

**DOCUMENTO GUIA PARA
ADELANTAR EL PROCESO DE
MODERNIZACION DE LA LOTERIA
SANTANDER EICE.**

Bucaramanga 2019

LA MODERNIZACION DE LA ENTIDAD

1. ANTECEDENTES.

La Ley 489 de 1998 regula el ejercicio de la función administrativa, determina la estructura y define los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública y aplica a todos los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público y de la Administración Pública y a los servidores públicos que por mandato constitucional o legal tengan a su cargo la titularidad y el ejercicio de funciones administrativas, prestación de servicios públicos o provisión de obras y bienes públicos. La Ley 489 de 1998 es en conclusión el Estatuto Básico de la Administración Pública y cobija a los órdenes nacional y territorial y a todos los sectores.

El Artículo 68° Ley 489 de 1998 al definir las entidades descentralizadas que gozan de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio señala que de todas formas están sujetas al control político¹ y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual están adscritas. El mismo artículo señala que las entidades descentralizadas se sujetan a las reglas señaladas en la Constitución Política, en la Ley 489, en las leyes que las creen y determinen su estructura orgánica y a sus estatutos internos.

De igual manera se establece en su parágrafo 1°. Que de conformidad con el inciso segundo del artículo 210 de la Constitución Política, el régimen jurídico aquí previsto para las entidades descentralizadas es aplicable a las entidades territoriales sin perjuicio de las competencias asignadas por la Constitución y la ley a las autoridades del orden territorial. (...)"

Conforme a lo expuesto, la competencia para reestructurar internamente una EICE del orden departamental y ajustar sus plantas de empleos, crear cargos en las entidades descentralizadas del orden territorial, está regulada de manera general en el artículo 76 de la Ley 489 de 1998 que establecen como función de las Juntas Directivas adoptar las reformas de conformidad con lo dispuesto en sus actos de creación o constitución. En concordancia, la entidad, atendiendo el ordenamiento

¹ Debe tener alguna expresión de control de tutela por el gobierno central de la rama ejecutiva departamental para este caso.



jurídico señalado estableció en sus Estatutos que la Junta Directiva tiene la facultad para modificar internamente la estructura orgánica y establecer la planta de empleos tal como se evidencia desde su acto de creación Decreto ordenanza No. 193 de 2001 en su Artículo 9º. Numerales 2 y 4 y de manera concordante en las Estatutos de la entidad adoptados mediante el Acuerdo 012 de 2011 en el artículo 12 numerales 3 y 4.² Y aprobados por el Gobierno Departamental mediante el Decreto 248 del 24 de noviembre de 2011.

Lo anterior nos permite dejar en claro dos cosas bien importantes: primero, la competencia para determinar tanto la estructura orgánica interna de la Lotería Santander como de su planta de empleos es facultad de origen legal y estatutario de la Junta Directiva. Segundo que existe normativamente un control de tutela por parte de la Secretaria de Salud del Departamento sobre la entidad, por lo cual la Lotería Santander debe estar vinculada a ese despacho.³

En este contexto es necesario dejar en claro que ante la perentoria exigencia de la Secretaria Técnica del CNJSA para proceder a iniciar un proceso urgente de reestructuración o modernización de la entidad, la Gerencia deberá proponer los resultados de los estudios técnicos que impliquen cambios o ajustes a la estructura de la entidad a la Junta Directiva, de conformidad con lo establecido en el numeral 10 del artículo 16 del Acuerdo 012 de 2011.

² Decreto 193 de 2001 artículo 9. "2. Determinar la organización interna de la empresa, sus unidades administrativas, dependencias y cargos, señalándoles sus correspondientes funciones y remuneración, cifiéndose a la escala salarial del Departamento para el mismo oficio y evaluación" (...) 4. Determinar la planta de personal de la entidad con sujeción a las normas que expida la Asamblea sobre categorías y escalas de remuneración de los empleos y someterla a aprobación del Gobierno Departamental, que para este caso está constituido por el Gobernador y el Secretario de Salud Departamental..

Acuerdo 12. Artículo 12. FUNCIONES DE LA JUNTA DIRECTIVA. "3. Determinar la organización interna de la entidad mediante la creación de las dependencias o unidades administrativas a que hubiere lugar y el señalamiento de sus funciones y remuneración cifiéndose a la escala de remuneración establecida por el Departamento para el mismo nivel y grado. 4. Determinar la planta de personal con sujeción a las normas que expida la Asamblea sobre nomenclatura, clasificación y remuneración de los empleos y someterla a la aprobación del Gobierno Departamental.

³ Ver Artículo 4º. Decreto 193 de 2001, Por el cual se realiza la conversión del establecimiento público denominado Beneficencia de Santander en una Empresa Industrial y Comercial del Estado denominada Lotería de Santander. Artículo 7º. "Acuerdo 12 de 2011 Por el cual se modifica el acuerdo 005 de fecha 23 de agosto de 2011 a través del cual se adoptó una reforma al Estatuto interno de la Lotería Santander y se compilan en un solo texto las diferentes reformas estatutarias adoptadas por la Junta Directiva y aprobada por el Gobierno Departamental".

Ahora bien, como producto del análisis del comportamiento de la entidad durante los últimos diez y ocho años, fecha de corte asumida en virtud de la reforma inducida por la expedición de la Ley 643 de 2001 que conllevó la implementación de una nueva estructura de costos de las loterías y la consecuente transformación de la entidad, se evidencia que los indicadores, entre otros, correspondientes a los excedentes mínimos de operación y los de gastos de administración y operación, se han calificado continuamente como insatisfactorios por parte del Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar⁴, lo cual es claramente visible en los acuerdos y las comunicaciones remitidas a la Lotería por este organismo y que finalmente en el acuerdo 340 del 17 de julio de 2017 con base en dichos indicadores que son el fundamento para que se emita la Calificación de Gestión, Eficiencia y Rentabilidad de la Entidad nos indica que de nueve (9) indicadores cuatro (4) tienen calificación insatisfactoria, cuatro (4) satisfactoria y uno (1) no aplica tres. Estos indicadores presentan desde la óptica cuantitativa unos márgenes bastante distantes entre los índices de referencia y los de resultado de la Lotería que en la mayoría de casos duplican sea positiva o negativamente el referente.

En atención a la situación señalada arriba, la Lotería ha suscrito Planes de Desempeño para superar las situaciones de los indicadores calificados por el CNJSA y que actualmente se encuentra en desarrollo el estudio de las alternativas para cumplir con los estándares establecidos. Como resultado de los esfuerzos de la Lotería por mejorar la situación se puede destacar que se ha mejorado como en el caso del índice de variación en la relación entre la venta y la emisión de billetes que paso de 0,56 en 2015 a 0,95 en 2017 muy cerca a la meta de mayor o igual a 1, sin embargo algunos comportamientos de racionalidad del gasto tendientes al cumplimiento de los márgenes de los indicadores no tienen el impacto necesario en aquellos, dado que los costos de planta especialmente, asociados a los gastos de administración no se podrán disminuir mientras se mantenga vigentes las convenciones colectivas de trabajo y la actual estructura salarial. De la misma manera se tomó la decisión de no proveer los empleos que van quedando vacantes como resultado de diversas situaciones tales como pensión o renuncia por parte de quienes los ocupaban.⁵

Así las cosas, mediante comunicación dirigida a la gerencia y al despacho del Gobernador el 11 de septiembre de 2018, el Consejo Nacional de Juegos de Suerte

⁴ CNJSA

⁵ Es de anotar que han dejado de proveerse un total de seis (6) empleos que han quedado vacantes como una medida de ahorro de gastos de nómina.

y Azar a través de la Secretaria Técnica, manifiesta que ante la no superación de la calificación no satisfactoria de los indicadores y toda vez que mantienen durante tercer año consecutivo dicha calificación, informan oficialmente a la Lotería y gobernación, que si la calificación continua con incumplimiento en los indicadores al finalizar la vigencia 2018, el CNJSA procederá de conformidad con lo establecido en el artículo 12 del acuerdo 108 de 2014 el cual recogiendo lo que señala el artículo 52 de la Ley 643 de 2001 establece:

“Artículo 12. INTERVENCION O LIQUIDACION. Si una vez ejecutado el plan de desempeño la empresa operadora del juego de lotería tradicional no ha superado la calificación insatisfactoria de sus indicadores o persisten los eventos y situaciones que conllevaron a su sometimiento a un plan de desempeño, el Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar recomendará la intervención por parte de la Superintendencia Nacional de Salud o su Liquidación.”⁶

Seguidamente, se exhorta a la administración para que adelante gestiones para atender y superar el incumplimiento de los indicadores de gestión, eficiencia y rentabilidad, para lo cual se contara con la asesoría de la Secretaria Técnica del CNJSA.

