagomez@yahoo.es
Celular 311 3088412

Los niveles crecientes de sobre endeudamiento de las entidades territoriales y el desbordamiento en sus Gastos de Funcionamiento frente a su verdadera capacidad fiscal y financiera condujeron a muchas entidades a la parálisis administrativa por ausencia de recursos en caja para atender los compromisos recurrentes de la administración. Por un lado se acumulaban cada vez mayor cantidad de pasivos impagados (Debido Pagar) y por el otro lado se elevaba la ineficiencia fiscal incrementándose significativamente el Debido Cobrar proveniente de la Cartera Tributaria. El resultado era lógico, acumulación de pasivos no pagados por falta de caja e insuficiencia de recursos para atender los gastos recurrentes de la administración.

Ante esta circunstancia era inevitable ponerle freno al derroche y despilfarro de los recursos de las entidades territoriales. Esa circunstancia llevó al gobierno a proponer la Ley de Ajuste Fiscal (Ley 617 del 6 de Octubre de 2.000) que finalmente fue aprobada para procurar recuperar la estabilidad fiscal y financiera del país y buscar la recuperación en la viabilidad financiera de los entes territoriales que ya se hallaban en parálisis. Los alcances de la Ley 617 de 2.000 no solamente se plantearon para la Administración Central de las entidades territoriales sino que fue necesario limitar los Gastos de las Contralorías departamentales y municipales, Personerías, Concejos y Asambleas, en el afán de frenar el despilfarro y la excesiva burocracia.

El problema que dio origen a la expedición de la Ley 617 de 2000 conocida como la Ley de ajuste fiscal se puede sintetizar en tres aspectos:

1. Un desequilibrio fiscal y financiero que se puede traducir en un déficit de recaudo de recursos propios frente a los gastos de funcionamiento que debieron suplirse con deuda (Pública o de Proveedores) generando un sobreendeudamiento público que afectó de inmediato la capacidad de pago y la liquidez de las

administraciones locales y regionales hasta producir una crisis fiscal (Déficit Fiscal) de características alarmantes ocasionando un desequilibrio estructural que debe enfrentarse de inmediato.

2. La Inelasticidad de los impuestos territoriales ha sido confirmada con los elevados y crecientes niveles de evasión y elusión fiscal producidos luego de las reformas en las tarifas de los impuestos territoriales aprobadas por Concejos y Asambleas que antes que producir un mayor recaudo ha provocado su estancamiento lo que ratifica esa Inelasticidad. Si a esta circunstancia se suma el deficiente esfuerzo fiscal propio de municipios y departamentos por la falta de un Programa de Modernización serio que incluya los aspectos técnicos, tecnológicos, administrativos y de recursos, el resultado no podría ser otro que un desequilibrio tributario territorial que impide generar ahorro operacional para atender la deuda acumulada, especialmente como pasivo pensional, prestacional y de proveedores amén de la Deuda Pública que en muchos casos fue adquirida y legada de administración en administración.
3. El bajo desarrollo institucional de municipios y departamentos que hace que la situación vislumbrada décadas atrás continúe vigente e inclusive profundizada por la desatención de los gobiernos locales y regionales para realizar verdaderos programas de modernización, desarrollo y fortalecimiento institucional. Fue así como en 1992 en el informe de la Misión Wiesner Durán conocida como "Misión para la descentralización y las Finanzas para las Entidades Territoriales", en la página 76, se confirma lo expuesto cuando se sostiene que:

"La Descentralización no debería ir más lejos ó más rápido que lo que permitiría la capacidad de absorción a

Proyecto: Modernización y Ajuste Institucional Municipio de Calarcá - Quindío

Director del Proyecto: José Fernando García Gómez

Asesor – Consultor en Administración Pública

Josefernandogarciagomez@yahoo.es

Celular 311 3088412

nivel local para manejar adecuadamente las responsabilidades que se delegan. Es más, la descentralización debería comenzar por el fortalecimiento institucional, administrativo, legal y gerencial de los gobiernos locales" (Subrayado nuestro).

Este concepto expresado en 1992 parece haber sido desatendido por las administraciones locales y regionales y por el contrario tanto municipios como departamentos siguen siendo entidades con excesiva burocracia, burocratizadas, ineficientes, ineficaces y costosas produciendo servicios de muy mala calidad, desatención en el servicio al usuario y al contribuyente y con estructuras y modelos organizacionales completamente desuetos, vetustos, anticuados e inoperantes que hacen que las Entidades Territoriales, por encima del 90%, sean paquidérmicos y aisladas de los intereses ciudadanos. Estos problemas han ocasionado un verdadero desequilibrio funcional o administrativo que debe, también, ser atendido de inmediato.

Los anteriores planteamientos obligaron al gobierno a promover la expedición de la Ley 617 del 2000 (Octubre 6) para atender los tres frentes anteriormente descritos con sendos programas a saber:

1. Para atender el desequilibrio estructural (Fiscal y Financiero) las administraciones locales y regionales, especialmente frente a sus Gastos de Funcionamiento, debían emprender de inmediato un **"Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero"** que le permitiera a la Entidad recuperar su capacidad de pago, su liquidez, su apalancamiento y solvencia financiera y generar ahorro operacional de sus ingresos corrientes de libre destinación para atender los pasivos acumulados mediante planes de pagos financiados con ese ahorro. Para el efecto era necesario que primero se expidiera el Decreto correspondiente con el saldo del Déficit de

Funcionamiento a diciembre 31 de 2.000 de conformidad con lo establecido en el Decreto No. 192 de 2.001, artículo 7º, y posteriormente se adoptara el programa conforme a lo señalado en el artículo 11º del mismo decreto. El Municipio de Calarcá, Quindío, adoptó estas medidas y hoy se encuentra cumpliendo con el ajuste fiscal exigido por la Ley 617 de 2.000.

2. Para enfrentar el desequilibrio tributario, las Administraciones locales y regionales debieron emprender un **"Programa de Esfuerzo Fiscal propio"** para elevar la capacidad recaudadora de las rentas propias por encima de la estructura administrativa y en general de los gastos de funcionamiento, para producir ahorro adicional que pudiera ser destinado a Inversión Pública con recursos propios. Lamentablemente, la gran mayoría de los entes territoriales municipales, especialmente los municipios de 4ª a 6ª categoría, que son la mayoría, debido a su mismo atraso tecnológico, ocasionado por el severo y drástico ajuste fiscal a que los sometió la Ley 617 de 2.000 y anteriormente por el despilfarro y sobre endeudamiento generado a partir de grandes proyectos y obras públicas, en ocasiones inoportunas, emprendidas durante la época del auge fiscal derivado de lo establecido en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de 1.991, abandonaron completamente todos los proyectos e iniciativas tendientes a "modernizar" la Administración Pública que ha ocasionado que muchas de ellas, por no decir que todas, descuidaron su propio Sistema Tributario y abandonaron las prácticas administrativas relacionadas con los procesos de fiscalización, discusión, liquidación y cobro de los recursos propios de los municipios y negaron las iniciativas tendientes a reforzar el sistema de recaudo y control de bases gravables y demás información relacionada con el sistema Tributario. Si a esto se le adiciona la falta de voluntad política de los gobiernos municipales para ejercer el cobro coactivo de los

tributos locales, quizás por el costo político que ello implica, no es difícil comprender porqué la decreciente progresividad en los recaudos de las rentas municipales propias y el aumento de la dependencia de las transferencias y participación del Presupuesto Nacional que ha dejado Carteras Tributarias que oscilan alrededor del 100% del total del Presupuesto anual de rentas propias, lo que constituye toda una aberración administrativa.

3. Con relación al desequilibrio funcional o administrativo la ley preveía que los gobiernos municipales y departamentales y demás entidades públicas debían formular e implementar un **"Programa de Modernización Institucional"** que incluyera, si era del caso, un rediseño administrativo moderno y por ende una reestructuración y/o reorganización administrativa para adoptar una Estructura más horizontal, globalizada, articulada y funcional sustituyendo los modelos convencionales de las estructuras departamentalizadas o por divisiones por un esquema basado en proceso horizontales, con enfoque al ciudadano y a los resultados. Complementariamente se planteaba adoptar un **"Programa de Fortalecimiento Institucional"** que incorporara el cambio de cultura y mejoramiento del clima organizacional para lograr un enfoque hacia fuera, hacia el exterior, hacia la comunidad y con servicios públicos más eficientes, eficaces y económicos amén de un "Programa de Modernización Tecnológica" y "Desarrollo de Nuevas Capacidades" para empleados y comunidad en general mediante programas continuos, regulares y planificados de capacitación y de gestión del Talento Humano. En esa misma medida se señalaba la introducción de nuevas y buenas practicas administrativas de probado éxito en el sector privado y en instituciones públicas de altos niveles de eficiencia y eficacia. Tanto el uno como el otro deberían ser diseñados con las más modernas técnicas de planificación estratégica y con

participación amplia y abierta de todos los empleados y trabajadores de la entidad territorial.

La propuesta de “Modernización y Fortalecimiento Institucional” para la Administración Municipal de Calarcá, Quindío, que más adelante se sustenta, incluye unos principios básicos, a saber:

1. Impulsar cambios en los modos de gobernar articulando a todos los actores sociales y económicos en la gestión de gobierno y en la ejecución de programas, proyectos y procesos administrativos mediante estrategias de largo plazo de planificación participativa, ejecución de proyectos y control social.
2. La Administración Pública es de la gente y la acción de gobernar o administrar debe siempre dirigirse a la mejora de las condiciones de vida de todos los ciudadanos.
3. Sintonizar la realidad que perciben los ciudadanos con la realidad que visualizan los administradores de lo público.
4. Sistematización y control sobre las expectativas, anhelos y requerimientos de los ciudadanos para que el servicio público prestado o atendido se acople realmente con esas demandas ciudadanas y se controle los niveles de satisfacción o aceptación de la Gestión Administrativa y de Gobierno.
5. Se debe gobernar no para quienes trabajan en la Administración Pública sino para toda la gente, bien sea un usuario, consumidor, cliente, beneficiario o destinatario del servicio público.
6. Los empleados públicos son fundamentales porque la Administración Pública está en sus manos y son ellos quienes más contacto y de forma más permanente tienen con los

ciudadanos y quienes aplican las técnicas y herramientas administrativas. Es compensar y/o sancionar al funcionario público en función del cumplimiento de sus deberes y obligaciones frente a la constitución, la ley y el ciudadano. Buscar la acreditación del servicio civil prestado por los funcionarios públicos para contrarrestar su descrédito y desmoralización constante.

