

**Aproximación a las características del modelo de gestión
organizacional de la Secretaría de Movilidad y su relación con los
asuntos de movilidad de Bogotá**

**Investigación Diagnóstica
Presentado como requisito para optar al título de
Politóloga/Profesional en Ciencia Política y Gobierno**

**Presentado por:
Sayra Alejandra Salamanca Reyes**

**Dirigido por:
Ángela Lucía Noguera Hidalgo**

**Facultad de Ciencia Política, Gobierno
y Relaciones Internacionales
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario**

Mayo, 2017

Contenido

Resumen.....	1
Motivación.....	2
1. Definición de la Pregunta de Investigación y Objetivos.....	2
2. Revisión Teórica.....	8
3. Metodología.....	13
4. Presentación de Resultados.....	15
4.1 Categoría con relación a la Estructura de la Secretaría de Movilidad.....	15
4.2 Categoría de diagnóstico: Relación organización-entorno.....	20
4.2.1 Organizaciones públicas Distritales.....	20
4.2.2 Otros Actores de cooperación fuera de la administración distrital.....	23
4.3 Retos de la Organización.....	30
5. Conclusiones.....	33

Bibliografía

Anexos

Índice de Gráficos

Gráfico 1: Estructura de la Administración De La Ciudad de Bogotá Por Sectores.....	4
Gráfico 2. Esquema metodológico.....	13
Gráfico 3: Estructura de la Secretaría de Movilidad.....	16
Gráfico 4: Relación Secretaría de Movilidad-Entorno.....	28
Gráfico 5: Resumen Características del modelo de gestión de la Secretaría de Movilidad.	29
Gráfico 6: Pasos Proceso de Contratación de la Secretaría de Movilidad.....	30

Índice de Tablas

Tabla 1: Funciones Principales Dependencias de la Secretaría de Movilidad.....	17
Tabla 2: Leyes de las responsabilidades y competencias de las organizaciones asociadas a la movilidad o transporte.....	25

Aproximación a las características del modelo de gestión organizacional de la Secretaría de Movilidad y su relación con los asuntos de movilidad de Bogotá

Resumen

Este trabajo pretende aproximarse a las características del modelo de gestión organizacional de la Secretaría de Movilidad. Para esto, las características se establecieron a partir de los estudios de la organización de autores como Weber (1993), Etkin (2003) y Scott (2003). Esto ayudó a responder la pregunta acerca de ¿Cuáles son las características del modelo de gestión organizacional y la relación que existe con el cumplimiento de los objetivos de existencia respecto a los asuntos de movilidad de la ciudad de Bogotá? Entonces, los resultados muestran las características del modelo de gestión y la relación con el entorno. Finalmente, el trabajo muestra retos para la organización y su gestión.

Palabras Clave: *Modelo de gestión organizacional, Burocracia, Sistema, Organización, Secretaría de Movilidad.*

Abstract

This work pretends an approximation about characteristics of the Secretariat of Mobility's model of organizational management. For this, the characteristics come from the studies of the organization from authors like Weber (1993), Etkin (2003) and Scott (2003). The above support to answer the question: which are the characteristics of Secretariat of Mobility's model of organizational management and his relationship with fulfillment of objectives of existence regard to the issues of mobility of the Bogota city? Then the results show the model characteristics and his relationship with the environment. Finally, the work shows challenges for the organization and his management.

Key Words: *Model of Organizational Management, Bureaucracy, System, Organization, Secretariat of Mobility*

Motivación

La motivación de este trabajo viene del interés de analizar la Secretaría de Movilidad como organización. Esto se debe a que durante el desarrollo de la carrera de Ciencia Política se estudiaron diferentes autores asociados a los estudios de la organización y el papel que cumplen estas entidades dentro de la sociedad, razones por las cuales surge la inquietud de estudiar el comportamiento de una organización de carácter público.

1. Definición de la pregunta de investigación y objetivos

A través de los años múltiples autores procedentes de diferentes disciplinas han propuesto definiciones respecto al concepto de Estado, uno de ellos fue Max Weber (1998) quien estableció que: “El Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el “territorio” es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima” (Weber: 1998, 83). En este sentido, para el autor, el territorio se configura como importante para el Estado, y en consecuencia, quienes lo dirigen han buscado la forma de organizarlo y administrarlo. Es así como, para el caso del Estado colombiano, la Constitución de 1991 sirvió como herramienta para organizar de mejor manera el manejo del territorio. Específicamente en el artículo 286, se establece que, el territorio se organizará por medio de las entidades territoriales las cuales son: los departamentos, los distritos y los municipios, que buscan “el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado” (Constitución Política de Colombia:1991), por lo que, como lo menciona el artículo 287, estas entidades “gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley” (Constitución Política de Colombia:1991).

Así mismo, este concepto de Entidades Territoriales responde a uno de los conceptos de la Constitución y es la descentralización administrativa, pero cabe resaltar que la autonomía de las entidades se limitó a través del fallo del Consejo de Estado 6345 del 2001. En este fallo se dice que las entidades territoriales deben estar en armonía

con lo dispuesto por las autoridades nacionales, es decir que tanto la organización como la gestión tienen que ir en concordancia con las políticas de Estado.

Pese a lo anterior, los municipios como entidades territoriales son autónomos a la hora de tratar asuntos asociados a las características propias de las poblaciones como lo son la salud, la educación, la movilidad, entre otros. Luego, los municipios pueden organizarse de acuerdo con estos asuntos con autonomía, que está supeditada, tanto a los intereses del gobierno nacional como a la categoría del municipio, la cual se encuentra relacionada al número de habitantes e ingresos corrientes de libre destinación. En este orden, en Colombia existen municipios de primera a sexta categoría, a su vez que se presenta la categoría especial, la cual consiste en que el municipio tenga “(...) población superior o igual a los quinientos mil uno (500.001) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales superen cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales” (Ley 617 del 2000). También dentro del ordenamiento territorial colombiano, aparece una categoría especial: los distritos. Según la Sentencia C 313/09 promulgada por la Corte Constitucional un distrito se define como “entidades territoriales diferentes de los municipios, dotados de un régimen legal político, fiscal y administrativo independiente” (Corte Constitucional: 2009). Dada esta definición, en Colombia las ciudades que se encuentran en esta categoría son: Cartagena (Distrito Turístico y cultural), Santa Marta y Barranquilla (Distrito Cultural e histórico), Buenaventura y Tumaco (Distrito Especial, Industrial Portuario, Biodiverso y Ecoturístico) , entre otras. Así mismo Bogotá está catalogada como *distrito* Capital según el artículo 322 de la Constitución, y en este mismo artículo está estipulado “A las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio” (Constitución Política de Colombia:1991)

Respecto a lo descrito, Bogotá como entidad territorial en categoría especial y a su vez como distrito, se encuentra habilitada para la creación de organizaciones que tengan como propósito administrar de los asuntos que le competen, con el objetivo de, cómo lo dice el artículo 322 de la Constitución, garantizar el desarrollo de la ciudad. Para realizarlo, la ciudad se organiza a través de sectores asociados a sus

intereses, los cuales son: gobierno, gestión pública, hacienda, planeación, desarrollo económico, salud, educación, integración social, cultura, deporte y recreación, ambiente, movilidad, hábitat, seguridad, jurídico y mujeres. Por lo que en el siguiente esquema se muestra como está conformada la administración de Bogotá teniendo en cuenta lo mencionado:

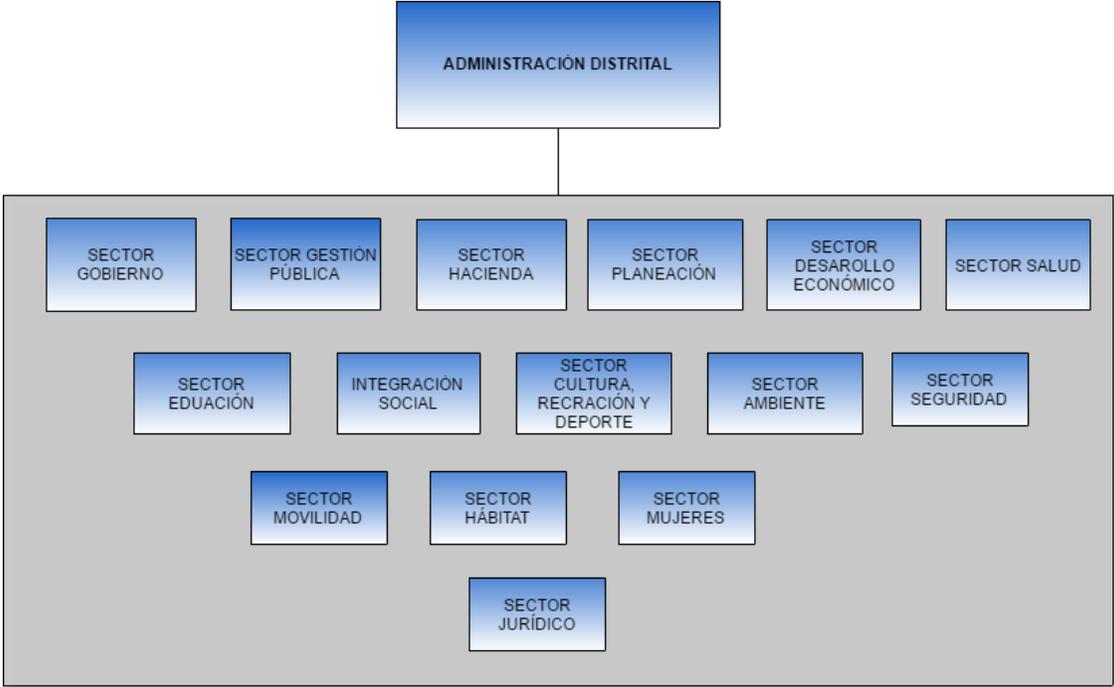


Gráfico 1: Estructura de la Administración De La Ciudad de Bogotá Por Sectores. Fuente: Elaboración propia basado en Alcaldía Mayor de Bogotá D.C (2017).