Adicionalmente, como resultado de la auditoría de visita de vigilancia a la Lotería Santander realizada por la Secretaria Técnica del CNJSA dentro de las observaciones de cierre de la misma realizada el 24 de noviembre de 2018 se expone:⁷

“4. Se encontró pertinente que la entidad realice un estudio para la reestructuración de la planta de personal, lo anterior en consideración a que actualmente la nómina representa un porcentaje elevado en el gasto, loterías con similar estructura operan con el 50% del personal con el que actualmente labora la lotería de Santander.

5. Es importante hacer un análisis integral al tema relacionado con el pasivo pensional de la lotería, con el fin de proponer estrategias que permitan a la entidad disminuir la carga que representa este rubro en el porcentaje de gastos.”

⁶ artículo 12 del acuerdo 108 de 2014

⁷ Ver documento de Acta de reunión Coljuegos con el número 1; lugar Bucaramanga; fecha 24 de noviembre de 2018; hora 10:00 .am.

Finalmente, revisando el comportamiento histórico de la entidad, se ha encontrado que efectivamente ésta ha mantenido una historia de no tener utilidades operacionales y que en las vigencias en que estos se manifestaron en los estados financieros de la entidad, se originaron en la no inclusión de las Reserva Técnica para el pago premios, lo cual naturalmente genero la diferencia positiva⁸.

Ante el panorama expuesto arriba, la Gerencia de la entidad ha emprendido un proceso de modernización administrativa de la Empresa Industrial y Comercial del Estado del orden departamental Lotería Santander iniciando con la identificación de la ruta del proceso de manera que se convoque a un experto a un proceso contractual y el resultado no sea otro que una entidad eficiente y cuyos indicadores de gestión respondan a la misión de la entidad y los condicionantes del CNJSA.

⁸ ACUERDO 0010 DE 2006 Ministerio de la Protección Social - Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar. "Por el cual se establecen las reservas técnicas para el pago de premios y de capitalización para los operadores del juego de lotería"

Artículo 2°. Reservas Técnicas. Para cada sorteo, los operadores del juego de loteria deberán constituir una provisión para el pago de premios equivalente como mínimo a la diferencia entre el valor de los premios en poder del público y el 40% de las ventas brutas, de acuerdo con lo siguiente:

1. Para el año 2006 la reserva deberá ser constituida como mínimo por el 40%
2. Para el año 2007 la reserva deberá ser como mínimo el 60%.
3. Para el año 2008 la reserva deberá ser como mínimo el 80%.
4. A partir del 1° de enero del año 2009 la reserva deberá estar constituida por el 100%

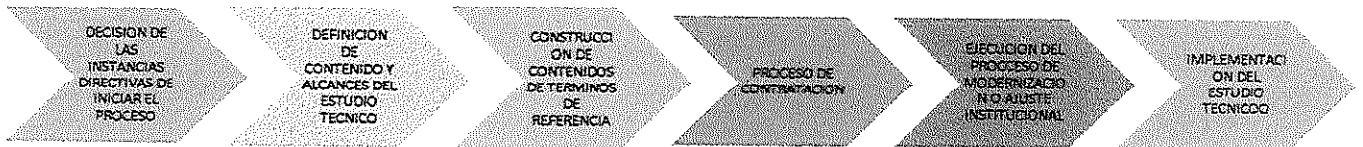
PARTE I

LA RUTA PARA LA MODERNIZACION

2. EL PROCESO.

Para adelantar de manera efectiva el proceso de reorganización o modernización de la entidad, es pertinente seguir los siguientes pasos generales:

- A. Expresión manifiesta de la intencionalidad de adelantar el proceso
- B. Guía de contenido y alcances del Estudio Técnico de Modernización
- C. Construcción de los términos de referencia para la eventual contratación.
- D. Invitación a la ESAP y otras universidades para desarrollar el proceso.
- E. Apertura del proceso contractual o convenio según el caso.
- F. Ejecución del proceso de modernización mediante la elaboración del Estudio Técnico correspondiente.



A. Expresión manifiesta de la voluntad gerencial

Es recomendación del asesor que se cite formalmente por la gerencia, cuando esta estime conveniente, a una sesión de la Junta Directiva en la cual, haciendo uso de las facultades expresadas en el numeral 10 del artículo 16 de los Estatutos de la entidad, se decida sobre la necesidad de contratar el Estudio Técnico ya que en el presupuesto adoptado mediante el acuerdo 011 de 2018 en el rubro correspondiente a los programas de inversión con el código 05479001 denominado Actividades del Plan de Desempeño se dispone de recursos por un monto cercano

a los 140 millones de pesos para ejecutar el proceso. Sin embargo, es necesario considerar que el monto realmente dependerá de los precios de mercado para la consultoría.

Es de anotar que el proceso deberá estimarse y considerarse como una consultoría especializada y por lo tanto debe ser un proceso amplio y abierto para garantizar el acceso de oferentes calificados con las mejores calidades. Lo anterior toda vez que en la entidad no existe el personal con las calidades de formación y experiencia ni con la disponibilidad de tiempo suficiente para adelantarle dada su carga laboral actual.

La entidad, podrá solicitar asistencia técnica y acompañamiento por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública para adelantar su proceso de diseño o rediseño. Sin embargo, por su autonomía y naturaleza jurídica, no requiere concepto técnico favorable por parte de Función Pública, pues la aprobación de este tipo de reformas deberá ser tramitada exclusivamente ante la Junta Directiva. Simplemente es un acompañamiento que el DAFP puede o no asumir dependiendo de la disponibilidad de sus asesores.

Se recomienda a la Lotería Santander la conformación de un equipo técnico que será el responsable de validar con el consultor el conjunto de propuestas que soportará el rediseño institucional. Este equipo deberá estar conformado por servidores de cada una de las áreas claves de la entidad, por ejemplo: Planeación, Talento Humano, Jurídica, y Comercial. Este equipo debe ser liderado por la gerencia y constituye una instancia de socialización del trabajo que adelante el consultor.

B. Contenido y Alcances del Estudio Técnico de Modernización.

El proceso de modernización institucional es un ejercicio de construcción de alternativas para el mejoramiento de la gestión a partir de la identificación de las problemáticas actuales que no permiten a la entidad cumplir con sus objetivos misionales en las condiciones en que las normas y las regulaciones se lo exigen.

Para el desarrollo del proceso de modernización este se deberá adelantar en tres grandes fases a saber el diagnóstico, las propuestas y la implementación. En la presentación del Estudio y previamente al diagnóstico legal se deberá incluir una

fase de contextualización de la entidad que deberá tener en cuenta mínimo los siguientes aspectos:

- 1) Naturaleza jurídica de la entidad.
- 2) Revisión de las funciones y el modelo de operación de la entidad.
- 3) Contexto organizacional y sectorial que incluya el problema inicialmente identificado como crítico en la entidad.
- 4) Revisión de las funciones asignadas a la entidad para establecer si se comparten, se articulan o se repiten responsabilidades o roles con otras entidades.
- 5) Determinar su rol e importancia en el contexto departamental y su valor agregado como entidad a uno o varios sectores.

