

1. CÓDIGO DE LA COMUNICACIÓN: 423

2. TÍTULO COMPLETO: ROL DE LA INSTITUCIONALIDAD EN LA INNOVACIÓN DE PROCESOS EN SERVICIOS DE TRANSPORTE PÚBLICO

3. EJE TEMÁTICO: LA CONSTRUCCIÓN DE ENTORNOS FAVORABLES PARA LA INNOVACIÓN

4. AUTORES:

FUQUENE, Aida Mayerly

Universidad Nacional de Colombia. Grupo de Investigación y Desarrollo en Gestión, Productividad y Competitividad - BioGestión.

amfuquenem@unal.edu.co

Colombia

RAMIREZ, Diana Cristina.

Universidad Nacional de Colombia. Grupo de Investigación y Desarrollo en Gestión, Productividad y Competitividad - BioGestión.

dcramirezm@unal.edu.co

Colombia

CASTELLANOS, Oscar Fernando.

Universidad Nacional de Colombia. Grupo de Investigación y Desarrollo en Gestión, Productividad y Competitividad - BioGestión.

ofcastellanosd@unal.edu.co

Colombia

5. RESUMEN

La efectividad en la prestación de los servicios públicos es uno de los aspectos que cada vez están siendo mas ampliamente discutidos en la literatura nacional e internacional referente a los procesos de servucción (productividad en servicios). Sin embargo, eventualmente este proceso ha sido abordado desde un enfoque tradicional lo cual ha generado ineficiencia en el servicio. La perspectiva de dinamizar e innovar en las prestaciones de servicio incluye como uno de sus factores fundamentales la valoración del papel y del desarrollo de las instituciones públicas y privadas relacionadas o involucradas en el mismo. El transporte público de pasajeros en Colombia es uno de los aspectos de política pública de mayor relevancia en el desarrollo de las ciudades intermedias (250.000 a 500.000 habitantes). Actualmente se discute la importancia de implementar un nuevo sistema estratégico de transporte público - SETP, que permita mejorar la eficiencia de la prestación de este servicio. Para ello las entidades responsables de dicha gestión como el Ministerio de Transporte y la Dirección Nacional de Planeación han considerado como prioridad la necesidad de fortalecer la institucionalidad que estará encargada de administrar dichos sistemas. El objetivo de la presente ponencia esta centrado en la valoración y generación de mecanismos de innovación que fortalezcan la institucionalidad de las entidades públicas en función de la posible eficiencia de la prestación de servicios,

particularmente de transporte público para las ciudades intermedias de Colombia. Para ello, se analizan la línea base de las instituciones involucradas, sus funciones, y los retos que propone la dinamización de los sistemas estratégicos de transporte público, con base en la trilogía de las organizaciones (Estructuras mentales, Procesos y Protocolos). Como aspectos fundamentales en la adecuación institucional se propone la articulación de conceptos esenciales como la cultura organizacional, la formalización de los procesos y la incorporación de protocolos para los aspectos tácticos y estratégicos involucrados en la eficiencia y toma de decisión de las entidades involucradas con el transporte público. Se plantea un proceso innovador para la consolidación de la institucionalidad con base en la trilogía mencionada, como fase preliminar en la definición de nuevas o reformadas estructuras, que permitan asumir los retos de la implementación de los sistemas estratégicos de transporte. Mediante la realización de un estudio con 4 ciudades intermedias (Pasto, Valledupar, Santa Marta y Armenia), se evidenció la importancia de la implementación de herramientas modernas de gestión como la Matriz de Riesgo, el Cuadro de Mango Integral y las prácticas de Buen Gobierno para el fortalecimiento tanto de los aspectos técnicos de los SETPs, así como la cultura gerencial de las entidades comprometidas.

6. TRABAJO COMPLETO

1. Introducción

La prestación de servicios públicos es un tema ampliamente discutido en la actualidad, específicamente con el objetivo de hacerlos más productivos. No obstante, este proceso en las economías emergentes ha sido abordado desde un enfoque tradicional que se ha extrapolado de los procesos de manufactura en los cuales un factor relevante era la linealidad del sistema sin tener en cuenta un enfoque en el cliente, dichas prácticas han generado ineficiencia en el servicio, requiriendo dinamización e innovación y la valoración del papel y del desarrollo de las instituciones públicas y privadas relacionadas o involucradas en el la prestación de este servicio.

El transporte público de pasajeros en Colombia es uno de los aspectos de política pública de mayor relevancia en el desarrollo de las ciudades intermedias (250.000 a 500.000 habitantes). Actualmente se discute la importancia de implementar un nuevo sistema estratégico de transporte público - SETP, que permita mejorar la eficiencia de la prestación de este servicio, de manera tal que se desarrolle desde la infraestructura hasta la operación de forma sistemática, programada con el fin cumplir los objetivos establecidos de tener una operación organizada y moderna del servicio de transporte público colectivo, racionalizar el número de viajes, procurar la formalidad empresarial y el reconocimiento de los operadores actuales, formular el control de operación, conservar los centros históricos y facilitar la movilidad en la ciudad.

Para ello las entidades responsables de dicha gestión como el Ministerio de Transporte y la Dirección Nacional de Planeación han considerado como prioridad la necesidad de fortalecer la institucionalidad que estará encargada de administrar

dichos sistemas, los cuales se han adelantado mediante estudios discriminados en tres grandes etapas: i) Estudios técnicos, ii) Diseño del Sistema e iii) Implantación y Operación. A la fecha se han abordado las dos primeras etapas y para la última fase cobran gran importancia los temas relacionados con la gestión estratégica enfocada en el cliente, y con la necesidad de evitar atrasos, falta de identidad, desconfianza y por ende acciones mal administradas.