7. Organizar las instituciones públicas en función del ciudadano y no en torno a las comodidades de los empleados públicos vinculados. Es disponer de horarios, sistemas y procedimientos que faciliten y agilicen el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos sin los molestos horarios de atención al público. Baste con reconocer que los ciudadanos, contribuyentes o no, trabajan en horarios que coinciden con las administraciones públicas y les es muy difícil hacer las dos cosas a la vez. El servicio público debe ser permanente, alternando medios que hagan que el ciudadano sienta que puede ser atendido a cualquier hora, las 24 horas del día y los 7 días a la semana.
8. Los servicios públicos que se presten o atiendan deben mejorarse permanentemente y ser los mejores en su género para que en la vida real atiendan o llenen las expectativas o demandas ciudadanas (modelo enfocado a demandas ciudadanas).
9. Cambio constante del enfoque de gestión basado en la ejecución del presupuesto hacia un esquema orientado a resultados (externalidades) que se mide en los cambios o transformaciones que se producen en la calidad o ambiente vida de los ciudadanos. Es restar importancia al Presupuesto y centrarla en los resultados que con la ejecución del presupuesto se obtienen.

10. Introducir las mejores prácticas administrativas para la prestación de los servicios públicos a cargo de la entidad territorial y que ellas sean transparentes para que el ciudadano común, habitante, visitante o turista las pueda conocer, entender y aceptar fácilmente.
11. Implementar esquemas administrativos que permitan desconcentrar y delegar funciones en los funcionarios de altos niveles de profesionalización que se constituyen en los colaboradores esenciales para articular gobierno con administración. Abandonar los esquemas verticales, las frías distancias con las elites directivas y administrativas y las inadecuadas relaciones de jerarquía es una prioridad.
12. Eliminar las barreras jurídicas y de trámites administrativos tortuosos, lentos y desesperantes, en muchas ocasiones ocasionados por normas internas creadas en la cultura organizacional sin un soporte jurídico razonable.

En esa línea, y para darle respuesta a la necesidad de modernización de la Administración Municipal de Calarcá, Quindío, aplicando los principios y procedimientos establecidos en la nueva Ley de Empleo Público (Ley 909 de 2.004) y sus decretos reglamentarios, la Alcaldesa Municipal de Calarcá, Quindío, Sra. Luz Marllie Alonso Gaviria, celebró un Convenio Interadministrativo con la Universidad del Quindío, para diseñar, presentar y sustentar un "Estudio Técnico para implementar un Programa de Modernización y Ajuste Institucional" que permita atender los graves problemas estructurales que afectan a esta entidad territorial. En efecto, durante dos (2) meses continuos, la Universidad del Quindío realizó, bajo la dirección de un experto en Administración Pública y facilitador, todo un proceso de Pensamiento, Análisis y Planificación Estratégica para producir, con la participación de todos los funcionarios actuales del Municipio, un Marco Conceptual, Teórico, Estratégico y Líneas de Acción que le permitieran a la entidad

Proyecto: Modernización y Ajuste Institucional Municipio de Calarcá - Quindío

24

Director del Proyecto: José Fernando García Gómez

Asesor – Consultor en Administración Pública

Josefernandogarciagomez@yahoo.es

Celular 311 3088412

encauzar sus acciones hacia su propia modernización y principalmente ajustar su modelo y estructura organizacional para iniciar la implementación de un Programa de Ajuste Institucional dentro de toda una estrategia de modernización y fortalecimiento institucional. En ese propósito se llevaron a cabo plenarias – talleres con todos los empleados y trabajadores de la Administración Municipal - utilizando una metodología completamente participativa, que condujo a producir el presente **“Programa de Modernización y Fortalecimiento Institucional 2.005 – 2.007”** para el Municipio de Calarcá, en el contexto del Programa de Renovación de la Administración Pública y asegurar el mejoramiento continuo en el cumplimiento de las competencias, funciones y atribuciones asignadas constitucional y legalmente a las entidades territoriales municipales.

La metodología aplicada va a permitir, hacia el futuro, el desarrollo y aprovechamiento del “Know How” organizacional lo que permitirá que el **“Programa de Modernización y Fortalecimiento Institucional 2.005 – 2.007”** que se adopte, se convierta, en la realidad, en la carta de navegación de la entidad territorial en los años venideros. Por haberse elaborado con el concurso directo de los empleados y trabajadores de todos los niveles de la entidad, está asegurado el conocimiento general y facilitará el empoderamiento de sus líneas de acción y proyectos específicos por formularse utilizando las más variadas y modernas técnicas de Planificación Estratégica.

En la formulación del Programa se hizo énfasis en la redefinición de su Visión y Misión Institucional, el rescate de sus valores y el diseño de un direccionamiento estratégico enfocado a la modernización para adecuar su funcionamiento a las más modernas tecnologías y el saber gerencial y administrativo, para iniciar el cumplimiento de los requisitos mínimos del Sistema de Control Interno (Ley 87 de 1.993), de Desarrollo Administrativo (Ley 489 de 1.998) y de Gestión de Calidad (Ley 872 de 2.003). Simultáneamente se logró

producir un Estudio Técnico que le da soporte jurídico, técnico y conceptual a la Reestructuración Administrativa que se propone, dando cumplimiento a la Ley 909 de 2.004, artículo 46, en lo que se refiere a la Reforma a la Planta de Personal del Municipio de Calarcá, Quindío, basado en razones de modernización de la administración.

Por lo anterior, el **"Programa de Modernización y Fortalecimiento Institucional del Municipio de Calarcá (Quindío), para el período 2.005 – 2.007"**, se constituirá en la carta de navegación para las actividades de modernización, desarrollo y fortalecimiento institucional de la entidad para elevar su eficiencia, eficacia y productividad en bien de la administración y sus habitantes.

De lo que se trata es de adoptar todo un Modelo o Sistema de Gestión Administrativa que involucrará los cuatro (4) componentes fundamentales: a) Un Programa de Modernización y Fortalecimiento Institucional b) Un nuevo Modelo y Estructura Organizacional. c) Una nueva Planta de Cargos por niveles y Grados y d) Una nueva Escala Salarial para el Municipio de Calarcá, Quindío y un nuevo y moderno (por procesos) Manual Específico de Funciones y Requisitos, todo ello conforme a los lineamiento de la nueva ley de Carrera Administrativa.

Piedra angular del Programa de Modernización será el nuevo Modelo y Estructura Organizacional que se propondrá para articular en una Cadena de Valor Agregado todos los procesos misionales y de apoyo que debe realizar la entidad para convertir al Municipio en un modelo de gestión que seguramente se logrará con la implementación del programa. Para la reestructuración se abordará, basado en el diagnóstico riguroso que fue elaborado por todos los participantes, haciendo uso de las técnicas de "Análisis DOFA, Árbol de Problemas y Análisis Estructural", los aspectos principales y problemas detectados lo que permitirá atacar su problema central y

a su vez permitirá construir unos objetivos estratégicos e incluidos en una Escala Estratégica lo que permitirá visionar el desarrollo y evolución institucional en el tiempo frente a un resultado esperado y a unas exigencias y condiciones de nuevas capacidades en la organización.

Así mismo, se pudo demostrar la importancia de externalizar algunos procesos de tipo operativo, que se contratarán mediante el sistema de outsourcing, conforme a las necesidades del servicio y de manera no recurrente, para dejar a la entidad territorial concentrada en su verdadera misión, entendida como el deber hacer o nuevo quehacer institucional en el marco del Programa de Renovación de la Administración Pública, definido en el Documento Conpes 3248 de 2.003 y el nuevo rol de un Estado colombiano promotor, regulador y controlador, redefinido su nueva posición estratégica determinada en la Constitución y la Ley 136 de 1994 y demás normas concordantes, concomitantes y complementarias, que define los procesos misionales a los cuales se debe dedicar la mayor parte de los recursos y la atención del gobierno municipal.

En ese contexto se expondrán los cinco compromisos esenciales que debe asumir el Gobierno local para buscar esa modernización:

1. Diseño de una Política de Futuro.
2. Definición de los servicios públicos esenciales.
3. Aseguramiento de la Calidad de los Servicios Públicos prestados o atendidos.
4. Uso de las más nuevas y modernas tecnologías.
5. Implementación de las mejores, transparentes y buenas practicas administrativas.

JUSTIFICACIÓN LEGAL DEL PROCESO

Modernizar significa romper con los esquemas y paradigmas convencionales o del pasado. Se comprende a partir de la búsqueda de nuevas, innovadoras y mejores prácticas de gobierno y administración y, simultáneamente, la definición de las políticas de largo plazo que sostendrán el proceso. No obstante, señalar que es de largo plazo no significa esperar resultados en tiempos lejanos por venir, es iniciar un proceso que durará muchos años y que deberá contar con mecanismos de sostenibilidad y ajuste en el tiempo para adecuarse a las cambiantes necesidades y requerimientos del entorno o contexto y, paralelamente, comenzar a producir resultados inmediatos que sean visibles y verificables desde el interior mismo del gobierno y la administración que los previeron hasta el ciudadano de a pie, habitantes, huésped o turista ocasional que se beneficia de ellos.

Es, como se dijo, un proceso lento que genera resultados tempranos, pero que se debe dirigir y encauzar con decisión política y mantener el pulso para lograr esa credibilidad necesaria, así sea indispensable hacer pequeñas reformas sobre la marcha pero asegurarse que el timón está firme orientando la organización hacia el objetivo previsto.