B.1 Diagnóstico Normativo

Las entidades públicas tienen su fundamento de existencia y funcionamiento en la normatividad, desde su acto de creación hasta las modificaciones de sus componentes instrumentales como por ejemplo los manuales.

En el diagnóstico legal el consultor en el Estudio Técnico deberá identificar, estudiar y analizar las normas generales que le dan forma y competencia jurídica como institución pública tales como: Constitución Política, leyes, decretos y actos administrativos territoriales que incidan en la estructura y el funcionamiento de la Lotería. Como un aporte importante para el desarrollo de la consultoría se relacionan las preguntas y respuestas a un cuestionario básico de tipo jurídico para la entidad que está contenido en el anexo número uno.

Un segundo aspecto que debe estar incluido por el consultor en el marco legal es el relacionado con el plan de desarrollo, el plan sectorial de salud, sentencias, documentos CONPES y otro tipo de normas de obligatorio cumplimiento que se apliquen a la Empresa Industrial y Comercial del Estado Lotería de Santander.

Finalmente, la consultoría deberá relacionar el estado de aplicación de las normas internas que rigen el funcionamiento de la entidad como por ejemplo el Manual de Funciones y Competencias Laborales, el Manual de Procesos y Procedimientos, el reglamento Interno de Trabajo, entre otros.⁹

B.2 Análisis de Capacidades y Entornos.

El análisis de capacidades y entornos de la entidad comprende la relación calificada del comportamiento y la tendencia de comportamiento de las variables más importantes de la entidad y su entorno departamental para ello el consultor puede utilizar la matriz de análisis ambiental DOFA de tal manera que califique aspectos internos propios de la injerencia de la entidad y aspectos externos sobre los cuales no puede incidir directamente. Las capacidades mínimas que debe contener el diagnóstico de capacidades y entornos son las siguientes:

Capacidad directiva: Entendida como la interacción entre los procesos y las habilidades del equipo directivo requeridas para encaminar la entidad al cumplimiento de la misión de la entidad.¹⁰

Capacidad competitiva: Comprende la revisión, en términos de calidad, eficacia, eficiencia, y efectividad del cumplimiento de la misión institucional y el valor agregado público al contexto departamental frente a las opciones del mercado que determinan su posicionamiento.

Capacidad técnica: Referida a la capacidad instalada con la que cuenta la entidad en para adelantar su gestión con calidad, en términos de ubicación física, acceso a servicios públicos, infraestructura para la atención, procedimientos administrativos, procedimientos técnicos, entre otros.

Capacidad tecnológica: La capacidad con la que cuenta la entidad en materia de infraestructura tecnológica (hardware), disponibilidad y uso adecuado de software, conectividad, y comunicaciones tanto para la operación y comercialización como para la gestión administrativa y financiera.

⁹ Ver anexo uno para identificar contexto normativo.

¹⁰ Las habilidades gerenciales para la aplicación del modelo de gestión MIPG y para comunicar asertivamente sus decisiones.

De otro lado el análisis de entornos deberá hacerse sobre los siguientes aspectos:

Entorno económico: Deberá identificar las condiciones del entorno ventajas o amenazas que se derivan de la aplicación de las políticas macroeconómicas, presupuestales y fiscales, que enmarcan el quehacer de la entidad, y determinan su incidencia en el costo de la prestación de los servicios, salarios y la diversificación de productos.

Entorno político: Señalar el nivel de respuesta de la entidad al contexto de orden político, en especial a la contribución de las metas plan en las cuales contribuye con transferencia de recursos. Así mismo, el nivel de articulación con los lineamientos establecidos por los niveles de gobierno nacional, departamental y municipal, en especial del ente de control sectorial y el de la actividad natural de la Lotería como es el CNJSA.

Entorno social: Identificar las situaciones que influyen en las dinámicas sociales, que afectan el desempeño institucional de la entidad como imagen institucional, posicionamiento y marca, tendencias de crecimiento de la población, nivel de ingreso, entre otros.

B.3 Caracterización Institucional.

Una vez realizado el diagnóstico de las capacidades y entornos, el contratista deberá adelantar el diagnóstico de las dos (2) más importantes variables para efectos de la modernización institucional: la estructura orgánica y la planta de empleos.

B.3.1 Estructura Orgánica.

Se entenderá por estructura orgánica el conjunto de dependencias ordenadas jerárquicamente, con competencias y funciones específicas asignadas jurídicamente mediante acuerdo expedido por la Junta Directiva.

El contratista deberá hacer el diagnóstico de la estructura orgánica tanto en lo formal, es decir, lo establecido en acto administrativo y en lo funcional, es decir cómo se comporta en términos reales. Para efectos didácticos se deberán construir los organigramas correspondientes que permitan ilustrar gráficamente como está definida la estructura de la entidad.

En todo caso deberá considerarse que una dependencia debe estar integrada por no menos de cuatro (4) colaboradores y el jefe de la misma, conforme lo señala el Departamento Administrativo de la Función Pública. El diagnóstico deberá valorar la existencia o no de las dependencias actuales, sus misiones y funciones normativamente establecidas. De la misma manera el diagnóstico permitirá evidenciar la pertinencia de los órganos de asesoría y coordinación institucional tales como Comités o Juntas y la viabilidad de trabajar pro agendas para reducir instancias y tiempo de reuniones.

B.3.2 Planta de Personal

En lo que se refiere a la planta de empleos se deberá evaluar en primer lugar la legalidad de la planta existente tanto de empleados públicos como de trabajadores oficiales. Es decir, cuál es la cantidad de empleos que están creados normativamente mediante actos administrativos y sus calidades.

Una vez diagnosticada la legalidad de la planta de empleos, el consultor, deberá proceder a caracterizarla desde el punto de vista normativo y funcional, es decir identificar cantidades por niveles ocupacionales, por nomenclaturas, por dependencias, calidades, evaluar los costos totales y por dependencias, identificar los pasivos prestacionales y finalmente deberá caracterizar la planta desde la perspectiva funcional de acuerdo a los propósitos del empleo que justifiquen su existencia.

El diagnóstico de caracterización de la planta deberá construir la matriz de personal que permita identificar las condiciones frente al empleo de las personas que actualmente lo ocupan, es decir hacer la revisión histórica del servidor público en la empresa señalando su condición actual en la cual deben destacarse aspectos como fecha de ingreso, situaciones administrativas, retiros y reingresos, tiempo de servicio en la entidad, edad, identificar quienes se encuentran en condición de pre pensionados o gozan de algún fuero especial, que en una eventual supresión de empleos requieran un tratamiento especial.

En este mismo aparte del diagnóstico se debe realizar el análisis histórico de costos de planta de personal al menos de cuatro (4) vigencias considerando la inclusión de no solo la nómina sino los pasivos prestacionales.

Finalmente, deberá hacerse la evaluación del manual de Funciones y Competencias laborales de los empleados públicos de la entidad y si existe, el de los trabajadores oficiales, en caso de no existir para estos últimos, se revisarán las actividades y/u obligaciones contenidas en los contratos laborales. Deberá hacerse la evaluación de diagnóstico del reglamento interno de trabajo.

B.4 Análisis Financiero Previo.

Dentro del diagnóstico, es necesario adelantar el análisis financiero de manera muy objetiva y ojalá con información certificada por varias fuentes, pero en especial los estudios que ha adelantado la misma Lotería sobre los estados financieros en los últimos diez (10) años. Además, el análisis financiero deberá tener como referente los indicadores establecidos como aceptables por el CNJSA.