Por lo anterior, mediante el presente documento se da a conocer la propuesta de estrategia institucional para la Implantación y Operación de los SETP, específicamente de ciudades como Pasto, Valledupar, Armenia y Santa Marta, las cuales adelantan actualmente estas etapas, centrándose en la valoración y generación de mecanismos de innovación que fortalezcan la institucionalidad de las entidades públicas en función de la posible eficiencia de la prestación de servicios, particularmente de transporte público. Inicialmente, se describen los sistemas estratégicos de transporte y se analiza la línea base de las instituciones involucradas, sus funciones y los retos que propone la dinamización de los SETP con base en la trilogía de las organizaciones (Estructuras mentales, Procesos y Protocolos), posteriormente, se propone la articulación de conceptos esenciales como la cultura organizacional, la formalización de los procesos y la incorporación de protocolos para los aspectos tácticos y estratégicos involucrados en la eficiencia y toma de decisión, para consolidar la institucionalidad. Finalmente, para el fortalecimiento técnico y gerencial, se propone la implementación de herramientas de gestión como la Matriz de Riesgo, el Cuadro de Mango Integral y las prácticas de Buen Gobierno.

2. Los SETP: Objetivo Y Valoración De Su Institucionalidad

Los SETP se plantean como una alternativa para el desarrollo de las ciudades intermedias (250.000 a 500.000 habitantes), el cual permite a través de nuevas tecnologías, infraestructura adecuada e integración de empresarios, mejorar la eficiencia de la prestación de este servicio por medio de una operación organizada y moderna, racionalizando el número de viajes, procurando la formalidad empresarial y el reconocimiento de los operadores actuales, formulando un control sistemático de la operación y facilitando la movilidad en las ciudades sin afectar centros históricos o espacios importantes de vida de los habitantes.

Dado que este nuevo sistema es un servicio, se reconoce la importancia del recurso humano para su prestación, tanto en la parte directiva como operativa. Este recurso se encuentra disperso en diferentes entidades que han trabajado aisladamente sin tener en cuenta el receptor del servicio, lo cual ha generado una disminución en la rentabilidad del negocio y ha disminuido las posibilidades de innovación.

Por ello, la iniciativa desde el nivel central del país surge con el fin de crear espacios donde la mejor prestación del servicio enfocada en los clientes sea el objetivo principal y por ello en la tercer etapa de desarrollo ven la necesidad de fortalecer la institucionalidad existente ya que como se mencionó anteriormente, es la base de la prestación de este servicio.

2.1. Institucionalidad preexistente para el transporte público en ciudades intermedias.

Una parte fundamental para generar un cambio en un producto o servicio es el contexto en el cual se desarrolla, por ello con el fin de conocer el estado del arte de la institucionalidad que se encuentra asociada a los servicios de transporte público, se describen a continuación las principales características de las entidades relacionadas a este y de los procesos que han emprendido hacia la construcción de los SETP, principalmente en dos ciudades del país.

Las ciudades intervenidas inicialmente fueron Pasto y Valledupar, las cuales contaban con estudios anteriores donde se describían propuestas desde un punto de vista técnico evidenciando los mecanismos deseables de funcionamiento del sistema. Básicamente las propuestas planteadas se encuentran centradas en un esquema institucional propuesto para la ciudad y se realiza una propuesta de interacción institucional que resalta la participación de tres actores principales dentro de los que se encuentran: i) Secretaría de Tránsito y Transportes – STT, que es el organismo encargado de las funciones de tránsito y transporte del municipio, para quien se plantearon las funciones de: Planeación estratégica, Regulación y Fiscalización, Control y Monitoreo; ii) Operador de transporte, conformado por el conjunto de las empresas de transporte público colectivo legalmente constituidas en la ciudad, para quien se plantea las funciones de: Planeación operativa (programación), Operación de la flota, Monitoreo de la flota, Operación de patios (ciclos de producción), Operación del sistema de recaudo y Responsable directo ante las autoridades; finalmente se encuentra una iii) Fiducia quien será la entidad encargada de darle transparencia al manejo financiero del SETP, tendrá como principales funciones: Administración de los recursos provenientes de la venta de pasajes y la distribución de los recursos de acuerdo a las reglas establecidas.

Teniendo en cuenta dichos parámetros como base inicial para la transformación hacia los SETP, cada una de las ciudades empezó a realizar un ajuste a las estructuras organizacionales básicamente en la parte de operación del sistema (transportadores), dejando de lado la parte estratégica que necesariamente debía ser fortalecida desde el inicio con el fin de coordinar el sistema globalmente; de allí que sea pertinente proponer nuevas formas de institucionalidad basadas en herramientas de gestión que genere innovación en la prestación del servicio. Entendiendo lo anterior se pasó a analizar las estructuras actuales de la posible gerencia de los SETP encontrando bajo compromiso y diferencias amplias entre lo óptimo y lo existente.

Para cada una de las ciudades el SETP sería gestionado y gerenciado desde la administración municipal la cual en la ciudad de Pasto se encuentra conformada por 51 cargos de nivel directivo, 6 de nivel asesor, 7 a nivel profesional, 7 a nivel técnico y 9 a nivel asistencial. De los 80 cargos establecidos adecuadamente por competencias y funciones esenciales, existen 22 que se encuentran relacionados directa e indirectamente con las actividades del SETP. Hasta el momento, en la realización de los estudios técnicos y diseño del sistema, ha sido necesaria la participación activa del área de tránsito y transporte, sin embargo, para conformar la

institucionalidad del SETP adicionalmente han participado de manera parcial las áreas de Planeación, Hacienda, Infraestructura y algunos actores externos como el caso del Instituto Municipal de Valorización y del Gremio Transportador. Estos actores han sido en principio quienes se han planteado en el documento CONPES 3549 como organismos de ejecución siendo ellos, en quienes estaría a cargo la institucionalidad del SETP. Existen adicionalmente actores del municipio que poseen gran importancia para la ejecución del proyecto como es el caso de la Empresa de obras sanitarias de Pasto - EMPOPASTO-, empresa de carácter industrial y comercial del ámbito municipal conforme al Decreto 130 de 1976.