Pero, como todo proceso de cambio, se debe partir por sacudir las estructuras y sistemas actuales, por reevaluar los procedimientos que se vienen aplicando, por iniciar la implementación de una estrategia de aprender a desaprender para luego reaprender con los nuevos esquemas mentales y culturales. Aquí estriba el mayor obstáculo en el proceso de cambio. Es fácil cambiar procedimientos administrativos, introducir nuevas técnicas, adoptar novedosas herramientas. Empero, cambiar los hábitos de los empleados públicos, sus formas de actuar, de pensar, de interactuar con sus compañeros de trabajo y la misma ciudadanía, es el verdadero reto.

En suma, modernización lleva consigo también cambios en las estructuras actuales de las organizaciones públicas. Y cambiar estructuras significa necesariamente reestructurar.

Reestructurar, según el diccionario Larousse, significa modificar una estructura y la estructura en las organizaciones es la manera en que un conjunto se divide en partes y sólo adquieren sentido cuando están dispuestas o solidarias entre sí en relación con el conjunto. Por eso no basta reestructurar si ello no conduce a una reorganización que parte de tener definida una estructura (partes, divisiones, áreas, departamentos o unidades funcionales) y posteriormente su adecuada y optima articulación por procesos o enfoque sistémico. Pero para que la estructura funcione es menester redefinir el nuevo bloque de agentes ejecutores, personas de carne y hueso que piensan, siente y hacen las cosas conforme a unas reglas mínimas de conducta que generalmente se distancian de las reglas establecidas por el sistema administrativo, lo que hace indispensable su articulación. Esos agentes ejecutores se agrupan en una planta global de cargos que se distribuyen temporalmente entre esas partes para cumplir con las funciones a cada una de ellas asignadas y tienen amplia movilidad horizontal, lo que le da el carácter de transitoriedad.

Ante la convencional forma de visualizar las estructuras de las organizaciones, por organigramas, esta visión deja entrever la diferencia sustancial que existe entre plantas de personal y estructuras organizacionales. Ahora bien, conforme a lo contenido en el numeral 6° del artículo 313 de la Constitución Política, corresponde a los Concejos determinar la estructura de la Administración Municipal y las funciones de sus dependencias. Esto quiere decir que las modificaciones a la Estructura Organizacional son atribución legal de los concejos y fijar las funciones de sus dependencias, unidades, departamentos o divisiones, como las escalas de remuneración de las diferentes categorías de los empleos para la planta de cargos que deberá definir el Alcalde conforme a la

nueva Estructura Organizacional y Escala Salarial definida por la Corporación, en cumplimiento de la competencia señalada en los numerales 3 y 7 del artículo 315 de la Constitución Política de 1.991.

El ajuste institucional que se puede lograr mediante una reestructuración y reorganización administrativa integral, que esté involucrada en todo un proceso de Modernización, debe interpretarse en su verdadero contenido y esencia cuando define como objetivo fundamental la eliminación del desajuste institucional presente para facilitar la articulación de las diferentes dependencias y los distintos cargos de la administración en una cadena económica de valor agregado.

En cuanto a la parte financiera, los límites de Gastos de Funcionamiento del Municipio de Calarcá se vienen cumpliendo así:

Año	ICLD/GF	TOPE LEY 617/00
2.001	72.2 %	95 %
2.002	74.2 %	90 %
2.003	69.2 %	85 %
2.004	Pendiente	80 %

Ver Anexo No. 1. Certificados Contraloría General de la Nación

La actual Planta de Cargos de la Administración Municipal de Calarcá, Quindío, es de setenta (70) cargos.

Conforme lo señala el artículo 2º de la Ley 617 de 2.000 que modificó el artículo 6º de la Ley 136 de 1.994, el municipio de Calarcá, Quindío, debería estar ubicado en segunda (2ª) categoría por población ya que sus habitantes están calculados cerca de 80.000 habitantes y a esta categoría pertenecen aquellos municipios de población entre 50.001 y 100.000. Pero para que Calarcá se ubique en esta categoría requiere Ingresos Corrientes de Libre

Destinación anuales superiores a cincuenta mil (50.000) y hasta cien mil (100.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes, es decir, estar, al salario del año 2.005 de \$381.500, entre \$19.075 millones de pesos y \$ 381.500 millones de pesos anuales. No obstante, el Municipio de Calarcá, Quindío, cuenta hoy con un Presupuesto de Ingresos Corrientes de Libre Destinación de alrededor de \$ 5.800 millones de pesos anuales, lo que lo ubicaría en la 5ª (quinta) categoría por ingresos por estar entre 15.000 y 25.000 smmlv, es decir, entre \$ 5.722,5 millones de pesos anuales de ICLD y \$ 9.537,5 millones de pesos, con tendencia a rebajar a sexta (6ª) categoría. Quiere decir que requiere generar recursos por ICLD de alrededor de \$ 13.000 millones de pesos, cifra muy representativa

Por número de habitantes, la Administración Municipal de Calarcá le corresponderían 80 empleados acogiendo al estandar nacional de un (1) empleado por cada mil (1.000) habitantes. No obstante como su presupuesto difiere entre la categoría que le corresponde por habitantes y sus ingresos corrientes de libre destinación, la recomendación es a conservar el número de funcionarios actuales (setenta (70)) para no hacer más onerosa la carga sobre los ingresos propios.

Empero, ello no significa que a pesar de recomendarse conservar el número de funcionarios, eso no quiere decir que la Planta de Cargos deba conservarse exactamente como está, debido a que existen fallas estructurales que hay que corregir y que están más detalladamente explicadas en el Diagnóstico Institucional visible en el primer capítulo del presente estudio técnico. Ello conllevaría a reformar, entre otras cosas, la Planta de Cargos lo que se haría necesariamente respetando lo señalado en la Ley 909 de 2.004 de empleo público y los decretos reglamentarios, en cuanto a los requisitos para modificar la Planta de Personal, para garantizar los derechos de Carrera de los funcionarios escalafonados. Así, la justificación legal del proceso que se señala corresponde a razones de modernización de la Administración (art. 46, Ley 909/04).

METODOLOGÍA DE TRABAJO

Para realizar el diagnóstico de la Administración Municipal de Calarcá, Quindío, que sirvió de base para el diseño y formulación del presente Estudio Técnico que dio lugar a la propuesta de adopción de un **"Programa de Modernización y Fortalecimiento Institucional"** con cobertura, inicialmente, para lo que resta del período de la actual alcaldesa, pero con la perspectiva que sea acogido y continuado por la próxima administración, se adoptó una metodología consistente en la realización de talleres de capacitación y planificación estratégica donde se recogieron una serie de insumos que facilitaron y permitieron la construcción de ese diagnóstico que sirvió de soporte fundamental para diseñar y formular la propuesta de Modernización y Reestructuración Administrativa y lograr ese ajuste institucional que reclama esta entidad territorial.

En los mencionados talleres se utilizaron las más variadas herramientas que existen hoy para la elaboración de diagnósticos institucionales, basados en la metodología ZOPP orientada a resultados. Para el caso presente se combinaron el Análisis DOFA con el Análisis de Árbol de Problemas y Análisis Estructural amén de la recolección de información por parte del equipo consultor, durante el desarrollo de los talleres, que se sistematizó, discutió y permitió la validación de la información recogida por escrito, mediante encuestas, y por el análisis documental existente y que fue solicitado y recibido previamente al inicio de los talleres, para facilitar el conocimiento de la entidad y cotejar datos.

Para aplicar todos ellos se hizo necesario, previamente, realizar unos ejercicios de pensamiento estratégico y prospectiva que permitiera construir un futuro deseado y probable y redefinir un nuevo quehacer institucional para alcanzarlo. En tal sentido se aprovechó la redefinición de su Visión, Misión y Valores y se fijó una estrategia para buscar esa visión colectiva.

Metodología utilizada en los talleres o plenarias.

La metodología se soportó en un trabajo altamente participativo donde, mediante talleres de capacitación, trabajo y entrenamiento, se viene logrando el desarrollo de nuevas capacidades en todos los empleados de la Administración Municipal y simultáneamente se pudo elaborar el diagnóstico institucional, enfocado hacia la construcción de un nuevo Modelo y Estructura Organizacional, enmarcado en el ya citado **"Programa de Modernización y Fortalecimiento Institucional"** para el Municipio de Calarcá, Quindío.

El primer día se inició el trabajo mediante la presentación que hizo directamente la Alcaldesa Municipal de los objetivos y bondades del proyecto y de las expectativas que se concentran en su implementación, no solamente para la presente administración sino para las venideras tendientes a modernizar la administración pública en Calarcá para beneficio de todos los ciudadanos. Se le entregó todo el apoyo político al proyecto por parte de la mandataria local y se trazó la política de total colaboración para que el resultado sea el previsto y contribuya al mejoramiento de la función administrativa. En el mismo sentido se pronunció el Director del Centro de Estudios e Investigaciones Regionales, CEIR, unidad responsable del proyecto en representación de la Universidad del Quindío. Seguidamente, el Consultor, Director del Proyecto, orientó la exposición hacia la sensibilización sobre el proyecto y la justificación de tipo legal y técnico que tiene por el aval de la Señora Alcaldesa. En general se comentó que el Municipio de Calarcá cuenta con setenta (70) cargos, para un municipio de alrededor de 82.000 habitantes lo que hace que la planta de cargos esté por debajo de los estándares nacionales, limitada por la capacidad reproducción de Ingresos Corrientes de Libre Destinación.

