

## FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL DISTRITO DE BOGOTÁ

(CO-0251)

### RESUMEN EJECUTIVO

<b>Prestatario:</b>	Distrito Capital de Bogotá.		
<b>Garante:</b>	República de Colombia		
<b>Agencia ejecutora:</b>	Alcaldía Mayor del Distrito de Bogotá a través de su Secretaría General		
<b>Monto y fuente:</b>	IDB: (OC)	US\$	16.0 millones
	Local:	US\$	10.7 millones
	Total:	US\$	26.7 millones
<b>Términos y condiciones:</b>	Plazo amortización:	20	Años
	Período de gracia:	3 1/2	Años
	Desembolso:	3 1/2	Años
	Tasa de interés:	variable	
	Inspección y vigilancia:	1,00	%
	Comisión de crédito:	0,75	%
	Moneda:	Dólares de Estados Unidos de América de facilidad unimonetaria	
<b>Objetivos:</b>	<p>El objetivo general del proyecto es contribuir al fortalecimiento institucional del Distrito de Bogotá, al uso más transparente y eficiente de sus recursos y a una substantiva mejora en la provisión de los servicios municipales.</p> <p>La presente administración elaboró y aprobó el Plan de Desarrollo 2001-2004 “Bogotá para vivir todos del mismo lado”, el cual contempla un área de mejoramiento integral de la gestión pública ("Gestión Pública Admirable") en cuyo apoyo se concentra este programa. El objetivo "Gestión Pública Admirable" persigue tres estrategias fundamentales: (i) la transformación institucional y organizacional del Distrito; (ii) el fortalecimiento de la descentralización hacia las localidades a través de los mecanismos de participación local; y (iii) el mejoramiento del servicio al ciudadano y de los canales de comunicación de los cuales éste dispone para la interacción efectiva con el Distrito.</p> <p>En concordancia con esos objetivos, el presente programa concentra su esfuerzo en tres áreas de acción: (i) apoyar el proceso</p>		

de reorganización macroinstitucional del Distrito, considerando los procesos estratégicos de gestión, con especial énfasis en los de planeación y presupuesto, ordenamiento catastral y planeación territorial, así como en la generación y administración de información; (ii) mejorar la eficiencia de la gestión local, con énfasis en las alcaldías locales y las juntas de administración, y consolidar las instancias de participación ciudadana; y (iii) implantar un modelo de excelencia de atención a la ciudadanía que proporcione eficiencia, rapidez, comodidad y calidad en los servicios prestados.

**Descripción:**

El programa estará integrado por los siguientes componentes:

**(i) fortalecimiento de la gestión Distrital** que apoyará: (a) el proceso de reorganización macroinstitucional; (b) la mejora del proceso de planeación y presupuesto; (c) la mejora del proceso de planeación territorial y del sistema de selección de beneficiarios; (d) el ordenamiento catastral; y (e) la consolidación de los esquemas de coordinación tecnológica; **(ii) fortalecimiento de la gestión local** que apoyará: (a) el fortalecimiento de las autoridades locales; y (b) la promoción de la participación y organización ciudadana; y, **(iii) modernización de los servicios al ciudadano** que apoyará: (a) los Centros de Atención Distrital Especializados (CADEs); y (b) los sistemas de atención virtual.

**Estrategia del Banco en el país y sector:**

El Documento de País (GN-2051-1) vigente fue aprobado en agosto de 1999 y considera cinco áreas prioritarias: (i) apoyar el proceso de pacificación; (ii) reducir la pobreza y la desigualdad; (iii) consolidar la descentralización; (iv) modernizar el Estado; y (v) lograr un crecimiento sostenible. Esta operación contribuirá directamente a los objetivos señalados en los numerales (iii) y (iv).

El Banco ha tenido diversas experiencias en programas de reforma y modernización institucional. Destacan los de Modernización de los municipios de Managua (NI-0111), de la Provincia de Buenos Aires (979/OC-AR) y del municipio de Porto Alegre (1095/OC-BR). Estos últimos han apoyado la modernización de las respectivas administraciones estatales, la mejora de la calidad de los servicios, la promoción de las actividades productivas privadas y la racionalización de la administración y cuentas fiscales. Algunas de las lecciones más relevantes de estas experiencias son la importancia de la coordinación intra e inter institucional, y la relevancia de concentrarse en procesos estratégicos de la gestión pública, por medio de actividades específicas con responsabilidades institucionales claras. Estas lecciones fueron incorporadas en el diseño de esta operación.

Por otro lado, el Banco tiene en Colombia dos operaciones en ejecución relacionadas con los aspectos fiscales y financieros de

las entidades territoriales: Fortalecimiento de las Entidades Territoriales (977/CO-CO) y Fortalecimiento del Sistema de Información Financiera Territorial (1053/OC-CO). Asimismo, el Segundo Programa de Desarrollo Territorial (1066/OC-CO) apoya el mejoramiento de la oferta de infraestructura municipal mediante el financiamiento de proyectos. Finalmente, el FOMIN ha aprobado una cooperación técnica para la simplificación de trámites para el sector empresarial en la que participan la Cámara de Comercio de Bogotá, la Alcaldía Mayor (AM), así como Cámaras y Alcaldías de otras seis ciudades y que complementa las actividades de modernización de los sistemas de atención al ciudadano, incluidas en esta operación.

**Revisión social y ambiental:**

El programa incorporó las recomendaciones del CESI formuladas en su sesión del 10 de agosto de 2001 y, en este sentido, el proyecto tendrá un impacto positivo en el medio ambiente de la ciudad, dada la serie de planes y metodologías que las actividades de ordenamiento territorial desarrollarán. Asimismo, se está fortaleciendo la capacidad del Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) para dar seguimiento al Programa de Ordenamiento Territorial (POT), el cual contiene una política ecológica para la región metropolitana y un plan de gestión ambiental. Más aún, el POT considera el aspecto ambiental en todos sus elementos integradores. En esta operación se apoyará tanto la estrategia regional de medio ambiente como la formulación de planes zonales, los cuales permitirán a los vecinos de cada zona discutir y valorar su medio ambiente e incorporar medidas para preservarlo y potencializarlo. Finalmente, los términos de referencia para cada una de las consultorías de ordenamiento territorial, a ser contratadas con recursos de esta operación, requieren la consideración del aspecto ambiental.

**Beneficios:**

La reorganización macroinstitucional incluida en el programa permitirá a la ciudad contar con una administración central más articulada y eficiente. En este sentido, la integración del proceso de planeación con el de presupuesto –conformando un presupuesto por resultados– logrará mayor eficiencia y transparencia en la toma de decisiones a través de la producción de información clara y asequible sobre los resultados esperados y los recursos comprometidos en su logro. Dicha información será de gran utilidad para la retroalimentación del presupuesto, reduciendo así los costos del control político y ciudadano y aumentando la confianza de los contribuyentes en la Administración. A su vez, la planeación territorial elevará los niveles de eficiencia de la inversión, al consolidar los planes de infraestructura y los de equipamiento urbano y espacios públicos. En cuanto al ordenamiento catastral, éste permitirá actualizar la base impositiva fiscal de la ciudad y por lo tanto fortalecer la salud financiera del Distrito. En lo que respecta al mejoramiento en la coordinación y

articulación de los diferentes sistemas de información con que cuenta el Distrito, éste permitirá mejorar el diseño de políticas públicas, fundamentar la toma de decisiones de las autoridades, y que los servicios que el Distrito presta a sus ciudadanos, se brinden en forma coordinada y expedita.

El fortalecimiento de la gestión local permitirá precisar competencias, herramientas y mecanismos de coordinación local con la administración central, que redundará en procesos de planeación fortalecidos, la corrección de duplicación de esfuerzos y el ahorro de recursos. Asimismo, las actividades del programa relacionadas con la promoción de la participación ciudadana, y la capacitación asociada a la misma, resultarán en planes de desarrollo local y proyectos de inversión formulados con mejor nivel técnico y con mayor respaldo social.

En el caso de los servicios prestados a través de los CADEs, éstos cubrirán un mayor universo de la población. Esta ampliación se dará fundamentalmente en las áreas menos favorecidas de la ciudad.

**Riesgos:**

Uno de los riesgos proviene del corto período del gobierno distrital (tres años), lo que podría significar una pérdida de apoyo político para la ejecución de la etapa final del programa. Sin embargo, sus componentes, al ser de alta prioridad para lograr una gestión pública eficiente, tienden a trascender la temporalidad de una administración determinada y a mitigar, considerablemente, dicho riesgo. Específicamente, el programa fortalece procesos estratégicos (por ejemplo, planeación y presupuesto y ordenamiento territorial) que son fundamentales para cualquier administración que quiere elevar sus niveles de eficiencia. A su vez, el fortalecimiento de las entidades locales es condición indispensable para acompañar el proceso de descentralización que está en marcha en el país por mandato constitucional. Finalmente, se anticipa que una nueva administración tendrá interés en mantener las mejoras en los servicios de atención al ciudadano que derivan del proyecto.

Otro riesgo del programa se relaciona con la rigidez que la administración encuentra para modificar la actual estructura plana de organización (que hace depender directamente del Alcalde a todas las agencias del Distrito). Sin embargo, el proyecto –desde su preparación– ha apoyado la conformación de Comités Sectoriales (ya creados por decreto de la Alcaldía y en pleno funcionamiento), cuyo énfasis se concentra más en la coordinación de procesos operativos para generar productos en forma más eficiente, que en la redefinición formal de las relaciones interinstitucionales. Además, está prevista –para el final del primer año de ejecución– la formulación y envío al Concejo Distrital de una propuesta formal de reestructuración macroinstitucional.

En la medida en que diversas agencias del Distrito (tanto a nivel central como local) participan en la ejecución del programa, se requieren complejas relaciones de coordinación y cooperación entre ellas. En vista de esto el programa ha previsto el fortalecimiento técnico (además de administrativo) de la Unidad Ejecutora, la contratación de consultorías focalizadas en mecanismos de coordinación entre las agencias, y la consolidación de la Comisión Distrital de Sistemas para lo que se refiere a los temas de sistemas informáticos.

Existe el riesgo de una respuesta poco activa de la ciudadanía en lo que se refiere a su participación en la formulación de los planes locales de desarrollo y en la toma de decisiones en los proyectos de inversión local. En este sentido, el programa prevé un conjunto substantivo de actividades relacionadas con campañas de comunicación social, capacitación y encuentros ciudadanos que promuevan esta participación.

**Condiciones contractuales especiales:**

(i) Antes de efectuarse el primer desembolso, el Distrito deberá presentar al Banco evidencia de: (a) la creación de la Unidad Ejecutora del Proyecto (UEP) en la Secretaría General; (b) la contratación del coordinador de la UEP y la selección del personal mínimo necesario para su funcionamiento; (c) la apertura de una cuenta única especial, para el manejo de los recursos del préstamo; y (d) la elaboración de los POAs definitivos del primer año de ejecución, aprobados por el Banco.

(ii) Antes de efectuarse el primer desembolso para los componentes de Fortalecimiento de la Gestión Local y de Modernización de los Servicios de Atención al Ciudadano el Distrito deberá presentar al Banco evidencia de haber: (a) definido los principales indicadores de impacto de estos componentes; y (b) contratado los servicios de consultoría requeridos (o, de ser el caso, asignado el personal suficiente) para la determinación de las líneas de base definitivas y las metas correspondientes a ser alcanzadas.

**Clasificación de la equidad social y de la pobreza:**

Esta operación no califica como un proyecto orientado a la reducción de la pobreza, como se describe en los objetivos clave para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (documento AB-1704). Tampoco califica como un proyecto que promueve la equidad social.

**Excepciones a las políticas del Banco:**

Ninguna

**Adquisiciones:** Los montos límites sobre los cuales las adquisiciones de este programa se harán por licitación pública internacional son los siguientes: US\$350.000 para bienes y servicios conexos, US\$200.000 para servicios de consultoría y US\$5 millones para obras civiles.

## **I. MARCO DE REFERENCIA**

### **A. Entorno económico**

#### **1. El país**

- 1.1 La fuerte contracción de la economía en 1999 condujo a una caída de la producción en 4,3%. Aunque en el 2000 se observó un crecimiento de 2,8%, la recuperación que se esperaba no logró consolidarse en el año 2001. A inicios del presente año, las proyecciones de crecimiento eran optimistas, esperándose alcanzar un crecimiento de 3,8% del PIB. Sin embargo, el débil desempeño de la economía durante el primer semestre del presente año obligó al gobierno a reconsiderar la meta de crecimiento al 2,4%. Recientemente, esta meta fue nuevamente ajustada a 2,2%.
- 1.2 En el ámbito macroeconómico, las autoridades colombianas se reunieron con el FMI la primera semana de octubre de 2001 con el objeto de revisar, por tercera vez durante este año, el Acuerdo EFF. Como resultado de esta revisión y considerando la contracción económica a nivel mundial, la meta del déficit consolidado del gobierno fue fijada en 3,3% del PIB (un aumento con respecto a la previamente fijada de 2,8%). Este ajuste asume que el PIB crecerá 2,2% en el 2001. La meta relacionada con la tasa de inflación permanece en menos de 10%. Como resultado de la revisión con el FMI se puede inferir que las metas para el 2002, especialmente la relacionada con el déficit, serán también revisadas, como un reflejo del empeoramiento de la situación económica mundial<sup>1</sup>. Este aumento en el déficit otorga mayor flexibilidad al gobierno para ampliar su nivel de gasto, especialmente en los sectores sociales. La Carta de Intención con las nuevas metas para el 2001 y 2002 será firmada en diciembre de 2001.
- 1.3 Los bajos índices de crecimiento han afectado los niveles de empleo: en julio del presente año la tasa de desempleo en las trece principales ciudades alcanzó 17,8%, un 0,9% más que la registrada el mismo mes del año anterior. Claramente esta situación agrava el problema de la pobreza: en el año 2000 cerca del 50,8% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza, es decir, sus ingresos no superaban los US\$78 por mes. En un intento por incentivar la creación de nuevos puestos de trabajo, se está discutiendo una reforma laboral que estimule la contratación de mano de obra en el sector formal de la economía.

#### **2. Situación socioeconómica del Distrito Capital**

- 1.4 Bogotá es una ciudad de 6.6 millones de habitantes y tradicionalmente ha sido la mayor y más dinámica economía del país. En el año 2000 registró un PIB per capita de US\$2.794, muy por encima al promedio de la Nación, que se ubicó en US\$1.857. En 1999, la ciudad sufrió una fuerte contracción que se reflejó en una caída del PIB distrital de 5,1%, aunque el año siguiente logró recuperarse con un crecimiento del 3,1%. Se espera que esta tendencia se mantenga, siendo las proyecciones oficiales de 3% para este año, y 3,3% para el siguiente.

---

<sup>1</sup> Las metas para el 2002 se encuentran bajo revisión. Actualmente la meta para el déficit consolidado es de 1.8% del PIB, suponiendo que éste creciera al 4.5% y que la inflación fuera del 6.5%.