En el mismo sentido corresponde a la consultoría, evaluar el estado de funcionalidad en términos de eficiencia y eficacia de los procesos de presupuesto, tesorería y contabilidad propios del área financiera. Así mismo, en esta fase diagnóstica deberán proyectarse escenarios de tendencia del comportamiento de ingresos y gastos de la entidad y elaborar proyecciones con variables representativas que ofrezcan una idea sobre la salud presupuestal o financiera de la entidad en el mediano plazo.

B.5 Análisis de procesos.

De conformidad con el Decreto 1083 de 2015 único reglamentario del sector Función Pública, toda entidad u organismo que inicie un proceso de modernización o rediseño institucional debe adelantar como mínimo el análisis de los procesos que se desarrollan al interior de la institución. En esta fase de análisis de los procesos la consultoría deberá diagnosticar la operación eficaz y eficiente de los procesos estratégicos, misionales, de apoyo y de control y evaluación, así como la red de procesos asociados, teniendo como referente la capacidad de satisfacer las necesidades de los grupos de valor.

En consecuencia, el consultor tendrá como resultado de la evaluación de procesos la identificación de al menos cuatro aspectos a saber:

- Errores o defectos
- Tiempo de ejecución
- Complejidad y satisfacción de clientes
- Recursos utilizados
- Principales procedimientos

Metodológicamente, el diagnóstico de los procesos se desarrollará utilizando las herramientas recomendadas por el Departamento Administrativo de la Función Pública, la primera de ellas es la denominada matriz de opciones prioritarias que debe construirse de manera que responda a las siguientes preguntas:

¿Se requiere que el proceso sea llevado a cabo?

Para comenzar es preciso plantearse si a la luz de las normas se requiere o no del proceso. El análisis hará la recomendación de mantenerlo, modificarlo o eliminarse, según la valoración del mismo.

¿Es necesario que el proceso sea ejecutado directamente por la entidad?

Se debe evaluar la suficiencia de las razones normativas, la naturaleza del proceso, y las condiciones para que un tercero lo provea efectivamente, el análisis de eficiencia mostrará si el proceso puede ser tercerizado o ejecutado por otra entidad, o si por el contrario definitivamente la Lotería debe efectuarlo.

¿Se está llevando a cabo el mismo proceso en varias dependencias de la entidad, en otras entidades del sector o en dependencias de la Gobernación?

Esta pregunta permite identificar si existe duplicidad de funciones y procesos para cuantificar los niveles de ineficiencia. En este aparte es necesario revisar el mapa de procesos y el manual de procesos y procedimientos como instrumento fundamental de la gestión de la entidad.

La fase deberá incorporar en el diagnóstico la segunda matriz de opciones prioritarias de manera que se revise para cada proceso:

- La instancia responsable
- Grado de caracterización
- Nivel o valoración de ejecución actual
- Necesidad de ajuste o supresión
- Solución inmediata proyectada

Esta matriz se constituirá en el fundamento que justificará el mantenimiento o los cambios en los procesos y será el soporte en la fase de diseño para las misiones y funciones de las dependencias y para desdoblar la complejidad de los procesos para alimentar el manual de funciones y los contratos laborales de la entidad.

B.6 Evaluación de la Prestación de Servicio o Productos.

La evaluación de la prestación del servicio tiene por objetivo analizar si el producto, bien o servicio prestado satisface, en términos de calidad, eficiencia y eficacia, las necesidades de sus usuarios o clientes.

Para efectuar dicha evaluación se debe tener en cuenta la identificación de todos los productos, bienes y servicios ofrecidos por la institución, separando los internos de los externos; una vez identificados se deben revisar los siguientes aspectos básicos:

- Si los productos, bienes y/o servicios identificados responden a la razón de ser de la entidad, es decir, a su misión, si los objetivos y funciones de la institución y sus dependencias son los que debe ofrecer según la normatividad.
- El comportamiento de la demanda, de la operación y comercialización de los productos de la gestión de la lotería, la cobertura y canales de acceso de los clientes.
- Los medios de divulgación e información que se utilizan para promocionar los productos de la entidad y como se comunican los clientes internos.
- El funcionamiento de la ventanilla única incluyendo no solo el sistema de gestión documental sino el sistema de quejas, reclamos y sugerencias de la prestación de los servicios y la provisión de bienes o productos.
- El nivel de investigación, desarrollo y avance tecnológico, las innovaciones y transformaciones alcanzadas frente a la operación y comercialización de los productos de la entidad. (ejercicios de benchmarking con otras loterías)
- La percepción de la población sobre los productos que ofrece la entidad y la imagen institucional sobre el desempeño general de la misma.

Para desarrollar el componente se debe utilizar internamente la información de instancias institucionales como la de control interno de la entidad o los informes de las áreas claves como Comercial y planeación. También se pueden consultar e incluir los estudios elaborados en la Lotería, los estudios sectoriales de la Gobernación o del mismo Coljuegos o el CNJSA.

De otro lado es recomendable que la percepción de la prestación de servicios por parte de la entidad se evalúe frente a la población mediante la aplicación de una corta encuesta de percepción a una muestra de población significativa en términos estadísticos, en la que se indague sobre la imagen de la Lotería en el contexto territorial y de sus productos y gestión.

B.7 Levantamiento, Sistematización y Evaluación de cargas laborales.

Es importante destacar que los estudios técnicos deben estar basados en evaluación de los perfiles y cargas de trabajo de los empleos de las entidades conforme lo establecen el artículo 54º de la Ley 489 de 1998¹¹, el artículo 46º de la Ley 909 de 2004 y los artículos 95, 96 y 97 del Decreto 1227 de 2005, modificado por el Decreto 1746 de 2006, los cuales definen el marco legal para proceder a realizar los estudios de cargas de trabajo que nos permita determinar las necesidades de personal (en cantidad y calidad) de las entidades, para adelantar los procesos asignados normativa y programáticamente.

En este caso las cargas tiene como base el desarrollo de los procesos y procedimientos, por lo tanto es necesario considerar el nivel de implementación de los procedimientos de manera formal, del mismo MECI y los avances que se tengan en materia MIPG¹², en caso de no tener estos elementos disponibles se deberá tomar como base los procesos generales que las normas establecen y que estas mismas asignan a las Loterías.

Del resultado de los perfiles requeridos y las cargas de trabajo por proceso, podrá entonces efectuarse el análisis que permita identificar si existe déficit o excedente de empleos y si los perfiles actuales atienden los requerimientos de los procesos y las funciones.

¹¹ De conformidad con la Ley 489 de 1998 Estatuto Básico de la Administración Pública el estudio contempla la totalidad de la planta sin discriminar si son trabajadores oficiales o empleados públicos.

¹² MIPG Modelo Integrado de Planeación y Gestión. Decreto 1499 de 2017

Para los estudios de cargas de trabajo se puede aplicar un conjunto de técnicas que miden la cantidad y tiempo de trabajo destinado al desarrollo de funciones, procesos y actividades asignadas a cada dependencia, para determinar la cantidad y calidad de los cargos requeridos para tal fin.

La metodología recomendada para ser utilizada para el análisis de cargas de trabajo del estudio técnico que se adelante, es la técnica denominada "Estándares Subjetivos" que es la recomendada por el Departamento Administrativo de la Función Pública. Esta técnica procedimental es utilizada para medir trabajos de tipo administrativo y de carácter intelectual donde es difícil la aplicación de otras técnicas, como las estadísticas o los promedios históricos.

Este método es sencillo y aplicable a la entidad y determina los tiempos resultantes para realizar el procedimiento se calcula con la fórmula siguiente:

$$T = (T_m + 4 T_p + T_M) / 6.$$

Donde:

T = Tiempo resultante.

T_m = Tiempo mínimo asignado al procedimiento.

T_p = Tiempo promedio asignado al procedimiento.

T_M = Tiempo máximo asignado al procedimiento

En esta fórmula se le da más ponderación al tiempo promedio (4 veces) para que el tiempo resultante tienda hacia éste, y se divide toda la suma por 6, porque es el promedio de seis (6) tiempos.

Este método tiene la ventaja de su facilidad, rapidez y bajo costo.

Ahora bien, como se trata de una planta en la que ya existe una serie de empleos que tienen asignadas unas funciones y actividades u obligaciones en sus contratos de trabajo, y que desde hace algún tiempo están siendo ejercidos por las mismas personas, la metodología que técnicamente se utiliza en estos casos para determinar la planta necesaria es la de balanceo de cargas por procesos, sin importar que estos últimos estén debidamente formalizados, pero que de todas formas son de obligatorio desempeño por la entidad y hay que darles cumplimiento.

Técnicamente se recomienda que se adopte una desviación estándar no superior al 7% y no inferior al 5% dada la carencia de recursos tecnológicos e infraestructura de automatización y comunicaciones que tiene la Lotería en este momento y sobre

todo por el estado actual de formalización del sistema de gestión de calidad para la administración pública que es el MIPG por su reciente surgimiento.

Se recomienda que, de acuerdo con lo estipulado por el DAFP, aquellos cargos que se encuentren en niveles inferiores al 75% deben ser ajustados y fusionados por la Empresa Industrial y Comercial del Estado Lotería Santander, en su planta de empleos y/o buscar alternativas para realizar una reasignación de funciones con el fin de nivelar la subutilización o sobreutilización del recurso humano. De la misma manera, si es menor la carga, el empleo deberá tender a suprimirse y asignar las funciones a aquellos empleos del mismo nivel que tengan carga baja.

Ahora bien, si la carga supera el 100% el empleo deberá ajustar la carga al máximo y el sobrante asignarse a otro empleo con carga menor de 100 y superior al 75%, este ejercicio se conoce como balanceo.

La consultoría deberá entregar como producto del diagnóstico de planta y el levantamiento de cargas, una planta optima y viable para la Lotería, articulada con la escala salarial y la convención colectiva de trabajo.

C. FASE DE DISEÑO.

El Estudio Técnico en la fase de diseño debe expresar la solución a las problemáticas identificadas y valoradas en la fase diagnóstica. Es por ello que deberá definir de manera precisa los siguientes aspectos:

C.1 Lo normativo básico.

Considerar la posibilidad de modificar las normas actuales que rigen la entidad. Es decir, valorar si es necesario, por ejemplo, cambiar su naturaleza jurídica o ajustar sus estatutos internos o simplemente modificar algunas normas internas de carácter eminentemente administrativo como los manuales de funciones o de procesos y procedimientos, entre otros.

C.2 La formulación de la cadena de valor.

Constituye el paso fundamental en la formulación de alternativas de reestructuración, modernización o rediseño, toda vez que como ya se tienen

evaluados y caracterizados los procesos, es decir, los elementos que permiten la generación de valor público a partir de su misión, el consultor orientará a la entidad y formulará la nueva cadena de valor.

La cadena de valor de la entidad debe articular en relación de dependencia y constructivamente los elementos fundamentales como son:

- Grupos de valor: Grupos de actores a los que van dirigidos los productos, bienes y servicios.
- Entradas: Solicitudes, requerimientos o necesidades que provienen de los grupos de valor.
- Procesos: Conjunto de actividades que se desarrollan secuencial y lógicamente, con el fin de satisfacer las necesidades y expectativas de los grupos de valor.
- Productos, bienes y servicios: deben obedecer a la satisfacción de una necesidad requerida por los grupos de valor, lo cual exige adelantar un proceso para la obtención de cada uno de ellos.
- Efectos: Resultados de la operación en el mediano plazo, es decir, la percepción de la operación de la entidad por parte de sus grupos de valor.
- Impactos: Resultados de la operación en el largo plazo y suelen ser enfocados al carácter misional de la entidad.

C.3 La Estructura Orgánica Interna.

De acuerdo con la definición de la cadena de valor el Estudio técnico deberá adelantar la propuesta de ajuste o cambios pertinentes en la estructura administrativa interna de la entidad. La estructura corresponde a la distribución interna de las diferentes dependencias que asumen las respectivas funciones generales requeridas para cumplir con su misión. Se recuerda nuevamente que se debe considerar el principio según el cual para que exista una dependencia debe al menos haber una planta de cuatro (4) empleos adscrita o asignada a la misma.

En todo caso cuando se defina la propuesta de estructura esta debe responder a la configuración de los procesos de manera que estos tengan en lo posible el inicio y el fin al interior de una dependencia o unidad de trabajo y en esta exista unidad de materia en la gestión.

La propuesta de estructura orgánica no se puede reducir simplemente al Organigrama debe contener el proyecto de acto administrativo que debe expedir la Junta Directiva en el que se establezcan las misiones de las dependencias y sus funciones concretas. Deberá incluir las instancias de coordinación y asesoría como comités o juntas que se requieran en la entidad, con sus respectivas funciones o competencias.

C.4 La Planta de Empleos.

Como resultado de las cargas de trabajo, la propuesta de estructura y el modelo de operación por procesos, el Estudio Técnico deberá contener la propuesta de Planta de Empleos. Es decir, la cantidad de empleos de los diferentes niveles ocupacionales, sean empleados públicos o trabajadores oficiales, que desarrollaran las funciones que se derivan de los procesos de la entidad.

El estudio, incluirá en este análisis de cargas de trabajo y la definición de la planta el estudio de perfiles y requerimientos especiales que se consideren necesarios para el desempeño de determinadas funciones.

De forma paralela y coordinada, el estudio técnico deberá exponer la pertinencia de mantener o modificar la escala salarial actual. En este aparte es necesario que el estudio técnico demuestre el impacto de la convención colectiva en los gastos administrativos de la entidad y formule propuestas de escenarios para ajustarse a los indicadores de gastos de operación que exige el CNJSA en el marco de la normatividad vigente. La escala salarial debe guardar correspondencia con la normatividad vigente para los entes territoriales.

Es importante que en el estudio técnico se incluya un cuadro comparativo de plantas (actual y propuesta) que incorpore la totalidad de los factores prestacionales y convencionales para determinar cuál es el impacto financiero real del ajuste de planta y que al menos pueda tener la posibilidad de manejar tres (3) escenarios.

De conformidad con lo expresado en la Ley 909 de 2004 y el artículo 96 de su decreto Reglamentario 1227 de 2005 hoy compilado en el artículo 2.2.12.2 del Decreto compilatorio 1083 de 2015, las plantas de empleos pueden modificarse por necesidades del servicio o por razones de modernización de la administración, previo estudio técnico que determine la creación o supresión de empleos con ocasión de entre otras, las siguientes causas:

- 1) Fusión, supresión o escisión de entidades.
- 2) Cambios en la misión u objeto social o en las funciones generales de la entidad.
- 3) Traslado de funciones o competencias de un organismo a otro.
- 4) Supresión, fusión o creación de dependencias o modificación de sus funciones.
- 5) Mejoramiento o introducción de procesos, producción, de bienes o prestación de servicios.
- 6) Redistribución de funciones y cargas de trabajo.
- 7) Introducción de cambios tecnológicos.
- 8) Culminación o cumplimiento de planes, programas o proyectos cuando los perfiles de los empleos involucrados para su ejecución no se ajusten al desarrollo de nuevos planes, programas o proyectos o a las funciones de la entidad.
- 9) Racionalización del gasto público.
- 10) Mejoramiento de los niveles de eficacia, eficiencia, economía y celeridad de las entidades públicas.

De esta manera la justificación de la nueva planta de empleos deberá acogerse y justificarse con una o varias de las causales señaladas arriba.

C.5 Manual de Funciones y Competencias Laborales.

El Estudio técnico deberá incluir una propuesta de Manual de Funciones y Competencias laborales que sea aplicable tanto a empleados públicos como a los trabajadores oficiales. El Manual deberá diseñarse como el instrumento de administración de personal a través del cual se establecen las funciones y las competencias laborales de los empleos que conforman la planta de personal de la entidad y los requerimientos exigidos para el desempeño de los mismos.

Si se requieren ajustes a los contratos de los trabajadores oficiales el Estudio deberá recomendar una estructura del Contrato de Trabajo para los trabajadores oficiales al servicio de la Lotería.

C.6 Reglamento Interno de Trabajo.

El estudio deberá formular una actualización del reglamento interno de trabajo de la Lotería atendiendo las realidades laborales y financieras de la misma, de conformidad con la normatividad vigente.

C.7 Plan de retiro voluntario.

El estudio revisará las opciones financieras del proceso de reorganización y de ajuste de planta y una vez evaluadas entregará a la entidad un proyecto de plan de retiros para los funcionarios que voluntariamente se acojan a este. El proyecto de plan de retiro deberá estimar los costos financieros del mismo de manera individual y colectiva y señalar las eventuales fuentes de financiación del mismo.

C.8 Productos de la consultoría.

Como productos de la consultoría se deberán entregar a la Lotería los siguientes:

- Estudio Técnico para la modernización y ajuste institucional de la Lotería de Santander, de conformidad con los términos de referencia desarrollados en los ítems anteriores.

- Proyecto de Acto Administrativo por el cual se transforma la entidad, en caso de cambiarse su naturaleza jurídica.
- Proyecto de Acto Administrativo por el cual se ajustan (actualizan) los estatutos de la entidad.
- Proyecto de Acto Administrativo por el cual se establece el Manual de Proceso y Procedimientos de la Lotería de Santander
- Estudio de cargas de trabajo que incluya levantamiento, sistematización y balanceo de las mismas.
- Proyecto de Acto Administrativo por el cual se determina la Estructura orgánica de la Lotería de Santander.
- Proyecto de Acto Administrativo por el cual se establece la Planta de Empleos para la Lotería de Santander.
- Proyecto de Acto Administrativo por el cual se adopta el Manual de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de la Planta de la Lotería de Santander.
- Proyecto de Acto Administrativo por el cual se adopta el Reglamento Interno de Trabajo para los trabajadores Oficiales de la entidad.
- Propuesta de ajuste de la escala salarial de la entidad con el correspondiente proyecto de Acto administrativo.
- Estudio financiero de sostenibilidad de la entidad durante los próximos ocho (8) años con base en la situación propuesta.
- Estudio financiero y funcional para el Plan de Retiros que incluya la proyección de costos de manera individual y global.

Vale aclarar que el consultor deberá entregar debidamente soportados y sustentados los productos no solo en aspectos técnicos funcionales sino también en los respectivos aspectos jurídicos que se requieran.

PARTE II

LA RUTA A SEGUIR

De conformidad con la normatividad vigente, las condiciones de mercado de consultoría y las condiciones actuales que obligan a la entidad a adelantar el proceso de reorganización administrativa, se propone una ruta a seguir con los siguientes pasos, previa decisión gerencial de iniciar el proceso:

- a) En primer lugar, se requiere elaborar el documento de los términos de referencia para la contratación, con base en el presente documento, por parte del área jurídica de la Lotería.
- b) Una vez se tengan ajustados los términos de referencia, es necesario remitir la carta de invitación¹³ a las diferentes entidades identificadas como probables consultores iniciando por la ESAP, la UIS, y otras universidades, y los consultores privados personas naturales o jurídicas que tengan las calidades e idoneidad para adelantar el proceso.

En este momento se debe considerar como un criterio fundamental que la Ley 489 de 1998 prevé, en su artículo 95, que *"Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos [...]".* Lo anterior para considerar el tema financiero.

- c) Con base en las propuestas de los oferentes se debe estimar por parte de la Lotería el monto financiero que debe ser destinado a la contratación. En este momento la entidad deberá buscar el equilibrio entre las ofertas financieras y las ofertas técnicas. Esto quiere decir que además del menor valor, como criterio fundamental, se recomienda considerar otros aspectos que impliquen valor agregado en la satisfacción de los requerimientos de la consultoría, como por ejemplo la metodología a ser usada por el oferente, la forma de presentación de los productos, entre otras.
- d) Iniciar un proceso de concurso abierto de méritos para contratar el cual deberá adoptar la modalidad que el monto y las condiciones mismas del

¹³ Ver anexo de carta de invitación.

proceso exijan de conformidad con las normas vigentes para la EICE Lotería Santander.

- e) Selección del Oferente. Una vez definidos los criterios de selección se escoge el oferente que cumpla con los requerimientos previstos para el efecto. Se reitera que las calidades del equipo, la metodología, la experiencia adicional, entre otros deben ser criterios de selección y no exclusivamente el valor de la oferta.
- f) Una vez seleccionado el oferente el primer paso constituir el Comité Técnico de Modernización integrado por la Gerencia, el Asesor de Planeación y la Subgerencia Jurídica. Dicho Comité tendrá a su cargo las siguientes funciones:
- Conocer y hacer seguimiento al cronograma de actividades propuesto por el consultor y conceptuar sobre los ajustes y modificaciones que se hagan.
 - Conocer y revisar técnicamente las propuestas sobre estructura, planta, escala salarial y demás instrumentos de gestión que proponga el consultor.
 - Facilitar la gestión del consultor en las diferentes áreas y dependencias de la entidad.
 - Suministrar oportunamente la información solicitada por consultor en los términos y condiciones establecidas para el efecto.
 - Establecer un canal de comunicación permanente que suministre la información oficial respecto del proceso de modernización.
- g) Concertación de la programación de actividades en las que la dinámica requiera la participación de los servidores públicos de la Lotería, no es el cronograma de actividades del consultor. Debe incluir las siguientes actividades:
- Reuniones de seguimiento de Comité Técnico,
 - Programación de agenda de levantamiento de cargas de trabajo,
 - Sesiones de avance de trabajo por dependencias,

- Reuniones de presentación de propuestas,
 - Reuniones con otras instancias (Mintrabajo, DAFP, Gobernación, etc)
- h) Jornada de inducción y socialización. Es necesario que una vez se haya establecido la programación de actividades se realice de entrada una jornada de sensibilización a los empleados de la entidad, en los que se explique el alcance y propósitos del trabajo a desarrollar.
- i) Definición de criterios para solucionar impases no previstos en las programaciones. Es necesario que se llegue a un acuerdo entre la gerencia y el consultor para definir de manera previa los mecanismos y procedimientos para solucionar los impases e inconvenientes que se presenten en el desarrollo del trabajo que afecten las programaciones y los objetivos de la consultoría.
- j) Reuniones internas de trabajo del equipo directivo previas al inicio del trabajo lideradas por la gerencia con el objeto de precisar alcances de los apoyos, los niveles de información a ser suministrada, definición de responsables internos, entre otros aspectos que se requieran.
- k) Definición del suministro de evidencias y soportes por cuenta de las dos partes tales como listado de asistencia, actas de actividades, actas de reuniones, presentaciones, grabaciones o videos, entre otros que conformaran el expediente del proceso.
- l) Inicio formal de la ejecución de actividades por parte de la consultoría.
- m) Seguimiento a las programaciones y ajustes.
- n) Entrega de avance de los resultados de acuerdo con las programaciones concertadas, a las instancias pertinentes.
- o) Entrega de propuestas de proyectos de actos administrativos por parte del consultor y socialización de los mismos ante las instancias correspondientes.
- p) Aprobación inicial y consenso de los contenidos y estructuras de los proyectos de acto administrativo (Ordenanza; Estatutos; Acuerdos de Junta Directiva; Resoluciones de Gerencia, según cada caso en particular).

- q) Reunión de socialización ante la Junta Directiva sobre el resultado del proceso y los contenidos de los proyectos de actos administrativos.
- r) Elaboración oficial de los proyectos de acto administrativo para ser firmados por las correspondientes instancias según sea el caso. De esa manera se respondería al siguiente orden de expedición y de instancias:
- i. Ordenanza o Decreto con Facultades extraordinarias, en caso de ser necesario que se cambie la naturaleza Jurídico de la entidad y/o modificarla mediante fusión, supresión o escisión al igual que sus objetivos fundamentales o principales.
 - ii. Acuerdo de Junta Directiva por el cual se adopta el Plan de Retiro Voluntario para los trabajadores oficiales de la entidad.
 - iii. Acuerdo de Junta Directiva por el cual se establece la estructura interna de la entidad y las funciones de sus dependencias.
 - iv. Acuerdo de Junta Directiva por el cual se determina la escala salarial para la planta de empleos de la entidad.
 - v. Acuerdo de Junta Directiva por el cual se establece la Planta de Empleos Públicos y Trabajadores Oficiales de la entidad.
 - vi. Resolución por la cual se adopta el Manual de Funciones y competencias laborales para los empleados públicos y trabajadores oficiales al servicio de la entidad.
 - vii. Resolución por la cual se fija el reglamento de trabajo para los trabajadores oficiales al servicio de la entidad.
- s) El proceso de implementación inicia con la aplicación de la nueva naturaleza jurídica de la entidad en caso de que esta sea la propuesta adoptada para lo cual se deberá expedir los actos complementarios de carácter financiero, administrativo de recursos, y demás trámites ante entidades externas que deban adelantarse para comenzar a cumplir con sus competencias y funciones como nueva entidad.

- t) Se debe proceder una vez se tenga el dato de quienes se acogen al plan de retiro voluntario a prescindir de sus servicios y seguidamente a nombrar al personal directivo y asesor en los nuevos cargos y sucesivamente proceder con cada nivel ocupacional, profesional, técnico y asistencial a suscribir los nuevos contratos a quienes tengan la calidad de trabajadores oficiales.

PARTE IV

LOS CONTENIDOS BÁSICOS DEL CONTRATO DE CONSULTORÍA

Con base en el documento anterior que constituye en ultimas los términos de referencia para la eventual contratación de consultoría para elaborar el estudio técnico y su implantación, se sugieren los siguientes objetivos y compromisos que debe tener el contrato.

CLAUSULA. OBJETO: DESARROLLAR LAS ACTIVIDADES TENDIENTES A PRODUCIR EL ESTUDIO TECNICO DE MODERNIZACION INSTITUCIONAL Y LOS PROYECTOS DE ACTO ADMINISTRATIVO RESULTADO DEL MISMO PARA LA ACTUAL EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO LOTERIA DE SANTANDER, DE CONFORMIDAD CON EL DOCUMENTO DE TÉRMINOS DE REFERENCIA SUMINISTRADO POR LA ENTIDAD Y LOS ALCANCES SEÑALADOS EN EL MISMO.

CLAUSULA. OBLIGACIONES ESPECIFICAS DEL CONTRATISTA: En concordancia con el objeto del contrato, EL CONTRATISTA se compromete a cumplir las siguientes obligaciones específicas:

Conformar un equipo profesional, técnico y administrativo idóneo para el desarrollo del trabajo.

Elaborar y concertar los cronogramas de trabajo, con las dependencias y funcionarios líderes de proceso que se considere necesario.

Realizar los estudios y análisis de las hojas de vida de los empleados de la planta de personal actual y producir el análisis ocupacional correspondiente.

Realizar un estudio de organización y de validación de la actual planta de pensionados de la entidad y los procedimientos de sustitucion y generar el documento de conclusiones y recomendaciones.

Realizar un análisis de capacidad Institucional (financiera, técnica y administrativa) de la entidad en el cual se tenga como referente los indicadores establecidos por el CNJSA.

Adelantar las fases para la construcción del estudio técnico de acuerdo con los contenidos de los términos de referencia suministrados por la Lotería y los parámetros para procesos de modernización señalados del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Realizar los análisis que permitan concluir el tipo de organización y naturaleza jurídica que debe tener la Lotería, de manera que garantice su autonomía y rentabilidad económica y social.

Aplicar una encuesta de percepción para determinar la legitimidad de la lotería en el contexto departamental.

Realizar un diagnóstico financiero del comportamiento histórico con base en las tres últimas administraciones departamentales y establecer la proyección financiera para al menos los próximos doce (12) años.

Construir las propuestas de los actos administrativos que demanden los resultados del estudio técnico para definir su naturaleza jurídica, la estructura orgánica, la planta de empleos, la escala salarial y el Manual de funciones y competencias laborales.

Definir y aplicar un instrumento de medición, análisis y sistematización de cargas de trabajo para la planta actual y procesos de la entidad.

Elaborar un Plan Voluntario de retiros y establecer los procedimientos y los instrumentos normativos y de trámite para realizar la desvinculación y el reconocimiento de pago de los funcionarios que se acojan al mismo.

CLAUSULA. PLAZO. PARA EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES DEL CONTRATO SE ESTABLECE UN PLAZO DE (entre cuatro y cinco meses) CONTADOS A PARTIR DE LA FECHA DE FIRMA DEL ACTA DE INICIO.



PARTE V

CONCLUSIONES DE DIAGNOSTICO

Para desarrollar un trabajo lo más completo posible se formulan algunas conclusiones de diagnóstico con el ánimo de que sirvan de base para la construcción de un análisis ambiental FODA. Entre las siguientes conclusiones se encuentran debilidades, oportunidades, amenazas y fortalezas que de alguna manera se evidenciaron para ser utilizadas por el consultor.

- 1) Existencia de disposición directiva para adelantar el proceso de reestructuración.
- 2) La entidad cuenta con una solvencia patrimonial fácilmente convertible en liquidez.
- 3) El personal directivo en su gran mayoría tiene las capacidades e idoneidad para el desempeño del empleo.
- 4) La entidad cuenta con importante información financiera elaborada, que sirve de base para adelantar análisis.
- 5) El esquema de contratación con los distribuidores es altamente eficiente.
- 6) El Plan de premios esta entre los mejores del país.
- 7) Alto mercado de consultores en la región y el país para un eventual proceso de reestructuración.
- 8) Seguimiento y evaluación permanente del CNJSA.
- 9) Excelente articulación de políticas con el ejecutivo departamental.
- 10) Existencia de una convención colectiva altamente lesiva para la entidad.
- 11) Evidente exceso de los gastos operacionales de la entidad en su componente administrativo.
- 12) Incumplimiento reiterado de los indicadores del CNJSA.

- 13) Carencia de instrumentos normativos de gestión como estructura orgánica y planta, entre otros.
- 14) Evidente atraso tecnológico en los proceso y procedimientos.
- 15) Autodiagnóstico de MIPG con evidentes inconsistencias.
- 16) Carencia o desactualización de instrumentos de gestión como el manual de Funciones, el reglamento interno de trabajo, manual de procesos y procedimientos.
- 17) Notificación oficial de posible intervención por parte de la Superintendencia.
- 18) Terminación del plan de desarrollo e inminente cambio de gobierno departamental.
- 19) Existencia de una tradición institucional de carga de 60 años.
- 20) Esquema de contratación con terceros altamente eficientes.



PARTE VI

RECOMENDACIONES DE CARÁCTER GENERAL

- Desarrollar un proceso inmediato de construcción del manual de procesos y procedimientos orientado hacia la implementación de MIPG.
- Ajustar el autodiagnóstico de MIPG.
- Revisar las posibilidades de redefinir la naturaleza jurídica de la entidad.
- Evaluar un eventual proceso de liquidación de la entidad.
- Revisar de manera urgente el sistema de pensionados en especial la documentación de sustituciones.
- Iniciar el proceso de contratación de la consultoría para la modernización institucional en el menor tiempo posible.
- Establecer estrategias para minimizar el impacto de la convención colectiva en las finanzas de la entidad.
- Informar a la Secretaria Técnica del CNJSA del avance en el proceso de ajuste institucional y las medidas de choque.
- Desarrollar ambientes favorables con entidades como el DAFP, el Ministerio de Trabajo y Universidades, entre otros



ANEXO NUMERO 1

LOS INTERROGANTES CLAVES

La contextualización de la propuesta de trabajo por parte del consultor se orientará en primera instancia a validar los siguientes interrogantes que la administración de la EICE Lotería Santander requiere para adelantar el proceso bajo un manto de seguridad jurídica que prevea situaciones de inconveniencia que puedan afectar los resultados esperados.

1. ¿Según la creación de la Empresa Industrial y Comercial del departamento de Santander LOTERIA SANTANDER mediante Decreto Ordenanzal No. 0193 de 2001; ¿El proceso de reestructuración y/o modificación de la Planta de Personal de la Entidad debe hacer algún trámite o está sujeta a aprobación de la Asamblea Departamental?

R: De conformidad con la Constitución Política de Colombia. ARTICULO 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:

1. Reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del Departamento.
(...)
7. Determinar la estructura de la Administración Departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; **crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento** y autorizar la formación de sociedades de economía mixta.

En consecuencia, los actos de las Asambleas departamentales están constitucionalmente definidos en su alcance en lo que hace referencia a sus atribuciones la cual se precisa mediante el verbo rector de **crear**. Es decir, las asambleas solamente crean las empresas. Una vez creada ésta como lo establece la misma constitución y la Ley 489 de 1998, adquiere las características propias de un ente descentralizado, es decir: Personería Jurídica, Autonomía administrativa y patrimonio propio.

En conclusión, una vez creada la entidad este tipo de funciones que son expresión de la autonomía administrativa son facultad de las Juntas o Concejos Directivos con posibilidades de ser delegadas de forma pro tempore en los Gerentes.

2. Según los numerales 4 y 6 del Artículo 12 del Decreto Departamental 0248 de 2011 *Funciones de la Junta Directiva*; ¿La Junta directiva de la LOTERIA SANTANDER puede realizar y/o aprobar autónomamente la modificación, supresión de cargos y/o reestructuración de la Planta de Personal?

R. Efectivamente, la junta Directiva tiene la facultad de conformidad con las funciones otorgadas en los Estatutos de la entidad contemplan desde su acto de creación Decreto ordenanza No. 193 de 2001 en su Artículo 9°. Numerales 2 y 4 y de manera concordante en las Estatutos de la entidad adoptados mediante el Acuerdo 012 de 2011 en el artículo 12 numerales 3 y 4 al establecer "Determinar la Planta de personal..."

Es de anotar que la iniciativa de las modificaciones de planta es del Gerente General como lo establece el numeral 10 del artículo 16 del acuerdo 012 de 2011.

En conclusión, si puede modificar la estructura orgánica autónomamente y conforme a la iniciativa del Gerente y se puede determinar autónomamente la planta de empleos, entendida como la cantidad de empleos de los diferentes niveles ocupacionales. El sistema de nomenclatura y clasificación, así como el sistema de remuneración es el que determine el gobierno departamental. Este no puede ser diferente que el definido por el Gobierno Nacional y de acuerdo a las condicionantes del mismo.

3. Según el numeral 10 del Artículo 16 del Decreto Departamental No. 0248 de 2011 *Funciones del Gerente General*; ¿Puede el Gerente General de la Entidad presentar a la Junta Directiva propuestas para la modificación, supresión de cargos y/o reestructuración de la Planta de Personal de la LOTERIA SANTANDER?

R. Si es su facultad y para ambos casos tiene iniciativa. La aprobación es de la Junta Directiva. Ver numeral 10 del artículo 16 del acuerdo 012 de 2011.

4. De conformidad a la naturaleza jurídica de la Empresa Industrial y Comercial del Departamento de Santander LOTERIA SANTANDER; ¿Cuál sería la forma general, el proceso o procedimiento aplicable para realizar la modificación, supresión de cargos y/o reestructuración de la Planta de Personal de la LOTERIA SANTANDER?

R. Se debe efectuar un estudio técnico de reestructuración o modernización institucional, para ello deberá adelantarse el procedimiento señalado por las normas pertinentes y acoger la metodología del DAFP.

5. De conformidad a la naturaleza jurídica de la Empresa Industrial y Comercial del Departamento de Santander LOTERIA SANTANDER; ¿Cuál serían los requerimientos y lineamientos de mayor importancia que deban cumplirse para la contratación del Estudio Técnico que determine la modificación, supresión de cargos y/o reestructuración de la Planta de Personal de la LOTERIA SANTANDER?

R.

- a. Tomar decisión de iniciar el proceso
- b. Solicitar ofertas a universidades y ESAP
- c. Elaborar términos de referencia
- d. Disponer de los recursos para la contratación
- e. Hacer el concurso de méritos

6. ¿Cuál debería ser el objeto contractual (proyección) de los estudios técnicos que determine la modificación, supresión de cargos y/o reestructuración de la Planta de Personal de la LOTERIA SANTANDER, junto con sus especificaciones esenciales?

R. Es necesario redactar el objeto de conformidad con los Estudios previos pero a manera general debe contener: evaluación diagnóstica por áreas, organizacional, de planta, de proceso y procedimientos, medición de capacidad institucional, etc.

En todo caso se deben dejar en claro las obligaciones del contratista y definir el alcance del trabajo a desarrollar y los productos entregables.

7. Según la estructura de costos de la LOTERIA SANTANDER; ¿Cuáles son los rubros administrativos de mayor peso que afectan los gastos de funcionamiento?

R. Personal y nómina, mantenimiento, etc., verificar con el área en un cuadro por centros de costo. Hacer un comparativo con benchmarking, Comparativo según parámetros del CNJSA, revisar indicadores claves de costos.

8. De acuerdo al personal que ya se pensiono y/o que está próximo a pensionarse; ¿Puede la Junta Directiva y/o Gerencia General, disponer de dichos cargos vacantes mediante la supresión de los mismos?

R. Si se puede disponer de los empleos que tenían las personas que hacen uso del derecho a pensión una vez hayan solucionado su situación de forma definitiva. Estos empleos son de la planta, razón por la cual quien tiene la facultad para suprimirlos es la Junta Directiva a iniciativa de la gerente.

9. De acuerdo a la naturaleza jurídica de la Empresa Industrial y Comercial del Departamento de Santander LOTERIA SANTANDER; ¿Qué actividades y/o opciones tiene la empresa para desarrollar en aras de disminuir y/o suprimir los gastos de la carga pensional a cargo de la Entidad (Pensiones y Cuotas Partes)?

R. Se puede adelantar un estudio de verificación de derechos y evolución de las situaciones de sustitución. Es necesario incluirlo en el Estudio Técnico.

10. ¿Se deben revisar las hojas de vida de los pensionados a cargo de la LOTERIA SANTANDER y/o cuota partistas, para definir actuaciones al respecto?

R. La revisión es pertinente y no solo sobre las hojas de vida sino con el propósito de identificar si hubo irregularidades en el momento de otorgar la pensión respecto de trámites y derechos, pero así mismo, es necesario considerar que ya tienen una situación definida y un derecho adquirido.

Ante la importancia y lo sensible del tema, es necesario que se constituya en uno de los aspectos concretos que la eventual consultoría desarrolle con un énfasis especial.

11. ¿Qué proceso o procedimiento se aplicaría para establecer la planta mínima de personal requerida por la LOTERIA SANTANDER?

R. El proceso está incluido en el trabajo de consultoría que se desarrolle y no es otro que el levantamiento y análisis de cargas de trabajo por procesos.


FRANCISCO ALBERTO BAUTISTA
Consultor
Contratista 149 de 2018

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 95 96 97 98 99 100