En la primera sesión o taller de trabajo, se dio una explicación amplia y abierta sobre el nuevo contexto de la Administración

Pública Contemporánea, por parte del Consultor Director del proyecto, particularmente para el caso colombiano. Se continuó con el estudio de las transformaciones del mundo capitalista, desde la crisis de 1.930 pasando por la gran transformación mundial desde la Perestroika y el Glasnot, el derrumbamiento del muro de Berlín y la reunificación alemana y por la desintegración de la Unión Soviética y el final de la guerra fría. Después se estudió sobre la globalización y su impacto en los Estados, se expuso el Programa de Renovación de la Administración Pública en Colombia, Documento Conpes 3248 del 20 de Octubre de 2.003 y el Plan de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario" del presidente Uribe, en sus aspectos generales, con el propósito de lograr la comprensión de todos los presentes sobre los alcances de la modernización del Estado colombiano, en todos los ordenes y niveles.

Posteriormente se hizo el análisis de las tendencias y mega tendencias en la administración pública en América Latina, la fragmentación del Estado Nación, el fortalecimiento de la descentralización y la autonomía de las localidades (glocalización). Se pudo estudiar también la distribución de competencias entre los tres niveles de la administración pública en Colombia y la descentralización por servicios, especialmente haciendo alusión a la Ley 715 de 2.001 que definió un nuevo esquema de distribución de recursos y competencias entre la Nación, Departamentos y Municipios. Finalmente se pudo presentar un panorama general sobre la organización del Estado colombiano, las ramas del poder público, los organismos autónomos e independientes y el Sistema de Administración Pública, con un análisis, desde la misión Kemmerer hasta el presente.

El segundo taller se realizó mediante una sensibilización sobre los conceptos de planeación estratégica aplicada enfatizando fundamentalmente, sobre el concepto de **cambio**, para la construcción de un delineamiento orientado a obtener una Empresa Estratégica, caracterizada por ser:

Proyecto: Modernización y Ajuste Institucional Municipio de Calarcá - Quindío

Director del Proyecto: José Fernando García Gómez

Asesor – Consultor en Administración Pública

Josefernandogarciagomez@yahoo.es

Celular 311 3088412

1. **ESTRATÉGICA.** Fortaleciendo su Visión, Misión, Valores y Cultura Organizacional.
2. **ÚTIL.** Que opere en función de la generación del valor agregado para clientes o usuarios, empleados, proveedores y accionistas.
3. **ÁGIL Y DINÁMICA.** Para asimilar los cambios de la economía nacional y mundial y ajustarse rápidamente a las nuevas y cambiantes exigencias del entorno.
4. **INNOVADORA.** Que aproveche al máximo sus talentos humanos para la creatividad, innovación y generación de nuevos negocios y adquisiciones.
5. **ALTO DESARROLLO HUMANO.** Para que establezca una auténtica alianza entre el crecimiento empresarial y el desarrollo humano de tal manera que sus variables de capital financiero, capital fijo, capital humano, capital intelectual, tecnología y Sistema de información estén en función del crecimiento y desarrollo empresarial.
6. **EFICIENTE.** Para que todos sus recursos se utilicen óptimamente en beneficio del cliente interno y externo, proveedores y accionistas.
7. **EFICAZ.** Para que se logren los objetivos y las metas programadas en el tiempo estimado.
8. **FLEXIBLE.** Para que su estructura organizacional se ajuste y adapte con facilidad a los vaivenes del mercado, es decir, que sea grande y fuerte en épocas de prosperidad pero que se pueda contraer o disminuir con facilidad en momentos de recesión o crisis
9. **COMPETITIVA.** Para que controlando el costo del servicio prestado se pueda establecer la generación del crecimiento económico y el desarrollo social.

Desde el comienzo de la sesión se hizo énfasis en los aspectos a tener en cuenta en un proceso de cambio, identificando donde se está para que, a través de un proceso de planeación, poder estimar o prever hasta donde se quiere llegar.

Posteriormente se realizaron ejercicios participativos para elaborar el Análisis DOFA y el Árbol de Problemas como herramientas para la formulación del Diagnóstico Institucional.

Seguidamente se recalcó en la importancia del proceso de planeación estratégica en cualquier organización, complementado con un verdadero cambio de cultura organizacional, mediante la metodología **aprender haciendo**, para hacer las cosas de una manera diferente. Implica desaprender para luego aprender a reaprender. Así mismo, se hace alusión a las técnicas para la adaptación, la crisis y la planificación y con ello llegar a una nueva organización, mediante refuerzo, redespliegue y acción política para definir nuevas estrategias.

La tercera sesión o taller de trabajo se centra en la construcción de los siguientes componentes estratégicos:

Diagnóstico - Visión – Misión – Objetivos – Estrategias -

Posteriormente se estudió con los asistentes, los alcances del cambio propuesto, en lo administrativo, es decir, referente a formas de trabajo, en lo procedimental, o sea sobre la normalización de actividades, y frente al cambio en la búsqueda de una nueva cultura que contiene un adecuado clima y ambiente organizacional. No obstante, es necesario reforzar el concepto que el cambio también incluye la parte física, la infraestructura y el entorno. Por todo lo anterior el cambio es mejoramiento del servicio al usuario e igualmente es conocimiento, aprendizaje, formación y desarrollo de las capacidades y descubrimiento de nuevas habilidades y destrezas en los funcionarios. Para ilustrar el debate se formularon las siguientes preguntas a los asistentes durante la plenaria:

- a) ¿Para qué existe el Municipio?
- b) ¿Cuales son sus prioridades y
- c) ¿Cual es su responsabilidad social frente al país y el ciudadano?.

En el siguiente taller se tocaron los temas relacionados con la productividad del trabajo y sobre elementos motivadores para el personal tales como estímulos, incentivos y bonificaciones, aspecto clave dentro del mejoramiento continuo, denominado kaizen.

Igualmente, se expuso sobre lo que es la Cadena de Valor Agregado y su integración entre las distintas dependencias funcionales o procesos misionales con el objeto de identificar los factores integradores así:

La visión debe estar articulada con la misión, ésta con los procesos misionales y asistenciales o por unidades estratégicas y con los procesos administrativos o de apoyo, todo esto con miras a satisfacer el cliente, tanto interno como externo. Es decir, que la Administración Municipal de Calarcá, Quindío, deberá, con la implementación del **"Programa de Modernización y Fortalecimiento Institucional"**, convertirse en una entidad territorial generadora de valor agregado, es decir, que atiende las expectativas, necesidades y demandas de los ciudadanos y a su vez las trata de satisfacer. El cliente (la comunidad, usuario, beneficiario, destinatario) demanda servicios y la Administración las atiende o presta, de manera directa o por medio de terceros; en otras palabras, a la población se le debe procurar entrega de bienes y servicios que ella misma manifieste necesitar o requerir. Para lograrlo, la Administración deberá investigar y comprender el mercado (la comunidad, usuario, beneficiario, destinatario), crear alianzas estratégicas, planificar y desarrollar productos y servicios, contar con una adecuada eficiencia administrativa y financiera y finalmente, desarrollar las capacidades de la organización, entendido esto como el desarrollo del talento humano para finalizar con la entrega de productos y servicios y brindar el servicio y atención al usuario (indicadores de satisfacción).

En la siguiente sesión se explicó a los asistentes sobre las diez claves para lograr mantener el cambio y sobre temas de innovación,

Proyecto: Modernización y Ajuste Institucional Municipio de Calarcá - Quindío

Director del Proyecto: José Fernando García Gómez

Asesor – Consultor en Administración Pública

Josefernandogarciagomez@yahoo.es

Celular 311 3088412

entendida como un enfoque administrativo y gerencial que responde a teorías de gerencia moderna que sobresalen al contexto social, político y económico; así mismo, cubre prácticas administrativas novedosas relacionadas con recursos humanos, capacitación y desarrollo del personal, procesos y procedimientos. Innovación equivale a políticas y estrategias de control que conduzcan a resolver problemas gerenciales por lo que el alcalde y su equipo de gobierno, deberá desarrollar un espíritu creativo convirtiéndolo en factor estratégico y en objetivo gerencial.

En el presente como en los demás talleres realizados se hizo énfasis, nuevamente, en la necesidad de lograr la detección de los problemas estructurales que han ocasionado que la Administración Municipal de Calarcá, Quindío, tenga calificativos de ineficacia, ineficiencia, bajo rendimiento y productividad, aislamiento estructural entre dependencias, escasa comunicación y completa desarticulación que la ha hecho una entidad “paquidérmica”, demasiado lenta en sus procesos administrativos, con muy bajo control sobre sus actividades, procesos y productos y de espaldas al ciudadano. Toda esta información se presenta debidamente sistematizada en el Capítulo I siguiente sobre Diagnóstico Institucional.

Durante los talleres de participación, donde intervinieron la totalidad de los empleados públicos vinculados a la Administración, de todos los niveles, se aplicaron algunas encuestas con la metodología recomendada por la función pública para medir aspectos principales del modelo, estructura y ambiente organizacional y mediante entrevistas personalizadas, revisión documental y memoria institucional, se recogió la información suficiente y necesaria para realizar el diagnóstico institucional que se hizo partiendo del análisis de los componentes del modelo gerencial integral que incluye la Planeación, el Modelo y la Estructura Organizacional, la Gestión del talento humano, ambiente, clima y cultura organizacional y el

componente de resultados. De esta manera se estructuró el diagnóstico y el análisis:



Con este derrotero se hizo un análisis participativo con todos los asistentes sobre los componentes de Planeación, enfocados a la Planificación Administrativa, donde se detectaron serias debilidades y ausencia casi total de responsables, a pesar de contarse en la Planta de cargos con empleos a los cuales se les asignó funciones en esta materia, Componente de Modelo y Estructura Organizacional, de Recursos Humanos y resultados.

Se hicieron cinco (5) talleres en total para agotar los temas, cuyos listados con las firmas de los asistentes, se anexan al presente documento (Anexo No. 2).

Con los ejercicios anteriores se logró construir la propuesta de valor o Cadena de Valor Agregado que más adelante se presenta y que fue el resultado de los talleres de Planificación Estratégica a que se ha hecho referencia. En ellos también se logró un delineamiento estratégico para el Municipio de Calarcá, Quindío, con el cual se formuló la Visión, la Misión y los Valores organizacionales de tal manera que estén articulados con la propuesta de valor que, se reitera, más adelante se presenta.