En el caso de Valledupar, la Administración Central Municipal cuenta con una estructura de gobierno, conformada por 19 dependencias principales, de las cuales han sido participes en los avances realizados para el sistema estratégico de transporte público – SETP, la Secretaría de Tránsito y Transporte y algunos asesores específicos. Adicionalmente al describir la estructura organizacional con la que cuenta la secretaría de tránsito y transportes de la ciudad, se encuentra una composición de 8 cargos según el decreto 000028 del 27 de Enero de 2006. Es sabido que en cabeza de la Secretaría de Tránsito se encuentra actualmente la responsabilidad de todas las actividades relacionadas con el sector tránsito y transporte, sin embargo, a partir del año 2004 se contrató a través del modelo de concesión, por un lado la modernización tecnológica de la Secretaría y la re potenciación, expansión, operación y mantenimiento de la red semafórica, y por el otro, el suministro, instalación y mantenimiento de la señalización horizontal y vertical del Municipio. En estos temas la Secretaría cuenta con el apoyo operativo del sector privado, evidenciando así avances en las interrelaciones existentes entre estos dos sectores. Existen adicionalmente actores del municipio que se han propuesto por parte de la alcaldía como entidades pertinentes para asumir la administración del Sistema Estratégico de Transporte Público, tal es el caso del Fondo de Vivienda de Interés Social, FONVISOCIAL creado desde 1991, entidad que de no ser posible como ente gestor se plantea participe estratégicamente como asesor en el proceso de creación del futuro ente de la ciudad de Valledupar, debido a las características demostradas en gestión de obras públicas y que son reconocidas en la ciudad.

Otro de los aspectos importantes para la consolidación del SETP en el aspecto institucional, es la interacción público – privada, para lo cual se ha redefinido el esquema empresarial teniendo en cuenta: el modelo de administración, el sistema de recaudo unificado y el administrador fiduciario. En este sentido el municipio que posee una gestión significativa es Pasto, encontrando como avances una estructuración del modelo empresarial con la unión de las 4 empresas existentes mediante una unión temporal, con un marco regulatorio interno privado. Dentro de este esquema se ha hecho la integración operacional con base en las rutas establecidas que conlleva a unos elementos como: al plan único de rodamiento, plan único de frecuencia, unificación de controles, determinación del sistema de paraderos, determinación de carriles exclusivos. El avance del municipio de Valledupar presenta mayores retos puesto que la unificación de los trasportadores del servicio colectivo urbano ha iniciado su proceso de desarrollo en 2008. Dicha decisión se ha logrado bajo una dinámica en la cual los operadores del servicio se han convencido de su deber en generar un cambio organizacional, en el marco de

los Sistemas Estratégicos de Transporte Público, para lo cual han adelantado acciones como la conformación de una sociedad anónima que tiene como finalidad funcionar como operador único en la prestación del servicio colectivo urbano, a través de convenios empresariales para encajar en los parámetros sugeridos por el estado en su intención de evitar el mecanismo de afiliación que actualmente desarrollan las empresas y que conlleva a una segregación del servicio prestado por propietarios de vehículos.

3. Fortalecimiento De La Estructura Organizacional de Gestión Para Los SETP.

Teniendo en cuenta los esquemas existentes en las ciudades anteriormente descritas, se evidencia claramente el proceso tradicional en la planeación organizacional, en la cual la estructura jerárquica o las formas organizativas tiene la mayor importancia, más allá de las competencias, estructuras mentales o prácticas de trabajo que son parte integral de la institucionalidad, tal como lo plantea Matus (1998) dentro del proceso causal al cual responden las organizaciones.

Dicho proceso para el fortalecimiento de las estructuras organizacionales propician procesos innovadores como los que se demandan de los servicios; para ello es necesario tener en cuenta tres aspectos fundamentales: i) Las estructuras mentales se cambian con teorías y entrenamiento, ii) Las prácticas de trabajo se cambian con métodos y sistemas debidamente fundamentados en entrenamiento y iii) Las formas organizativas se cambian con decisiones formales.

De acuerdo con lo anterior, como aspectos fundamentales en la adecuación institucional de los SETP, se propone la articulación de dichos conceptos esenciales que implican: una cultura organizacional, la formalización de los procesos y la incorporación de protocolos para los aspectos tácticos y estratégicos involucrados en la eficiencia y toma de decisión de las entidades involucradas con el transporte público. Para ello se plantea un proceso innovador para la consolidación de la institucionalidad con base en la trilogía mencionada (estructuras mentales, prácticas de trabajo y formas organizativas) como fase preliminar en la definición de nuevas o reformadas estructuras, que permitan asumir los retos de la implementación de los sistemas estratégicos de transporte.

3.1. Apropiación Y Articulación De Conceptos Estratégicos Para Las Organizaciones

Para la construcción de la propuesta institucional, se tomo como base las iniciativas propuestas por cada una de las ciudades: Pasto (Figura 3-1) y Valledupar (Figura 3-2) las cuales fueron planteados a través de los documentos CONPES definidos para el Sistema Estratégico de Transporte Público – SETP. A partir de ellas se retomaron las características de importancia para proponer una estructura mínima para cada

una de las etapas relacionadas con el proyecto, evidenciando adicionalmente la importancia de los demás aspectos para la integralidad del fortalecimiento institucional a partir de la trilogía descrita.

Figura Error! No text of specified style in document.-1. Propuesta de Institucionalidad del SETP en la ciudad de Pasto

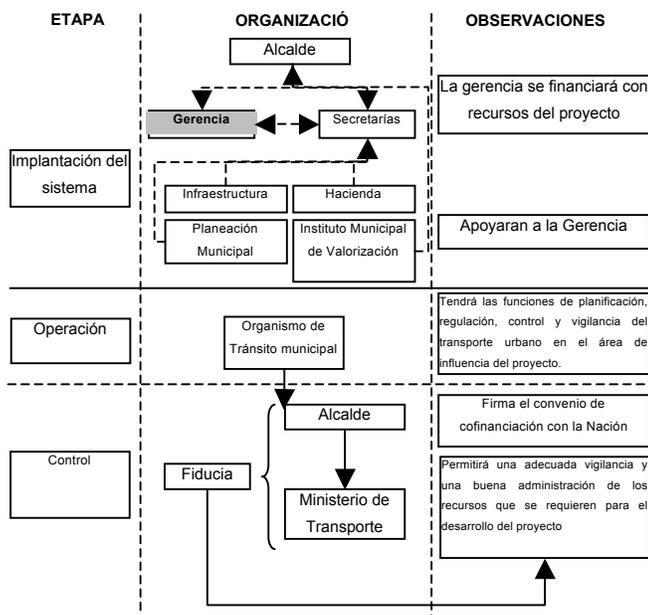
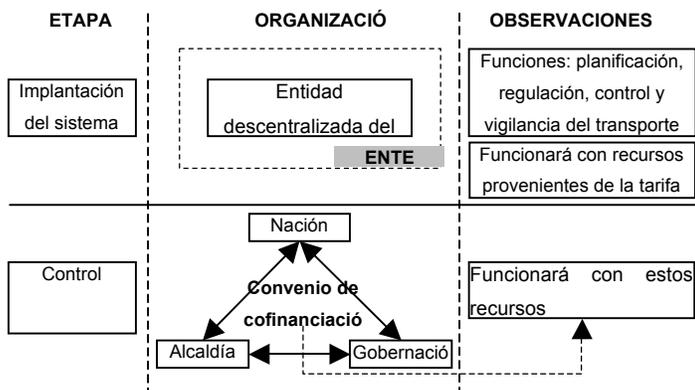


Figura Error! No text of specified style in document.-2. Propuesta de Institucionalidad del SETP en la ciudad de Valledupar

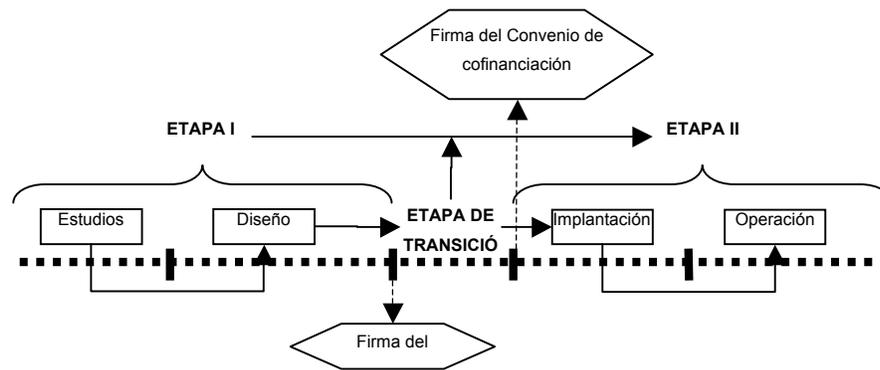


El avance evidenciado en los documentos de política pública adelantados por cada uno de los representantes de las ciudades, muestra un avance en la definición del sistema de gestión institucional que administrará y controlará los SETP. Sin embargo, para el fortalecimiento de la institucionalidad es preciso llevar un orden estratégico: a. Establecer funciones (Dentro de lo cual se involucran las estructuras

mentales), b. Delimitar líneas de autoridad y comunicación (Que expresa las prácticas de trabajo), c: Describir lineamientos o políticas y, d Establecer jerarquías; (c y d comprenden las formas organizativas). Dichos mecanismos se exponen como base de referencia para la construcción de la institucionalidad, permitiendo ser ajustado de acuerdo al contexto de cada región. Particularmente se fortalece una etapa de transición y se proponen esquemas a las etapas posteriores que retomen las exigencias del Gobierno Nacional.

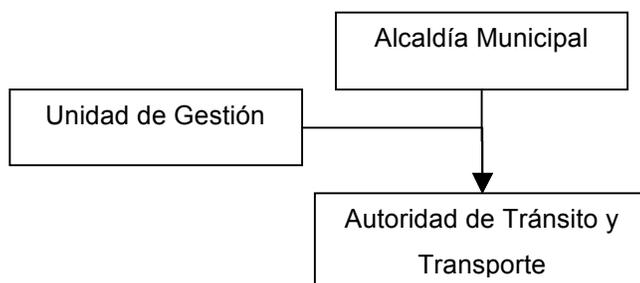
La figura 3-3 evidencia los procesos del proyecto SETP en general en el cual la etapa de transición evidencia un cambio fundamental en la estructura, que como se ha dicho anteriormente no es un aspecto aislado de las estructuras mentales y de las prácticas de trabajo.

Figura Error! No text of specified style in document.-3. Etapas contempladas para la creación de los SETP



Para cada una de las etapas es necesario formular la estructura como resultado último de todo el ejercicio realizado a través de talleres en los cuales la institucionalidad comprometida apropió la importancia de pensar el sistema de transporte de manera diferente y de asumir el rol de importancia que cada uno tenía para el éxito del proyecto, dicha fase está ligada con lo correspondiente a estructuras mentales. Complementando dicha apropiación por parte de los principales actores se proponen prácticas de trabajo que se amplían posteriormente como parte primordial para gestionar adecuadamente el servicio y lo cual será soportado finalmente por las formas organizativas que se presentan en las figuras 3-4 y 3-5.

Figura Error! No text of specified style in document.-4. Propuesta institucional para la etapa de Estudios y Diseño



Se considera importante contemplar la etapa de **Transición** entre la de Estudios y Diseño, que se culmina una vez firmado el CONPES y la de Implantación y Operación que inicia con la firma del Convenio de cofinanciación, este periodo debe contar con una estructura institucional sólida que se recomienda siga con la estructura representada mediante la Figura Error! **No text of specified style in document.-4**, lo que le dará en gran manera garantías al proceso en su continuidad y eficiencia. Una vez realizados los estudios y construidos los diseños, el equipo institucional deberá materializar el CONPES hasta su firma, este equipo deberá de igual manera, encargarse de articular sus funciones para llevar a cabo los procesos que requieran los SETP para la concertación con el Gobierno Nacional en la firma del convenio de cofinanciación y así dar paso a la etapa de Implantación-Operación que tendrá una nueva estructura recomendada. En esta etapa es importante que la Unidad de Gestión que viene de la anterior etapa, siendo constituida mediante funciones básicamente técnicas, emigre a una mesa de trabajo de este perfil donde se fortalezca mediante mesas de trabajo como la financiera, la de trabajo conjunto con transportadores y en algunos casos particulares en donde se involucre a las concesiones realizadas. Esta etapa de vital importancia debe ser asumida por la gobernabilidad del municipio y debe contar con personal de tiempo completo dedicado a la planeación estratégica del Sistema, momento en el cual la estructura funcional debe poseer competencias de comunicación proactiva y participativa, así como de mediación que permita asumir los requisitos del gobierno y plantear de la mejor manera a través de una toma de decisión tecnopolítica acciones en pro del desarrollo del proyecto. Adicionalmente se plantea que dicha estructura posteriormente va a fortalecerse en la etapa de implantación, migrando a ser parte del ente gestor o de la entidad que se fortalezca para ello.

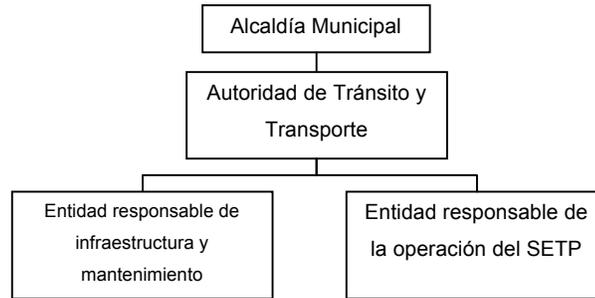
Para la etapa de **Implantación y Operación**, la unidad de gestión que viene fortalecida desde la Transición se establecerá como el Ente Gestor para los SETP en la Implantación y Operación. Para la estructura institucional inicialmente se proponen los requisitos y alternativas descritas en la Tabla 3-1 para la etapa de Implantación y Operación.

Tabla Error! No text of specified style in document.-1. Requerimientos básicos y algunas alternativas propuestas para la etapa de Implantación y Operación

ETAPA	REQUERIMIENTOS BÁSICOS	ALTERNATIVAS
Implantación	<p>Separación de funciones de autoridad, programación y control e infraestructura.</p> <p>Capacidad institucional para la contratación y ejecución de contratos de construcción, interventoría y mantenimiento de infraestructura.</p> <p>Capacidad institucional para la estructuración del Sistema – con base en la contratación de expertos externos en la materia - y en la programación y control de la operación de transporte.</p>	<p>Ente gestor con funciones de autoridad, infraestructura y estructuración, planeación, programación y control de la operación</p> <p>2 Entidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Autoridad de Transporte -Ente gestor con funciones de construcción de infraestructura, de estructuración del sistema y de planeación, programación y control de la operación <p>3 Entidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Autoridad de Transporte -Ente especializado en construcción de infraestructura -Ente gestor estructurador del sistema y planeador, programador y controlador de la operación
Operación	<p>Separación de funciones de autoridad, programación y control e infraestructura.</p> <p>Capacidad institucional para garantizar el mantenimiento de infraestructura.</p> <p>Capacidad institucional para la planeación, programación y control de la operación de transporte.</p>	<p>Ente gestor con funciones de autoridad, infraestructura y estructuración, planeación, programación y control de la operación</p> <p>2 Entidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Autoridad de Transporte -Ente gestor con funciones de mantenimiento de infraestructura y de planeación, programación y control de la operación <p>3 Entidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Autoridad de Transporte -Ente especializado en construcción y mantenimiento de infraestructura -Ente gestor planeador, programador y controlador de la operación

Teniendo como base la tabla anterior, se recomienda establecer una institucionalidad que involucre fundamentalmente a la Alcaldía Municipal, la Autoridad de Tránsito y Transporte del Municipio, una Entidad responsable de infraestructura y mantenimiento y una Entidad responsable de la operación del SETP, que tengan el nivel de relación que muestra la Figura Error! **No text of specified style in document.-5.**

Figura Error! No text of specified style in document.-5. Propuesta de organización institucional para la etapa de Implantación y Operación



A nivel general, se debe destacar que es clave: separar las funciones de **autoridad, operación e infraestructura**, lo demás son detalles institucionales de cómo hacerlo, que pasan hacer parte de las prácticas de trabajo, para lo cual se plantearon herramientas de gestión que soportarán todo el proceso y las cuales se describen en el siguiente acápite.

4. Implementación De Herramientas De Gestión Para Fortalecer Los Aspectos Técnicos Y Cultura Gerencial de los SETP

El fortalecimiento de la institucionalidad en las ciudades tomadas como referencia para el presente estudio que permita asumir el reto de prestar un mejor servicio de transporte público implica necesariamente mejorar la gestión y la toma de decisiones. Para ello en el marco de la propuesta liderada por el Departamento Administrativo de Planeación - DNP se determinó como fundamental proveer de herramientas modernas de administración a las instancias responsables del manejo de los SETP. Con lo anterior se buscó de manera clara garantizar que ante la magnitud del proyecto en cada una de estas ciudades intermedias los elementos básicos de la gestión pública, como lo son: a. la estructura mental de los involucrados en el proceso de toma de decisión y de la operación del nuevo sistema; b. sus procesos; c. así como la formalización de la gestión usando protocolos, fueran mejorados convenientemente, mediante la implementación de tres herramientas: 1. matriz de riesgos, 2. cuadro de mando integral y 3. prácticas de buen gobierno. Su selección se debió a que en el caso de la matriz de riesgo, esta permite contingencialmente analizar el sistema, generando en los involucrados en los SETP una actitud permanente de prevención y reacción oportuna ante los cambios en la operación y en el entorno. En el caso del cuadro de mando integral, este permite de manera clara y sistémica fortalecer el seguimiento en la operación de los SETP mediante la cultura del indicador y su protocolización. Las prácticas de buen gobierno a su vez desarrollan la cultura de responsabilidad social e introducen la ética en la gestión eficiente y responsable de los SETP.

Es importante mencionar que la propuesta de implementación de éstas herramientas fue coordinada por DNP y los autores del presente trabajo y desarrollada conjuntamente con los representantes de las administraciones municipales en el

marco de talleres participativos. Los resultados y los análisis presentados a continuación fueron generados en dichos talleres.

- Matriz De Riesgo

La matriz de riesgos realiza una función de control y gestión normalmente utilizada para identificar las actividades (procesos y productos) más importantes de una entidad, el tipo y nivel de riesgos inherentes a estas actividades y factores exógenos y endógenos relacionados con estos riesgos (factores de riesgo). Igualmente, una matriz de riesgo permite evaluar la efectividad de una adecuada gestión y administración de los riesgos financieros que pudieran impactar los resultados y por ende al logro de los objetivos de una organización (Canney y Duque, 2004).

En este caso la metodología utilizada fue la presentada por Ferrer (s/f), Canney y Duque (2004) y el Gobierno Regional de Valparaíso (2006), la cual a partir de los procesos en riesgo identificados, se establecen los subprocesos y sus objetivos específicos; posteriormente se reconocen los riesgos, su probabilidad de ocurrencia y el nivel de impacto que podrían tener, para obtener la severidad como multiplicación de las dos anteriores estableciendo la prioridad para el control; adicionalmente, se definen las características del control clave de los riesgos en cuanto a periodicidad, oportunidad de acción para definir la valorización de la eficiencia del mismo. Finalmente, con la identificación de la severidad y el nivel de eficiencia del control es posible, por ejemplo, medir el nivel de exposición al riesgo, para cada etapa, subproceso y por ende proceso.

En la aplicación de esta herramienta de gestión en la planeación, se logró apreciar la importancia de la adecuada gestión de riesgos, para evitar conflictos que pueden afectar el sistema específicamente en la Etapa de Implantación y Operación. De igual forma, fue posible dar las bases para la matriz de riesgos del proyecto SETP, que debe fortalecerse a través del aprendizaje adquirido por las entidades asistentes, teniendo en cuenta las particularidades de cada municipio en los siguientes procesos: financiero, satisfacción del cliente, fortalecimiento institucional, construcción y adecuación de infraestructura y operación del SETP.

- Cuadro De Mando Integral (*Balance Scorecard*)

Según Kaplan y Norton (2000), el Cuadro de Mando Integral (CMI) es una herramienta de gestión que traduce la estrategia de una organización en un conjunto coherente de indicadores, agrupados en cuatro categorías generalmente, llamadas también perspectivas: financiera, clientes, procesos Internos y aprendizaje, así como crecimiento, proporcionando a la alta dirección una visión comprensiva del negocio, facilitándole un adecuado proceso en la toma de decisiones.

La metodología utilizada fue la planteada por Kaplan y Norton (2000), la cual sugiere las siguientes etapas:

1. Identificación de los objetivos estratégicos

2. Identificar para cada uno de los objetivos los indicadores que mejor comunican ese objetivo.
3. Verificar para cada indicador las fuentes de información necesaria y las acciones que haya que realizar para que esta información sea accesible.
4. Determinar la forma en que cada indicador influye en los demás.
5. Cada perspectiva debe contar con un listado de objetivos detallados, una descripción completa de los indicadores por objetivo y un modelo en que los indicadores se relacionan.
6. Diagramación del cuadro de mando, según las perspectivas, objetivos y cada uno de los indicadores relacionados.

En definitiva, lo importante es establecer un sistema de señales en forma de CMI que nos indique la variación de las magnitudes verdaderamente importantes que debemos vigilar para someter a control.