A su vez, cada sector cuenta con secretarías e instituciones asociadas las cuales ayudan a la administración distrital a atender los temas relacionados con el sector correspondiente. Por ejemplo, dentro del Sector Gestión Pública se encuentran la Secretaría General, que según el Decreto 425 del 2016 tiene por objeto liderar el Sector para así “fortalecer y elevar la eficiencia de la administración de la ciudad” (Decreto 425 del 2016). También el sector está compuesto por El Departamento Administrativo del Servicio Civil (DASC), el cual es el encargado de “proponer y orientar la implementación de políticas, estrategias y acciones para el fortalecimiento de la gestión integral del talento humano, que optimice la prestación

de servicios a los ciudadanos” (Departamento Administrativo del Servicio Civil: 2017).

Vale la pena resaltar que la creación de estas organizaciones puede ser el reflejo de una situación que se ha venido presentado en la ciudad como organización y es que ésta ha ido adquiriendo funciones más de carácter social, es decir, se ha convertido en proveedora de servicios que suplen las necesidades básicas de las personas. Para lograr esto último, la ciudad se apoya en diferentes organizaciones e instituciones que ayudan a planear y ejecutar las diferentes políticas que servirán como mecanismo para suplir las necesidades de la población.

Ahora bien, profundizando en el asunto que se relaciona con la motivación del presente trabajo, en el sector de movilidad y teniendo en cuenta las necesidades de la ciudad, hacia el año 2006 se creó la Secretaría Distrital de Movilidad, establecida según el decreto 597 de 2006 y con el objetivo de “(...) orientar y liderar la formulación de las políticas del Sistema de Movilidad (...)” (Decreto 597: 2006). En este sentido, algunas de las funciones que desarrolla son: ser la autoridad de tránsito y transporte, formular las políticas respecto a la infraestructura vial de la ciudad, planear el servicio de transporte público urbano, coordinar mecanismos de seguridad vial, entre otras (Decreto 567: 2006).

Entonces, teniendo en cuenta las funciones la Secretaría, esta ha adelantado desde sus inicios programas y políticas enfocados a establecer el marco de funcionamiento de la entidad y el cómo atender los asuntos de movilidad de la ciudad. Asociado a este último, según el Informe de Gestión del Sector Movilidad 2004-2007, una de las políticas fue la creación del Supercade de Movilidad, lugar en donde se concentrarían los procesos de atención de cara a mejorar los tiempos de respuesta al ciudadano, y los niveles de eficiencia en la atención. Así mismo en materia de transporte la Secretaría ha impulsado la implementación del SITP o Sistema Integrado. La Secretaría planeó estructurar un modelo que permitiera organizar el transporte público. Según el Informe de Gestión Sector de Movilidad del 2007 lo que se buscaba era “(...) garantizar la cobertura del 100% de los viajes de transporte público en la ciudad, la prestación de un servicio eficiente y de alta calidad, y la

integración tarifaria y física del transporte público.” (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C: 2007, 28).

A raíz de las acciones de la Secretaría podemos ver que esta se consolida como un sistema en donde sus acciones repercuten en actores que no forman parte de ella lo que incide en que se establezca una interacción entre estos actores y la entidad. Entonces se puede plantear que la Secretaría de Movilidad es posible entenderse desde la noción de organización, noción que proviene del campo de la administración. Pero vale aclarar que de este campo surgen diferentes nociones de organización, pero se puede entrever unas características generales como que es un conjunto de actividades, seres humanos los cuales se encuentran enmarcados en una estructura que permite la consecución de ciertos objetivos, que en el caso de las organizaciones de carácter público es la de satisfacer las necesidades de la población.

Sin embargo, las organizaciones encargadas de aportar a la satisfacción de las necesidades afrontan un reto a la hora de cumplir el objetivo para la cual fueron creadas. El reto consiste en mejorar la percepción de la población respecto al accionar de la organización a la hora de suplir las necesidades básicas, la cual puede medirse a través del impacto de las políticas públicas. Lo anterior se debe a que dichas políticas se consolidan como instrumento de acción de las organizaciones las cuales surgen como resultado del proceso de gestión; lo que conlleva a plantear que la percepción de la población puede tomarse como reflejo del desempeño de la entidad. De acuerdo a este argumento, la población se constituye como un elemento importante que deben tener en cuenta las organizaciones distritales, pues la población está en constante evolución, lo que llevaría a un cambio en sus necesidades, situación que terminaría afectando y cambiando las condiciones de existencia de la organización.

Dado lo anterior, las organizaciones responden tanto a demandas internas como externas, lo cual hace que no sean del todo autónomas, es decir, que están supeditadas a la influencia de una autoridad como lo son, por un lado, los Ministerios y demás organizaciones de orden nacional, y por el otro el ciudadano. Lo expuesto, guarda relación con los procesos de gestión en la medida en que en primera instancia

las organizaciones distritales deben seguir las políticas de las entidades nacionales. En segunda instancia, el ciudadano se convierte en agente de presión que llega a incidir en la toma de decisiones. Al tiempo que también afecta la estructura organizacional dada la necesidad permanente de crear espacios de participación, en donde el ciudadano exprese sus opiniones respecto al quehacer de la organización, especialmente en el momento de elaborar las políticas públicas.

De esta manera para el caso de la Secretaría de Movilidad, lo descrito es una dificultad dado que a pesar de las iniciativas que se han desarrollado, los ciudadanos no creen que los asuntos de movilidad hayan mejorado, incluso la movilidad se cataloga como una de las principales problemáticas de la ciudad. Por ejemplo, si se revisa los índices de satisfacción de la encuesta Bogotá Como Vamos se encuentra en el estudio de movilidad que el nivel de satisfacción de las personas respecto a la movilidad de Bogotá disminuyó entre 2007 y 2010. En esta encuesta, referente al año 2010, se tomó los valores entre 1 y 5, siendo 1 muy insatisfecho y 5 muy satisfecho, de acuerdo con esto en el 2007 el nivel de satisfacción era de 3.5 y en el 2010 era de 3.2 (Bogotá Cómo Vamos: 2010, 148). También para el 2016 el nivel de insatisfacción de la ciudadanía referente a Transmilenio es de 18% y del SITP es del 32% (Bogotá Cómo Vamos: 2016, 46).

Debido a lo expuesto, es posible identificar una situación problemática en dónde las políticas implementadas no han tenido el impacto esperado respecto a mejorar la percepción de los ciudadanos relacionado con la movilidad, lo que se traduciría en que la Secretaría tiene dificultades para satisfacer esa necesidad. Lo anterior puede significar que los elementos que conforman el modelo de gestión pueden estar presentando debilidades que dificultan el cumplimiento del objetivo de la organización respecto a mejorar la percepción de los ciudadanos. Entonces, es relevante explorar y aproximarse a los aspectos que caracterizan el modelo de gestión de la Secretaría de Movilidad. Esta aproximación, abriría espacios para comprender razones por las cuales la organización está cumpliendo o no con sus objetivos de su existencia. En este sentido surge la siguiente pregunta que abre el espacio para proponer un trabajo de investigación, ¿Cuáles son las características del modelo de gestión organizacional de la Secretaria de Movilidad y la relación que

existe con el cumplimiento de los objetivos de existencia respecto a los asuntos de movilidad de la ciudad de Bogotá?

Luego, de acuerdo con este interrogante, el objetivo del presente trabajo se enmarca en la aproximación a las características del modelo de gestión organizacional de la Secretaría de Movilidad, estableciendo perspectivas generales respecto a sí este contribuye a suplir las necesidades relacionadas con los asuntos de movilidad de la ciudad.

2. Revisión Teórica

De acuerdo con lo planteado hasta ahora respecto a la pertinencia de aproximarse a las características del modelo de gestión organizacional de la Secretaría de Movilidad, en el presente apartado se revisarán las perspectivas teóricas, de las cuales, se pueden extraer elementos que permitan acercarse a las características del modelo mencionado. Sin embargo, es preciso señalar que las perspectivas pueden enmarcarse en la disciplina de la administración, y su pertinencia, radica en que esta brinda elementos conceptuales para acercarse al concepto de organización. De acuerdo con estas directrices, se presentarán algunos autores los cuales exponen propuestas que tienen incidencia en lo público, estos autores son: Weber (1993), Merton (1993), Scott (2003) y Etkin (2003).

En primer lugar, se presentará la concepción de organización de Scott (2003). El autor entiende organización como un sistema social de individuos y grupos que se encuentran en un marco formal el cual establece las funciones de los miembros. A su vez la caracteriza como un sistema racional, natural y abierto. Cómo sistema racional “funciona como instrumento con fines especiales orientados a la consecución de objetivos específicos” (Scott: 2005, 440). La organización como sistema natural le permite transformar sus objetivos misionales dada la necesidad de sobrevivir, esto toma relevancia en la medida en que el objetivo de sobrevivir no solo es importante para la organización, sino que se transforma en un objetivo compartido, pues

“La supervivencia organizacional se convierte en un valor compartido de numerosos participantes e interesados. A los intereses individuales les sirve la (continua) existencia de una organización. Y, de hecho, las organizaciones no tan sólo sirven a los intereses existentes, también crean nuevos” (Scott: 2005, 442)

Y, como sistema abierto la organización está en permanente interacción con el ambiente, lo que hace que esta se vea permeada por el contexto u otras organizaciones “(...) las organizaciones están abiertas a sus ambientes: el grado en que son influidas, permeadas y constituidas por los contextos en que viven y se mueven y tienen su existencia” (Scott: 2005, 444). La organización entonces debe converger y apalancarse con los diferentes elementos que brinda el entorno, pues el entorno ejerce influencia en la organización, ya sea en su estructura o en sus procesos. Entonces, es posible establecer que de acuerdo con lo planteado por Scott (2003) la organización lo que busca es trascender en el tiempo, sobrevivir y una de las maneras de lograr ese objetivo de existencia es transformando los objetivos para los cuales fue creada.

En segundo lugar, Weber (1993) y Merton (1993) presentan el modelo burocrático. Esta como perspectiva clásica tiene como postulado que la organización debería contar con un manual de funciones en el que se establezcan los diferentes procesos de gestión para lograr una estabilidad dentro la organización, esto en últimas hace referencia a la normatividad. A su vez, desde esta perspectiva, la organización se centra en la eficiencia, la continuidad y la estabilidad como factores de éxito respecto a la gestión. Para lograrlo, Weber (1993), plantea que se necesita describir anticipadamente y con detalles la manera que deberán hacerse las actividades. Estas características de la burocracia hacen que los procesos de gestión sean detallados, es decir, relacionado con el carácter normativo de la organización, ésta debe tener en un manual descritos a detalle los procesos de la organización ya sean referentes a la contratación, como de pago de nómina, compra de artículos como equipo tecnológico, entre otras.