Finalmente, para realizar el Análisis estructural se solicitó al Municipio el suministro de la siguiente información documental vigente y de aplicabilidad en esta entidad territorial. Fue así como se solicitó, el día 6 de Julio de 2.005, la siguiente información:

1. *Copia del informe de empalme (sin anexos).*
2. *Plan Estratégico del Municipio (si existe).*
3. *Acuerdo o Decreto del Plan Municipal de Desarrollo.*
4. *Plan de Acción o de Gestión.*
5. *Indicadores de Seguimiento y Evaluación del Plan Municipal de Desarrollo.*
6. *Listado actualizado de proyectos inscritos y viabilizados en el Banco Municipal de Proyectos de Inversión, a la fecha, y de proyectos en ejecución.*
7. *Marco Fiscal de Mediano Plazo (Ley 819 de 2.003) o en su defecto Plan Financiero (si existe).*
8. *Indicadores de la Ley 617 de 2.000 años 2.001, 2.002 y 2.003 expedidos por la Contraloría General de la República.*
9. *Indicadores de la Ley 358 de 1.997 sobre endeudamiento público y ahorro operacional, años, 2.001 a 2.004.*
10. *Cuadro de la Deuda Pública vigente y Tablas de Amortización por cada empréstito hasta su extinción.*
11. *Ejecución Presupuestal de Ingresos y Egresos del Municipio de los años 2.001 a 2.004, impresos y en medio magnético (Excel).*
12. *Acuerdo de Presupuesto del año 2.005 y Decreto de Liquidación. impresos y en medio magnético.*

13. *Balance General o Estado de Situación Financiera del Municipio de diciembre de 2.001 a 2.004. Formatos CGN 96001, impresos y en medio magnético (Excel).*
14. *Resolución o Decreto de Cuentas por Pagar y Reservas Presupuestales del año 2.004, impresos y en medio magnético (Excel), por fondos.*
15. *Informe de avance en el cumplimiento del Programa de Saneamiento Contable, el más reciente.*
16. *Copia del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero (si existe) o de Convenios de Desempeño o Acuerdos de Reestructuración vigentes (si existen).*
17. *Acuerdo o Decreto de Estructura Organizacional del Municipio y Manual de Funciones por Áreas, vigente.*
18. *Acuerdo o Decreto de Escalas de Remuneración de las diferentes categorías de empleos, vigente.*
19. *Decreto de Planta de Cargos por niveles, códigos y grados la asignación salarial para el año 2.005.*
20. *Planta de Cargos por niveles, códigos y grados, con las asignaciones civiles, nivel de escolaridad (estudios formales) y situación de vinculación (provisionalidad, encargo, en comisión, libre nombramiento y remoción, vacantes y de carrera administrativa), de los años 2.004 y 2.005, impreso y en medio magnético (Excel).*
21. *Listado de Jubilados o Pensionados a cargo del Municipio, a la fecha.*
22. *Listado de Trabajadores Oficiales y convención colectiva de trabajo vigente, a la fecha, si existe.*
23. *Resolución de Manual Específico de Funciones y Requisitos del Municipio, impreso y en medio magnético.*
24. *Resolución del Manual de Procesos y Procedimientos del Municipio, impreso y en medio magnético (si existe).*
25. *Manual de Recursos Humanos (Plan de Incentivos, de Bienestar Social, de Capacitación y Manual de Inducciones y reinducciones), si existe.*
26. *Documentos Síntesis de la memoria institucional.*
27. *Informe anual de Control Interno de los años 2.003 y 2.004.*
28. *Encuestas Referenciales de Control Interno de los años 2.003 y 2.004.*
29. *Planes de Mejoramiento suscritos y en vigencia.*

30. *Inventario de Software y hardware (actualizado).*
31. *Certificaciones de la Contraloría General de la Nación sobre Gastos de Funcionamiento e Ingresos Corrientes de Libre Destinación y los porcentajes obtenidos en las vigencias fiscales de los años 2.001, 2.002 y 2.003.*
32. *Los demás documentos que se consideren importantes para el desarrollo del trabajo.*

De la respuesta a estos requerimientos, se obtuvo la siguiente información:

- *Acuerdo del Plan Municipal de Desarrollo "Para dejar huella".*
- *Decreto No. 025 del 21 de Febrero de 2.005 por medio del cual se establece la Escala de Remuneración de los empleados del sector central de la Administración Municipal de Calarcá para la vigencia fiscal del 2.005.*
- *Acuerdo No. 033 del 13 de Diciembre de 2.004 por medio del cual se establece la Escala de Remuneración de los empleados del sector central de la Administración Municipal de Calarcá para la vigencia fiscal del 2.005.*
- *Decreto No. 144 de Septiembre 4 de 2.001, por medio del cual se establece la Planta de Personal de la Administración Municipal de Calarcá.*
- *Decreto No. 143 de Septiembre 4 de 2.001, por el cual se establece la Estructura, Nomenclatura, clasificación, grados y remuneración de los empleados del sector central de la Administración Municipal de Calarcá, Quindío.*
- *Decreto No. 146 de Septiembre 4 de 2.001, por el cual se incorporan los servidores públicos a la Estructura Administrativa y Planta de Personal del sector central de la Administración Municipal de Calarcá, Quindío.*
- *Resumen Nómina de Jubilados marzo de 2.005.*
- *Certificaciones sobre relación de Gastos de Funcionamiento frente a los Ingresos Corrientes de Libre Destinación del Municipio de Calarcá, Quindío, correspondiente a los años 2.001 a 2.003, expedidas por la Contraloría General de la República.*

Proyecto: Modernización y Ajuste Institucional Municipio de Calarcá - Quindío

Director del Proyecto: José Fernando García Gómez

Asesor – Consultor en Administración Pública

Josefernandogarciagomez@yahoo.es

Celular 311 3088412

- *Proyección de la Deuda Pública para el año 2.005.*
- *Decreto No. 208 de Diciembre 20 de 2.004, por el cual se liquida el Presupuesto General del Municipio para el periodo fiscal comprendido entre el primero de enero y el treinta y uno de diciembre de 2.005.*
- *Acuerdo No. 027 del Noviembre 23 de 2.004, por el cual se expide el Presupuesto General del Municipio de Calarcá, Quindío, para la vigencia fiscal de 2.005.*
- *Encuesta de Avance del Saneamiento Contable a 31 de diciembre de 2.004.*
- *Decreto No. 003 de enero 7 de 2.005, por medio del cual se constituyen las Reservas de Apropiación de la vigencia fiscal del año 2.004.*
- *Balance General en Formato CGN 96001 a Diciembre 31 de 2.001, 2.002, 2.003 y 2.004.*
- *Indicadores de Seguimiento y Evaluación del Plan Municipal de Desarrollo.*
- *Ejecución Presupuestal de Ingresos y Egresos del Municipio de los años 2.001 a 2.004.*
- *Encuestas Referenciales de Control Interno de los años 2.003 y 2.004. Solamente en medio magnético)*
- *Informe anual de Control Interno de los años 2.003 y 2.004. (Solamente en medio magnético).*
- *Plan de Mejoramiento suscrito y en vigencia (2.005). Solamente en medio magnético.*

Observaciones: No existe en la Administración Municipal:

- *Plataforma estratégica, Informe de Saneamiento.*
- *Listado actualizado de proyectos inscritos y viabilizados en el Banco Municipal de Proyectos de Inversión, a la fecha.*
- *Marco Fiscal de Mediano Plazo o Plan Financiero.*
- *Indicadores de la Ley 358 de 1.997.*
- *Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero ni Convenios de Desempeño o Acuerdos de Reestructuración vigentes.*
- *Inventario de Software y hardware (actualizado). (Pendiente).*

Con la documentación e información recopilada se inició el proceso de análisis e interpretación de la situación presente de la Administración Municipal de Calarcá, Quindío, utilizando la técnica de Análisis Estructural que comprende los elementos fundamentales de un modelo integral de gestión para abarcar toda la organización detectando las fallas estructurales para lograr determinar sobre qué aspectos se debe orientar el trabajo tendiente a corregir esas deficiencias. Este análisis incluye los ciclos de Planeación, Dirección, Ejecución y Control clasificados en los componentes de Planeación, Modelo y Estructura Organizacional, Recursos Humanos y Resultados, cuyas conclusiones se explican más adelante.

Capítulo I

Diagnóstico Institucional

**El reconocimiento de las
propias debilidades y
amenazas permitirán
potencializar sus fortalezas y
aprovechar sus oportunidades**

Diagnóstico del municipio y la Administración Municipal de Calarcá (Quindío).

Calarcá es el segundo municipio en importancia del Departamento del Quindío. Fue fundado en el año 1886 y está ubicado a solamente 6 kilómetros de la capital del departamento: Armenia. Cuenta con una población aproximada de 80.000 habitantes –según el DANE estaba proyectado para el año 2.003 en 79.719 habitantes– y una superficie de 219 Km cuadrados. Cuenta con una temperatura promedio de 20º centígrados y está ubicado a 1.536 metros de altura sobre el nivel del mar. Es una ciudad con una vocación económica basada en el turismo ecológico, la agricultura y la ganadería y un importante sector comercial.

Cuenta con tres corregimientos: La Virginia con una población cercana a los 1.370 habitantes; Quebrada negra de aproximadamente 425 pobladores y la más grande de ellas, Barcelona, que se estima su población en cerca de 10.270 habitantes, lo que deja a la zona urbana en algo así como 68.000 habitantes.

Cuenta para el año 2.004 con un Presupuesto de \$ 16.500 millones de pesos aproximadamente, de los cuales solamente \$ 5.800 millones de pesos corresponden a Ingresos Corrientes de Libre Destinación.