Para la implementación del CMI en los SETP se propusieron 4 perspectivas para las cuales se definieron los indicadores: la financiera (F), la satisfacción del cliente (C) (es decir, la sociedad o comunidad), el fortalecimiento institucional (G) y la construcción y la adecuación de infraestructura (I) y para la Operación se remplazará la construcción y la adecuación de infraestructura por la perspectiva de operación del SETP (O). En la dinámica de implementación se lograron apreciar las ventajas estratégicas que a través del trabajo con indicadores es posible obtener y permitió dar base para proponer una serie de indicadores relevantes para estas etapas; de igual manera, se identificaron clúster de acción y bases para construir estrategias para la Implantación y Operación de los SETP, los cuales se muestran en la Tabla 1 y la Tabla 2, respectivamente.

Tabla 1. Identificación de cluster estratégicos a partir Cuadro de Mando Integral para la etapa de IMPLANTACIÓN de los SETP

PERSPECTIVA	OBJETIVOS INVOLUCRADOS	RELACIÓN DE INDICADORES
Satisfacción del cliente	Evidenciar el compromiso del Gobierno Nacional, Departamental, Municipal y de los operadores.	<p>El diagrama muestra las relaciones entre los indicadores C2, C3, I2, I4, G1, G7, F4 y F5. Las flechas indican las relaciones de influencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> C2 influye en C3. I2 influye en C2 y C3. I4 influye en C3. G1 influye en C2, C3, I2, I4, F4 y F5. G7 influye en C3, I2, I4, F4 y F5. F4 influye en F5.
Construcción y adecuación de obra	-Contar con una infraestructura adecuada para la obra - Blindar el proyecto a través de una interventoría idónea	
Fortalecimiento institucional	-Contar con un sistema de calidad aprobado y certificado - Consolidar un esquema que garantice relaciones interinstitucionales adecuadas	
Financiera	Garantizar que el aporte de los actores del sistema correspondan a los retornos en la Implantación del sistema	
INDICADORES	C2: Plan de acción (socialización y apropiación del plan, componentes- Prácticas de buen Gobierno) C3: Indicador de eficiencia y eficiencia (sobre tiempos, sobre recursos, etc.) I2: Grado de cumplimiento del cronograma por hitos y diseño	

	$I4: \frac{\text{No. de proyectos ejecutados}}{\text{No. de interventorías adjudicadas por licitación o concurso}}$ $G1: \frac{\text{No. de procesos certificados}}{\text{No. de Compromisos cumplidos}}$ $G7: \frac{\text{No. de Compromisos generados}}{\text{Ingresos}_{(\text{recursos de la Nación} + \text{recursos del distrito})}}$ $F5: \frac{\text{Egresos}_{(\text{valor de las obras})}}$
BASES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE ESTRATEGIA	Una vez garantizado en flujo del proyecto en el sentido que el aporte de los actores del sistema correspondan a los retornos en la Implantación del sistema, se debería procurar la construcción de un sistema de calidad aprobado y certificado que a través del desarrollo de un Código de Buen Gobierno se garanticen relaciones interinstitucionales adecuadas que por lo tanto de lugar a una infraestructura adecuada para la obra. Es importante blindar el proyecto a través de una interventoría idónea de tal manera que la sociedad se vea beneficiada y perciba el compromiso del Gobierno Nacional, Departamental, Municipal y de los operadores.

Tabla 2. Identificación de cluster estratégicos a partir Cuadro de Mando Integral para la etapa de OPERACIÓN de los SETP

PERSPECTIVA	OBJETIVOS INVOLUCRADOS	RELACIÓN DE INDICADORES
Satisfacción del cliente	- Mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, por criterios de accesibilidad, movilidad y seguridad. -Evidenciar el compromiso del Gobierno Nacional, Departamental, Municipal y de los operadores.	
Operación del SETP	- Garantizar a través del control de sistema un servicio de control de calidad rápido y seguro - Garantizar una operación de recaudo eficiente (administración de los recursos y venta de sistemas de pago)	
Fortalecimiento institucional	-Contar con un sistema de calidad aprobado y certificado - Consolidar un esquema que garantice relaciones interinstitucionales adecuadas	
Financiera	Garantizar que el aporte de los actores del sistema correspondan a los retornos en la Implantación del sistema	
Construcción y adecuación de obra	-Garantizar los procesos del cumplimiento de los estándares establecidos en todo momento	
INDICADORES	C1: Índice de satisfacción C2: Plan de acción (socialización y apropiación del plan, componentes-Prácticas de buen Gobierno) C3: Indicador de eficiencia y eficiencia (sobre tiempos, sobre recursos, etc.) $IPK_j = \frac{\text{Pasajeros Movilizados}}{\text{Kilómetros Recorridos}}$, j: Periodo Evaluado. O1: O10: Tiempos de espera para el acceso al sistema	

	$\frac{\text{No. de procesos certificados}}{\text{No. de procesos a certificarse}}$ G1: $\frac{\text{No. de Compromisos cumplidos}}{\text{No. de Compromisos generados}}$ F2: Estudio financiero de la operación del sistema $\frac{\text{Nivel de proyectos desarrollados}}{\text{Nivel de infraestructura construida con fases de mantenimiento}}$ I5:
BASES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE ESTRATEGIA	Garantizando los procesos del cumplimiento de los estándares establecidos en todo momento, en indispensable contar con un estudio financiero de la operación del sistema y la construcción de un sistema de calidad aprobado y certificado que a través del desarrollo de un Código de Buen Gobierno y el control del sistema, se garantice un servicio de calidad rápido y seguro con un recaudo eficiente de tal manera que la sociedad se vea beneficiada y perciba el compromiso del Gobierno Nacional, Departamental, Municipal y de los operadores y mejore su calidad de vida de la ciudadanía, por criterios de accesibilidad, movilidad y seguridad.

- Prácticas De Buen Gobierno

El buen gobierno requiere el establecer mecanismos que garanticen la supervivencia de la institución a largo plazo y la transparencia en todos los ámbitos de actuación de la misma: “...el clima de confianza que requieren la eficiencia de la empresa y el progreso social” (García y Gill de Albornoz, 2005). Adicionalmente como lo indica Serna *et ál.* (2007) los objetivos prioritarios del establecimiento de prácticas y/o políticas de buen gobierno son la **eficiencia, la integridad y la transparencia** para responder a la sociedad con un comportamiento ético integral tanto interna como externamente.

Estas prácticas son condensadas en documentos determinados como Códigos de Buen Gobierno (CBG) estableciendo normas y reglas para el adecuado desempeño de la institución, involucrando un cambio fundamental desde “no destruir valor” a “crea valor”, partiendo del cumplimiento de la ley para llegar a mejorar la competitividad (McKinsey & Company (2007), citado por Serna *et ál.*, 2007).

De esta manera son varias las compañías e instituciones que han establecido CBG, para instituciones vinculadas con lo público existen varios aspectos a tener en cuenta, algunos de ellos son (tomados de Barraza *et ál.*, 2003):

- Tener una visión comandada por los ciudadanos
- Tener planes y programas para avanzar hacia la visión con continuidad
- Tener clara su relación con la sociedad
- Establecer una vinculación real con la sociedad
- Procurar un auténtico fortalecimiento institucional
- Administrar adecuadamente los recursos públicos
- Rendir verdaderas cuentas y ser congruente con acciones de transparencia
- Brindar buenos servicios, etc.

Particularmente en los SETP la definición se evidenció la importancia de este tipo de protocolos y su apropiación por parte de los servidores públicos y entidades privadas relacionados con este servicio. En los talleres se avanzó en la apropiación del tema,

pero no se generó aún la adecuación concreta de un código de buen gobierno para los SETP, aunque se adquirió el compromiso explícito para generarlo en cada ciudad, entendiéndose que su puesta en marcha brindará procedimientos de gestión para fortalecer la institucionalidad y brindar mejores servicios a la comunidad.

4. Conclusiones

La prestación de servicios ha venido pasando por una necesidad de transformación en la cual la eficiencia sea el factor diferenciador y se manifieste en la satisfacción al cliente, por ello uno de los servicios públicos con mayor demanda en el país está siendo reformulado a través de nuevas estrategias de prestación de servicios lo cual debe estar soportado por una planeación organizacional y fortalecimiento institucional que de garantía de la buena gestión de dichos proceso y del aprovechamiento de los recursos públicos destinados para su mejoramiento.

Como base del fortalecimiento institucional se ha propuestos mecanismos innovadores para la prestación del servicio, los cuales se fundamentan en una trilogía conformada por: estructuras mentales, prácticas de trabajo y formas organizativas que contemplan la integralidad y la causalidad existente en toda organización y la cual debe comprenderse para una mayor efectividad en la transformación institucional.

Teniendo en cuenta los antecedentes del SETP propuesto en cada una de las ciudades, se proponen formas organizativas que representan la articulación de las estructuras mentales propuestas por medio de talleres y de mecanismos de toma de decisión de los actores representativos del sistema, así como de las prácticas de trabajo que se complementan con las herramientas gerenciales propuestas para realizar un adecuado seguimiento y control del proyecto.

El planteamiento de la incorporación consiente de herramientas modernas de la administración, como la matriz de riesgo, el cuadro de mando integral y las prácticas de buen gobierno, en la gestión de la prestación de servicios públicos de transportes resultó ser innovadora en el contesto colombiano, lográndose generar por parte de los transportadores y particularmente de los servidores públicos responsables de los SETP una alta motivación en la apropiación de estas herramientas y un compromiso para su incorporación en la gestión del día a día, el direccionamiento estratégico del sistema y el fortalecimiento de la cultura alrededor del impacto social de los resultados esperados del los SETP.

5. Bibliografía

1. Barraza, J. L., Peláez, L., Chávez., O., Reflexiones y prácticas de gobierno., ICMA y COPARMEX, México, Junio de 2003. Disponible en: <http://hasp.axesnet.com/contenido/documentos/reflexionesypr%C3%A1cticas.pdf>
2. Canney, P., Duque, N., Diagnostico de las condiciones de riesgo como elemento clave de un modelo de gestion., 2004.

3. Ferrer, R., METODOLOGIA DE ANALISIS DE RIESGO., SISTESEG, Bogotá, Colombia, s/f.
4. García, B., Gill de Albornoz, B., El gobierno corporativo y las prácticas de earnings management: evidencia empírica en España., Editor: Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, S.A., Primera Edición, Abril 2005,
5. Gobierno Regional de Valparaíso., Elaboracion matriz de riesgos., Unidad de Auditoría Interna, Servicio Administrativo, Julio, 2006.
6. Kaplan, R., Norton, D., The Strategy-focused organization, Boston, MA: Harvard, Business School Press, 2000.
7. McKinsey & Company. , Potenciando el Gobierno Corporativo de las Empresas en Chile., Junio de 2007.
8. Serna, H., Suárez, E., Restrepo, M., Prácticas de buen gobierno corporativo en el sector bancario latinoamericano., XLI Asamblea Anual de la Federación Latinoamericana de Bancos, Miami, Noviembre 6, 2007.
9. Matus Carlos. Adiós señor presidente. 1998