Además a lo considerado, la perspectiva burocrática también plantea que la división de la organización debe ser en un modelo jerárquico, dado que permite crear relaciones de subordinación entre el director (la cabeza de la organización) y los funcionarios (aquel actor que desempeña las tareas). Estas relaciones hacen que se establezcan y se definan las responsabilidades de cada miembro de la organización generando continuidad de los procesos de gestión. Otro aspecto por destacar es que el funcionario cumpla con sus deberes ya que este tipo de modelo no permite bajos rendimientos. Asociado a esto puede encontrarse una característica propuesta por Merton (1993), autor que complementa el modelo burocrático. Entonces el autor propone que la organización debe contar con un manual en el que se establezcan competencias y responsabilidades a los empleos de la organización, todo enfocado a lograr la estabilidad y la eficiencia.

Ahora bien, de la visión de Weber (1993) y Scott (2003), se extraen algunas características de la organización, de las cuales se puede establecer que es un sistema que necesita procesos de gestión, entendiéndose gestión como aquellas acciones que permiten el funcionamiento de la organización. A su vez, Etkin (2003) realiza la advertencia acerca de los procesos de gestión y es que estos no siempre llevan a la organización a lograr los propósitos u objetivos pues “como sistema complejo avanza en múltiples frentes a la vez” (Etkin, 2003, 97) Al igual que Scott, también piensa que los elementos del entorno van a influir tanto a la organización como a los procesos que allí se desarrollan. A su vez, el autor afirma que dentro de los procesos de gestión se deben tener en cuenta los enfoques de cambio, dado que la organización al ser un sistema siempre está en constante evolución. Etkin (2003) entonces menciona tres enfoques: “el estratégico (por la visión directiva), el educativo (por aprendizaje), el sistémico (por realimentación)” (Etkin, 2003, 97).

Es necesario comprender que tanto la definición de organización de Scott (2003) y la noción de procesos de gestión de Etkin (2003), permiten establecer la característica de la organización y del modelo de gestión, la cual es la relación de la organización con otros agentes que normalmente se encuentran en el entorno. La relación organización-entorno cobra importancia dentro del comportamiento

organizacional debido a que del entorno se desprenden diferentes factores, como por ejemplo, los agentes de presión (ciudadanos, gobierno nacional, empresas del sector privado), que terminan afectando tanto la estructura como los objetivos de la organización.

Dado lo anterior, los elementos claves que resultan pertinentes como base para la aproximación a las características del modelo de gestión fueron, por un lado, la interacción entre organización y entorno que se ve reflejado tanto en los postulados de Scott (2003) y Etkin (2003), por otro lado, la estructura de la organización, reflejo de lo propuesto por Weber (1993), centrándose en las características de la estructura jerárquica donde se presentan relaciones de subordinación. A su vez se puede extraer que en la organización debe primar la racionalidad dentro de los procesos de gestión.

Dejando ya en claro la literatura correspondiente al estudio la organización y sus procesos de gestión, a continuación, se presentarán trabajos relacionados con el segundo elemento de la pregunta de investigación referente a la movilidad. Cabe resaltar que los trabajos mencionados se enfocan en el estudio de la movilidad de la ciudad de Bogotá, esto con el propósito de comprender de mejor manera las dinámicas entre la Secretaría y los asuntos de movilidad. Entonces, los autores que se utilizaron son: Acevedo (1990), Montezuma (2000), Ardila (2005) y Torres (2012).

Acevedo (1990) en su un artículo presenta una serie de iniciativas necesarias que se deben implementar para realizar una política de transporte para la ciudad de Bogotá. Dentro de estas iniciativas cabe destacar que el autor menciona que se debería crear “una autoridad de transporte” pues esta ayudaría al direccionamiento de las políticas públicas en asuntos de movilidad. Seguido a esto Montezuma (2000) presenta un estudio acerca del presente y futuro de la movilidad en Bogotá. En primera instancia, dada la fecha de publicación de este estudio, se menciona las diferentes políticas que sucedieron entre 1998 y 2000, que según afirma el autor, ayudaron a transformar la movilidad de la ciudad de Bogotá. A su vez aclara las deficiencias que presentaron dichas políticas lo que lleva a presentar una propuesta de mejoramiento de estas

políticas y lograr así un mejor impacto. Así mismo llega a varias conclusiones de las que se resalta la necesidad de una integración sectorial como clave para el desarrollo de las políticas de movilidad. Así mismo se llama la atención de que se debe tener en cuenta el contexto nacional para la implementación de políticas asociadas a la movilidad. También hace énfasis en reforzar la entidad encargada de las políticas de movilidad.

El siguiente autor es Ardila (2005) quien presenta un estudio de la movilidad de Bogotá enfocándose en el transporte masivo. En este estudio se esboza las diferentes problemáticas que presenta el transporte masivo de la ciudad que en un largo plazo terminará colapsando. Sin embargo, el autor presenta alternativas para mediar la “olla a presión” del transporte público de la ciudad, como por ejemplo, fortalecer el sistema Integrado de Transporte y crear una comisión que regule el transporte público. Y por último, Torres (2012), quien muestra un estudio en el que hace una revisión de la movilidad centrándose en el crecimiento poblacional de la ciudad y la planeación participativa o planeación conjunta de los organismos administrativos. En este último punto el autor resalta que “el proceso de planeación conjunta entre las autoridades distritales, las agremiaciones privadas y los sectores comunitarios de Bogotá reportó un importante avance en la solución de graves problemas de la capital durante las dos últimas décadas” (Torres González, 2012).

Así mismo, se hizo la revisión de Dotson (2011), dicho autor se sale de la línea del estudio de la movilidad de Bogotá, pero en su trabajo propone que las instituciones son fundamentales para la consolidación de las políticas referentes al transporte urbano. También, el autor menciona que todas las esferas del gobierno deben coordinarse y apoyarse para lograr una implementación y desarrollo exitoso de las políticas de transporte, en este sentido Dotson (2011) establece las responsabilidades en los diferentes niveles de gobierno para la el desarrollo de las políticas de movilidad.

3. Metodología

Para iniciar este apartado se mostrará el esquema metodológico de este trabajo (gráfico 2), en el cual, se pueden identificar el tipo de estudio, el método de investigación, el tipo de fuentes y el método de recolección de datos.

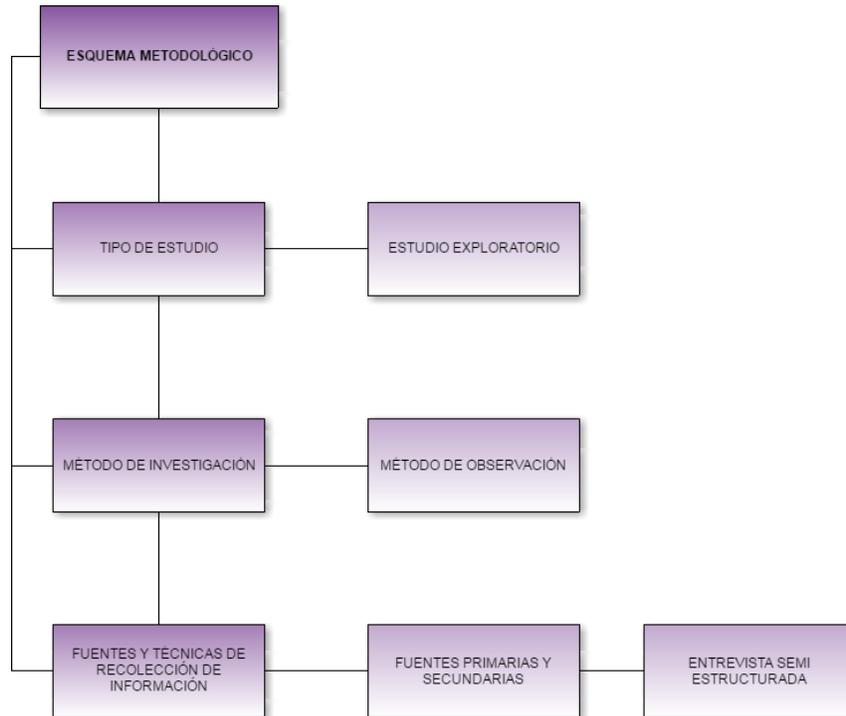


Gráfico 2. Esquema metodológico. Fuente: elaboración propia basado en Méndez (2004)

Teniendo en cuenta el gráfico, el tipo de estudio que se llevó a cabo es exploratorio dado que este tipo de investigación tiene como propósito la “formulación de un problema para posibilitar una investigación más precisa” (Méndez A: 2004, 134), esta característica se amolda al objetivo principal pues lo que se está buscando es aproximarse a las características del modelo de gestión organizacional de la Secretaría de Movilidad. Posteriormente, el método de investigación utilizado es el método de observación pues a través de este se puede observar elementos existentes del objeto de estudio, el cual es el modelo de gestión organizacional de la Secretaría de Movilidad, de cara a lograr la caracterización.

Siguiendo el esquema metodológico, las fuentes de información utilizadas fueron tanto primarias como secundarias. En las fuentes secundarias, se encuentran los textos de los autores que brindaron el componente teórico de la investigación: Weber (1993), Etkin (2003), Scott (2003) Acevedo (1990), Montezuma (2000), Ardila (2005) y Torres (2012). Respecto a las fuentes primarias se realizaron entrevistas de tipo semi-estructurada y estructurada las cuales fueron diseñadas a partir de la revisión de los textos: *la reunión de datos mediante entrevistas* de Cannell y Kahn (1953) y *the interview: from structured questions to negotiated text* de Fontana y Frey (2000). En el anexo 1, puede revisarse el modelo de la entrevista, y apreciar que las preguntas están encaminadas a recolectar información acerca del modelo de gestión de la Secretaría de Movilidad.

El proceso de las entrevistas se hizo en dos grupos: a expertos en el tema de la movilidad y a funcionarios de la Secretaría de Movilidad. Dentro de los expertos consultados se encuentran Directivos de Observatorios de Movilidad y profesores de la Universidad del Rosario, cabe destacar, que los nombres de los entrevistados no pueden ser resaltados por motivos de confidencialidad. Así mismo hay que tener en cuenta que las entrevistas realizadas a los funcionarios de la Secretaría de Movilidad fue por medio escrito, es decir, se envió el formato de la entrevista a través de correo electrónico para ser respondido, esto debido a que los funcionarios no se les permite conceder entrevistas en persona.