Su actual alcaldesa, Luz Marllie Alonso Gaviria, fue elegida por sus habitantes y tomó las riendas del municipio a partir de enero del año 2.004. Conforme a su Programa de Gobierno, presentó a consideración de las instancias pertinentes, señaladas en la Ley Orgánica de Planeación, un Plan Municipal de Desarrollo para el período 2.004 – 2.007, el que denominó “Para dejar huella”. Consta de cinco (5) políticas estratégicas donde se hace énfasis en la promoción sectorial para la convivencia, el estímulo para el regreso al campo, el fomento al turismo y al desarrollo económico para la

generación de empleo, la construcción de un sueño colectivo y viable que significa el impulso al desarrollo y la proyección como municipio y territorio y, por supuesto, una política de transparencia y compromiso con todos los ciudadanos. En general, el Plan Municipal de Desarrollo enfatiza en:

"Como destino turístico preferido por tantos colombianos y extranjeros, nuestro municipio superará su condición de lugar de paso y se afianzará como sitio de llegada (...).

La condición sociable de todos los calarqueños será estimulada en los aspectos económicos, ambientales y de infraestructura, con los que se contribuya a la recuperación de la familia, eje de la comunidad y al fortalecimiento de los principios de tolerancia, convivencia, participación y gestión, entendidos como fuerzas dinamizadoras de la actividad pública (...)

Persuadida de las bondades que siguen a la educación, con este Plan de Desarrollo la Administración Municipal procurará rescatar la identidad perdida, propiciando valores que sirvan de sustento a una cultura ciudadana en la que la seguridad y el bienestar sean ideales posibles de alcanzar.

En igual sentido y, reconociendo la importancia de todas las expresiones culturales, a los habitantes de Calarcá se les estimulará el talento, el acceso a la salud, al deporte y a la recreación, con acciones que serán extensivas al campo, asumido este como epicentro de la producción.

Sin olvidar la vocación agrícola y particularmente cafetera, por medio de políticas de estímulo a la producción, a la diversificación y a las cadenas productivas, el gobierno local buscará rescatar este importante sector de la comunidad, base de la economía y el bienestar".

Estos apartes extractados de la presentación del Plan Municipal de Desarrollo expresan claramente los pilares de su administración.

RESEÑA HISTÓRICA

Tomada de la pagina Web de la entidad: www.calarca.gov.co

La región que los historiadores han denominado “del Quindío”, fue ocupada hasta los inicios del siglo XVII por los pueblos indígenas Quimbayas y Quindos, pueblos que fueron agredidos y sometidos por los españoles, siendo de marcada relevancia histórica la feroz oposición dirigida por el Cacique Calarcá del pueblo Pijao, quienes habitaron en el valle del Tolima, los Andes centrales, margen oriental, hasta sucumbir a manos de los conquistadores de la Península Ibérica.

Luego de un periodo aproximado de 200 años, la región fue redescubierta por pobladores llegados de diferentes regiones del país (Antioquia, Cundinamarca, Boyacá, Tolima, Santander y Cauca), quienes llegaron en busca de minas de oro y guacas, encontrando una tierra de excelente condición climática para la vida y el establecimiento de poblados. A partir de las permanentes incursiones a esta nueva región, se pensó en la constitución de un asentamiento que permitiera el aprovechamiento de la riqueza que ofertaba la zona, así como obviar las grandes dificultades que presentaba el abordaje permanente del Camino Nacional (ruta a Salento–Tolima).

Para el 29 de junio de 1886, se firma el acta de fundación de Calarcá, mediante la protocolización hecha por la Junta Fundadora, integrada por los señores Pedro María Osorio, Jesús María Buitrago, Baltasar González y Segundo Henao, actuó como secretario Francisco Velásquez y testigo del acontecimiento el señor Luis Tabares. Cuatro años después el Concejo Municipal de Salento, le otorgó al naciente territorio poblado el carácter de corregimiento.

En el año de 1905, obtuvo la categoría de Municipio y se consolidó el centro poblado existente como cabecera Municipal.

Las Tierras templadas de esta zona del país (1000-2000 m.s.n.m.), sirvieron de enclave a una de las industrias mas fructíferas de inicios de siglo XX en Colombia. En la década de los 20, en el siglo XX, el auge de la industria cafetera se evidenció en la región conocida geográficamente como la zona de la hoya del Quindío. "Aun en la hoya del Quindío, donde la colonización ha sido relativamente reciente y donde hoy, mas que en cualquiera otra parte de Colombia, el Café es le Rey, la mayor parte de los Cafetales se establecieron en tierras que habían sido anteriormente pastizales y selva Nativa, y aunque el cultivo se ajusta admirablemente al patrón de colonización de los pequeños propietarios establecidos, nunca hizo parte del sistema inicial de colonización"*. Este Auge Cafetero se mantuvo constante hasta la década de los 90 donde el pacto de cuotas internacionales que regulaban esta Industria se rompió y el sector entra en crisis.

El Municipio de Calarcá no fue ajeno a la violencia bipartidista de finales de los años 40, hasta entrada la década de los 60, que marcó el devenir del municipio, la región y el país. Durante la década de los 50 fue muy constante el corte institucional que sufrió el sistema democrático en el municipio, lo cual se puede deducir de los diferentes periodos en los que se tuvo alcaldes militares.

Reseña Jurídica:

Mediante Ordenanza de Constitución de Calarcá, el Municipio de Calarcá, Quindío fue creado por la Ordenanza No. 36 de julio 7 de 1904, la cual cita:

"Ordenanza número 36 de 1904"

LA ASAMBLEA DEL DEPARTAMENTO DEL CAUCA, en uso de sus facultades legales,

Ordena:

Artículo primero: Créase el distrito de Calarcá, formado del corregimiento del mismo nombre, en la provincia del Quindío, segregándolo del distrito de Armenia, anteriormente llamado Salento.

Artículo segundo: Los limites del nuevo distrito son: de los nacimientos del río Barragán en la cordillera central, río abajo, hasta los encuentros con el río Quindío, este arriba hasta encontrar los linderos que fueron cedidos al distrito de Salento (hoy Armenia) por anteriores legislaciones, por estos limites al alto del castillo, de aquí, y siguiendo el camino de chaguas, hasta donde le sale el camino de anaime, hasta la cordillera central, y por esta hasta los nacimientos del río Barragán, punto de partida.

Dada en Popayán a 1 de julio de 1904.

El presidente: Rafael Pombo

El secretario: Adriano Muñoz

Gobernación del departamento - Popayán, julio 7 de 1904.

Publíquese y ejecútese

Pedro Antonio Molina

El Secretario de Gobierno: Ulpiano Riascos G."

Símbolos Municipales: Simbología municipal

La Bandera:

Adoptada oficialmente mediante el Acuerdo No. 17 de Agosto de 1.973, emanado del Honorable Concejo Municipal, conformada por tres franjas horizontales: Verde, Blanca y Roja, iguales y del tamaño establecido para el pabellón nacional.



El Escudo:

Adoptado oficialmente mediante Acuerdo 17 de agosto de 1973 emanado del honorable Concejo Municipal.

Forma: la del escudo español, compuesto, cortado y medio partido, cantón de jefe en sinople, cantón diestro de punta en blanco o plata y cantón siniestro de punta. Piezas honorables: sobre el cantón de jefe, la efigie del cacique Calarcá de perfil, en oro, colocada en la parte central, mirando a la siniestra. En el cantón diestro, rama de café frutado, inclinada a la diestra. En el cantón siniestro, pluma clásica en oro, inclinada a la siniestra. Timbre en cimera corona real en oro y lambrequines que descenden por los contornos laterales del escudo hasta las dos terceras partes de los cantones de punta.



Divisa: en la parte inferior del escudo van como ornamento, colocado en una cinta flotante en plata, las letras del lema: valor, trabajo, cultura, en oro. Entre la punta del escudo y la divisa ira el año de fundación de la ciudad: 1.886, igualmente en oro.

Dimensiones: longitud (6) y altitud (5) en cualquiera que sea el tamaño.

El Himno:

Adoptado oficialmente mediante acuerdo 006 de mayo 20 de 1.994 emanado del Honorable Concejo Municipal.

Estrofas:

*A tus campos, colinas y valles
que derroche natura premió
y eres joven gentil y galante
que en la fronda del valle surgió*

*tus colinas, entrañas de oro
por los ríos los dejas correr
y tus campos de verde esmeralda
los matiza de rojo el café*

*del cacique temible heredaste
la bravura, el coraje el valor
de la patria eres hija mimada
que pregonas riqueza, esplendor (bis)*

*el trabajo estimula a tus hijos
que en civismo no tiene rival,
y en matronas de noble linaje
su orgullo fundó la ciudad*