- 1.5 En materia de empleo, la situación del Distrito no es menos grave que la del resto del país. Durante la década pasada la tasa de desempleo se incrementó significativamente, pasando de 4,9% en 1994 a 13,3% en 1998 y 20,3% en el 2000. Adicionalmente, hay un deterioro en la calidad del empleo y aumento de la informalidad que pasó de 53% en 1996 a más del 60% en el 2000. La evolución de los niveles de pobreza también es preocupante y refleja lo anterior, ya que, en 1996 el 24% de la población se encontraba por debajo de la Línea de Pobreza<sup>2</sup> (LP), en 1999 este porcentaje sube a 46,3%, y en 2000 a 49,6%.
- 1.6 El Distrito de Bogotá está conformado por 20 localidades, cada una de las cuales con una densidad poblacional heterogénea, que también se refleja en sus características socioeconómicas, dando como resultado una ciudad segregada. El territorio refleja altos niveles de desigualdad espacial puesto que las áreas ocupadas por los grupos más pobres han crecido sin reglamentación ni orden y fuera de los parámetros y principios de la planeación. La ocupación de la ciudad por asentamientos en condiciones ilegales corresponde a cerca del 23% del área urbana (6.000 has.) donde vive el 26% de la población (más de 1.5 millones de habitantes). Sólo los grupos de ingreso media y alta han crecido y se han desarrollado en un mercado regulado y moderno. Esto ha hecho que en Bogotá existan dos ó tres ciudades que corresponden a grupos sociales diferentes y, por lo tanto, a formas distintas de ocupación, uso y manejo del territorio.

## **B. Marco institucional**

- 1.7 La Alcaldía Mayor del Distrito Capital (AM) es una organización compleja, tanto por el número de entidades que la conforman, como por la diversidad de interrelaciones que debe mantener con otros niveles territoriales y con la sociedad civil. En el ámbito político-legislativo, la máxima autoridad es el Concejo Distrital de Bogotá, cuyos concejales son electos por un período de 3 años. Éste vigila y controla la gestión de las autoridades distritales y es el responsable de la aprobación de una serie de medidas fundamentales para el funcionamiento del Distrito, tales como la organización institucional, las funciones misionales de las entidades, el presupuesto, las modificaciones a impuestos y tarifas, el límite del endeudamiento externo, entre otras<sup>3</sup>. En el ámbito ejecutivo la máxima autoridad es el Alcalde Mayor que tiene a su cargo Secretarías, Departamentos Administrativos, Unidades Ejecutivas, Empresas y Alcaldías Locales<sup>4</sup>. El marco descrito se puede observar en el cuadro 1.

---

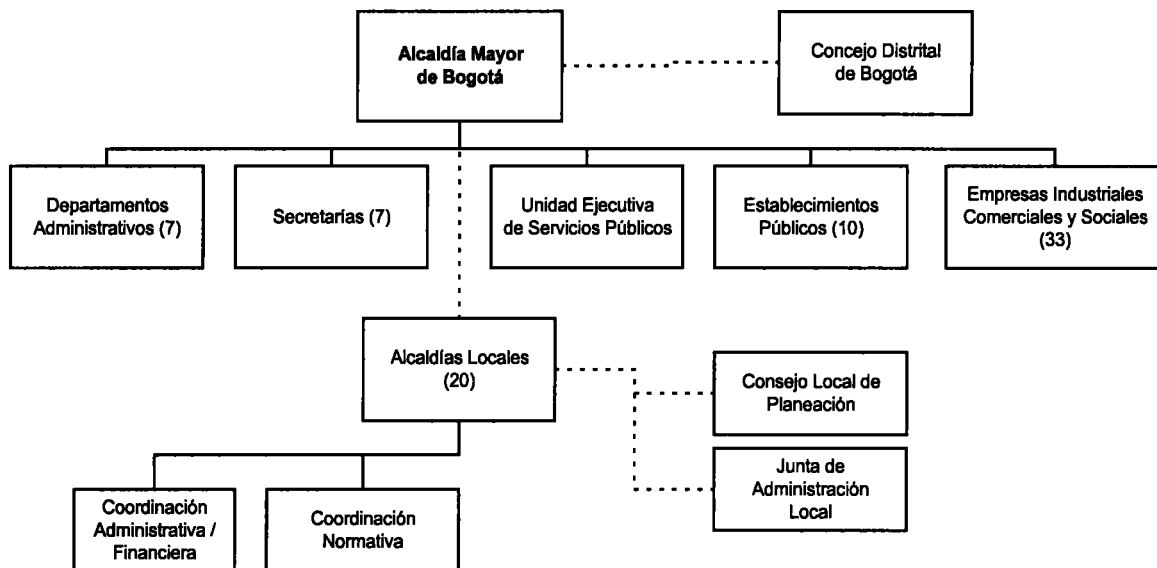
<sup>2</sup> El Departamento Nacional de Planeación (DNP) define la LP como el ingreso necesario para adquirir una canasta de elementos que satisfagan las necesidades básicas de una persona en cuanto a alimentación, vestuario, educación, salud, cultura y otros. En el 2000 se estimó que este ingreso debería ser US\$78,4 mensuales *per capita*.

<sup>3</sup> Las relaciones entre el actual gobierno distrital y el Concejo han presentado algunas dificultades y fricciones. Por ejemplo, el Plan de Desarrollo no obtuvo la aprobación del Concejo, teniendo que ser validado vía decreto de la Alcaldía Mayor, tal como está previsto en la ley para estos casos.

<sup>4</sup> El ámbito ejecutivo consta de tres sectores: central, descentralizado y local. En el central existen 7 secretarías, 7 departamentos administrativos y una unidad ejecutiva; en el descentralizado, 4 empresas industriales, 4 de servicios públicos domiciliarios, 2 sociedades públicas y una de economía mixta, 17 establecimientos públicos y 22 Hospitales; en el local, hay 20 Alcaldías, conformando un total de 85 entidades que dependen directamente del Alcalde.



**Cuadro 1. Organización Político Administrativa  
Distrito de Bogotá**



### **C. La gestión distrital (central)**

- 1.8 Aunque cuenta con una buena capacidad técnica, la gestión distrital adolece de problemas estructurales relacionados con la inoperancia del diseño organizacional y la insuficiencia de las agencias estratégicas para la gestión, así como de sus principales procesos e instrumentos, tales como planeación, presupuesto, ordenamiento territorial y catastral, y sistemas de información.

#### **1. La organización macroinstitucional**

- 1.9 Históricamente, el gobierno distrital ha tendido al crecimiento y a la fragmentación de las instituciones públicas, creando un sistema invertebrado formado por “compartimientos estancos” que tienden a desconocerse mutuamente y cuya coordinación resulta considerablemente compleja. Esta tendencia a la dispersión organizacional dificulta el uso racional de los recursos públicos, que supone la integración y coordinación de las actividades y servicios existentes.
- 1.10 La organización distrital, compuesta por 85 entidades, no vincula o adscribe unas agencias a otras como sucede en el esquema nacional de ministerios y organismos descentralizados, por lo que todas gozan prácticamente de la misma jerarquía. Esa estructura organizacional plana acentúa los “problemas de agencia”: como todas las entidades responden directamente al Alcalde Mayor, éste no puede ejercer a cabalidad la supervisión sobre éstas. La coordinación entre pares es voluntaria, lo que genera problemas para diseñar y ejecutar políticas sectoriales. La creación de entidades en el Distrito, ha respondido más a soluciones específicas frente a problemas coyunturales que a una estrategia organizacional definida. Como resultado, muchas responsabilidades se superponen o se duplican entre distintas entidades.

- 1.11 Frente a lo anterior, el gobierno distrital ha intentado encontrar alternativas de gestión pública de una manera más eficiente. Como resultado de este esfuerzo se ha agrupado a un conjunto de entidades que tienen afinidad de funciones u objetivos en “Comités Sectoriales”<sup>5</sup>. Éstos tienen entre sus funciones la definición de políticas sectoriales, la coordinación de actividades de las entidades que los conforman, y la verificación del cumplimiento de los compromisos que se asuman. Cada uno de estos comités cuenta con una Secretaría Técnica, que funge como cabeza de sector, y forma unidades con un grado importante de coordinación y compromiso, que integran todas las funciones necesarias para la obtención de un producto o prestación de un servicio determinado. De esta manera, toda entidad distrital que sea importante para la generación de un producto dado se une a la agrupación.
- 1.12 Con el objeto de garantizar una adecuada coordinación entre los comités sectoriales y la rendición de cuentas de sus compromisos frente al Alcalde, se ha dispuesto que los secretarios técnicos participen en las sesiones del Consejo de Gobierno<sup>6</sup> que conciernen a sus sectores. En la práctica, mediante la conformación de estas instancias, el Distrito ha avanzado progresivamente - en lo que la legislación actual le permite - hacia una reorganización funcional y operativa de sus instituciones. Así, paralelamente a la formulación de una propuesta de reorganización macroinstitucional para la aprobación del Concejo de Bogotá, el gobierno ha puesto en marcha nuevos mecanismos internos de funcionamiento basados en la noción de procesos y productos, que es la clave definitoria del funcionamiento de la gestión distrital.

## **2. La planeación y el presupuesto**

- 1.13 Existen dos instrumentos principales para orientar la acción de gobierno y enmarcar los procesos de planeación y presupuesto: el Plan de Desarrollo (PD) y el Plan de Ordenamiento Territorial (POT). El PD es el plan de gobierno con base en el cual el Alcalde es elegido, transformado en metas concretas con base en las cuales se mide su gestión. El presupuesto se debe elaborar en función de esas metas, mientras que a la planeación le corresponde hacer el seguimiento y evaluar los avances. El POT, por su parte, es la proyección de mediano plazo para la ciudad en términos de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como el marco orientador en el que se debe inscribir el PD en estas áreas.
- 1.14 Sin embargo, el modelo de planeación y presupuesto vigente no incorpora criterios que permitan evaluar el impacto del gasto, tales como costos, metas e indicadores<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Según el Decreto No. 682 del 31 de agosto de 2001, los Comités Sectoriales son: (i) convivencia y cultura democrática, (coordinado por la Secretaría de Gobierno); (ii) finanzas y competitividad (Secretaría de Hacienda); (iii) cultura, recreación y deporte (Instituto Distrital de Cultura y Turismo); (iv) social (Secretaría de Salud, Educación o Departamento de Bienestar, en función de los asuntos a tratar); (v) movilidad y espacio público (Instituto de Desarrollo Urbano); (vi) servicios públicos (Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos); y (vii) gestión urbana y habitacional (Planeación Distrital).

<sup>6</sup> El Consejo de Gobierno es la máxima instancia política y administrativa del Distrito y está conformado por el Alcalde Mayor, quien lo preside, los secretarios de Hacienda, Educación, Gobierno, General, y el jefe del DAPD.

<sup>7</sup> El presupuesto estándar (exigido por el marco legal vigente) compromete a los gerentes públicos a ceñirse a unos límites predeterminados de gasto para la adquisición de bienes y la contratación de

La separación entre los sistemas de presupuesto y planeación, y la falta de visión de largo plazo, influye en que la priorización no haya sido incorporada como herramienta de gestión en las entidades y que sólo aparezca cuando hay escasez de recursos. Estos problemas, sumados a la débil coordinación interinstitucional que caracteriza al Distrito, dificultan la definición de prioridades y la articulación entre el PD y el POT.

- 1.15 Para enfrentar esto, y hacer del presupuesto una herramienta que permita una planeación integral de los recursos de las entidades y ofrezca información sobre los bienes y servicios que éstas proveen, se elaboró el primer Presupuesto por Resultados (PxR) para el Distrito Capital. Éste busca comprometer a los gerentes públicos con los ciudadanos en la entrega de ciertos productos (bienes y servicios públicos) y en los impactos sociales que de ellos se esperan. El PxR integra los procesos de planeación, presupuestación y evaluación creando un lenguaje común en términos de resultados<sup>8</sup>. Para su consolidación se requiere de un sistema de medición que ofrezca información en línea y permita sustentar la revisión de políticas, las estrategias en desarrollo y la planeación de las entidades. Además, con este sistema sería posible construir un acervo de información pública y transparente para que los ciudadanos puedan identificar, por ejemplo, qué es y qué no es un buen resultado. Para ello se hace necesario unificar los sistemas de información sobre plataformas y estándares compatibles. Esto además se traduciría en un ahorro de recursos por parte de las entidades y en mayores posibilidades de control político y social.
- 1.16 El DAPD y la SHD comparten un rol fundamental en la implementación de este nuevo sistema, ya que el primero es el responsable de coordinar la formulación y dar seguimiento al PD, y el segundo, de elaborar el presupuesto tradicional y el PxR. Sin embargo, a través de los años, el DAPD ha ejercido funciones y recibido demasiados encargos ajenos a lo que debería ser su papel principal. Teóricamente, responsable de la planeación territorial, financiera e institucional, se ha concentrado más en la primera<sup>9</sup>, y ha limitado el seguimiento del PD exclusivamente a la inversión. A su vez, la evaluación de impacto es una herramienta que ha sido recientemente incorporada (PxR de 2001) y que requiere ser fortalecida. Lo anterior exige consolidar mecanismos de coordinación y retroalimentación entre el DAPD, la SHD y las entidades, para asegurar que la rendición de cuentas tenga efectos en la planeación del período siguiente.

---

servicios. De esta manera, se privilegia el gasto como elemento definidor y a las entidades que son más eficientes en gastar.

<sup>8</sup> El PxR integra la totalidad de los recursos de las entidades alrededor de los productos, incentiva a éstas a asumir retos en términos de los beneficios que recibe la ciudad y hace público su compromiso con respecto a la provisión eficiente de bienes y servicios de calidad. En otras palabras, el PxR refleja el valor público que crea cada entidad del Distrito.

<sup>9</sup> Resulta sintomático que el área responsable de las tareas de planeación económica y financiera del DAPD sólo cuente con poco más de una docena de personas, frente a las más de 160 de las áreas de planeación territorial.

### **3. La planeación territorial y el sistema de selección de beneficiarios**

- 1.17 El desarrollo del POT es un avance significativo para la planeación integral y de largo plazo del Distrito en la materia, pues contiene un modelo de ordenamiento territorial organizado alrededor de los sistemas de vialidad y transporte, agua potable y saneamiento básico, equipamiento y espacio público de la ciudad. Todos estos sistemas consideran la protección al medio ambiente como uno de sus ejes centrales<sup>10</sup>. En el POT también se han contemplado las denominadas “operaciones estructurantes” que son intervenciones de gran magnitud realizadas en una área determinada de la ciudad por un conjunto de actores clave –privados y públicos–, sentando así las bases para lograr los objetivos macro del POT. En suma, son operaciones detonantes del desarrollo de una zona.
- 1.18 Si bien la existencia del POT representa una oportunidad para ordenar el desarrollo de la ciudad, la debilidad tanto de las herramientas para su seguimiento –sistemas, información, mecanismos de coordinación, etc.–, como del ente responsable de desarrollarlas e implementarlas (DAPD), relacionada con la dispersión de sus funciones, podría arriesgar la viabilidad del modelo. Las deficiencias antes señaladas están permitiendo la existencia de planos diferentes para infraestructura, equipamiento y espacios públicos, que a su vez, producen prioridades diferentes entre las entidades ejecutoras del Distrito, gastos ineficientes y obras que no son complementarias. Además, se hace necesaria una mayor elaboración del POT, ya que este definió el ordenamiento del territorio a escala distrital, dejando para desarrollo posterior las escalas regional, zonal y vecinal<sup>11</sup>.
- 1.19 Otro factor que requiere ser tomado en cuenta para la planeación territorial de Bogotá, es que su extensión metropolitana rebasa los límites geográficos bajo la administración de la AM, extendiéndose sobre varios municipios vecinos que forman parte del Departamento de Cundinamarca<sup>12</sup>. El desarrollo de todos ellos está estrechamente interrelacionado, por lo que la planeación debería tomar en cuenta los mutuos impactos. Hasta ahora, sin embargo, ésta se ha circunscrito a los límites político administrativos de cada municipio.
- 1.20 Por lo tanto, se hace necesario avanzar hacia la planeación regional; el primer paso en esa dirección ha sido la firma del convenio entre el Distrito, la Gobernación de Cundinamarca y la Nación para la creación de la Mesa de Planificación Regional. La Mesa se crea en febrero del 2001 con el objetivo de apoyar “la construcción de capacidad institucional y técnica para el planeamiento y gestión del desarrollo regional” y con representación de los gobiernos central, regional y local, así como del sector privado. Ello representa un avance significativo y una manifestación

---

<sup>10</sup> El POT fue concertado con el Departamento Administrativo del Medio Ambiente (DAMA) y cada uno de sus proyectos debe obtener una licencia ambiental de este Departamento.

<sup>11</sup> El POT definió 117 unidades de Planeación Zonal como porciones homogéneas de territorio, pero no existe la metodología, normas e instrumentos para elaborar los planes zonales.

<sup>12</sup> La Sabana de Bogotá, como es conocida, está integrada por 20 municipios, de los cuales al menos 9 están estrechamente ligados al Distrito Capital. Soacha se presenta como una clara extensión de Bogotá; la conurbación de occidente (Funza-Mosquera-Madrid) y la conurbación del norte (Cota-Chía-Cajicá), tienen alto grado de relación y se presentan como dos nuevas conformaciones urbanas; Facatativá y Zipaquirá tienen un doble papel de centros regionales y ciudades dormitorio.

explícita de la voluntad política de valorar el concepto de lo regional. Ahora bien, los planes y propuestas de esta Mesa, aunque resulten de consensos, requieren del desarrollo de instrumentos que aseguren un mayor compromiso en el cumplimiento de los mismos.

#### **4. El ordenamiento catastral**

- 1.21 El DACD cuenta con un mapa catastral que posee información de predios manejado por un Sistema de Información Georeferencial (SIG) y un mapa digital que maneja 41 niveles de información de toda la ciudad. No obstante, el sistema padece de importantes insuficiencias que afectan tanto a las finanzas locales como a los servicios que se prestan a la ciudadanía. En la medida en que la información que se maneja no se encuentra unificada, depurada, validada y actualizada, no se conoce de manera confiable los aspectos de orden físico, económico y jurídico en lo referente a la existencia y configuración de predios en el Distrito Capital. El Departamento Administrativo de Catastro Distrital (DACD) es el órgano responsable de mantener la información catastral actualizada.
- 1.22 La información catastral es la base sobre la cual se debe catalogar a la ciudad en sus aspectos físico, económico y jurídico, haciendo énfasis en variables como el avalúo del predio, el cual afecta las tasas impositivas. La información del predio también es la base sobre la cual se debe estratificar la ciudad en seis diferentes niveles en función de variables físicas<sup>13</sup>. El estrato, a su vez, define los costos de los servicios y el nivel de las tasas impositivas y, por lo tanto, es esencial para conocer el monto de los ingresos corrientes del Distrito. Por otro lado, una estratificación o una información equivocada pueden conducir a una errónea aplicación de la política fiscal, en la medida en que ésta se basa en principios que persiguen la equidad. Dado que más del 86% de la población habita en localidades ubicadas entre los estratos uno y tres, cualquier error puede tener un importante impacto.
- 1.23 Para evitar lo anterior la ley obliga a que cada cinco años se realice la validación y actualización de la información catastral, pero el Distrito no cuenta con los instrumentos y sistemas adecuados para realizarla en forma confiable. A su vez, este sistema no está vinculado con los de Hacienda y los de Planeación, lo cual impide una unificación de la base de datos, creando serias deficiencias en la atención al usuario. En este sentido, se requiere estandarizar y documentar los procesos que soportan el sistema catastral, actualizar y depurar la información existente y desarrollar módulos para la atención al usuario.
- 1.24 En la actualidad el instrumento utilizado para la focalización de los subsidios de los programas sociales a los grupos pobres y vulnerables del país es el Sistema de Selección de Beneficiarios. El SISBEN es un índice de bienestar que atribuye a cada individuo un puntaje que sirve para indicar su grado de pobreza. Como instrumento de focalización, el SISBEN es económico, fácil de entender y operacionalizar; sin embargo, su base de datos necesita ser actualizada y depurada.

---

<sup>13</sup> La estratificación socio-económica utilizada en Bogotá se basa en la calidad de las viviendas, tomando ésta como una aproximación a la calidad de vida de las personas que las habitan.

Se requiere también de una campaña de información al usuario sobre el sistema y su cobertura y un mayor control de calidad en la aplicación del mismo.

## **5. Los sistemas de información**

- 1.25 La capacidad de prestar adecuadamente los servicios del Distrito depende en gran parte de la disponibilidad de información útil y oportuna para tomar decisiones. Sin embargo, en el Distrito existe imprecisión sobre las instancias responsables de definir políticas de información, la cual es –en todo caso– raramente tratada como un recurso estratégico. Esto ha promovido esfuerzos inorgánicos de las entidades por mejorar la calidad y cantidad de su información, lo que resulta en duplicidad de datos, ausencia de flujos claros de información –quién recibe, quién entrega, para qué se necesita–, asignación irracional de recursos, deficiencias de la información ofrecida al público y vacíos de información sustantiva. Todo esto disminuye la capacidad de las autoridades para tomar decisiones acertadas y de la ciudadanía para conocerlas y evaluarlas.
- 1.26 Por ello, la Alcaldía Mayor de Bogotá consideró necesario revitalizar la Comisión Distrital de Sistemas (CDS)<sup>14</sup> y encargarla del diseño y actualización de las estrategias de desarrollo y utilización de informática y comunicaciones en el Distrito<sup>15</sup>. Para superar las razones que la hicieron fracasar anteriormente, esta vez la normativa le ha otorgado la capacidad de emitir directivas obligatorias para las entidades del Distrito, se le ha asignado presupuesto, y sus participantes son los responsables de las áreas tecnológicas de las diferentes secretarías y departamentos del Distrito. El Alcalde ha nombrado a la Secretaria General como su representante en la CDS.
- 1.27 En cuanto a la situación general del Distrito en materia de recursos tecnológicos, el diagnóstico realizado tanto por el Banco, como por la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) con motivo del cambio informático del año 2000, muestran que las acciones hasta ahora impulsadas para promover el desarrollo informático han sido insuficientes en cobertura e impacto, siendo que las entidades y empresas que se han modernizado tecnológicamente lo han hecho en forma individual sin responder a políticas claras de integración y estandarización. Así, la mayoría de los sistemas de información desarrollados en las entidades funcionan de manera aislada en redes locales. Igualmente, en el Distrito se ha registrado una rápida informatización en términos de acceso a equipos personales y por grupos, mientras que la integración de las entidades a las redes digitales de información es lenta.

---

<sup>14</sup> A principios de los 90, se creó la CDS, como órgano rector de la política informática en la Administración Distrital. Sin embargo ésta fracasó debido a que la normatividad que la respaldaba no le otorgó facultades suficientes, no se le asignó presupuesto y sus integrantes carecían de representatividad.

<sup>15</sup> El 31 de agosto del 2001 se expidió el Decreto No. 680, mediante el cual se otorga a la CDS el carácter de organismo rector de las políticas y estrategias en materia de tecnología informática y de comunicaciones. Según ese decreto, sus decisiones serán de "obligatorio cumplimiento por parte de las entidades del Distrito Capital".

## **D. El nivel local**

- 1.28 El esquema de descentralización por localidad estableció la Junta Administradora Local (JAL), el Fondo de Desarrollo Local (FDL)<sup>16</sup>, y el cargo de “Alcalde Local”. La problemática de las localidades está centrada en tres áreas: (i) la distribución de competencias y funciones entre las entidades y dependencias de los niveles central y local; (ii) la capacidad de gestión de las entidades a nivel local; y (iii) la participación ciudadana.

### **1. La distribución de competencias entre los niveles central y local**

- 1.29 Debido a que en el nivel local actúan la mayor parte de las agencias del Distrito, las ALs tienen que interactuar con una multiplicidad de agentes y sobre una diversidad de materias. Éstas van desde la definición y control político de su gestión con las veedurías ciudadanas, el Consejo de Planeación Local y las JAL; hasta las tareas que coordinan con las agencias ejecutivas como las Unidades Ejecutoras Locales (UEL).

### **2. La capacidad de gestión de las entidades locales**

- 1.30 Dentro de la problemática de distribución de competencias y funciones cabe destacar los siguientes problemas: (i) las competencias, herramientas y mecanismos de coordinación local con la administración central no se encuentran precisadas; (ii) la superposición de funciones a nivel central resulta en una insuficiente claridad sobre las agencias con las que las ALs deben interactuar para llevar a cabo sus funciones; (iii) la falta de fluidez en la comunicación entre las ALs y las UEL, lo cual se agrava por el hecho de que cada UEL tiene un proceso distinto para preparar, evaluar y ejecutar los proyectos; (iv) la carencia de una clara línea divisoria entre las funciones de las ALs y de las JAL ha causado debilidad del rol de control que éstas deben ejercer y que, en ocasiones, se conviertan en coejecutoras de las funciones de las ALs; y (v) la carencia de representatividad de las ALs para relacionarse con las entidades del gobierno nacional que actúan en su ámbito territorial.
- 1.31 Más aún, esta falta de definición de competencias ha dado lugar a que cada alcalde local interprete sus funciones individualmente lo que dificulta la construcción de una agenda uniforme en el Distrito y limita la armonización entre la “política distrital” del Alcalde Mayor y las acciones específicas de gobierno a nivel local. Así mismo, dificulta el entendimiento por parte de la comunidad de las competencias de las ALs, limitando las relaciones entre éstas y sus pobladores.
- 1.32 Entre los principales problemas que afectan la capacidad de gestión de las ALs resaltan: (i) carencia de autoridad para administrar el personal que les ha sido

---

<sup>16</sup> Las JALs son las responsables de aprobar el presupuesto local, distribuir sus partidas, presentar proyectos de inversión y proponer la terna de candidatos, para que el Alcalde Mayor nombre al Alcalde Local. Sus miembros son electos por 3 años por los ciudadanos de la localidad. Los FDL son los responsables de administrar los recursos que la AM le transfiere a las localidades. De acuerdo con la ley, el nivel distrital-central debe transferir el 10% de sus ingresos ordinarios al nivel local que son distribuidos según un ponderador que considera población y necesidades básicas insatisfechas.

asignado (dado que éste es seleccionado y contratado por el nivel central), así como de mecanismos adecuados de supervisión sobre su labor; (ii) baja capacidad técnica de las ALs para formular y ejecutar proyectos debido a su propia debilidad en materia de recursos humanos y al insuficiente apoyo técnico que les brindan las UEL; y (iii) insuficiencias varias en sus labores de gestión administrativa y en los servicios que prestan a los ciudadanos que fueron identificadas mediante entrevistas y visitas de campo durante la preparación de la operación. Estas insuficiencias se presentan en la siguiente Caja.

**Insuficiencias administrativas y de servicios**

**Administrativa**

- inexistencia de manuales de funciones y procedimientos;
- inexistencia procedimientos para la gestión del gasto local;
- dispersión en el uso de instrumentos para reporte de la ejecución presupuestal a nivel de AL;
- descoordinación entre dependencias generadoras de información y las consolidadoras a nivel distrital;
- no existe un manejo unificado de información referida a los proyectos de inversión local y para el almacenamiento de información se utilizan formatos y aplicaciones diferentes;
- dificultades de acceso e intercambio de información entre las localidades y el nivel central y viceversa;
- desorden en archivos de información y dificultad en seguimiento de correspondencia.

**Servicios**

- en la coordinación jurídico-normativa existe un alto represamiento de actuaciones administrativas de carácter policivo; y,
- hay retrasos en responder a peticiones elevadas por ciudadanos y pérdida de documentos.

### **3. La participación ciudadana**

- 1.33 La legislación prevé que la ciudadanía tenga un rol activo en la definición del presupuesto de inversiones locales, así como en el seguimiento y control de los gastos. La participación se realiza a través de los Consejos de Planeación Local (CPL) y de los Encuentros Ciudadanos. Estos incorporan a autoridades locales, representantes del sector empresarial y de organizaciones civiles. Sin embargo, dado que los CPL adolecen de capacidades técnicas e instrumentos adecuados para realizar sus funciones, el potencial de estas instancias para instrumentalizar la participación ciudadana en las decisiones públicas no está siendo explotado.
- 1.34 Los problemas específicos que enfrenta la participación de los ciudadanos en el gobierno municipal para alcanzar las metas de transparencia y mejora de la gestión que contempla el Plan de Desarrollo son: (i) desconocimiento por parte de los ciudadanos de las funciones de los ediles; (ii) desconocimiento de las funciones y gestiones que se pueden realizar en las ALs; (iii) falta de metodología que oriente los encuentros ciudadanos, que son uno de los principales espacios de participación del municipio; (iv) acceso limitado de los ciudadanos a información relevante de las ALs; (v) inadecuada infraestructura para atender a quienes acuden a las ALs; (vi) falta de conocimiento de las prioridades locales por parte de la comunidad; y, (vii) el esquema de contratación vigente no promueve ni facilita la participación de la comunidad en la ejecución y mantenimiento de algunos proyectos.



## **E. Los sistemas de atención al ciudadano**

- 1.35 A pesar de la gran cantidad de servicios que la administración pública brinda al ciudadano, la Alcaldía Mayor no tiene una política de atención al ciudadano integral, bien sea para el pago de obligaciones o para la demanda de servicios. El Distrito ha intentado atacar estos problemas mediante la creación de 18 Centros de Atención Distrital Especializados (CADEs), sin embargo, éstos incluyen pocos servicios, básicamente aquellos relacionados con empresas de servicios públicos como agua, luz, gas y teléfono, y no se sustentan en una concepción de atención y calidad integral. En la práctica más del 80% de las operaciones ahí realizadas corresponden al pago de facturas y el tiempo promedio que un ciudadano tarda en la cola es de 2 horas y media.
- 1.36 En un análisis recientemente realizado por la Alcaldía sobre los CADEs se identificaron los siguientes problemas: (i) no existe un sistema general para el Distrito que defina políticas y estándares tendientes a mejorar el servicio y a incrementar su efectividad; (ii) existe un déficit de cobertura geográfica de atención y del universo de servicios prestados<sup>17</sup>; (iii) la demanda desborda la oferta en materia de recaudo; (iv) no existen indicadores de seguimiento para los trámites adelantados por los CADEs que permitan identificar la eficiencia de las entidades; (v) no hay unificación entre empresas en lo que respecta a los documentos y requisitos que se debe acompañar para realizar un trámite<sup>18</sup>; (vi) los CADEs cuentan con un horario de atención discontinuo y muy limitado; (vii) algunos CADEs no cuentan con instalaciones adecuadas<sup>19</sup>; y (viii) no hay suficiente divulgación de sus servicios.
- 1.37 Otro problema significativo se relaciona con el financiamiento de los CADEs. Actualmente este se basa en un esquema de tutorías, por el que algunas entidades asumen los costos totales de funcionamiento, originando inequidades ya que unas pocas tienen que subsidiar la atención de todas<sup>20</sup>. Todos estos problemas se están traduciendo en desperdicio de recursos, encarecimiento de los servicios, y pérdidas de tiempo que afectan tanto a las economías individuales como a las empresas.
- 1.38 Paralelamente a la atención directa en los Centros, las autoridades pusieron en marcha un servicio vía medios digitales (Red Capital) que permite realizar trámites en línea con diferentes entidades, acceder a información y formular quejas. Los servicios brindados por este medio se concentran en el duplicado de facturas (agua y valorización), certificados catastrales, pago de impuesto de vehículos, entre otros.

---

<sup>17</sup> En el caso de Bogotá, por lo menos, 18 entidades distritales, 6 nacionales y 7 privadas deberían participar de un CADE modelo.

<sup>18</sup> Existen esfuerzos aislados como el de Red Capital en el que se busca unificar la imagen Distrital, pero éste no es significativo en relación con el gran número de trámites que se llevan ante todas las entidades distritales.

<sup>19</sup> Los centros no cuentan con un área para orientación a los clientes ni con la señalización adecuada; el diseño (layout) tiene la concepción de una agencia bancaria, con cajas para el cobro de servicios; no existe red lógica instalada entre los Centros y algunas de las entidades, como la Secretaría General; la red eléctrica es única para todo el Centro ocasionando constantes problemas y daños a los equipos; algunos quioscos multimedia no están funcionando por problemas técnicos; etc.

<sup>20</sup> La Secretaría General del Distrito tiene la tutoría de 4 Centros; la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de 5; y la de Telecomunicaciones de los 9 restantes.

El público sin acceso directo a Internet cuenta solamente con 7 quioscos y 11 estaciones remotas operadas por informadores ubicados al interior de determinados CADEs. Sin embargo, debido a problemas técnicos, este servicio funciona precariamente y algunos quioscos están desconectados.

#### **F. Estrategia del programa**

- 1.39 La presente administración elaboró y aprobó el Plan de Desarrollo 2001-2004 “Bogotá para vivir todos del mismo lado”, el cual contempla un área de mejoramiento integral de la gestión pública (“Gestión Pública Admirable”) en cuyo apoyo se concentra este programa. El objetivo “Gestión Pública Admirable” persigue tres estrategias fundamentales: (i) la transformación institucional y organizacional del Distrito; (ii) el fortalecimiento de la descentralización hacia las localidades a través de los mecanismos de participación local; y, (iii) el mejoramiento del servicio al ciudadano y de los canales de comunicación de los cuales éste dispone para la interacción efectiva con el Distrito.
- 1.40 En consecuencia este programa complementará estas estrategias concentrando sus esfuerzo en tres áreas de acción: (i) apoyar el proceso de reorganización macroinstitucional del Distrito, considerando los procesos estratégicos de gestión, con especial énfasis en los de planeación y presupuesto, ordenamiento catastral y planeación territorial, así como en la generación y administración de información; (ii) mejorar la eficiencia de la gestión local, con énfasis en las alcaldías locales y las juntas de administración, y consolidar las instancias de participación ciudadana; y (iii) implantar un modelo de excelencia de atención a la ciudadanía que proporcione eficiencia, rapidez, comodidad y calidad en los servicios prestados.

#### **G. Estrategia y experiencia del Banco en el país y en el sector**

- 1.41 El Documento de País (GN-2051-1) vigente, aprobado en agosto de 1999, y la respectiva Actualización del Programa Operativo, de diciembre de 2001, consideran cinco áreas prioritarias: (i) apoyar el proceso de pacificación, (ii) reducir la pobreza y la desigualdad, (iii) consolidar la descentralización, (iv) modernizar el Estado y (v) lograr un crecimiento sostenible. Esta operación contribuirá directamente a los objetivos señalados en los numerales (iii) y (iv).
- 1.42 El Banco ha tenido diversas experiencias en programas de reforma y modernización institucional. Destacan los más directamente relacionados con éste, como los de Modernización de los municipios de Managua (NI-0111), de la Provincia de Buenos Aires (979/OC-AR) y del municipio de Porto Alegre (1095/OC-BR). Estos últimos han apoyado la modernización de las respectivas administraciones locales, la mejora de la calidad de los servicios, la promoción de las actividades productivas privadas y la racionalización de la administración y cuentas fiscales. Algunas de las lecciones más relevantes, de estas experiencias, son la importancia de la coordinación intra e inter institucional, y la relevancia de concentrarse en procesos estratégicos de la gestión pública, por medio de actividades específicas con responsabilidades institucionales claras. Estas lecciones fueron incorporadas en el diseño de esta operación.

- 1.43 Por otro lado, el Banco tiene en Colombia dos operaciones en ejecución relacionadas con los aspectos fiscales y financieros de las entidades territoriales: Fortalecimiento de las Entidades Territoriales (977/CO-CO) y Fortalecimiento del Sistema de Información Financiera Territorial (1053/OC-CO). Asimismo, el Segundo Programa de Desarrollo Territorial (1066/OC-CO) apoya el mejoramiento de la oferta de infraestructura municipal mediante el financiamiento de proyectos. Por su parte, la Alcaldía está ejecutando, con un préstamo del Banco, el programa de Convivencia y Seguridad Ciudadana, el cual deberá articularse a la presente operación. Finalmente, el FOMIN ha aprobado una cooperación técnica para la simplificación de trámites para el sector empresarial, en la que participan la Cámara de Comercio de Bogotá, la AM así como Cámaras y alcaldías de otras seis ciudades y que complementa las actividades de modernización de los sistemas de atención al ciudadano, incluidas en esta operación.

## **II. EL PROGRAMA**

### **A. Objetivos y descripción**

- 2.1 El objetivo general del proyecto es contribuir al fortalecimiento institucional del Distrito de Bogotá, al uso más transparente y eficiente de sus recursos y a una substantiva mejora en la provisión de los servicios municipales. Ello se hará a través del mejoramiento de la gestión central del Distrito, del fortalecimiento de la gestión de las localidades, y de la consolidación de la participación ciudadana en los asuntos públicos.

### **B. Objetivos específicos**

- 2.2 Los objetivos específicos son:
- a. Apoyar el proceso de reorganización macroinstitucional del Distrito, considerando los procesos estratégicos de gestión, con especial énfasis en los de planeación y presupuesto, planeación territorial y ordenamiento catastral, así como en la generación y administración de información.
  - b. Mejorar la eficiencia de la gestión local, con énfasis en las alcaldías locales y las juntas de administración, y consolidar las instancias de participación ciudadana.
  - c. Implantar un modelo de excelencia de atención a la ciudadanía que proporcione eficiencia, rapidez, comodidad y calidad en los servicios prestados.

### **C. Estructura del programa**

- 2.3 El programa estará integrado por los siguientes componentes: (i) fortalecimiento de la gestión distrital (central); (ii) fortalecimiento de la gestión local; y (iii) modernización de los servicios de atención al ciudadano.

#### **1. Fortalecimiento de la gestión distrital - central (US\$10.0 millones)**

- 2.4 Este componente apoyará: (i) el proceso de reorganización macroinstitucional; (ii) la mejora del proceso de planeación y presupuesto; (iii) la mejora del proceso de planeación territorial; (iv) el ordenamiento catastral; y (v) el fortalecimiento de los esquemas de coordinación tecnológica.

##### **a) La reorganización macroinstitucional**

- 2.5 Con la formación de los macrosectores, con sus respectivos Comités Sectoriales<sup>21</sup>, el Distrito pretende: (i) identificar los principales productos o servicios colectivos (tales como mantenimiento de malla vial, semaforización y tránsito, entre otros), a fin de realizar la racionalización de sus procesos; y (ii) distribuir de forma

---

<sup>21</sup> Como se mencionó en el Cap. I, la AM decidió organizar la gestión del Distrito a partir de 7 macrosectores, con sus correspondientes Comités Sectoriales, que son los responsables de definir y verificar el cumplimiento de las políticas de su sector, en el marco del PD.

adecuada las competencias, incluyendo: (a) la creación y supresión de funciones; (b) el desarrollo de programas de mejoramiento continuo de las entidades públicas existentes; y (c) el fortalecimiento de los sistemas de información para la toma de decisiones.

- 2.6 Se apoyará al Distrito en la consolidación de los Comités Sectoriales y en la generación e implantación de sistemas de seguimiento a la calidad de la gestión de las entidades. Además, el programa otorgará apoyo técnico directamente a cada uno de los Comités con el objeto de que éstos puedan diseñar una propuesta de estrategia sectorial y definir las actividades a ser desarrolladas, para elevar los niveles de eficiencia del sector. El conjunto de estos esfuerzos habrá de conducir a una propuesta de reorganización macroinstitucional que deberá ser enviada al Concejo para su institucionalización formal.
- 2.7 En este sentido se contratarán los servicios de consultores individuales y firmas consultoras que apoyarán el diseño de la propuesta de reorganización macroinstitucional y el de metodologías para la formulación de estrategias sectoriales, y que acompañarán el proceso de implementación de los cambios, asegurando la transferencia de conocimiento hacia los equipos de la AM. Finalmente, se considerarán talleres de capacitación y sensibilización de los funcionarios de las entidades involucradas, a fin de garantizar la correcta implantación de la estrategia.

#### **b) El proceso de planeación y presupuesto**

- 2.8 La coordinación de los procesos de planeación y presupuesto, como condición para dar seguimiento al PD y para formular el presupuesto por programas, será fortalecida con recursos del proyecto. En este sentido, se apoyará: (i) el desarrollo de metodologías y de los arreglos institucionales que sean necesarios para la formulación del presupuesto por resultados, así como la implantación de los sistemas informáticos que los soporten e integren; (ii) la capacidad de programar, dar seguimiento y evaluar el impacto de las inversiones públicas; (iii) la coordinación y el seguimiento del plan de desarrollo distrital; y (iv) la generación de información territorial, económica, social y ambiental para el diseño de políticas de inversión, tarifaria, tributaria y de transferencias territoriales.
- 2.9 En cuanto al sistema de Presupuesto por Resultados (PxR): (i) se continuará la aplicación del PxR en la Administración Central y en los establecimientos públicos y se avanzará en su implementación en empresas y localidades; (ii) se diseñará e implantará un marco de ingresos y gastos de mediano plazo, que ofrezca información para el análisis fiscal y sirva de base para hacer del presupuesto un sistema regular de asignación y ejecución de recursos orientado a resultados; (iii) se diseñará un sistema contable de asignación de costos por productos y se apoyará su implantación en la administración distrital. Al respecto, el programa financiará consultorías para el diseño del marco normativo y operacional, los procesos de aplicación del PxR, el marco de mediano plazo y el sistema de contabilidad de costos, el diseño e implantación del software y la adquisición del hardware requeridos para su aplicación, así como la capacitación y la estrategia de comunicación que apoyen la implantación de estas herramientas.

- 2.10 Recientemente, dentro del esfuerzo de coordinación interinstitucional, la SHD y el DAPD han emitido conjuntamente directivas para el seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Distrital, considerando la formulación del presupuesto por resultados. Esto representa un avance en el esfuerzo conjunto por integrar los procesos de planeación, presupuestación y evaluación para así crear un lenguaje común en términos de resultados. La experiencia de este ejercicio servirá de base para definir la propuesta de reorganización macroinstitucional mencionada anteriormente.

**c) El proceso de planeación territorial y el Sistema de Selección de Beneficiarios (SISBEN)**

- 2.11 El programa contempla fortalecer la planeación territorial a través del desarrollo de metodologías, planes a 10 años plazo, capacitación y el diseño e implantación de los sistemas informáticos que los soporten e integren. Asimismo, se fortalecerá la planificación regional y su marco institucional de apoyo.
- 2.12 Para ello el programa financiará la contratación de consultorías que permitan: (i) la actualización y consolidación de los planes de infraestructura, equipamiento urbano y espacios públicos a escala urbana, para definir proyectos prioritarios y formular el plan básico integral; (ii) la producción de planes territoriales integrales a nivel zonal, incluyendo la elaboración de la metodología y su consulta con la ciudadanía; (iii) el diseño de una operación estructurante en el sur de la ciudad (su zona más pobre); (iv) la formulación de estrategias regionales para la “gran área metropolitana” en los temas de productividad, medio ambiente, calidad de vida y desarrollo institucional, a ser debatidas y acordadas en la Mesa de Planificación Regional; y (v) el diseño de un sistema básico de estadísticas regionales. La estrategia para el desarrollo institucional incluirá la propuesta de instrumentos que impriman un mayor grado de compromiso a las decisiones acordadas en la Mesa de Planificación.
- 2.13 Con relación al SISBEN, el proyecto pondrá énfasis en las siguientes áreas para su fortalecimiento: (i) actualización y depuración de la base de datos existente para el Distrito de Bogotá; (ii) la extensión de su cobertura a un mayor número de personas; (iii) la implantación de un sistema de control de calidad para minimizar los errores de filtración y exclusión; (iv) la mayor utilización del sistema para la selección de beneficiarios en diversos programas de la red de protección social; y (v) una campaña de información al usuario sobre los beneficios del sistema<sup>22</sup>.

**d) El ordenamiento catastral**

- 2.14 Para que exista una actualización dinámica de la información catastral se requiere de políticas y procedimientos que permitan que todas las entidades distritales –de forma armonizada– intercambien información y unifiquen esfuerzos para mantenerla actualizada. En ese sentido, el programa propone un modelo de

---

<sup>22</sup> Estas actividades se complementan con las del Programa Sectorial de Reforma Social (CO-0252), en la medida en que esta operación contempla el fortalecimiento del SISBEN a nivel de municipios distintos de Bogotá.

intercambio de información espacial que incluye información cartográfica y textual basado en la definición de políticas, estándares y procedimientos que permitan un manejo integral de la información que maneja el DACD.

- 2.15 Para lo anterior el programa financiará la contratación de consultorías y la adquisición de equipo que permita: (i) conformar una base de datos única en el DACD que mantenga actualizada la información catastral del Distrito en sus aspectos jurídicos, económicos y físicos, y que integre la información de todas las bases de datos que ya posee el DACD; (ii) entregar un servicio eficiente a los usuarios a través de esquemas presenciales o virtuales; (iii) actualizar la plataforma tecnológica que soporta los actuales sistemas de información, con el fin de unificar el ambiente gráfico y textual, eliminando así la ambigüedad de la información y proveer herramientas informáticas, a través de Internet para que los usuarios puedan agilizar sus trámites; y (iv) desarrollar procesos para el intercambio de información interinstitucional particularmente con la SHD, el DAPD, el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) y las entidades de servicios públicos. Los sistemas de coordinación tecnológica.
- 2.16 Para fortalecer la coordinación tecnológica del Distrito de Bogotá y que éste cuente con políticas que garanticen la sostenibilidad de los avances alcanzados, el programa apoyará: (i) la reactivación de la Comisión Distrital de Sistemas (CDS), bajo la coordinación y dirección de un gerente de tecnología, cuya responsabilidad incluye la coordinación y ejecución del plan integrador; (ii) la contratación de consultorías especializadas en el tema de conectividad interinstitucional y provisión de servicios vía Internet, entre otras; y (iii) la realización de talleres técnicos y de esclarecimiento, a fin fortalecer la puesta en marcha de las decisiones tomadas por la CDS.
- 2.17 La CDS es una instancia técnica permanente que evaluará la viabilidad de los proyectos informáticos y de telecomunicaciones. Las actividades de la CDS incluyen: (i) fijación de estándares tecnológicos; (ii) asesoramiento, planeación y supervisión de los proyectos informáticos y de telecomunicaciones del Distrito Capital; (iii) coordinación, priorización y seguimiento de los proyectos de impacto interinstitucional; (iv) coordinación de la estrategia de servicios de información al ciudadano; y (v) promoción y divulgación de la existencia, disponibilidad y medios de acceso a la información por parte de las entidades del Distrito.

## **2. Fortalecimiento de la gestión local (US\$4.8 millones)**

- 2.18 Este componente está integrado por dos subcomponentes: (i) fortalecimiento de las autoridades locales; y (ii) fortalecimiento de la participación y organización ciudadana. El primero está orientado a precisar competencias, herramientas y mecanismos de coordinación local con la administración central. El segundo, se orienta a consolidar las formas de organización de la ciudadanía para promover su participación en la gestión local, democratizar la información y asegurar el reconocimiento de las autoridades locales.

**a) Fortalecimiento de las autoridades locales**

- 2.19 Este subcomponente tiene por objeto mejorar la eficiencia de la gestión local, con énfasis en las alcaldías locales y las juntas administrativas locales, y consta de dos conjuntos de actividades: (i) fortalecimiento de las competencias de la administración local; y (ii) mejoramiento de la capacidad de gestión local.
- 2.20 Entre las actividades asociadas al fortalecimiento de las competencias locales destacan: (i) la redefinición de las competencias locales considerando el reparto de obras, servicios y funciones entre la administración central y la local, con arreglo a los principios de eficiencia y eficacia; (ii) la distribución de recursos para la atención de las competencias; (iii) la asistencia en la preparación de actos administrativos para el ajuste del marco normativo de competencias; (iv) el ajuste de la estructura orgánica y funcional de las localidades consistente con las nuevas competencias; (v) la entrega a los alcaldes locales de mayor autonomía en la administración de personal; y (vi) la implementación de un consejo local de gobierno, como instancia asesora al alcalde local, en que participarían representantes de instituciones de la administración central, con fuerte presencia en lo local (salud, educación, bienestar social, cultura y turismo, seguridad, entre otras) para armonizar el ejercicio de las respectivas funciones.
- 2.21 El mejoramiento de la capacidad de gestión de las localidades implica una gama de actividades que incluye la preparación, implantación y seguimiento del PDL, la articulación de los sistemas de planeación local con el central, el mejoramiento de sistemas administrativos (financiero, documental, control), y la rehabilitación de condiciones locativas. Para tales efectos se contratarán servicios de consultoría, se adquirirán equipos y sistemas de información, y se realizarán obras menores de rehabilitación.
- 2.22 Con relación al PDL: (i) se desarrollará e implantará un mecanismo institucionalizado de captura de información sobre las localidades, con la periodicidad necesaria para la actualización del PDL y para la formulación de proyectos de inversión local; (ii) se financiará la capacitación de los ediles y funcionarios de la AL en la preparación de planes de desarrollo, conceptos de formulación y ejecución del presupuesto de inversiones<sup>23</sup>; y (iii) se capacitará a los participantes en organizaciones de la sociedad civil que intervienen en la preparación del PDL.
- 2.23 La articulación del sistema de planeación de la inversión local al sistema de inversión del sector central incluye: (i) la operación de bancos de programas y proyectos de inversión local; (ii) la definición de metodologías unificadas para la formulación de la inversión; (iii) la definición de líneas de inversión local y distrital complementarias en el marco del plan de desarrollo; (iv) la implementación de un sistema de cofinanciación sectorial para la inversión local; y

---

<sup>23</sup> En base a las consultas realizadas en una muestra de AL se diagnosticó la necesidad de capacitar a los ediles en el cumplimiento de su función principal: la distribución y apropiación del Fondo de Desarrollo que se utiliza para financiar el PDL. En ese sentido, se pondrá especial atención en la capacitación de las JAL en todos los aspectos relacionados con la administración del fondo y con conceptos de definición de estrategias y prioridades para la localidad.



(v) la implementación del sistema de seguimiento a la ejecución de la inversión física y financiera local.

- 2.24 La consolidación de un sistema financiero local confiable, que permita autonomía en la administración financiera a los alcaldes locales, incluye: (i) la adaptación y actualización del presupuesto por resultados; (ii) la elaboración de estados financieros confiables; y (iii) el reporte oportuno y transparente de la información financiera a la comunidad.
- 2.25 El mejoramiento del sistema de información documental de forma tal que opere de manera ágil, segura y transparente, requiere: (i) definición de procedimientos para la administración de la información documental; (ii) espacios físicos adecuados y dotados; (iii) capacitación y normalización en administración documental; y (iv) puesta en operación de sistema de consulta documental.
- 2.26 La implementación del sistema de control interno local incluye: (i) la elaboración e implementación de manuales de procesos y procedimientos implementados; (ii) la formulación y operación de planes anuales de gestión local; y (iii) la puesta en operación de sistema de seguimiento a la gestión local.
- 2.27 El mejoramiento de condiciones locativas, que permita tener sedes administrativas de las localidades adecuadas para la prestación de atención al ciudadano y para el desempeño satisfactorio de los funcionarios, incluye: (i) instalación de puntos de atención al ciudadano con información sobre servicios; (ii) procedimientos y bases de datos homologadas que lo orienten frente a la administración; y (iii) oficinas de atención al ciudadano con imagen corporativa homologada.
- 2.28 Para realizar todas estas actividades, el programa contratará servicios de consultoría, adquisición de equipos y obras menores de rehabilitación de infraestructura. Se financiarán también actividades de capacitación para los funcionarios de las AL y los ediles.

#### **b) Fortalecimiento de la participación y organización ciudadana**

- 2.29 El subcomponente busca consolidar las formas de organización de la ciudadanía para promover su participación en la gestión local y fortalecer los sistemas de información al ciudadano. Para tal fin se definen los siguientes grupos de actividades: (i) fortalecimiento de los procedimientos participativos para la toma de decisiones por parte del ciudadano con carácter vinculante; (ii) promoción de la organización ciudadana para participar e influir en los asuntos públicos; (iii) democratización de la información; y (iv) reconocimiento de las autoridades locales. Estas actividades se realizarán tomando en cuenta el enfoque de género, para garantizar la participación de mujeres y hombres, en la ejecución de este componente del proyecto.
- 2.30 Con el fin de fortalecer los procedimientos participativos para la toma de decisiones con carácter vinculante, el proyecto financiará la contratación de consultorías para: (i) ajustar las metodologías y los procedimientos para los encuentros ciudadanos; (ii) desarrollar procesos de formación y asistencia técnica a

los diferentes actores de la sociedad civil; y (iii) diseñar mecanismos de seguimiento y control ciudadano a la ejecución del plan de desarrollo local. Lo anterior permitirá contar con planes de desarrollo local formulados y controlados con participación ciudadana, y consolidar el sistema de planeación local.

- 2.31 Con el objeto de promover la organización ciudadana para participar e influir en los asuntos públicos locales, el proyecto financiará consultorías y campañas que permitan: (i) difundir espacios de participación ciudadana; (ii) consolidar la información sobre las formas de la organización social por unidades de planeación zonal y local; (iii) dar visibilidad a su vinculación en los distintos campos de la gestión pública; (iv) desarrollar procesos de formación y capacitación a las organizaciones sociales; (v) apoyar el fortalecimiento de redes sociales locales; y (vi) desarrollar procesos de investigación sobre la capacidad ciudadana para organizarse e influir en lo público. Lo anterior permitirá fortalecer la participación de organizaciones sociales en los asuntos públicos locales.
- 2.32 A su vez, el proceso de la democratización de la información incluirá: (i) un sistema de información para el monitoreo de la gestión a partir de la caracterización local en variables económicas, sociales y administrativas; (ii) la implementación de los componentes de redes de voz y datos para el sistema de información local; y (iii) la interconexión de las dependencias de las 20 localidades entre éstas y las demás entidades distritales, vía Secretaría de Gobierno. Estas actividades permitirán contar con herramientas para que el ciudadano, la gerencia local y la administración central hagan seguimiento y tomen decisiones soportadas con información oportuna, actualizada y pertinente.
- 2.33 Finalmente, para que las funciones de las autoridades locales y sus responsables (alcaldes y ediles) sean plenamente reconocidas por la población, el proyecto financiará actividades que permitan: (i) generar espacios y medios de comunicación entre la administración central y las autoridades locales que permitan compartir y hacer transparente información asociada a la gestión; (ii) desarrollar un programa de capacitación, asesoría y asistencia técnica permanente a alcaldes y ediles en temas asociados con sus competencias; (iii) desarrollar un sistema de incentivos para el reconocimiento de la gestión de las autoridades locales; (iv) realizar sondeos de opinión permanente dirigidos a sectores específicos para evaluar la gestión de las autoridades locales; y (v) elaborar y difundir informes de la gestión de las autoridades locales. Lo anterior permitirá contar con autoridades locales, alcaldes locales y JALs, con un mejor desempeño de sus funciones y el reconocimiento ciudadano a su mejor gestión.

### **3. Modernización de los servicios de atención al ciudadano (US\$9.6 millones)**

- 2.34 Este componente diseñará e implementará una estrategia de excelencia en la atención al ciudadano. Para ello, se han previsto dos subcomponentes: (i) Centros de atención al ciudadano; y (ii) sistemas de atención virtual.

**a) Centros de atención al ciudadano**

- 2.35 Se reestructurarán los actuales CADEs, buscando transformar su misión de agencia de pagos en una de prestadora de servicios públicos personales, con amplia cobertura y alto nivel de calidad en la atención. El proyecto prevé también la construcción y puesta en marcha de tres nuevos “SuperCADEs” con una amplia oferta de servicios dirigidos fundamentalmente a atender a la población de menores recursos del Distrito Capital y en el que participarán –además de instituciones y empresas distritales– agencias del gobierno nacional y del sector privado.
- 2.36 En cuanto al mejoramiento de los servicios se llevarán a cabo las siguientes actividades: (i) identificación de los distintos procedimientos administrativos y de servicios al ciudadano que serán prestados tanto en los CADEs reestructurados como en los SuperCADEs y el establecimiento de convenios entre organismos públicos (nacionales y municipales) y privados participantes; (ii) mapeo de la rutina de cada servicio, los equipos utilizados y los recursos humanos necesarios; (iii) reingeniería de los procedimientos para su optimización y estandarización, así como para la fijación de *benchmarks* que permitan la evaluación de costos, tiempo y calidad del servicio; (iv) diagnóstico sobre las necesidades de cambios en la infraestructura de los centros actuales; (v) construcción o rehabilitación y dotación de los inmuebles de los nuevos centros; y (vi) establecimiento de una distribución equitativa de las costos de funcionamiento de los CADES.
- 2.37 Respecto al mejoramiento en la calidad de atención se adelantarán las siguientes acciones: (i) elaboración de un plan de capacitación y selección de funcionarios integrantes de los CADEs, así como inducción de conductas más amables y eficientes hacia los usuarios; (ii) diseño de un sistema de orientación al ciudadano que lo guíe eficientemente en la tramitación de sus procesos; (iii) conformación de un sistema de estadísticas para determinar las necesidades de la población, identificar los centros con mayor demanda y reforzar áreas y actividades (iv) diseño e implantación de instrumentos que permitan al usuario evaluar el servicio prestado, la entidad o empresa responsable y la atención recibida y, (v) diseño y puesta en marcha de campañas de divulgación que informen sobre los servicios y beneficios ofrecidos por los Centros.
- 2.38 Para los SuperCADEs las autoridades distritales –con el apoyo del Banco– han logrado dar avances significativos en la formulación del proyecto, y en particular, se han identificado las entidades distritales (del nivel central y descentralizado), así como las nacionales y las del sector privado que estarán presentes, y se ha definido un listado inicial de 131 servicios que serán prestados por ellas. Su ejecución está organizada a partir de cuatro módulos: (i) arquitectónico; (ii) tecnológico; (iii) administrativo; y (iv) comercial.
- 2.39 El módulo arquitectónico considerará complementar las siguientes actividades, que ya vienen siendo desarrolladas por el gobierno distrital con el apoyo del Banco: (i) la ubicación o localización de los centros de forma que puedan atender mayoritariamente a los sectores menos favorecidos de la población de la ciudad y, a la vez estar acorde con la estructura urbana definida en el POT; (ii) la definición

de los requerimientos de espacio, tanto para la atención al ciudadano como para el personal y la administración; (iii) el establecimiento de las premisas de diseño arquitectónico; (iv) el programa de ejecución de obra; y (v) la necesidad de dotación de muebles, equipos y accesorios.

- 2.40 El módulo tecnológico está basado en un “edificio inteligente”, y se utilizarán los recursos del proyecto para: (i) instalación de redes de voz y datos, compartidas para todas las entidades; (ii) provisión de servicios de acceso Internet- Intranet distrital; (iii) registro y control de transacciones y operaciones (sistema de gerencia del centro); y (iv) seguridad central.
- 2.41 Para el módulo administrativo se financiarán la adquisición de equipos y sistemas que permitan: (i) administrar y controlar el recurso humano, técnico y logístico del CADE; (ii) realizar, en forma permanente, seguimiento y control de los servicios prestados; (iii) generar, periódicamente, informes de gestión y costos para las entidades participantes; y (iv) propender por la continua y oportuna prestación del servicio.
- 2.42 Finalmente, el módulo comercial considera las siguientes actividades: (i) definición del perfil de las entidades nacionales, distritales y privadas participantes; y (ii) establecimiento de convenios entre estas entidades y la gerencia del CADE relacionados con la prestación de servicios y el financiamiento de los mismos.

#### **b) Sistemas de atención virtual**

- 2.43 Se dotará a la administración distrital de la infraestructura física y tecnológica, requerida para la ampliación de la cobertura de servicios al ciudadano a través de canales de interacción como Internet y centros de atención de llamadas, rompiendo así paradigmas de horarios y atención personalizada. Asimismo se pondrá a disposición del público una página virtual de los CADEs con información referente a: (i) servicios ofrecidos; (ii) prerequisites para la tramitación de los procedimientos administrativos; (iii) localización de los Centros, (iv) datos estadísticos, (v) información sobre centros móviles; y (vi) los principales servicios que por su naturaleza pueden ser prestados a través de medios informáticos. Esto simplificará la interacción del ciudadano con la administración y potenciará el intercambio de información entre las entidades distritales como mecanismo para optimizar sus procesos.
- 2.44 Así mismo, la atención virtual cubrirá aspectos relacionados con las finanzas públicas y el catastro y, para esto, se financiará la adquisición de bienes y servicios de manera de: (i) poner en marcha un sistema de información y una estrategia de comunicación con el ciudadano que permita transparentar el presupuesto y conocer su opinión sobre el mismo; (ii) establecer la infraestructura para los servicios en línea y las transacciones con la Secretaria de Hacienda; (iii) instalar un Centro de Información Predial sustentado en una única base de datos articulada entre la SHD, el DAPD, y el DACD con el objeto de proveer información homologada, estandarizada y actualizada a la ciudadanía; y (iv) diseñar y equipar un sistema informático que incluya equipos de procesamiento y almacenamiento, capaces de manejar la nueva carga computacional.

- 2.45 Finalmente, se establecerá un sistema de gestión contractual para garantizar a la administración y a la ciudadanía la ejecución transparente de todos los recursos asociados a los contratos que adelante la administración en cualquiera de sus entidades. En ese sentido, estos servicios serán utilizados para proveer información sobre las compras de bienes y servicios que las diferentes dependencias de la alcaldía tienen programadas. Esto permitirá aumentar la participación de los proveedores, promoverá la competencia y dará mayor transparencia al proceso de adquisiciones.
- 2.46 Con el objeto de ampliar el acceso a los servicios virtuales, de aquellos sectores de la población que no cuentan con esas facilidades, el proyecto financiará la puesta en marcha de diez quioscos multimedia, con servicios integrados de voz y datos que apoyen su utilización por parte de usuarios no familiarizados con este tipo de tecnología. Dichos quioscos estarán ubicados en zonas densamente pobladas por los estratos de menores ingresos.

**D. Costo y financiamiento**

- 2.47 El costo total del programa será de US\$26.7 millones de los cuales el Banco financiará US\$16 millones (60%). El país financiará los US\$10.7 millones (40%) restantes que provendrán del presupuesto anual de inversión y funcionamiento de la Alcaldía Mayor de Bogotá. El financiamiento del programa por parte del Banco se realizará con Capital Ordinario (CO) utilizando la facilidad unimonetaria en dólares, con un plazo de veinte (20) años a un interés variable, un período de gracia de tres años y medio (3 1/2), un cargo de inspección y vigilancia de 1% y una comisión de crédito de 0,75%. Los intereses del préstamo serán pagados con recursos propios del Distrito de Bogotá.

**Cuadro 2.1: Presupuesto por componente y fuente de financiamiento**  
(en miles de dólares)

	<b>Banco</b>	<b>Local</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>1. Fortalecimiento de la gestión distrital</b>	<b>6.177</b>	<b>3.770</b>	<b>9.947</b>	<b>37,3</b>
1.1 Organización Macroinstitucional	900	600	1.500	5,6
1.2 Planeación y Presupuesto	1.187	944	2.131	8,0
1.3 Planeación territorial y SISBEN	2.413	1.504	3.917	14,7
1.4 Ordenamiento catastral	1.527	522	2.049	7,7
1.5 Coordinación de sistemas de información	150	200	350	1,3
<b>2. Fortalecimiento de la gestión local</b>	<b>2.990</b>	<b>1.770</b>	<b>4.760</b>	<b>17,8</b>
2.1 Fortalecimiento de las autoridades locales	2.570	1.450	4.020	15,0
2.2 Fortalecimiento de la participación ciudadana	420	320	740	2,8
<b>3. Modernización de los servicios de atención al ciudadano</b>	<b>5.536</b>	<b>4.063</b>	<b>9.599</b>	<b>35,9</b>
3.1 Reestructuración de los centros de atención al ciudadano	3.245	2.064	5.309	19,9
3.2 Sistemas de atención virtual	2.291	1.999	4.290	16,0
<b>4. Unidad ejecutora</b>	<b>486</b>	<b>270</b>	<b>756</b>	<b>2,9</b>
<b>5. Otros gastos</b>	<b>162</b>	<b>0</b>	<b>162</b>	<b>0,6</b>
5.1 Evaluación intermedia	12	0	12	0,0
5.2 Evaluación final	75	0	75	0,3
5.3 Auditoría externa	75	0	75	0,3
<b>Subtotal</b>	<b>15.351</b>	<b>9.873</b>	<b>25.224</b>	<b>94,5</b>
<b>6. Imprevistos</b>	<b>489</b>	<b>731</b>	<b>1.220</b>	<b>4,5</b>
<b>7. Costos financieros</b>	<b>160</b>	<b>96</b>	<b>256</b>	<b>1,0</b>
7.1 Fondos de inspección y vigilancia (1%)	160	0	160	0,6
7.2 Comisión de compromiso (0.75%)	0	96	96	0,4
<b>Total</b>	<b>16.000</b>	<b>10.700</b>	<b>26.700</b>	<b>100,0</b>
Porcentaje total	60,0%	40,0%	100,0%	

### **III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA**

#### **A. Prestatario, garante y organismo ejecutor**

- 3.1 El Distrito Capital de Bogotá será el prestatario. La República de Colombia será el fiador solidario de las obligaciones de pago del préstamo, incluidos los intereses y comisiones, de conformidad con la política del Banco sobre garantías de préstamos a entidades subnacionales (Doc. GP-104-2). El organismo ejecutor será la Alcaldía Mayor del Distrito Bogotá, a través de su Secretaría General, donde se creará la Unidad Ejecutora del Programa (UEP). Para su funcionamiento se contratarán consultores que realizarán funciones de enlace con los diferentes subejecutores del programa. Son unidades subejecutoras técnicas la SHD, el DAPD, la Secretaría de Gobierno y el DACD. Las funciones de seguimiento administrativo, contable y financiero del programa estarán a cargo de la UEP.

#### **B. Esquema general de ejecución y administración del proyecto**

- 3.2 Para cumplir con sus funciones la UEP contará con un equipo de consultores altamente calificados, que actuarán como especialistas o coordinadores de las principales áreas del programa, estableciendo las pautas y criterios que determinarán el desarrollo de los proyectos. Así mismo, junto con el coordinador general de la UEP, actuarán como interlocutores ante las diferentes entidades distritales y agencias subejecutoras, según el tema de intervención.
- 3.3 La UEP tendrá como principales funciones: (i) apoyar en identificar y procesar las necesidades administrativas de las unidades subejecutoras; (ii) elaborar los documentos presupuestales e indicadores de progreso y desempeño referidos a las actividades contempladas en éste, para el cumplimiento de los objetivos de gestión; (iii) proveer información financiera y contable de acuerdo a lo requerido por el Banco; (iv) presentar anualmente estados financieros auditados conforme a los procedimientos del Banco; (v) realizar el seguimiento de la ejecución presupuestaria y física; (vi) supervisar la provisión, uso, mantenimiento y conservación de los bienes, equipos y materiales; (vii) tramitar las solicitudes de desembolsos del financiamiento y presentar las respectivas justificaciones de gastos elegibles al programa, de acuerdo a lo establecido en los procedimientos del Banco; (viii) elaborar los informes semestrales de ejecución del programa; y (ix) mantener adecuados sistemas de: (a) administración y pago de contratos; (b) contable financiero y de control interno; y (c) archivo de la documentación soporte de las transacciones.
- 3.4 La UEP también será la responsable de: (i) consolidar la información administrativa y financiera elaborada por los subejecutores y presentar un único estado de cuentas; (ii) revisar y aprobar los términos de referencia y los procedimientos relacionados con adquisiciones de bienes y servicios y contratación de consultorías de estas unidades, y (iii) aprobar sus solicitudes de reembolso. De esta manera, todas las comunicaciones y acuerdos con el Banco deberán darse a través de la UEP.

- 3.5 Además la UEP servirá de enlace con los subejecutores técnicos para: (i) formular términos de referencia y demás documentación de los procesos de selección y contratación de consultorías y servicios; (ii) realizar el seguimiento y evaluación del cumplimiento de los objetivos y las metas establecidas en los POAs; (iii) apoyar a los subejecutores técnicos en el cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en los POAs; (iv) supervisar y facilitar la labor de las consultorías específicas que se contraten bajo el programa; y (v) concertar con las instituciones y actores claves involucrados en el mismo.
- 3.6 Con el objeto de fortalecer los mecanismos de control interno que se requieren para garantizar un monitoreo y contabilidad eficientes y transparentes del programa, la UEP se encargará directamente de administrar los recursos del programa y preparar los estados financieros correspondientes, siendo independiente de la administración general del Distrito. Para eso mantendrá -desde el inicio de la operación- una estrecha y constante coordinación con la Representación, asegurando con ello, una total concordancia entre los procedimientos internos de control contable y financiero y los utilizados por el Banco.
- 3.7 El grupo de especialistas de la UEP estará conformado al menos por:
- a. Un consultor encargado de coordinar la ejecución de las actividades de transformación de la estructura orgánica del Distrito, así como las de fortalecimiento de la coordinación interinstitucional.
  - b. Un consultor especializado en sistemas de información y tecnología que, además de coordinar las actividades del programa en la materia, actuará como Secretario Técnico de la Comisión Distrital de Sistemas.
  - c. Dos consultores responsables de coordinar las actividades de mejoramiento del servicio al ciudadano en el Distrito, así como los procesos de racionalización de trámites que se generen al interior de las instituciones con el propósito de brindar un servicio más ágil y eficiente.
  - d. Un consultor responsable de coordinar las actividades correspondientes al fortalecimiento de las autoridades locales y de los mecanismos de participación ciudadana.
- 3.8 La UEP dispondrá también de un grupo de profesionales y personal técnico de apoyo, encargado de la gestión administrativa, financiera, contable y presupuestal del programa. Con este fin, el personal mínimo previsto es:
- a. Un profesional, encargado del seguimiento contractual, en términos de la organización y control de la información de cada uno de los contratistas vinculados al proyecto, así como la elaboración de actas y la presentación de informes.
  - b. Un contador, responsable de verificar que todas las operaciones financieras y presupuestales derivadas de la ejecución del proyecto se ajusten a la normatividad contable vigente para el Distrito y para el Banco.



- c. Un profesional especialista en manejo presupuestal, encargado de gestionar los contratos y llevar el registro financiero de las diferentes actividades relacionadas con el programa.
- d. Un profesional especialista en compras y contrataciones encargado de la formulación o revisión de términos de referencia, y preparación de la documentación necesaria para las licitaciones y contrataciones.
- e. Finalmente, se requerirá una secretaria o auxiliar administrativo, encargado de todo el apoyo en materia de organización de archivos, elaboración de comunicaciones, etc.

### **C. Condiciones contractuales**

3.9 Planes Operativos Anuales (POAs). El programa se ejecutará con base a planes operativos anuales coordinados por las diferentes unidades subejecutoras y consolidados por la UEP. Durante el transcurso de la operación el Prestatario deberá presentar anualmente seis POAs (tal como se definen en el párrafo 3.11), los cuales deberán ser aprobados por el Banco, antes de que se comprometan recursos vinculados a ellos. Adicionalmente, el prestatario podrá acordar con el Banco la presentación de POAs adicionales cuando ello facilite el seguimiento y ejecución del programa.

3.10 Los POAs contendrán, información sobre el detalle y cronograma de las actividades a realizarse durante el año, estableciendo metas e indicadores, en concordancia con el Marco Lógico del programa. También deberán incluir detalle sobre la ejecución del presupuesto, indicando fuentes de financiamiento y consistencia con el Presupuesto de Distrito Capital. Adicionalmente deberán incluirse versiones preliminares de los términos de referencia para la contratación de consultores y firmas consultoras y, especificaciones de las licitaciones que se llevarán a cabo.

3.11 Las actividades del programa están organizadas en seis POAs:

- a. **Organización macroinstitucional y coordinación de sistemas de información**, cuya preparación será responsabilidad de la Secretaría General.
- b. **Presupuesto por resultados**, bajo la responsabilidad de la SHD.
- c. **Planeación territorial**, bajo la responsabilidad de la DAPD.
- d. **Ordenamiento catastral**, bajo la responsabilidad del DACD.
- e. **Gestión local y participación ciudadana**, cuya preparación será responsabilidad de la Secretaría de Gobierno.
- f. **Modernización de servicios de atención al ciudadano**, bajo la responsabilidad de la Secretaría General (CADEs) y SHD (Sistemas de información para servicios en línea).

- 3.12 **Apertura de “Cuenta Especial”.** Con el propósito de manejar los fondos provenientes de la cuenta del préstamo del Banco, la Secretaría General gestionará ante la Secretaría de Hacienda la apertura de una “Cuenta Especial”.
- 3.13 **Condiciones previas al primer desembolso:** antes de efectuarse el primer desembolso, el Distrito deberá presentar al Banco evidencia de: (i) la creación de la UEP del programa en la Secretaría General; (ii) la contratación del coordinador de la UEP y la selección del personal mínimo necesario para su funcionamiento (un responsable de la administración financiera y uno de compras y contrataciones); (iii) la apertura de una Cuenta Especial para el manejo de los recursos del Banco; y (iv) la elaboración de los POAs definitivos del primer año de ejecución, aprobados por el Banco<sup>24</sup>.
- 3.14 Antes de efectuarse el primer desembolso para los componentes de Fortalecimiento de la Gestión Local y de Modernización de los Servicios de Atención al Ciudadano el distrito deberá presentar al Banco evidencia de haber: (i) definido los principales indicadores de impacto de estos componentes; y (ii) contratado los servicios de consultoría requeridos (o, de ser el caso, asignado el personal suficiente) para la determinación de las líneas de base definitivas y las metas correspondientes, a ser alcanzadas.

**D. Adquisición de bienes y servicios**

- 3.15 Los montos límites de las adquisiciones de este programa para determinar la realización de licitaciones públicas internacionales son: US\$350.000 para bienes y servicios conexos, US\$200.000 para servicios de consultoría y US\$5 millones para obras civiles. Estos límites se justifican considerando que en proyectos similares efectuados en el país, sólo se presentan concursantes externos cuando los montos superan estas cifras. Las adquisiciones por debajo de los límites antes mencionados se realizarán con base en la legislación nacional.
- 3.16 Asimismo, se podrá contratar servicios de integración de “*software*” y “*hardware*” en los casos en que sea técnicamente recomendable, siempre que el Banco, haya dado su no-objeción. En esos casos se utilizará la modalidad de licitación “llave en mano” contemplada en las políticas del Banco.

**E. Fondo rotatorio**

- 3.17 Para efectuar los desembolsos del programa se establecerá, de acuerdo con los procedimientos del Banco, un fondo rotatorio de hasta un 5% del total del préstamo.

**F. Reconocimiento de gastos**

- 3.18 El Distrito ha solicitado al Banco que se reconozca como contrapartida local, gastos realizados en los 12 meses anteriores a la aprobación del préstamo, correspondientes a la contratación de consultorías realizadas en el marco de los

---

<sup>24</sup> La Alcaldía Mayor, con apoyo del Banco, ha preparado los borradores de los POAs mencionados, los cuales se encuentran en proceso de revisión, para la formulación de las versiones finales.

componentes de este programa, por un valor de hasta US\$350.000. En la medida que se demuestre que dichos gastos hayan cumplido procedimientos sustancialmente análogos a los del Banco, se recomienda su reconocimiento con cargo a los recursos de contrapartida local.

#### **G. Mantenimiento de obras y equipos**

- 3.19 Una vez concluidas las obras de rehabilitación o las nuevas construcciones de la infraestructura contempladas en el programa, éstas pasarán a formar parte de los activos de las instituciones participantes, las cuales tendrán la responsabilidad de operarlas y mantenerlas en forma técnicamente adecuada. Para tales efectos, las obras que se construyan o rehabiliten con recursos del programa, serán integradas a los activos de la institución.
- 3.20 Para asegurar que las obras financiadas serán operadas y mantenidas adecuadamente, el Distrito se compromete a cumplir con niveles adecuados de operación y mantenimiento. Para la supervisión de esta obligación, el Distrito deberá presentar informes anuales de operación y mantenimiento durante un período de 5 años, contados a partir de la terminación de la primera de las obras del proyecto, relacionadas con los centros de atención al ciudadano.

#### **H. Auditoría externa**

- 3.21 Los estados financieros de cada subprograma serán presentados por el ejecutor al Banco durante el período de ejecución del programa, dictaminados por una firma de contadores públicos aceptables al Banco y de acuerdo con términos de referencia previamente acordados con éste. Esta presentación se realizará dentro de los 120 días de haber concluido el ejercicio económico. El costo de la firma de auditores se incluye dentro del costo del programa y será financiado con recursos del financiamiento del Banco.

#### **I. Período de ejecución y calendario de desembolsos**

- 3.22 El plazo para comprometer los recursos del préstamo será de tres años y el de desembolsos de tres años y medio, a partir de la fecha de entrada en vigencia del contrato. Este plazo se estima suficiente para la realización de las actividades previstas de asistencia técnica y para la licitación y contratación de las obras y ejecución de las mismas.
- 3.23 Los desembolsos del programa se realizarán de acuerdo al siguiente cuadro:

**Cuadro 3.1: Desembolsos del programa (en miles de dólares)**

<b>Año</b>	<b>BID</b>	<b>Aporte Local</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>1</b>	\$6.412	\$3.292	\$9.704	<b>36,3</b>
<b>2</b>	\$6.953	\$4.787	\$11.740	<b>44,0</b>
<b>3</b>	\$2.635	\$2.627	\$5.262	<b>19,7</b>
<b>Total</b>	<b>\$16,000</b>	<b>\$10,700</b>	<b>\$26,700</b>	<b>100</b>
<b>%</b>	<b>60</b>	<b>40</b>	<b>100</b>	

## **J. Seguimiento, evaluaciones e informes de progreso**

### **1. Evaluación de medio término**

- 3.24 Con recursos del programa se realizará una evaluación de medio término. Uno de los principales objetivos de esta evaluación será medir los logros alcanzados en la propuesta de cambio institucional del Distrito. Específicamente, se evaluará el avance en la implantación de la organización macroinstitucional, con énfasis en: (i) avances en la formalización de la propuesta; y (ii) evaluación del funcionamiento de los Comités Sectoriales. Igualmente, esta evaluación hará énfasis en la verificación del cumplimiento de las metas fijadas y hará una comparación con los ahorros alcanzados por el uso de los sistemas de atención virtual, a fin de promover su extensión. Cabe resaltar que los resultados de esta evaluación podrán afectar la continuidad de los desembolsos.
- 3.25 Considerando que el período de gobierno del Alcalde es de tres años, y con objeto de disponer de tiempo suficiente dentro de la actual administración para llevar a cabo las medidas correctivas que el programa pudiera necesitar, la evaluación de medio término se realizará después de haberse finalizado al menos: la propuesta de reorganización macroinstitucional y el presupuesto por resultados para el 2002 y haberse puesto en marcha un nuevo centro de atención al ciudadano; en cualquier caso la evaluación intermedia se realizará a más tardar 14 meses después de la firma del contrato. Se tiene previsto que esta revisión se realizaría al final del primer año de ejecución del programa. Para realizar esta evaluación se contratará una firma consultora de acuerdo con los términos de referencia acordados entre el Distrito y el Banco.

### **2. Evaluación final**

- 3.26 Una vez ejecutados, al menos el 90% de los recursos del programa, se procederá a contratar una firma independiente para realizar una evaluación final del mismo, utilizando el financiamiento previsto para ello. Esta evaluación tendrá como objetivo analizar los resultados alcanzados con la ejecución del programa y el cumplimiento de las metas propuestas, poniendo énfasis en el grado de satisfacción de los usuarios con los servicios que el programa ha intervenido, además de los temas señalados para la evaluación intermedia.

### **3. Informes de progreso**

- 3.27 La UEP presentará al Banco, durante la ejecución del programa, informes semestrales de progreso con un detalle apropiado de las acciones llevadas a cabo y los procedimientos aplicados en la aplicación de los recursos del financiamiento.

### **4. Evaluación ex-post del programa**

- 3.28 Después de consultar con el Distrito sobre la realización de una evaluación ex-post, el beneficiario considera más adecuado efectuar una evaluación final como la descrita en el párrafo 3.26. En este sentido, la información que se recopile durante las reuniones de seguimiento, así como en la evaluación intermedia y final, incluirán indicadores y parámetros que permitirán al Banco y al Prestatario conocer al detalle los logros alcanzados con el programa.

## **IV. VIABILIDAD Y RIESGOS**

### **A. Viabilidad institucional**

- 4.1 Los arreglos institucionales, formalizados vía Decretos, correspondientes a la conformación de los Comités Sectoriales con sus correspondientes Secretarías Técnicas (“cabezas de sector”), y la reactivación de la Comisión Distrital de Sistemas se han adoptado durante la preparación del programa. Estos han permitido al gobierno poner en marcha nuevos procedimientos internos de funcionamiento, basados en la coordinación interinstitucional e intersectorial, y en la noción de procesos y productos, que es la clave definitoria del funcionamiento de la gestión distrital. También los arreglos institucionales para implementar el componente de Ordenamiento Territorial, como la creación y funcionamiento de la Mesa de Planificación Regional, han sido adoptados.
- 4.2 El Distrito cuenta con adecuada capacidad técnica para la implementación del programa y la UEP estará conformada antes del inicio de su ejecución. A su vez, la Secretaría General, como responsable de la coordinación de este proceso, será fortalecida mediante la creación, al interior de la UEP, de un área responsable de otorgar apoyo técnico a cada uno de los Comités Sectoriales, además de la correspondiente a las labores administrativas. Las agencias subejecutoras (SHD; Secretaría de Gobierno; DAPD; y DACD) han conformado equipos de trabajo para apoyar la ejecución de sus componentes, que también serán fortalecidos con servicios de consultorías y de asistencia técnica. En tal sentido se considera que el programa cuenta con viabilidad institucional y capacidad técnica para su adecuada ejecución.

### **B. Viabilidad financiera**

- 4.3 Pese a la complejidad administrativa del Distrito, éste es reconocido por su solidez, prudencia y buenas prácticas en materia fiscal. El monto del servicio de la deuda se encuentra muy por debajo de los topes fijados en la Ley 358/97, que estipula que éste no puede superar el 40% del ahorro operacional<sup>25</sup>. En el caso del Distrito este indicador, en el 2001, es del 21,6%. A su vez el saldo de su deuda sobre sus ingresos corrientes es del 67,4%, mientras que la Ley fija un tope de 80%<sup>26</sup>.
- 4.4 Los ingresos corrientes presentaron tasas de crecimiento anuales promedio de 12,6% en el período 1990 – 2001. Dentro de éstos, los ingresos tributarios han sido los más dinámicos como resultado de las reformas tributarias y políticas de fortalecimiento adoptadas por el Gobierno Distrital. Entre estas reformas cabe destacar la formación y actualización catastral de predios, la modificación del período de causación de algunos impuestos, el establecimiento de un sistema de

---

<sup>25</sup> Según el artículo 2° de esta ley, el ahorro operacional es la diferencia entre: la suma de los ingresos tributarios, no tributarios, las regalías y compensaciones monetarias efectivamente recibidas, las transferencias nacionales, las participaciones en las rentas de la nación, los recursos del balance y los rendimientos financieros; y, la suma de los salarios, honorarios, prestaciones sociales y aportes a la seguridad social.

<sup>26</sup> Documento CONPES 3112 aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y por el Departamento Nacional de Planeación el 3 de mayo de 2001, otorgando garantía de la Nación al Distrito de Bogotá para la contratación de operaciones de crédito público externo con la Banca multilateral.

tarifas diferenciales y progresivas y el incremento de la sobretasa a la Gasolina de 14% a 20% (Acuerdo 23 de 1997), estrategia que posteriormente, fue seguida a nivel nacional.

- 4.5 Por su parte, los gastos corrientes que mostraron un ligero incremento hasta 1996, disminuyen paulatinamente desde este año, como resultado de las políticas de racionalización de gastos, principalmente en el año 2001, en el que se destaca la aplicación de las medidas de austeridad establecidas en la Ley de Saneamiento Fiscal (Ley 617/2000) que obliga a las entidades territoriales, a reducir los gastos de funcionamiento<sup>27</sup>.
- 4.6 Como resultado de estas políticas, los gastos de funcionamiento han perdido participación frente al total de egresos (gastos corrientes, servicio de la deuda e inversión). Mientras que en 1990 representaba el 45% de este total, en el 2001 representan solamente el 27%. Este comportamiento y el fortalecimiento de los ingresos, han permitido que la inversión<sup>28</sup> aumente su participación del 40% en 1990 a 63% en el 2001, del total de egresos.
- 4.7 La combinación de ingresos corrientes dinámicos con gastos corrientes controlados, propició un crecimiento sustantivo del ahorro corriente, que ha permitido financiar volúmenes crecientes de inversión y mantener un nivel de endeudamiento prudente. Con respecto a éste, en los últimos 10 años su crecimiento nominal ha sido medido con un promedio de 11% (en contraste con el 20% de crecimiento en términos reales de los otros municipios del país. Esta tasa, dado los supuestos conservadores de crecimiento de los ingresos y las restricciones de los gastos, permite asegurar niveles de deuda sostenibles en la actualidad y en el mediano plazo.<sup>29</sup>
- 4.8 Con respecto a la contrapartida, el Distrito tiene previsto en el Presupuesto del 2002 los recursos necesarios para atender las partidas correspondientes a aporte local. De la misma manera, el presupuesto también ha incorporado el espacio fiscal necesario para ejecutar los recursos del préstamo.

---

<sup>27</sup> Los gastos de funcionamiento como porcentaje de los ingresos corrientes (que venían de ser mayores al 80% en 1993) se estiman para el 2001 en 55,3%, esperando alcanzar el 39,2% en el 2004. La Ley 617/2000 establece que el indicador sea de 58% en el 2001, decreciendo anualmente hasta alcanzar el nivel de 50% en el 2004.

<sup>28</sup> La inversión incluye los gastos de los sectores de educación y salud, los cuales son considerados por la ley como de inversión social.

<sup>29</sup> En el ya citado documento CONPES 3112 se aprobó la colocación de deuda por hasta US\$218 millones para el periodo 2001-2004. A su vez el Concejo Distrital de Bogotá en el mes de octubre del 2001 ratificó dicha decisión.

**Cuadro 4.1: Proyecciones 2001-2004**  
(en US\$ millones)

CONCEPTO	PROYECCIÓN			
	2001	2002	2003	2004
<b>1. INGRESOS TOTALES (A+B+C)</b>	<b>1.100</b>	<b>1.254</b>	<b>1.141</b>	<b>1.184</b>
<b>A. Ingresos corrientes</b>	<b>575</b>	<b>616</b>	<b>698</b>	<b>760</b>
Ingresos Tributarios	552	573	645	697
Ingresos no Tributarios	23	43	53	63
<b>B. Transferencias</b>	<b>361</b>	<b>352</b>	<b>361</b>	<b>365</b>
<b>C. Ingresos de capital</b>	<b>164</b>	<b>286</b>	<b>82</b>	<b>59</b>
<b>D. Gastos corrientes</b>	<b>350</b>	<b>331</b>	<b>298</b>	<b>309</b>
Gastos de Funcionamiento	318	283	286	298
Otros Gastos	32	48	12	11
<b>E. Servicio de la deuda</b>	<b>79</b>	<b>92</b>	<b>103</b>	<b>108</b>
<b>F. Inversión</b>	<b>744</b>	<b>825</b>	<b>776</b>	<b>764</b>
<b>G. Déficit o superávit (1-D-E-F)</b>	<b>-72</b>	<b>6</b>	<b>-36</b>	<b>3</b>
<b>H. Financiamiento</b>	<b>72</b>	<b>-6</b>	<b>36</b>	<b>-3</b>

Fuente: SHD – Dirección Distrital de Presupuesto

## C. Impacto ambiental

- 4.9 El proyecto tendrá un impacto positivo en el medio ambiente de la ciudad, dada la serie de planes y metodologías que las actividades de ordenamiento territorial desarrollarán. Asimismo, se está fortaleciendo la capacidad del DAPD para dar seguimiento al POT, el cual contiene una política para el espacio regional ecológico y un plan de gestión ambiental. En el POT el aspecto ambiental es un tema que influye todos sus componentes. La planificación regional desarrollará el plan de medio ambiente para la región; los planes zonales permitirán a los vecinos de cada zona discutir y valorar su medio ambiente e incorporar medidas para preservarlo. Asimismo, todas las acciones de esta actividad incorporan el componente ambiental y obligan a la coordinación de este elemento con las demás agencias del Distrito. Los términos de referencia para cada una de las consultorías de ordenamiento territorial requieren la consideración del aspecto ambiental.

## D. Beneficios

- 4.10 El programa está dirigido a mejorar la prestación de servicios personales y colectivos del Distrito y, en esta medida, tiende a impactar, directa o indirectamente, la calidad de vida de la población bogotana. Muchas de sus actividades introducen mayor transparencia en el uso de los recursos públicos y hacen identificables las responsabilidades de las autoridades, mejorando el ejercicio del control social.
- 4.11 La reorganización macroinstitucional y la conformación de los macrosectores con sus Comités Sectoriales permitirá a la ciudad contar con una administración central más articulada y eficiente; facilitará el diseño, el seguimiento y la evaluación de

políticas públicas sectoriales; permitirá una distribución más adecuada de competencias; y el fortalecimiento de los sistemas de información para la toma de decisiones.

- 4.12 La integración del proceso de planeación con el de presupuesto –conformando un presupuesto por resultados– logrará mayor eficiencia y transparencia en la toma de decisiones, a través de la producción de información clara y asequible sobre los resultados esperados y los recursos comprometidos en su logro. Dicha información será de gran utilidad para la retroalimentación del presupuesto, reduciendo los costos del control político y ciudadano, y aumentando la confianza de los contribuyentes en la administración.
- 4.13 La planeación territorial elevará los niveles de eficiencia de la inversión, al actualizar y consolidar los planes de infraestructura y los de equipamiento urbano y espacios públicos a escala urbana. A su vez, la producción de planes territoriales integrales a nivel zonal permitirá enfocar las inversiones en las necesidades más prioritarias del barrio, asegurando su coordinación con los otros niveles territoriales de planeación de la inversión. Finalmente, la formulación de estrategias regionales para la gran área metropolitana, permitirá rebasar los límites geográficos del Distrito Capital y coordinar y completar acciones con los municipios circunvecinos, generando economías externas y beneficios colectivos.
- 4.14 El ordenamiento catastral permitirá actualizar la base impositiva fiscal de la ciudad, fortaleciendo así la salud financiera del Distrito, y entregar un servicio más eficiente a los usuarios a través de módulos de atención personalizada.
- 4.15 En cuanto a las actividades que el programa prevé para mejorar los sistemas de información del distrito, se espera que éstas contribuyan a que la toma de decisiones sobre los servicios que presta el Distrito a sus ciudadanos se presenten en forma coordinada, a que se agilicen los procesos y se reduzca la duplicidad de la información. Asimismo, la automatización de procesos y el incremento en la calidad de la información se traducirá en un ahorro de recursos por parte de las entidades y mejoras en la provisión de bienes y servicios a los ciudadanos y en mayores posibilidades de control político y social.
- 4.16 El fortalecimiento de la gestión local permitirá precisar competencias, herramientas y mecanismos de coordinación local con la administración distrital central, que redundará en procesos de planeación fortalecidos, la corrección de duplicación de esfuerzos y el ahorro de recursos. Asimismo, las actividades del programa relacionadas con la promoción de la participación ciudadana y la capacitación asociada a la misma resultarán en planes de desarrollo local y proyectos de inversión formulados con mejor nivel técnico y con mayor respaldo social.
- 4.17 En el caso de los servicios prestados a través de los CADEs, éstos cubrirán un mayor universo de la población, siendo que esta ampliación se dará fundamentalmente en las áreas menos favorecidas de la ciudad. Al mismo tiempo, la implementación de sistemas de comunicación e integración de las labores de las diferentes agencias del Distrito permitirán, en el mediano plazo, liberar recursos



que podrán ser destinados a atender otros servicios brindados por la Administración distrital.

## **E. Riesgos**

- 4.18 Uno de los riesgos proviene del corto período del gobierno distrital (tres años), lo que podría significar una pérdida de apoyo político para la ejecución de la etapa final del programa. Sin embargo, sus componentes, al ser de alta prioridad para lograr una gestión pública eficiente, tienden a trascender la temporalidad de una administración determinada y a mitigar, considerablemente, dicho riesgo. Específicamente, el programa fortalece procesos estratégicos (por ejemplo, planeación y presupuesto y ordenamiento territorial) que son fundamentales para cualquier administración que quiere elevar sus niveles de eficiencia. A su vez, el fortalecimiento de las entidades locales es condición indispensable para acompañar el proceso de descentralización que está en marcha en el país por mandato constitucional. Finalmente, se anticipa que una nueva administración tendrá interés en mantener las mejoras en los servicios de atención al ciudadano que derivan del proyecto.
- 4.19 Otro riesgo se relaciona con la rigidez que la administración encuentra para modificar la actual estructura plana de organización (que hace depender directamente del Alcalde a todas las agencias del Distrito). Sin embargo, el proyecto –desde su preparación– ha apoyado la conformación de Comités Sectoriales (ya creados por decreto de la Alcaldía y en pleno funcionamiento), cuyo énfasis se concentra más en la coordinación de procesos operativos para generar productos en forma más eficiente, que en la redefinición formal de las relaciones interinstitucionales. Además, está prevista –para el final del primer año de ejecución– la formulación y envío al Concejo Distrital de una propuesta formal de reestructuración macroinstitucional.
- 4.20 En la medida en que diversas agencias del Distrito (tanto a nivel central como local) participan en la ejecución del programa, se requieren complejas relaciones de coordinación y cooperación entre ellas. En vista de esto el programa ha previsto el fortalecimiento técnico (además de administrativo) de la Unidad Ejecutora, la contratación de consultorías focalizadas en mecanismos de coordinación entre las agencias, y la consolidación de la Comisión Distrital de Sistemas para lo que se refiere a los temas de sistemas informáticos.
- 4.21 Existe un riesgo de una respuesta poco activa de la ciudadanía en lo que se refiere a su participación en la formulación de los planes locales de desarrollo y en la toma de decisiones en los proyectos de inversión local. En este sentido, el programa prevé un conjunto substantivo de actividades relacionadas con campañas de comunicación social, capacitación y encuentros ciudadanos, que promuevan esta participación.

**MARCO LÓGICO.**  
**FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL DISTRITO DE BOGOTÁ**  
**(CO-251)**

OBJETIVO	INDICADORES VERIFICABLES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS RELEVANTES
<b>OBJETIVO GENERAL:</b> <p>Fortalecer el fortalecimiento institucional del Distrito de Bogotá, al promover la transparencia y eficiente de sus servicios, a una substantiva mejora en la calidad de los servicios públicos. Ello se hará a través del fortalecimiento de la gestión distrital y el fortalecimiento de la capacidad institucional y la consolidación de la participación ciudadana en los asuntos públicos.</p>			
<b>OBJETIVO ESPECÍFICO:</b> <p>Fortalecer el proceso de organización macroinstitucional del Distrito, considerando los procesos estratégicos de gestión, con especial énfasis en los de planeación y presupuesto, catastro y registro, ordenamiento territorial, así como en la coordinación y administración de los recursos.</p> <p>Fortalecer la eficiencia de la gestión pública, con especial énfasis en las alcaldías locales y las juntas administrativas locales, fortaleciendo a la vez las instancias de participación ciudadana.</p>	<p>Al término del programa se verificará:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Funcionamiento eficiente de la administración distrital con base en los procesos estratégicos definidos.</li> <li>Alcaldías locales y juntas administradoras locales actuando como promotores de desarrollo económico y social en su ámbito.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Decretos de la Alcaldía Mayor</li> <li>Reportes de organizaciones de la sociedad civil.</li> <li>Encuestas sobre calidad de servicio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mantenimiento de la estructura organizacional institucional a través de los Comités Sectoriales</li> </ul>

**MARCO LÓGICO.**  
**FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL DISTRITO DE BOGOTÁ**  
**(CO-251)**

OBJETIVO	INDICADORES VERIFICABLES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS RELEVANTES
<p>Establecer un modelo de excelencia en la atención a la ciudadanía que promueva eficiencia, rapidez, calidad y calidad en los servicios prestados.</p>	<p>c. Modelo de excelencia de atención al ciudadano funcionando.</p>		
<p><b>PRODUCTOS/ RESULTADOS:</b></p> <p>Fortalecimiento de la gestión institucional.</p>	<p>Al término del programa se dispondrá de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Propuesta de reorganización macroinstitucional formulada y megaproductos identificados</li> <li>• Presupuesto por resultados implementado al 100% en la administración distrital.</li> <li>• Plan macro de infraestructura, equipamiento urbano y espacio público;</li> <li>• Cinco planes zonales aprobados por sus comunidades y publicado;</li> <li>• Plan de acción para desarrollo de operación estructurante;</li> <li>• Plan de acción para el fortalecimiento de la planeación regional.</li> <li>• Mecanismos de coordinación con municipios vecinos de Cundinamarca, representados en la Mesa de Planificación Regional, diseñados e implementados.</li> <li>• Sistema de Información Geográfico que soporta los procesos críticos para el manejo de la información catastral actualizado.</li> <li>• Intercambio de información entre SHA, DAPD y DACD con el fin de actualizar datos catastrales y conformar una única base de datos para el manejo de información espacial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planes sectoriales estratégicos publicados</li> <li>• Actas de los Comités Sectoriales.</li> <li>• Propuesta de reorganización macroinstitucional enviada al Concejo Distrital de Bogotá.</li> <li>• Presupuesto por resultados publicado.</li> <li>• Planes de infraestructura, equipamiento urbano y espacio público; y 5 planes zonales consensuados y aprobados.</li> <li>• Planes de acción para la operación estructurante y para la planeación regional consensuados y aprobados.</li> <li>• Actas de la Mesa de Planificación Regional.</li> <li>• Procesos de actualización y conservación catastral debidamente documentados y soportados por el Sistema de Información Geográfico</li> <li>• Base de datos única para el manejo de información espacial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asignación presupuestal adecuada</li> <li>• Articulación de procesos de planeación presupuestal</li> <li>• Decisión política coordinada entre entidades de la administración central y</li> </ul>

**MARCO LÓGICO.**  
**FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL DISTRITO DE BOGOTÁ**  
**(CO-251)**

OBJETIVO	INDICADORES VERIFICABLES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS RELEVANTES
Fortalecimiento de las autoridades locales y de la participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> <li>Política de información y sistemas adoptada por todas las estructuras informáticas en la administración.</li> <li>20 PDLs procesados y consensuados en reuniones del Consejo de Planeación Local y en Encuentros Ciudadanos.</li> <li>20 Alcaldías Locales fortalecidas en sus funciones de planeación local.</li> <li>Portal conteniendo el estado actualizado de ejecución de los proyectos del PDL y inventario de los proyectos de las localidades.</li> <li>20 módulos contables ajustados y operando en localidades.</li> <li>Todas las alcaldías cuentan con un sistema de correspondencia y archivo adecuado.</li> <li>Conexión entre las UELs, la Secretaría de Gobierno y las ALs completa.</li> <li>Mecanismo de coordinación con otras entidades que actúan a nivel Local (UEL, JAL, dependencias nacionales, etc.) diseñados e implementados.</li> <li>Aumenta la participación de la ciudadanía en los encuentros locales y en los comités de planeación local.</li> <li>Sistema de información en las ALs implementados, en línea y coordinados con la SH, SG, DAPD y DACD.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Modelo de intercambio de información cartográfica entre entidades, disponible.</li> <li>Actas de reuniones de la CDS.</li> <li>Informes técnicos para la adquisición e implantación de sistemas de información.</li> <li>PDLs publicados.</li> <li>Actas de las reuniones de las JALs.</li> <li>Actas de reuniones del CPL y de los Encuentros Ciudadanos.</li> <li>Evaluaciones intermedia y final del Programa.</li> <li>Informes de consultores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ciudadanos comprometidos con los procesos públicos motivados a participar en las tomas de decisión.</li> </ul>

**MARCO LÓGICO.**  
**FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL DISTRITO DE BOGOTÁ**  
**(CO-251)**

OBJETIVO	INDICADORES VERIFICABLES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS RELEVANTES
Fortalecimiento de servicios al ciudadano.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política integral de atención al ciudadano definida y adoptada por las entidades distritales.</li> <li>• 18 CADES reestructurados e interconectados, proveyendo servicios en forma eficiente y satisfactoria.</li> <li>• Creación de 3 nuevos SUPERCADÉS.</li> <li>• Portal distrital de información virtual implementado y centros de llamadas en funcionamiento.</li> <li>• 10 quioscos de información multimedia en funcionamiento. Servicios en línea, para transacciones con la Secretaría de Hacienda, en funcionamiento.</li> <li>• Al menos 600 funcionarios capacitados en atención a la ciudadanía con excelencia</li> <li>• El promedio de servicios prestados por los CADES aumenta.</li> <li>• El número de usuarios atendidos aumenta.</li> <li>• El tiempo de espera promedio en los CADES se reduce.</li> <li>• El valor recaudado por pagos de servicios en los CADES se incrementa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluaciones intermedia y final del Programa</li> <li>• Informes de consultores</li> <li>• Encuestas sobre calidad de servicio.</li> <li>• Para el total de servicios prestados por los CADES trimestralmente, se tomará como línea de base el tercer trimestre de 2001: 2.3 millones.</li> <li>• Para el número de usuarios atendidos por mes, se usará como línea de base el promedio del año 2001: 440 mil ciudadanos/mes.</li> <li>• Para el tiempo promedio de espera se usará como línea de base el del año 2001: 2.5 horas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asignación presupuestaria adecuada</li> </ul>

**COLOMBIA**  
**Programa de Fortalecimiento Institucional del Distrito de Bogota**  
**Plan de Adquisiciones**

Componentes/Subcomponentes/Actividades	Costo miles de US\$	Método de			Método de adquisi- ciones	Fecha de convocatoria
		Firmas consult	BB y Serv.	Obras civiles		
<b>1. Fortalecimiento de la gestión distrital</b>	<b>4,840</b>					
Consultorias (varias)	3,700	x			LPI	I Sem.2002
Equipos de Computo	140		x		LPN	I Sem.2002
Servidores	750		x		LPI	I Sem.2002
Licencias de Software	250		x		LPI	I Sem.2002
<b>2. Fortalecimiento de la gestión local</b>	<b>3,680</b>					
Consultorias (varias)	1,200	x			LPI, LPN	I Sem.2002
Equipos de Computo	450		x		LPI	II Sem.2002
Redes	250		x		LPI	II Sem.2002
Servidores	450		x		LPI	I Sem.2003
Licencias de Software	200		x		LPN	I Sem.2003
Equipos de comunicación	150		x		LPN	I Sem.2003
Soporte electrico	180		x		LPN	I Sem.2003
Infraestructura	800			x	LPI	I Sem.2003
<b>3. Modernización de los servicios de atención al ciudadano</b>	<b>6,750</b>					
Consultorias (varias)	1,500	x			LPI, LPN	I Sem.2002
Equipos de Computo	850		x		LPI	II Sem.2002
Redes	350		x		LPI	II Sem.2002
Servidores	700		x		LPI	I Sem.2003
Licencias de Software	250		x		LPI	I Sem.2003
Equipos de comunicación	400		x		LPI	I Sem.2003
Soporte electrico	200		x		LPI	I Sem.2003
Infraestructura	2,500			x	LPN	I Sem.2003
<b>TOTAL</b>	<b><u>15,270</u></b>					

- Comprende adquisiciones que por su magnitud serán realizadas por LPI o LPN. No incluye consultorías individuales
- LPI: Licitación Pública Internacional
- LPN: Licitación Pública Nacional