Cabe resaltar que esto puede ser un limitante para el trabajo de investigación debido a la poca interacción con los funcionarios de la Secretaría de Movilidad, pues las respuestas de las entrevistas pueden no dar cuenta de los posibles problemas que presenta el modelo de gestión organizacional de la entidad, así como sus acciones de cara a solucionar los problemas de movilidad de la ciudad. Así mismo el enfoque local de la investigación puede traer limitantes pues la información obtenida de las entrevistas puede estar sesgada al no haber consultado funcionarios de otras entidades distritales o funcionarios de otros niveles de gobierno que podrían haber aportado al estudio de la gestión de la Secretaría a la hora de tratar los asuntos de movilidad de Bogotá.

En este sentido, las preguntas ayudaron a establecer la percepción de los entrevistados respecto al modelo de gestión de la organización y establecer ciertas características del modelo de gestión de la entidad. Luego, este proceso sirvió como base para aproximarse a las características del modelo de gestión. La información suministrada contribuyó también a comprender que retos del entorno puede afrontar la organización, situación que amplió un poco más el panorama del trabajo realizado.

Además, los resultados del trabajo se organizaron en categorías que dan cuenta de la consulta a las fuentes. Así mismo, como parte de los hallazgos se identificaron características del modelo de gestión que guardan relación con el componente teórico del trabajo, es decir las propuestas de Weber (1993), Scott (2003) y Etkin (2003). Siguiendo esto, y teniendo en cuenta las entrevistas realizadas, se identificaron algunos retos que debe afrontar la Secretaría respecto a su estructura y gestión, para posteriormente llegar a las conclusiones del trabajo de investigación.

4. Presentación de resultados

Para desarrollar este apartado se harán uso de las categorías de diagnóstico para acercarse al modelo de gestión de la Secretaría de Movilidad, estas categorías son: estructura de la organización, categoría relacionada con la burocracia de Weber (1993); y la segunda categoría es relación entre organización y entorno, categoría relacionada con la teoría de sistemas.

4.1 Categoría con relación a la Estructura de la Secretaría de Movilidad

Dado lo anterior, y siguiendo el decreto 567 del 2006 la estructura organizacional de la Secretaría está compuesta por: como responsable directivo el Despacho del Secretario de Movilidad. Debajo de este encontramos cuatro oficinas asesoras en diversos temas: comunicaciones, planeación, control interno y control disciplinario.

Siguiendo el orden jerárquico de la estructura de la Secretaría de Movilidad se encuentran tres subsecretarías: de Gestión Corporativa, de Servicios de la Movilidad y de Política Sectorial. De estas subsecretarias se desprenden varias direcciones que dan cuenta de la amplitud de funciones de la organización. De acuerdo a la descripción, el siguiente gráfico, el cual fue construido a partir del decreto 567, presenta la estructura de la Secretaría de Movilidad, en donde se pueden ver las diferentes oficinas que la conforman:

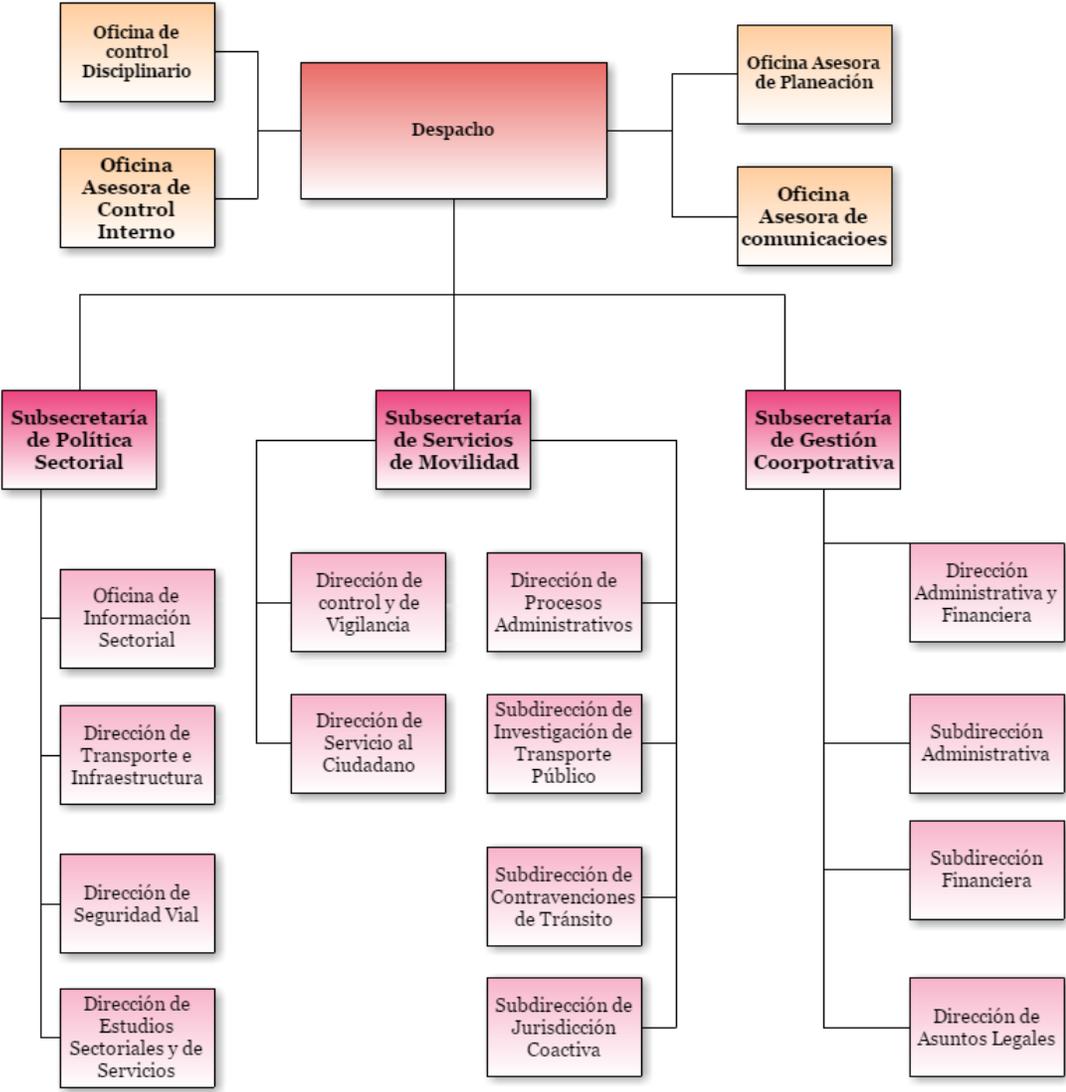


Gráfico 3: Estructura de la Secretaría de Movilidad. Fuente: Elaboración propia basado en el Decreto 567 del 2006

Luego, el gráfico da cuenta de la jerarquía propia de la Burocracia, debido a que la estructura de la organización cuenta con un director o cabeza, a la vez que se pueden apreciar relaciones de subordinación, que según lo planteado por Weber en el modelo burocrático, son importantes para lograr la estabilidad de la organización. A su vez, esta estructura según la teoría del modelo burocrático le permite a la organización dividir tareas para que el trabajo de esta sea más eficiente. También debe tenerse en cuenta que cada dependencia tiene libertad de acción lo que se asocia con la eficiencia de la entidad. Según la misma Secretaría las dependencias tienen una autonomía “siempre y cuando estén trabajando sobre proyectos de su competencia, pero siempre serán abalados por el Secretario de Movilidad, cabeza de la entidad” (Secretaría: 2017). Las relaciones entre las dependencias de la Secretaría son de carácter jerárquico, es decir todas responden a la cabeza de la organización que es el Secretario de Movilidad.

Otra característica asociada al del modelo de la burocracia, que puede asociarse a las características planteadas por Merton (2003), es que la organización debe contar con un manual en el que se establezcan competencias y responsabilidades a los empleos de la organización. En efecto, la Secretaría cuenta con el manual que puede verse reunido en el decreto 567 del 2006 y Resoluciones 442 y 100 del 2015 y Resolución 020 del 2016. Podría decirse que viendo las funciones de cada dependencia de la organización puede afirmarse o no si ésta está cumpliendo con los objetivos propuestos. Entonces, para revisar las funciones mencionadas se construyó una tabla, basada en el manual de funciones, que da cuenta de las principales dependencias con su función principal:

DEPENDENCIA	FUNCIÓN PRINCIPAL
Oficina Asesora de Planeación	Dependencia encargada de “Diseñar y coordinar la aplicación de los mecanismos que garanticen la planeación integral en la Secretaría” (Decreto 567 del 2006)

<p>Oficina de Control Interno</p>	<p>Dependencia encargada de “Asesorar y apoyar al nivel directivo de la Secretaría en la definición de las políticas referidas al diseño e implantación de sistemas de control que contribuyan a la eficiencia, eficacia y calidad de la prestación de los servicios en las diferentes áreas de la Secretaría” (Decreto 567 del 2006)</p>
<p>Oficina Asesora de Comunicaciones</p>	<p>Dependencia encargada de “Diseñar y promover las políticas y estrategias de comunicación interna y externa de la Secretaría” (Decreto 567 del 2006)</p>
<p>Oficina de Control Disciplinario</p>	<p>Dependencia encargada de “Adelantar y fallar en primera instancia, los procesos disciplinarios contra los servidores y ex servidores públicos de la Secretaría, cualquiera sea el nivel al cual corresponda el empleo por ellos desempeñado, de conformidad con el Código Disciplinario Único y demás disposiciones vigentes sobre la materia” (Decreto 567 del 2006)</p>
<p>Subsecretaría de Política Sectorial</p>	<p>Dependencia encargada de “Formular y orientar las políticas sobre la regulación y control del tránsito, el transporte público urbano en todas sus modalidades, la intermodalidad y el mejoramiento de las condiciones de movilidad y el desarrollo de</p>

	infraestructura vial y de transporte” (Decreto 567 del 2006)
Subsecretaría de Servicios de Movilidad	Dependencia encargada de “Ejecutar y controlar las políticas sobre el tránsito y el transporte en el Distrito Capital” (Decreto 567 del 2006)
Subsecretaría de Gestión Corporativa	Dependencia encargada de “Dirigir, planear y supervisar la gestión administrativa y financiera de la Secretaría” (Decreto 567 del 2006)

*Tabla 1: Funciones Principales Dependencias de la Secretaría de Movilidad.
Fuente: elaboración propia basado en el Decreto 567 del 2006*

Podría decirse entonces, que, basándose en las funciones, las principales dependencias cuentan con libertad de acción, pero en el desarrollo de sus actividades en algún punto se conectan con otras dependencias afines. Un ejemplo sería: la “Subsecretaría de Gestión Corporativa” quien se encarga de planear el presupuesto de la organización, en esto entonces se conectaría con la “Oficina Asesora de Planeación” pues ésta cuenta entre sus funciones la elaboración del Plan de Inversión que termina adjuntándose al “Presupuesto General” de la Secretaría. En este sentido, se puede afirmar que existen relaciones de cooperación entre las dependencias de la organización, pero todas, dada la misma estructura, deben responderle al responsable directivo de la Secretaría. (Decreto 567 del 2006).

Lo anteriormente descrito permite afirmar que el modelo de gestión de la Secretaría de Movilidad posee características propias del modelo burocrático, dado que la organización cuenta con una estructura jerárquica que permite las relaciones de subordinación dentro de la organización. A su vez que cada dependencia tiene unas funciones estipuladas por un manual y los funcionarios son seleccionados a través de un proceso de selección. Estas características hacen que la organización logre una estabilidad, característica esencial en el modelo burocrático.

4.2 Categoría de diagnóstico: Relación organización-entorno

Para desarrollar esta categoría es necesario precisar que el entorno está representado en actores que están en constante interacción con la Secretaría de Movilidad. Estos actores podrían dividirse en dos: organizaciones públicas distritales y otros actores (como actores privados u organizaciones que no hagan parte de la administración distrital). Estas relaciones, producto de la interacción, pueden ayudar al quehacer de la Secretaría, pueden transformar sus objetivos o pueden entorpecer la gestión de la organización.

4.2.1 Organizaciones públicas Distritales

Como su nombre lo indica, las organizaciones públicas distritales son aquellos actores que hacen parte de la administración de la ciudad. Luego, la Secretaría de Movilidad al encontrarse dentro de este grupo presenta la necesidad de establecer relaciones de cooperación para poder desarrollar sus funciones. Así mismo puede decirse que la Secretaría cuenta con unos aliados como lo son: el Instituto De Desarrollo Urbano IDU. Transmilenio, La Policía Metropolitana y la Secretaria de Planeación Distrital. Entonces a continuación se presentará en que consiste la relación de la Secretaría con cada una de las organizaciones mencionadas anteriormente.

En primer lugar, la Secretaría se apoya en el Instituto de Desarrollo Urbano, el cual tiene por objetivo:

“El Instituto atenderá la ejecución de obras públicas de desarrollo urbanístico ordenadas dentro del Plan General de Desarrollo y los planes y programas sectoriales, así como las operaciones necesarias para la distribución, asignación y cobro de las contribuciones de valorización y de pavimentación” (Acuerdo 19 de 1972: 1972)

De acuerdo con esta referencia, el IDU es el encargado del desarrollo de la infraestructura urbana de la ciudad. La naturaleza de la organización hace que este en constante relación con otras Secretarías del Distrito que precisen de una obra de

infraestructura para el cumplimiento de alguna política pública. Lo anterior es el caso de La Secretaría de Movilidad dado que para que la Secretaría de Movilidad pueda ejecutar políticas que busquen ayudar al flujo de vehículos de una avenida, y si esta política resulta ser la ampliación de la avenida, es necesario que trabaje en conjunto con el IDU para llevar a cabo la obra que pretende darle solución a la problemática. Un ejemplo de la cooperación entre estas dos entidades es que la Secretaría de Movilidad junto con el IDU crearon el Plan de Manejo de Tránsito para “enfrentar los cambios en materia de movilidad que se presentan en el sector” (Instituto de Desarrollo Urbano: 2017)

En segundo lugar, otra organización que esta en constante interacción con la Secretaría de Movilidad es la Secretaría Distrital de Planeación, la cual se constituyó en su forma actual en el 2006 a través del Decreto 257. Esta entidad es la encargada de reglamentar el uso del suelo de la ciudad. Ahora, dado los temas que maneja es imprescindible que trabaje junto con la Secretaría de Movilidad. Lo mismo que con el IDU, si la Secretaría de Movilidad quiere planear una política que ayude a solucionar el alto grado de flujo vehicular de una zona determinada y considera que una alternativa es la ampliación de una avenida, movilidad debería contar con la opinión de Planeación para llevar esto a cabo. La relación de estas entidades debe ser constante.

Lo anterior da cuenta del tipo de relación que se presenta entre estas organizaciones, la cual sería una relación de interdependencia. Las dos organizaciones, dada la naturaleza de sus funciones van a trabajar constantemente de la mano para poder cumplir sus objetivos.

En tercer lugar, Transmilenio S.A se constituye como otra organización que interactúa con la Secretaría de Movilidad. La naturaleza de estas dos organizaciones es muy similar, da cuenta de esto el objetivo principal de Transmilenio:

“Corresponde a TRANSMILENIO S.A. la gestión, organización y planeación del servicio de transporte público masivo urbano de pasajeros en el Distrito Capital y su área de influencia, bajo la modalidad de transporte terrestre automotor, en las condiciones que señalen las normas vigentes, las autoridades competentes y sus propios estatutos” (Transmilenio S.A: 2017)

De esta manera Transmilenio se ha consolidado como aquella entidad que gestiona el Transporte Público masivo de la ciudad. Esto se ha arraigado con la implementación del SITP en el año 2012. La Secretaría se apoya en esta entidad para gestionar todo lo relacionado con el transporte público, pues en los últimos años los usuarios de Transmilenio han ido en aumento por ejemplo en el 2011 la cifra de entradas al sistema en día hábil era de 1.693.380 y para el 30 de mayo del 2016 era de 2.455.705” (Transmilenio S.A, 2016).

Lo anterior toma relevancia en la medida en que el aumento de la demanda hace que la Secretaría junto con Transmilenio S.A trabajen en planes de acción respecto a esta situación. Al igual que con el IDU, la relación de estas organizaciones es recíproca ya que mientras Transmilenio se encarga de gestionar todo lo relacionado con, rutas, número de articulados, etc., la secretaria se encarga también de fijar los precios de los pasajes del SITP. Ambas organizaciones se ayudan entre sí. A su vez, la Secretaría puede convertirse en un puente entre la ciudadanía y transmilenio gracias al Supercade de movilidad. Este establecimiento es el contacto de los bogotanos con los asuntos de movilidad.

En cuarto lugar, si se revisa uno de los objetivos de la Secretaría: “Diseñar, establecer, ejecutar, regular y controlar, como autoridad de tránsito y de transporte, las políticas sobre el tránsito y el transporte en el Distrito Capital” (Decreto 567 del 2006). Se puede ver que este objetivo en específico hace que se haga necesario una interacción entre la Secretaría de Movilidad y la Policía. Como se evidencia en el decreto la Secretaría es la autoridad de tránsito y transporte lo que hace que sea ella la que decida acerca del flujo vehicular de la ciudad. Por ejemplo, en una intersección se daña un semáforo por fallas de la red eléctrica de la zona, la Secretaría se puede apoyar en la Policía de Tránsito para controlar los posibles atascos vehiculares que se pueden generar por la situación anteriormente descrita.

Además también se puede ver esta relación de cooperación en el tema de las multas de tránsito. La acción de la Policía es importante dado que es el actor que permite sancionar a aquellas personas que incumplan con las normas de tránsito, por ejemplo en el 2016 se multaron a 32.240 conductores por parquear en sitios

prohibidos. Así mismo en el 2014 la Secretaría recibió 15.200 millones de pesos por cobro de multas lo cual es una consecuencia que afectaría el quehacer de la organización ya que este dinero puede ser usado para apoyar diferentes procesos de gestión de la organización.

También la Policía apoya a la Secretaría a la hora de representar al distrito en un accidente de Tránsito. La Policía es la encargada en caso de un accidente de tránsito de ser un conciliador entre los afectados; también es el que realiza el croquis del accidente el cual ayuda a determinar cómo pasó el accidente y poder decidir quien fue el causante, entre otros apoyos relacionados.

Puede decirse que la Policía es una extensión de la Secretaría para atender a los ciudadanos. Pero se debe hacer una aclaración importante y es que la Policía no responde ante la Secretaría, es decir es autónoma del distrito, solo se constituye como un apoyo para que la Secretaría de Movilidad pueda desarrollar las funciones para la cual fue creada.

Por lo anterior se puede observar que la interacción de la Secretaría de Movilidad con las entidades mencionadas hace que afecte el modelo de gestión organizacional, dado que estas entidades terminan apoyando y complementando la gestión de la organización. A su vez, el trabajo conjunto entre Secretaría y estas entidades, le permiten a la organización atender las necesidades de la población en materia de movilidad. En última instancia la gestión de la Secretaría es complementada con la cooperación con otras organizaciones lo que le permite cumplir con sus objetivos.

4.2.2 Otros Actores de cooperación fuera de la administración distrital

Al estar encargada de uno de los temas más relevantes para la población, los ciudadanos pueden estar en permanente contacto con la organización. Por lo que, al ser una organización pública estos se convierten en un actor que puede llegar a afectar los procesos de gestión que se llevan a cabo dentro de la organización. Los ciudadanos son actores importantes del entorno que la organización debe tener en

cuenta, pues en ocasiones pueden modificar el entorno. Este cambio se hace a través de las necesidades.

Si el foco es la movilidad, las necesidades en este rubro han cambiado con el paso de tiempo. En principio, una de las prioridades de la Secretaría era el regular el tránsito de vehículos, pero con la expansión de la ciudad y el aumento de la demanda de transporte en Bogotá se insertó en la agenda de la Secretaría como las personas se transportaban. Al suceder esto se buscó una política para poder volver el transporte público más eficiente y se implementó Transmilenio, lo que a su vez trajo otras consecuencias con las que debe lidiar la Secretaría. Es decir, al transformarse las necesidades de las personas cambian lo que condiciona el accionar de la Secretaría, ya que esta transformación implica un cambio en las demandas del entorno.

Lo anterior hace que la organización busque la manera de satisfacer esas demandas lo que implican varias cosas. En primer lugar, las demandas pueden llevar a que la naturaleza de la organización cambie. Es aquí donde se ve reflejado uno de los enfoques de cambio de Etkin (2003), el enfoque sistémico, pues la organización al entender las demandas del entorno y ver que tal vez su modelo de gestión actual no la está llevando a cumplir los objetivos acoplados a las demandas, esta puede cambiar los objetivos o reestructurar el modelo de gestión. Lo que pasó entonces con la Secretaria de Movilidad es que al evolucionar el entorno, los objetivos de la organización se transformaron lo que llevó a una reestructuración de la organización y pasó de ser la Secretaria de Tránsito y Transporte a ser la Secretaria de Movilidad. En segundo lugar, es posible que el mismo modelo de gestión organizacional entorpezca esa adaptación al cambio del entorno lo que terminaría en última instancia haciendo que la organización deje de existir, esto puede suceder si existe una excesiva normatividad dentro de la organización o que la influencia de agentes externos a la misma organización haga que esto no sea posible.

En tercer lugar, resulta relevante mencionar la influencia que ejercen las organizaciones de orden nacional en la gestión de las organizaciones de las entidades territoriales. Dotson (2011) afirma que el gobierno nacional debe " proveer la política general y los marcos de regulación para los otros niveles de gobierno en todos los

sectores clave”¹ (Dotson: 2011, 263) Lo que entonces haría que las entidades territoriales, como el Distrito de Bogotá, se ajusten a estas directrices. Esto puede verse sustentado por el fallo del Consejo de Estado 6345 del 2001 en el que se limita la autonomía de las entidades territoriales. En el caso de la movilidad, el Ministerio de Transporte se consolida como la autoridad máxima en materia de movilidad del país. Así mismo revisando lo estipulado en el Decreto 2053 de 2003, es función del Ministerio establecer las reglas de juego en materia de movilidad, lo que involucra a Bogotá.

A pesar de que la ciudad es el Distrito Capital, está no está exenta de la autoridad de las entidades nacionales, lo que lleva a que en este caso la Secretaría de Movilidad realice sus actividades en función a unos lineamientos propuestos por el Ministerio de Transporte. También existe otra autoridad nacional que llega a influir en la gestión de la Secretaría y es el Departamento de Planeación Nacional (DNP), dado que esta entidad es la encargada de “(...) la coordinación y diseño de políticas públicas y del presupuesto de los recursos de inversión, la articulación entre la planeación de las entidades del gobierno nacional y los demás niveles de gobierno (...)” (Decreto 1832 del 2012).

Todo lo anterior puede verse sustentado en la siguiente tabla, en donde se puede apreciar las leyes y decretos que expresan las competencias de las organizaciones asociadas a los asuntos de movilidad:

Decreto o Ley/Artículos	Objetivo/Texto artículo	Explicación
Decreto 2053 de 2003	“Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte, y se dictan otras disposiciones” (Decreto 2053 de 2003)	Este decreto presenta tanto el objetivo como las funciones del Ministerio de Transporte.
Ley 105 de 1993, artículo 5 (modificado por el artículo 1 de la Ley 276 de 1993)	<i>“Definición de competencias. Desarrollo de políticas. Regulación sobre transporte y</i>	Este artículo presenta las responsabilidades y establece las competencias para el

¹ Traducción propia. Texto original en inglés.

	<i>tránsito</i> . Es atribución del Ministerio de Transporte en coordinación con las diferentes entidades sectoriales, la definición de las políticas generales sobre el transporte y el tránsito” (Artículo 5: 1993)	desarrollo de las políticas en, materia de transporte.
Decreto 1832 del 2012	“Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación” (Decreto 1832 del 2012)	Este Decreto presenta el objetivo y las funciones del Departamento Nacional de Planeación.
Decreto 567 del 2006	"Por el cual se adopta la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital de Movilidad, y se dictan otras disposiciones" (Decreto 567 del 2006)	Este decreto muestra y establece las funciones de la Secretaría de Movilidad Distrital de Bogotá.

Tabla 2: Leyes de las responsabilidades y competencias de las organizaciones asociadas a la movilidad o transporte. Fuente: Elaboración propia

La tabla da cuenta de las diferentes leyes o decretos que permiten establecer las competencias respecto al desarrollo de políticas en materia de movilidad. A partir de esto se podría afirmar que la Secretaría de Movilidad está fuertemente influenciada por las diferentes políticas públicas, resultado de la gestión del Ministerio de Transporte y del Departamento Nacional de Planeación. Por ejemplo, a pesar de que la Secretaría tiene en cuenta el Plan Maestro de Movilidad, representado en el Decreto 319 del 2006, a la hora de la elaboración de las políticas, estas a su vez deben ir acordes a los planteamientos del Ministerio, un caso de esto podría ser que la Secretaría debe seguir lo expuesto en el artículo 6 de la ley 105 de 1993 sobre la reposición del Parque Automotor del Servicio Público de pasajeros y/o mixto, en que se establece que la vida útil de estos vehículos es de 20 años.

Luego, resulta importante que las organizaciones en general estén preparadas y cuenten con mejores capacidades de respuesta para la adaptabilidad al entorno, pues la relación con éste es fundamental para el mejor desarrollo y desempeño de las actividades. Sin embargo, no solo actores físicos hacen parte del entorno, sino que también en especial para las organizaciones públicas, la política juega un papel importante. En la Secretaría de Movilidad es evidente este asunto, dado que las ideas políticas que influyen el proceso de administración tienen relación con el momento y quienes gobiernan, condicionando también el accionar de la organización. Por ejemplo, si el proceso de administración contiene discurso político con tintes populistas, las políticas públicas que se generan en las organizaciones que conforman el aparato administrativo de la ciudad se verán permeadas por esta tendencia, entonces para dar mayor contexto a este argumento, profundizando y revisando el concepto de populismo como: “formulas políticas por las cuales el pueblo es considerado como conjunto social homogéneo (...) es fuente principal de inspiración y objeto de constante referencia” (Bobbio, Matteucci, & Pasquino: 1991, 1247), es posible dar referencia a que las ideas políticas de este tipo aducirían al pueblo, categoría que puede entenderse como las clases menos favorecidas. Entonces, con respecto a este tipo de condiciones en tiempos recientes el Distrito Capital se encuentra que se instauró un esquema de incentivos con precio diferente de los pasajes en el sistema de transporte de la ciudad en las “horas valles”(una franja horaria en donde el precio de los pasaje tanto de Transmilenio como de los buses del SITP era más barata que en horas pico). Esto se promulgó a través del Decreto 442 del 2014 (ya derogado por el artículo 9 del Decreto Distrital 046 del 2016): “Fijar la tarifa máxima del servicio de transporte masivo urbano de pasajeros del Componente Troncal del Sistema TransMilenio en el periodo valle” (Decreto 442 de 2014). En síntesis, esta política pretendía favorecer a los usuarios para hacer más asequible el precio del transporte. Siendo la influencia tan directa que genera esto en los procesos de gestión de la organización, puede verse a las ideas políticas como una característica más del proceso de gestión, en este caso de la Secretaría de Movilidad. A su vez, de acuerdo a las entrevistas realizadas, la Secretaria de Movilidad puede estar condicionada por los paradigmas globales respecto a movilidad. Los expertos

coinciden en que a nivel mundial el paradigma de la movilidad está cambiando. Antes las entidades de las ciudades encargadas de la movilidad estaban enfocadas al mejoramiento de los índices de velocidad de los vehículos particulares. Ahora, el paradigma está cambiando pues actualmente se están impulsando formas de transporte amigables con el medio ambiente. Esta situación se ve reflejada en la Secretaría de Movilidad al impulsar campañas para promover el uso de la bicicleta.

Dejando claro como es la relación de la organización con el entorno, es posible establecer el siguiente gráfico:

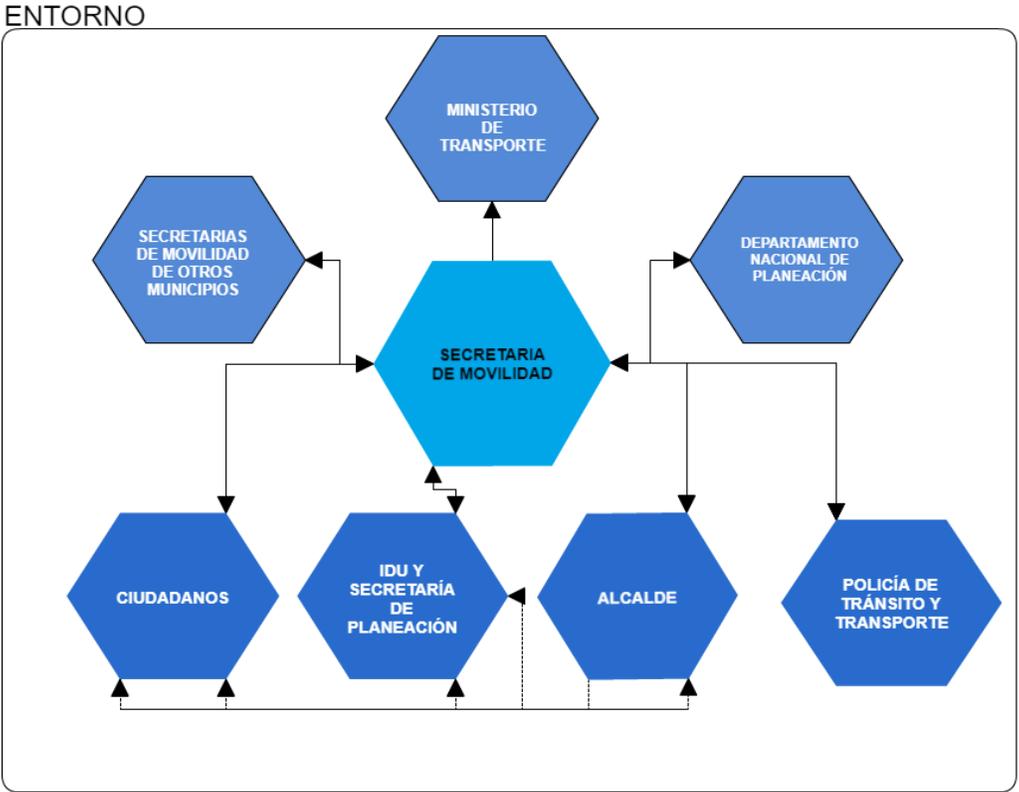


Gráfico 4: Relación Secretaría-Entorno. Fuente: elaboración propia.

Del gráfico entonces se puede decir en primer lugar, que no todas las relaciones de la organización son recíprocas, es decir que la relación entre organizaciones afecta los procesos de gestión de las mismas, tal es el caso de la relación con el IDU. También se puede apreciar que los distintos elementos que conforman el entorno convergen entre sí, haciendo que se configuren subsistemas que no necesariamente

están relacionados con la organización objeto de estudio. En última instancia todas las organizaciones confluyen en un gran sistema.

Entonces, la Secretaría no solo se ve permeada por otras organizaciones distritales, sino también por otros actores como los son los ciudadanos, las ideas políticas que influyen en los procesos de administración distritales, así como factores globales. Estas relaciones afectan los procesos de gestión de la organización pues estos generan demandas que permean el desarrollo de las actividades de la organización y terminan afectando las políticas que se generan.

Por lo que, ya habiendo establecido que relaciones y actores afectan a la Secretaría, se podría mirar entonces como sería el modelo de gestión de la organización. En un primer momento se estableció que el modelo de gestión de la Secretaría está caracterizado por dos perspectivas distintas pero complementarias, la burocracia y la sistémica. Dado entonces las categorías que se presentaron anteriormente se podría resumir el modelo de gestión, teniendo en cuenta características de ambas perspectivas, en el siguiente gráfico:

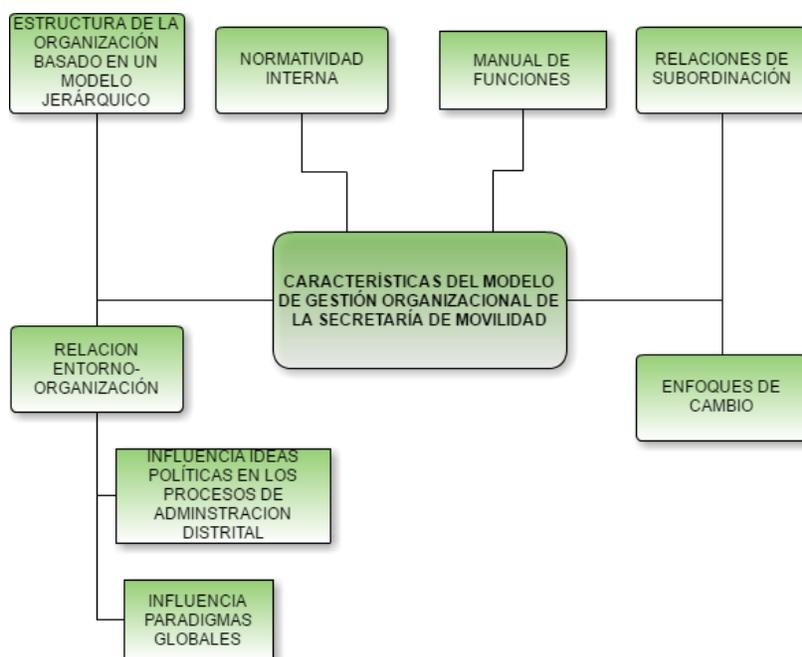


Gráfico 5: Resumen Características del modelo de gestión de la Secretaría de Movilidad.

Todo lo expuesto da cuenta de que el modelo de gestión de la Secretaría de Movilidad, en especial las características referentes a la teoría de sistemas, interfieren en los asuntos de movilidad de la ciudad. Esto debido a que en el modelo de gestión están involucrados los procesos de gestión y los resultados de estos son las diferentes políticas o acciones que intervienen en la movilidad de la ciudad.

4.3 Retos para la Organización y la gestión

Ahora bien, ya teniendo claro algunas características del modelo de gestión de la Secretaría (resumen gráfico 5), es necesario entender que toda organización presenta retos para su gestión. A continuación se mostrarán los retos identificados, que en su mayoría tienen que ver con las entrevistas realizadas:

- Según uno de los entrevistados, uno de los retos, dado que el modelo de gestión organizacional de la Secretaría de Movilidad se encuentra enmarcado dentro de un esquema burocrático, es que este presenta un problema con la excesiva normatividad, lo que genera que el proceso de contratación de la organización sea lento. Teniendo en cuenta esto, la contratación en la Secretaría de Movilidad se hace a través del siguiente proceso:



Gráfico 6: Pasos Proceso de Contratación de la Secretaría de Movilidad. Fuente: Elaboración propia basado en el Manual de Contratación²

El Plan de adquisiciones es “ es un instrumento de planeación contractual que sirve a la Secretaría Distrital de Movilidad como herramienta para identificar,

² Ver http://www.movilidadbogota.gov.co/web/sites/default/files/pa05-mn01-manual-de-contratacion_40631_3.pdf

registrar, programar y divulgar sus necesidades de bienes, obras y servicios” (Secretaría Distrital de Movilidad: 2008, 15). A sí mismo los estudios previos “estarán conformados por los documentos definitivos que sirvan de soporte para la elaboración del proyecto de pliego de condiciones” (Secretaría Distrital de Movilidad: 2008, 18). Posteriormente en el proceso de contratación de la organización está la elaboración del proyecto de pliegos para ahora sí dar inicio al proceso de los diferentes modos de contratación que están estipulados en la Ley 80 de 1993 y normas complementarias como la Ley 1150 de 2007 entre otras. A su vez, cada paso mencionado tiene una serie de subpasos que extienden el proceso de contratación. Evidentemente, este proceso obstaculiza la manera en que la Secretaría puede atender las demandas asociadas a la movilidad pues ralentiza el proceso y tardarían darle solución a las problemáticas que se presentan. Esto perjudica la eficiencia de la organización.

- Otro reto que se presenta y que dificulta el accionar de la Secretaría de Movilidad es el aumento de la demografía de Bogotá. Este aumento hace que la demanda de transporte incremente por lo que desde la Secretaría se deberían implementar políticas para atender esta demanda. Ahora, dado el tamaño de la ciudad y el aumento de la superficie complica más este panorama. Este aumento de la demanda de transporte se da por ejemplo con el aumento de circulación de vehículos particulares lo que afecta el flujo en las vías. Asociado a esto también se presenta el fenómeno del aumento de pasajeros del sistema masivo de transporte de la ciudad, lo que genera una serie de problemáticas a las que tienen que darse solución.

- En los últimos años se ha presentado un fenómeno en el cual la movilidad de la ciudad ha pasado a un ámbito regional. Lo anterior se debe a que personas de los municipios aledaños de Bogotá han comenzado a desplazarse para trabajar en Bogotá, habitantes de municipios como Chía, Soacha, Mosquera, entre otros, comienzan a exigir una serie de nuevas dinámicas respecto al transporte intermunicipal. Lo que genera que desde la Secretaría junto con

las secretarías de esos municipios se creen políticas para atender el problema de transporte. Así mismo se considera esto se considera un reto en la medida en que el fenómeno descrito podría salirse de las competencias de la Secretaría debido a que el campo de acción puede estar por fuera del territorio del distrito. Debido a esto sería preciso considerar la creación de una Autoridad regional de transporte y movilidad, teniendo en cuenta las dinámicas propias de la ciudad y sus alrededores. Esta entidad podría tener en cuenta lo propuesto por Handy (2008) respecto al proceso de planeación de una política regional y es establecer objetivos que se enfoquen tanto a la demanda de transporte como en otros aspectos que incidan en la planeación de la política regional.

- Otro reto es la influencia del Gobierno Nacional representado en el Ministerio de Transporte. Como ya se ha mencionado, la estructura administrativa hace la que la Secretaría de Movilidad siga unos lineamientos en el manejo de los asuntos de movilidad que propone el Ministerio u otras organizaciones de carácter nacional. Por ejemplo, una de las apuestas de la administración local para suplir la demanda respecto al transporte masivo ha sido el metro, para esto se deben aportar unos recursos monetarios y el gobierno nacional es uno de esos actores que brindarían dichos recursos, lo que se traduciría en una posible interferencia en la gestión de la movilidad.
- Otro tema que es de carácter nacional y afecta al distrito es la batalla entre diferentes clases de prestadores del servicio de transporte y el gremio de los taxis, en donde quien trata de reglamentar y gestionar el problema es el Ministerio de Transporte y no la autoridad en materia de movilidad de la ciudad. Y así, existen varios factores que afectan la movilidad de la ciudad pero es el gobierno nacional el encargado de tratar esos temas, haciendo así que se relegue la participación de la Secretaría de Movilidad, dificultando su actividad.

En síntesis, existen retos que afectan la gestión de la Secretaría de Movilidad que se desprenden tanto de las dinámicas de la misma organización como del entorno en

donde se desarrolla. Luego es deber de toda organización afrontarlos para poder permanecer en el tiempo.

5. Conclusiones

Al inicio de este trabajo se planteó una pregunta de investigación que cuestionaba si las características que conforman el modelo de gestión de la Secretaría de Movilidad le ayudaban a cumplir los objetivos de existencia, los cuales tienen relación con los asuntos de movilidad de la ciudad de Bogotá. Así las cosas, en el desarrollo del trabajo se estableció que el modelo de gestión de esta organización presenta características propias de un modelo burocrático y de un enfoque sistémico.

Así mismo, de acuerdo con lo desarrollado, el modelo presenta ciertos retos y obstáculos que debe afrontar para cumplir con sus tareas. La fuente de estos retos es tanto la misma organización (excesiva burocratización y normatividad de los procesos asociados a suplir las necesidades respecto a movilidad), como el entorno mismo (aumento demográfico, influencia de otros actores u organizaciones, etc.). Cabe resaltar que uno de los retos de la organización es la creación de una Autoridad Regional de Transporte, pero esta iniciativa no puede venir solo de la Secretaría de Bogotá, sino que se deben coordinar las diferentes entidades municipales y departamentales para la creación de este organismo que podría ayudar a controlar la movilidad entre Bogotá y sus alrededores.

Pero como ya se ha mencionado antes, los obstáculos no pueden ser impedimento para que una organización no cumpla con los objetivos misionales. Esta debe ser capaz de adaptarse y si es necesario transformarse a ella misma para no dejar de existir. Aunque es un poco complejo sobre todo en organizaciones públicas, es imprescindible que prime el bienestar de la población y no las ideas políticas que permean los procesos de administración, pues estas en ocasiones no permiten esa adaptabilidad.

La Secretaría de Movilidad ha tratado de dar respuesta a las necesidades en asuntos de movilidad de la ciudad. Esta organización puede verse como un ejemplo de la adaptabilidad, pues ella misma es el resultado del cambio de una organización

previa: la Secretaría de Tránsito y Transporte. Así mismo, no se puede dejar de lado los avances que ha tenido en tratar de suplir los problemas que se presentan. Sin embargo, aún falta por hacer, en especial si se tiene en cuenta la relación importante de las organizaciones públicas y su responsabilidad social. En este sentido Schvarstein (2006) plantea que:

“(…) podemos entonces establecer que cuando nos referimos a responsabilidad social de una organización, debemos distinguir la responsabilidad “interna” (...) de aquella que le es exigible y por la cual debe rendir cuentas frente a alguien que tiene la autoridad para exigir su cumplimiento” (Schvarstein: 2006, 48-49)

Luego, cada organización debe responder ante alguien. En el caso de las organizaciones públicas, lo mencionado es aún más evidente pues están bajo la observación tanto de los agentes de control del Estado, el mismo Gobierno y la ciudadanía. Esto terminaría sumándose a la lista de los retos de la organización, pero se sigue fortaleciendo el argumento que el deber de esta es afrontarlos y permanecer en el tiempo.

Bibliografía

- (s.f.). *Decreto 567 del 2006*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- (1991). *Constitución Política de Colombia*. Colombia.
- Acevedo, J. (1990). Una Política Integral de Transporte para Bogotá. *Conyuntura Social*, 117-128.
- Acuerdo 19 de 1972. (1972). Bogotá D.C.
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2007). *Informe de Gestión Sector Movilidad 2004-2007*. Bogotá D.C.
- Anónimo. (Abril de 2017). Entrevista a Profesor experto en movilidad. (S. A. Salamanca Reyes, Entrevistador)
- Ardila Gómez, A. (2005). La olla a presión del transporte del transporte público en Bogotá. *Revista de Ingeniería No. 21 Facultad de Ingeniería Universidad de los Andes*, 56-67.
- Artículo 5. (1993). *Ley 105 de 1993*. Bogotá D.C, Colombia.
- Bobbio, N., Matteucci, N., & Pasquino, G. (1991). *Diccionario de Política Vol 2*. México: Siglo XXI Editores.
- Bogotá Cómo Vamos. (2010). *Resultados de la Encuesta de Percepción Bogotá Cómo Vamos 2010*. Bogotá D.C.
- Bogotá Cómo Vamos. (2016). *Encuesta de Percepción Ciudadana 2016*. Bogotá D.C.
- Cannell, C. F., & Kahn, R. L. (1953). La Reunión de Datos Mediante Entrevistas. En L. Festinger, & D. Katz, *Los Métodos de Investigación en las Ciencias Sociales* (págs. 310-322). Barcelona, España: Paidós.
- Cerón, J. (Marzo de 2016). Van 32 mil multas en dos meses por parquearse ma. *El Tiempo*.
- Corte Constitucional . (5 de Mayo de 2009). Sentencia C313/09. Bogotá D.C, Colombia.
- Decreto 1832 de 2012. (2012). Bogotá D.C, Colombia.

Decreto 2053 de 2003. (2003). Bogotá D.C, Colombia.

Decreto 425 del 2016. (2016).

Decreto 442 de 2014. (2014). Bogotá D.C.

Departamento Administrativo del Servicio Civil. (abril de 2017). Obtenido de <https://www.serviciocivil.gov.co/transparencia/organizacion#mision>

Dotson, E. (2011). Institutional and political support for urban transport. En H. T. Dimitriou, & R. Gakenheimer, *Urban Transport in the Developing World. A Handbook of Policy and Practice* (págs. 262-300). Reino Unido: Edward Elgar.

Duarte Carvajal, E. (2004). *Una Visión del Transporte Urbano Sostenible en Colombia*. Bogotá D.C: Universidad Nacional de Colombia.

Etkin, J. (2003). Dinámica de la Organización. En *Gestión de la complejidad en organizaciones: La estrategia frente a lo imprevisto y lo impensado* (págs. 69-101). México: Oxford University Press.

Etkin, J. (2014). Armonías y disonancias en la organización compleja y sustentable. *FACES No. 42-43*, 113-123.

Fontana, A., & Frey, J. H. (2000). The Interview: From Structured Questions to Negotiated Text. En N. K. Denzin, & Y. S. Lincoln, *Handbook of Qualitative Research* (págs. 645-669). Estados Unidos: Sage Publications Inc.

Handy, S. L. (2008). Regional transportation planning in the US: An examination of changes in technical aspects of the planning process in response to changing goals. *Transport Policy, Volume 15, Issue 2*, 113-126.

Herrera Matiz, C. (2015). *Régimen Municipal y Departamental. Comentado. Décima Séptima Edición*. Bogotá D,C: Editorial Leyer.

Instituto de Desarrollo Urbano . (Abril de 2017). Obtenido de <https://www.idu.gov.co/habilitado-paso-en-la-av.-carrera-9-y-av.-19-de-obras-de-la-interseccion-a-desnivel-de-la-94>

Ley 617 del 2000. (2000). Colombia.

Méndez A, C. E. (2004). *Metodología. Diseño y desarrollo del proceso de investigación*. Colombia: Editorial Mc Graw Hill.

Montezuma, R. E. (2000). *Presente y futuro de la movilidad urbana en Bogotá Retos y Realidades*. Bogotá: Veeduría Distrital.

RAE. (2017). *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*. Obtenido de <http://dle.rae.es/?id=TfyMi6>

Rojas, J. S. (Abril de 2017). Entrevista a Profesor José Stalin Rojas Dir. Observatorio Logística y Movilidad de la Universidad Nacional. (S. A. Salamanca Reyes, Entrevistador)

Schvarstein, L. (2006). *La Inteligencia social de las organizaciones desarrollando las competencias necesarias para el ejercicio efectivo de la responsabilidad social*. Buenos Aires: Paidós.

Scott, R. (2003). The subject is organizations. . En *Organizations: rational, natural and open systems* (págs. 3-30). USA: Pearson Education.

Secretaría Distrital de Movilidad. (2008). Manual de Contratación. Bogotá D.C.

Secretaría Distrital de Movilidad. (Febrero de 2017). Obtenido de <http://www.movilidadbogota.gov.co/web/mision>

Secretaría General. (Abril de 2017). *Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.* Obtenido de <http://www.bogota.gov.co/gobierno/estructura-general-del-distrito-capital>

Secretaría, M. (abril de 2017). Entrevista Modelo de Gestión Organizacional de la Secretaría de Movilidad. (S. A. Salamanca Reyes, Entrevistador)

Transmilenio S.A. (2016). *TRANSMILENIO EN CIFRAS. Estadísticas de oferta y demanda del Sistema Integrado de Transporte Público- SITP. Informe No. 30*. Bogotá D.C: .

Transmilenio S.A. (2017). Obtenido de http://www.transmilenio.gov.co/Publicaciones/la_entidad/transparencia_y

_acceso_a_la_informacion_publica_transmilenio/3_estructura_organica_y_tale
nto_humano/objeto_y_funciones

Torres Gonzáles, J. (2012). Movilidad Y Planeación Participativa En Bogotá Y Medellín: Relación Con Ciudades De Colombia Y Suramérica. *análisis político* n^o 74, 29-48.

Weber, M. (1993). La Burocracia. En *Lecturas de Teoría de la Organización Vol. I*. Madrid: Ministerio Para las Administraciones Publicas.

Weber, M. (1998). La Política como Vocación. En *El Político y El Científico* (págs. 81-180). Madrid: Alianza Editorial.

Zegras, C. (2011). Mainstreaming sustainable urban transport: putting the pieces together. En H. T. Dimitriou, & R. Gakenheimer, *Urban Transport in the Developing Worl. A Handbook of Policy and Practice*. (págs. 548-583). Reino Unido: Edward Elgar.

ANEXOS

Anexo 1: Formato de Entrevista

Nombre del Estudio: “Características del modelo de gestión organizacional de la Secretaría de Movilidad y sur elación con los asuntos de movilidad de Bogotá”

Propósito: Investigación Diagnóstica Presentado como requisito para optar al título de Politóloga/Profesional en Ciencia política y Gobierno

Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad del Rosario

Nombre estudiante: Sayra Alejandra Salamanca Reyes



UNIVERSIDAD DEL ROSARIO

FORMATO DE ENTREVISTA

FECHA: _____

A QUIEN APLICA: _____

QUIEN APLICA: _____

Objetivo de la entrevista: recoger información, testimonios, conceptos, entre otros elementos acerca del modelo de gestión organizacional de la Secretaría de Movilidad.

Pregunta	Respuesta
Desde su experiencia, ¿cuáles cree Ud. que son las funciones que cumple la Secretaría de Movilidad?	

<p>Teniendo en cuenta su experiencia y las funciones que realiza ¿Cómo se estructura la secretaría de movilidad?</p>	
<p>¿Considera que la estructura de la organización en términos de su capacidad es la adecuada para que lograr los objetivos?</p>	
<p>¿Haría usted algún cambio a la estructura? ¿En qué aspectos?</p>	
<p>¿Qué tanta autonomía tiene la Secretaría de movilidad a la hora de tomar decisiones respecto a planear y ejecutar sus actividades?</p>	
<p>¿Las Dependencias tienen o no libertad de acción?</p>	

¿Cuáles son para Ud. las características del modelo de gestión de la Secretaría de movilidad?	
¿Qué tanta interacción tiene la Secretaria de movilidad con otras entidades distritales? ¿Son relaciones de cooperación?	
¿Qué retos Ud. considera afronta el modelo de gestión de la Secretaría a la hora de tratar los asuntos de movilidad?	

<p>¿Considera que la Secretaría está cumpliendo los objetivos para los que fue creada?</p>	
<p>¿Qué tan pertinente considera que es la estructura organizacional de la Secretaría?</p>	
<p>Desde su perspectiva ¿Qué tanta autonomía tiene la Secretaría a la hora de tomar decisiones respecto a planear y ejecutar sus actividades?</p>	
<p>Desde su perspectiva ¿Qué tanta es la cooperación que tiene la</p>	

Secretaría con otras entidades
distritales?

¿Considera que la Secretaría está
cumpliendo los objetivos para los
que fue creada?