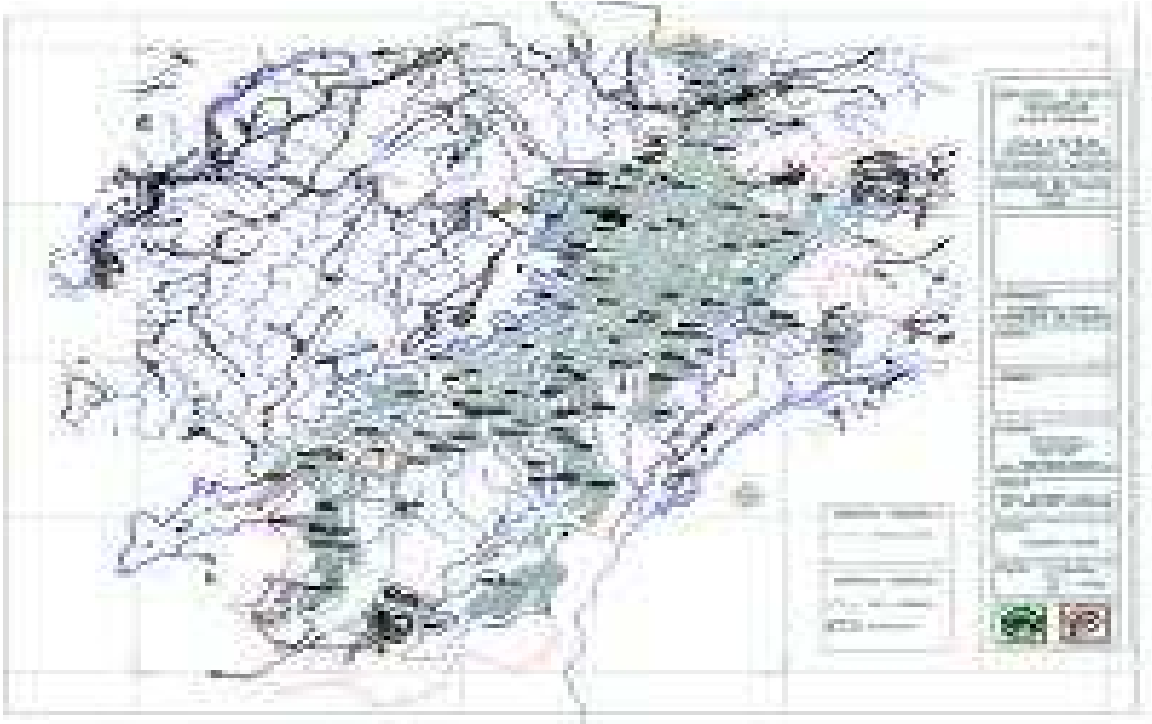
*en la paz del cortijo se amasa
con fecundo sudor nuestro pan,
y la sierra, el plantío y la vega,
con un himno al trabajo, al afán*

*por doquier, tu nombre blasona
de la raza civismo y poder
porque tienes anhelos de gloria
y es prolijo tu afán de ascender*

*te fundaron valientes sin odio
veteranos patriarcas del bien
que la patria consagra orgullosa
como ejemplo a tus hijos también*

Letra: Eduardo Izaza
Música: Rafael Ruiz

Datos geográficos:



División Política:

De conformidad con el Acuerdo 14 de 1987, modificado por el Acuerdo 057 de 1989, el área urbana del Municipio se encuentra dividida en tres (3) comunas, así:

Comuna número 1 Norte: conformada por veintiuno (21) Barrios, cinco (5) urbanizaciones y dos (2) invasiones.

Comuna número 2 Centro: compuesta por seis (6) Barrios y tres (3) urbanizaciones.

Comuna número 3 Sur: conformada por doce (12) barrios y siete (7) urbanizaciones.

Las comunas identificadas engloban cincuenta y seis (56) barrios y urbanizaciones residenciales.

En la actualidad el Municipio cuenta con noventa y cinco (95) barrios y urbanizaciones de los cuales treinta y nueve (39) de ellos no se han incluido en ninguna comuna de las establecidas por falta de actualización de sus perímetros en la normatividad municipal, lo cual va en contravía de lo que establece la Constitución Nacional en su artículo 318: " Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales."

En el área urbana existe un cuartel de la policía, una inspección de policía, una inspección de permanencia y una oficina de tránsito.

La división política administrativa del Municipio de Calarcá esta compuesta por su cabecera, tres (3) corregimientos, así:
El sector rural circunvecino a la cabecera municipal cuenta con 27 veredas y 2 centros poblados: La María y La Bella.

Corregimiento de Barcelona, fundado en 1914 y erigido corregimiento mediante el Acuerdo 10 de 1918. Se encuentra comunicado con la cabecera municipal por una carretera de 18 kilómetros, asfaltada y en regular estado, que se recorre en un tiempo promedio de 30 minutos. Su jurisdicción comprende ocho (8) veredas.

Corregimiento de La Virginia, creado mediante Acuerdo 07 de 1984. Se encuentra comunicado con la cabecera municipal por una carretera de 6 kilómetros, con recubrimiento asfáltico en regular estado que se recorre en un tiempo promedio de 9 minutos. Su jurisdicción comprende tres (3) veredas.

Corregimiento de Quebradanegra, creado mediante Acuerdo 01 de 1987. Se encuentra comunicado con la cabecera municipal por dos (2) carreteras de aproximadamente 16 kilómetros cada una (vía La Rochela y vía La Bella) en mal estado, parte con recubrimiento asfáltico y la mayor parte con afirmado y tierra, que se recorre en un tiempo promedio de 40 minutos. Su jurisdicción comprende cinco (5) veredas.

Límites Geográficos:

El municipio de Calarcá tiene los siguientes límites generales:

PUNTO CARDINAL MUNICIPIO DEPARTAMENTO:

Norte: Salento, Quindío.

Oriente: Cajamarca, Tolima.

Occidente: Armenia y La Tebaida, Quindío.

Sur: Córdoba, Buenavista, Pijao en Quindío y Caicedonia en el Valle.

Economía

Principales datos económicos del municipio.

Un elemento estructurante del desarrollo es ubicar al municipio de Calarcá en el contexto regional, y como es su participación en la configuración de los ejes estructurantes de desarrollo, de interrelaciones geográficas, económicas, culturales y de producción en ese contexto.

Calarcá al igual que muchas ciudades de la región y del país, creció rápidamente y se volvió próspera debido a cosechas de alto valor agrícola para exportación, como es el caso del café.

Su nueva realidad frente a los cambios económicos que se están presentando en el departamento y la región, como es el caso del

turismo, su gran potencial de centro de abastecimiento de la seguridad alimentaria regional, y su posición geográfica, estratégica en la malla vial nacional con la conexión directa al pacífico hacia Tribugá y Buenaventura; colocan al municipio de Calarcá como un punto importante para atraer nuevas inversiones y constituirse en un centro prestador de servicios de carácter regional como son: el turismo, la producción de agua y oxígeno, la Agroindustria y la prestación de bienes y servicios a escala regional y nacional; estas nuevas vocaciones se integran y fortalecen la vocación histórica.

Elementos que influyen en el desarrollo municipal.

Eje de desarrollo Bogotá – Buenaventura; Bogotá – Tribugá.

Este eje está enmarcado por la construcción del túnel de la Línea, el cual hace más expedita la comunicación con el centro del país y facilita el acceso al pacífico, la construcción de los proyectos viales a Chagualá y La Paila y el sistema de dobles calzadas del eje cafetero y el Valle del Cauca. Estos proyectos apoyan la apertura a la cuenca del Pacífico y a la globalización de la economía, donde Calarcá es la puerta de entrada a ese desarrollo del occidente colombiano. La ubicación estratégica de Calarcá dentro de este desarrollo vial, le permite convertirse en un punto articulador como receptor, abastecedor, distribuidor y moderador de relaciones interregionales, lo cual debe reflejarse en su estructura de desarrollo regional y le genera un punto de competitividad a favor con respecto a otros municipios, por la inmediatez del acceso a estas obras de desarrollo vial.

Eje de desarrollo del Río Cauca.

Compuesto por una alta concentración urbana y un desarrollo económico especializado en el sector terciario de la economía, en la venta de servicios, etc., en este corredor se espera que habite alrededor del 80% de la población del país, lo cual se convierte en

una zona potencial de mercado y de demanda de prestación de servicios.

Corredor de la Cordillera Central.

Este eje de desarrollo le permite a Calarcá mantener una oferta ambiental alta, en el recurso hídrico tiene dos de las principales cuencas del departamento (Quindío y Santo domingo), en la biodiversidad presente al tener diferentes climas y microclimas y un elemento importante que se convierte en patrimonio natural de todos y es su paisaje.

Este eje de desarrollo se comparte con los municipios de Salento, Córdoba, Pijao, Buenavista y Génova, con los cuales existen vínculos comunes dados por el posicionamiento geográfico y las características fisiográficas de la región.

Desarrollo sur del Departamento.

Calarcá tiene una marcada influencia sobre los municipios del sur del departamento, Génova, Pijao, Buenavista, Córdoba y sobre el municipio de Caicedonia del norte del Valle del Cauca. Esta influencia se ha fortalecido al contar en el municipio de Calarcá con un sistema de transporte intermunicipal que le permite captar y traer esta población hacia sus centros urbanos predominantes Calarcá y Barcelona. La prestación de los servicios está referida principalmente a la salud, educación y venta de bienes y mercadeo.

Técnicas aplicadas para el diagnóstico institucional.

Existen muchas y variadas técnicas para realizar un diagnóstico institucional que permita hacer un estudio sistemático de la evolución histórica de la Administración Municipal, su situación presente y la confrontación del futuro proyectado probable y el futuro probable deseado. Entre las más importantes se destaca el Análisis DOFA, que aplica una metodología de Planificación Estratégica; el Análisis por Árbol de Problemas que obedece a la metodología ZOPP orientada a resultados; el Benchmarking o metodología que trata de recoger e incorporar las mejores prácticas de sectores equivalentes, cruzados e inclusive disímiles pero que pueden ser útiles y aplicables en la Administración Pública y el Análisis Estructural, entre otras. Estas, no obstante, por ser muy informativas, unas generales y otras más específicas, no son lo suficientemente precisas como para optar por la utilización de solamente una de ellas. Por el contrario, se ha decidido combinar las diferentes metodologías para lograr una visión integral y holística de la Administración Municipal y poder definir, diseñar y formular unas estrategias, políticas, programas, proyectos y acciones que respondan y enfrenten los problemas organizacionales detectados.

En ese sentido, el objetivo del diagnóstico no puede ser otro que identificar las dificultades y puntos críticos de la organización que generan problemas para la realización de una gestión pública efectiva. Una vez identificados, se investiga las causas principales, raíces y consecuencias que esta situación le ha traído a la Administración para diseñar unos objetivos y metas estratégicas orientadas a resolverlos. Como se dijo anteriormente, la metodología utilizada para la aplicación de estas técnicas seleccionadas fue la de talleres o plenarias de trabajo con todos los funcionarios de la Administración municipal lo que garantizó su éxito y validación entre todos los actores.

A) Análisis basado en la metodología DOFA.

Diagnóstico Institucional



A- Análisis DOFA

La denominada Matriz D.O.F.A. que identifica las variables de tipo interno y externo que afectan el desarrollo de las actividades propias de la organización y limitan el cumplimiento de su Misión es una herramienta muy informativa que parte del análisis organizacional a partir de dos (2) variables principales que hacen alusión a su entorno (externas) y a sus aspectos eminentemente internos. La primera busca identificar las Oportunidades y Amenazas y la segunda las Debilidades y Fortalezas para luego cruzarlas estratégicamente.

Estas variables son:

Internas:

- **Debilidades (D).** Son aquellos aspectos que la organización tiene como puntos frágiles para el desarrollo de su objeto social, ocasionados por desidia, desatención o falta de importancia estratégica dada por sus directivos.
- **Fortalezas (F).** Son todos aquellos puntos de la cadena de valor agregado que han sido tenidos muy en cuenta por la organización y que dada la cantidad de trabajo y recursos a ellos destinados se han convertido en puntos fuertes.

Externas:

- **Amenazas (A).** Son todos aquellos factores que de una u otra forma elevan el riesgo de la operación económica de la entidad, por variables de tipo exógeno, que no pueden atenderse directamente pero que hacen necesaria la movilidad estratégica para evitar caer en riesgos imprevistos.
- **Oportunidades (O).** Son todos aquellos espacios en los cuales la entidad puede sacar provecho si asume una posición estratégica nueva o aprovecha al máximo la posibilidad que se presenta, bien sea mediante el uso de sus propios recursos o a través de Alianzas Estratégicas.

Los talleres realizados con todos los funcionarios del Municipio de Calarcá, permitieron recoger mucha información que facilitó la elaboración del diagnóstico utilizando ésta herramienta como quiera que es una de las técnicas más reconocidas y utilizadas por los asesores y consultores en Alta Gerencia. Ya se explicó la metodología utilizada en los talleres. El resultado que arrojó el diagnóstico, aplicando la matriz DOFA, es el siguiente:

Proyecto: Modernización y Ajuste Institucional Municipio de Calarcá - Quindío

Director del Proyecto: José Fernando García Gómez

Asesor – Consultor en Administración Pública

Josefernandogarciagomez@yahoo.es

Celular 311 3088412

INTERNAS:

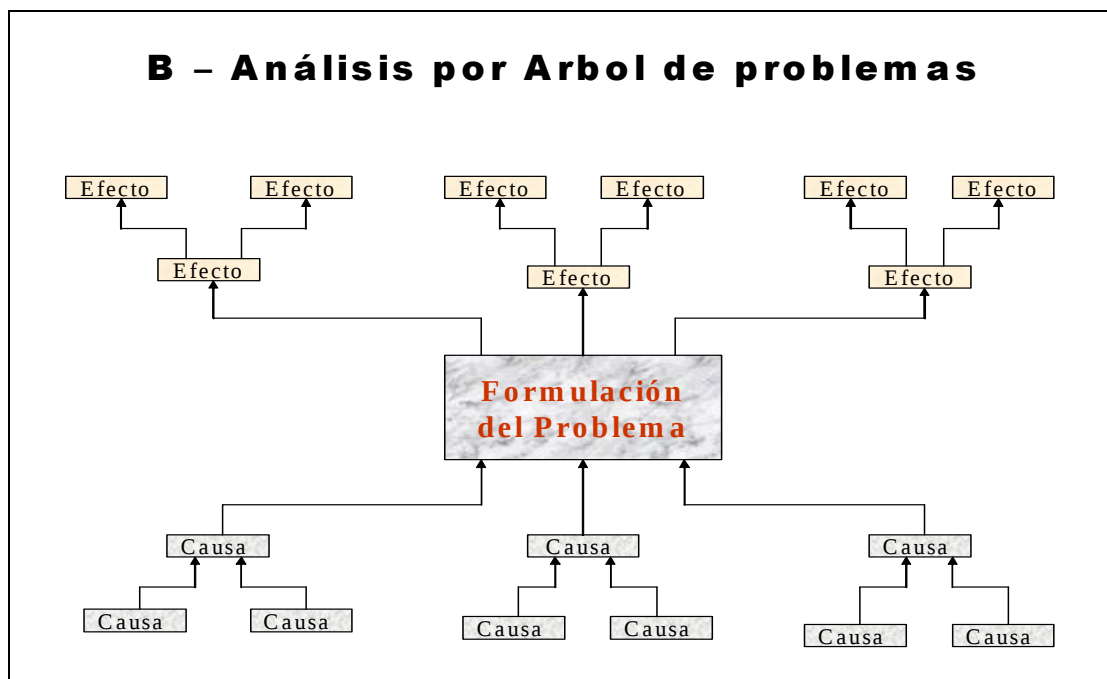
DEBILIDADES	FORTALEZAS
1. Falta de coordinación y planeación para la gestión administrativa y la toma de decisiones. Concentración	1. Personal capacitado para ejecutar sus labores
2. Falta de información sobre los demás entes territoriales	2. Muy buen talento humano disponible en la entidad.
3. Desconocimiento debilidades de otros municipios	3. Política de enfoque hacia la comunidad
4. Concentración y centralización de las responsabilidades y decisiones.	4. Compromiso de la señora alcaldesa con Calarcá
5. Ausencia de procedimientos administrativos claros y aplicables y de la socialización y análisis de los Manuales existentes.	5. Reconocimiento de la necesidad de mejorar y fortalecer institucionalmente a la Administración Municipal.
6. Sobrecargas de trabajo en mucha parte de los empleos existentes.	6. Conocimiento de las responsabilidades del municipio frente a la comunidad.
7. Ausencia de suficiente recurso humano y técnico	7. Cumplimiento de los indicadores de Ley 617/ 2000
8. Hacinamiento y deficiencias de espacio en varias áreas de trabajo	8. Poco endeudamiento actual del municipio.
9. Presupuesto bajo para la modernización y el fortalecimiento institucional.	
10. La falta de solidaridad o de valores institucionales.	
11. Inadecuado ambiente laboral	
12. Poco sentido de pertenencia y compromiso.	
13. Poca concertación con la comunidad y escasos espacios de participación ciudadana	

EXTERNAS:

AMENAZAS	OPORTUNIDADES
1. Politiquería que afecta la capacidad de gestión.	1. Ubicación geoeconómica.
2. Poco apoyo de la comunidad.	2. Recursos naturales, turísticos y agrícolas
3. Desprestigio del servicio público.	3. Polo de desarrollo turístico: túnel de la línea y T.L.C. (Potencial turístico).
4. Disminución constante de las transferencias nacionales.	4. Integrar potencial humano del municipio.
5. Mala imagen del servidor público	5. Industrialización del municipio
6. Pérdida de categoría del municipio por ingresos a pesar de contar con población para una superior	6. Modernización del Estado.
7. Incumplimiento tributario.	7. Reestructuración Administrativa.
8. Elusión y evasión fiscal.	8. Adquisición de nuevos saberes por la globalización del conocimiento.

No obstante, esta herramienta tiene la desventaja de reorientar los recursos de la organización en forma más representativa hacia los aspectos más difíciles en la organización como son las debilidades y las amenazas, descuidando, en la mayoría de los casos, sus propias fortalezas y oportunidades. Tal como lo manifiesta Peter Drucker, destinar recursos hacia sus debilidades o amenazas es despilfarrar y desaprovechar las fortalezas y oportunidades existentes, las cuales generan mayores réditos que las primeras. Empero es muy informativa dado que permite orientar la mirada de la organización no solamente en sus aspectos internos, donde se queda la mayoría de las empresas, sino en su entorno, donde se desenvuelve y compete.

B) ANÁLISIS POR ÁRBOL DE PROBLEMAS



La otra herramienta utilizada para realizar el diagnóstico institucional, es el Árbol de Problemas que permite visualizar la relación causal que debe existir entre un efecto frente a su problema y a las causas que lo originaron. Es la relación causa – efecto defendida por los filósofos del derecho que conduce a establecer un problema de centro, una manifestación propia del problema y unas causas que lo provocaron. Así mismo estas causas se clasifican como causas principales (más cerca al problema) y causas raíces que son en últimas las que facilitan el diagnóstico y la búsqueda de los objetivos estratégicos. En síntesis, atacando la causa raíz desaparece la causa principal, el problema y por obvias razones la consecuencia generada por éste.

Para el caso, el Municipio de Calarcá, Quindío, se optó también por utilizar también el Árbol de Problemas como herramienta para completar el diagnóstico institucional.

Durante los talleres de trabajo a que se hizo alusión en la introducción al presente documento, se dividieron los asistentes (personal de planta únicamente) en grupos y a cada uno de ellos se les entregó una serie de fichas técnicas en las cuales debían escribir claramente la conclusión a que llegaba el grupo, luego de un tiempo prudencial de discusiones entre sus participantes. A todos se les hizo la siguiente pregunta:

¿Cuál cree el grupo es el problema más crítico que actualmente padece la administración municipal de Calarcá, desde cualquier punto de vista?.

Luego, cada grupo presentaría y sustentaría su conclusión para lo cual se pega la ficha en el tablero de control dispuesto por el equipo facilitador, dirigido por el Consultor Director del Proyecto. Una vez ubicada la ficha en el tablón correspondiente, el vocero de cada grupo sustentaba ante los demás las razones por las cuales el grupo llegó a esa conclusión y todos los presentes tenían la oportunidad de manifestar si estaban de acuerdo con la conclusión del grupo expositor. Así sucesivamente se continuó con los demás grupos.

Al final del taller, el Consultor, Director del Proyecto, dirigió la calificación de las respuestas de los diferentes grupos y solicitó que se hiciera una validación y posterior clasificación de estos entre causas, consecuencias y problemas.

Una vez recolectada toda la información, en uso de la metodología explicada, se concluyó con el siguiente árbol de problemas en cuya construcción, se reitera, se utilizó la metodología ZOPP, permitiéndose un diagnóstico desde otra perspectiva, el cual arrojó el siguiente resultado:

Árbol de Problemas Municipio de Calarcá, Quindío: