

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

## **COLOMBIA**

### **MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS AL CIUDADANO**

**(CO-L1011)**

#### **PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Jefe de División: Xavier Comas (SC3/CHF); Jefe de equipo: Raimundo Arroio (RE3/SC3); otros miembros: Verónica Adler (RE3/SC3); Fernando Cuenin (RE3/SC3); Alejandro Fros (COF/CCO); Ian W. Mac Arthur (COF/CPE); Juan Carlos Pérez-Segnini (LEG/OPR); Arnaldo E. Posadas (RE3/SC3); y Adriana Abreu-Combs (RE3/SC3).

## ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO .....	1
I. MARCO DE REFERENCIA.....	1
A. Marco general.....	1
B. El Sistema Distrital de Servicio al Ciudadano (SDSC).....	1
C. Las principales deficiencias y desafíos que enfrenta el SDSC.....	4
D. Estrategia de la Alcaldía en el sector.....	11
E. Estrategia del Banco con el país y el sector .....	11
F. Lecciones aprendidas.....	12
G. Estrategia del programa.....	12
II. EL PROGRAMA.....	13
A. Objetivos y descripción.....	13
B. Estructura del programa .....	13
C. Costo y financiamiento.....	19
III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA .....	20
A. Prestatario, garante y organismo ejecutor .....	20
B. Ejecución y administración del proyecto .....	20
C. Procedimientos operativos.....	21
D. Adquisición de bienes y servicios y ejecución de obras.....	22
F. Reconocimiento de gastos .....	22
G. Fondo rotatorio y revisión de desembolsos.....	23
H. Seguimiento y evaluación.....	23
IV. VIABILIDAD Y RIESGOS .....	24
A. Viabilidad institucional .....	24
B. Viabilidad socioeconómica: sistema SuperCADE .....	24
C. Viabilidad financiera .....	26
D. Clasificación PTI/SEQ .....	28
E. Impacto ambiental .....	29
F. Beneficios y beneficiarios .....	29
G. Resultados esperados.....	30
H. Riesgos .....	30
ANEXO	
MARCO LÓGICO	

APÉNDICE

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS	
Datos básicos socioeconómicos	<a href="#">Datos básicos socioeconómicos</a>
Cartera en ejecución y préstamos aprobados	<a href="#">Cartera en ejecución y Préstamos aprobados</a>
Programa tentativo de préstamos	<a href="#">Programa tentativo de préstamos</a>
Información disponible en archivos de RE3/SC3	<a href="#">Información disponible en archivos de RE3/SC3</a>
Plan de adquisiciones	<a href="#">Plan de adquisiciones</a>
Análisis económico SuperCADES	<a href="#">Análisis económico SuperCADES</a>
Análisis financiero SuperCADES	<a href="#">Análisis financiero SuperCADES</a>
Proyección de la demanda SuperCADES	<a href="#">Proyección de la demanda SuperCADES</a>
Formulario de encuesta usuarios SuperCADES	<a href="#">Formulario de encuesta usuarios SuperCADES</a>

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

AM	Alcaldía Mayor de Bogotá Distrito Capital
CADE	Centro de Atención Distrital Especializado
CE	Casos Especiales
CO	Capital Ordinario
COL	Centro Operativo Local
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DAPD	Departamento Administrativo de Planeación Distrital
DDSC	Dirección Distrital de Servicio al Ciudadano
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EDD	Entidades Distritales Descentralizadas
EON	Entidades del Orden Nacional
EP	Entidades Privadas
ES	Entidades de Soporte
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OC	Organismos de Control
POA	Plan Operativo Anual
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PTI	Poverty Targeted Investment (Inversiones Focalizados en la Pobreza)
SC	Sector Central
SDSC	Sistema Distrital de Servicio al Ciudadano
SEQ	Social Equity/Poverty Reduction (Equidad Social/Reducción de la Pobreza)
SG	Secretaría General del Distrito
SHD	Secretaría de Hacienda del Distrito
SISBEN	Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales
TDR	Términos de Referencia
TIR	Tasa Interna de Retorno
UAP	Unidad de Apoyo al Programa
UCP	Unidad Coordinadora de Proyectos
UPZ	Unidad de Planeación Zonal
VPN	Valor Presente Neto

**RESUMEN DEL PROYECTO**  
**Colombia**  
**Mejoramiento de la Calidad de los Servicios al Ciudadano**  
**(CO-L1011)**

<b>Términos y Condiciones Financieras <sup>1</sup></b>				
Prestatario: Bogotá Distrito Capital			Plazo de amortización:	25 años
Garante: República de Colombia			Período de Gracia:	4 años
Organismo Ejecutor: Bogotá Distrito Capital			Desembolso:	4 años
<b>Fuente</b>	<b>Monto</b>	<b>%</b>	Tasa de interés:	Ajustable
BID (CO)	US\$ 10 millones	66,7	Comisión de inspección y vigilancia:	0,0 %
Local	US\$ 5 millones	33,3		
Otro			Comisión de crédito:	0,25%
Total	US\$ 15 millones	100	Moneda:	Dólares Estadounidenses de la Facilidad Unimonetaria
<b>Esquema del Proyecto</b>				
<p><b>Objetivo del proyecto:</b> El objetivo general del programa es contribuir a mejorar la satisfacción de los habitantes de la ciudad, particularmente de los sectores menos favorecidos, con los servicios prestados por la Alcaldía, a través del fortalecimiento del Sistema Distrital de Servicio al Ciudadano.</p> <p><b>Condiciones contractuales especiales:</b> Véanse párrafo 3.4</p> <p>La selección del coordinador, del especialista administrativo-financiero y del responsable del área de adquisiciones de la Unidad de Apoyo al Programa son las condiciones previas al primer desembolso.</p> <p><b>Excepciones a las políticas del Banco:</b> Ninguna</p> <p>El proyecto es coherente con la Estrategia de País: Si <input checked="" type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/></p> <p>El proyecto califica como: SEQ <input checked="" type="checkbox"/> PTI <input checked="" type="checkbox"/> Sector <input type="checkbox"/> Geográfica <input checked="" type="checkbox"/> % de beneficiarios <input type="checkbox"/></p> <p><b>Adquisiciones:</b> Véanse párrafo 3.7</p> <p>Las adquisiciones de bienes y servicios relacionados se llevarán adelante de acuerdo a las nuevas políticas y procedimientos del Banco en la materia. Se utilizará Licitación Pública Internacional (LPI) para adquisiciones de bienes y servicios con costo superior a US\$250.000 y US\$350.000 para la contratación de consultorías.</p> <p>Fecha Verificación del CESI: 4 de noviembre de 2005</p>				

<sup>1</sup> La tasa de interés, la comisión de crédito, y la comisión de inspección y vigilancia que se mencionan en este documento se establecen según lo dispuesto en el documento FN-568-3-Rev. El Directorio Ejecutivo puede modificarlas tomando en consideración los antecedentes existentes a la fecha, así como la respectiva recomendación del Departamento de Finanzas. En ningún caso la comisión de crédito podrá superar el 0,75%, ni la comisión de inspección y vigilancia el 1%.(\*)

(\*) En lo que respecta a la comisión de inspección y vigilancia, en ningún caso el cargo podrá superar en un semestre dado el monto que resultaría de aplicar el 1% al monto del préstamo, dividido por el número de semestres incluido en el plazo original de desembolso.

## **I. MARCO DE REFERENCIA**

### **A. Marco general**

- 1.1 Bogotá es una ciudad que cuenta con aproximadamente 7.2 millones<sup>1</sup> de habitantes con una proyección superior a los 8 millones para el 2010. Estos ciudadanos demandan una serie de servicios y deben, a la vez, cumplir diferentes obligaciones y realizar múltiples trámites frente a dependencias del gobierno nacional, local y empresas públicas. Con una particular geografía, de los 1732 Km<sup>2</sup> de la ciudad distribuidos en forma longitudinal, solamente 384 son área urbana, Bogotá tiene además una de las mayores densidades demográficas del continente (4.157 personas por Km<sup>2</sup>) con fuertes desequilibrios en su distribución espacial, entre las 20 localidades que la conforman.
- 1.2 Por mandato de la Constitución de 1991 y en el marco de un proceso de descentralización, la ciudad pasó a ser la principal responsable por la prestación de servicios públicos. En este contexto, la Alcaldía Mayor de Bogotá ha venido desarrollando una política de atención al ciudadano –apoyada en parte por el Banco– con el fin de consolidar y apoyar procesos de desconcentración y descongestión de las entidades distritales, nacionales y empresas de servicios públicos bajo la premisa de facilitar la relación del ciudadano con la administración municipal. Esta política se ha centrado en la estructuración del Sistema Distrital de Servicio al Ciudadano (SDSC) que incluye la creación y dotación de una Red de Centros de Atención Distrital Especializados (CADEs), canales alternativos de acceso a los servicios, y un proceso de modernización institucional que incorpora cambios a nivel organizacional y cultural en los servidores públicos y la ciudadanía.

### **B. El Sistema Distrital de Servicio al Ciudadano (SDSC)**

- 1.3 El SDSC es un programa integral de la Alcaldía Mayor (AM) que ofrece diferentes alternativas de acceso a los servicios, en diversos puntos de la ciudad. Está conformado por: i) la Red CADE, que es básicamente de atención presencial, ii) canales no presenciales, tales como el Portal de Bogotá y el Centro de Contacto Distrital (Línea Bogotá-195); y iii) los puntos de servicios de las distintas entidades distritales y sus medios de atención alternativa.
- 1.4 La Secretaría General de la Alcaldía Mayor, a través de la Dirección Distrital de Servicio al Ciudadano (DDSC), tiene a su cargo la coordinación y la administración de la Red CADE así como la responsabilidad de formular la política de servicio al ciudadano y apoyar a diferentes entidades en la adopción de estándares y indicadores de calidad para todos los servicios que se prestan. En el

---

<sup>1</sup> Según datos del 2005. De este total más de 4.5 millones eran ciudadanos entre 18 y 64 años de edad, que son los principales demandantes directos de servicios. El incremento anual previsto de la población total es de 2.36%.

año 2003 se definió por Decreto la nueva estructura de esta Dirección y sus correspondientes funciones, dentro de las que se destacan: i) apoyar a la Secretaría General en la formulación de políticas, programas y mecanismos de acercamiento de la Administración Distrital al ciudadano; y ii) orientar y supervisar el funcionamiento y calidad de los centros de atención.

- 1.5 **Canales presenciales del SDSC.** La Red CADE, de atención presencial, está conformada por centros de atención diferenciados por la cantidad y tipo de servicios prestados (ver [Anexo II](#)), que se resumen en el siguiente cuadro:

**Cuadro I-1. Red CADE**

Categoría	Cantidad de Centros	Servicios Prestados	Localización
<b>SuperCADE</b>	2 y 1 en construcción	Supermercado de servicios que reúne 6 entidades nacionales, 22 distritales y 6 del sector privado. Ofrece más de 160 servicios	Centro de Bogotá, Occidente y Norte
<b>CADE</b>	18	15 entidades distritales prestan servicios, desarrollan programas sociales y recaudan pago de servicios domiciliarios	13 Localidades de Bogotá
<b>RapiCADE</b>	29	165 ventanillas para pago de servicios públicos de empresas (teléfono, gas, agua, limpieza)	Distintos puntos de la ciudad
<b>TurisCADE</b>	7	Información relacionada con sitios de interés turístico y oferta turística	Aeropuerto y sitios de interés turístico
<b>Ferias</b>	1	52 entidades, dos veces al mes	20 Localidades de la ciudad
<b>Total</b>	<b>58</b>		

- 1.6 La localización de los centros de atención de la Red CADE obedece a varios criterios tales como facilidad de acceso para sectores menos favorecidos, áreas de mayor tráfico diario y cobertura geográfica. Es importante resaltar que no hay una sola localidad carente en que no se encuentre al menos un CADE<sup>2</sup> y que la mayoría de los ciudadanos atendidos por la Red como un todo pertenecen a los estratos 1, 2 y 3. En el caso particular de los dos SuperCADEs en operación, la universalidad de los servicios que presta y la imagen favorable que sobre ellos tiene la ciudadanía<sup>3</sup>, generaron una concurrencia muy diversificada y, en este sentido, se puede afirmar que la Red atiende a todos los estratos sociales.

- 1.7 El mejoramiento en la calidad de los servicios (a pesar de algunas deficiencias aún presentes) y la puesta en marcha de dos SuperCADEs en 2003 y 2004, condujo a un incremento anual entre el 30 y el 40% en el número de operaciones realizadas y la expectativa es que esta demanda siga creciendo.

<sup>2</sup> Según datos oficiales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el 46.2% de la población de Bogotá es pobre y el 12.3% se considera indigente. Un 80% de estos dos grupos se concentra en las localidades de Usme, Suba, Rafael Uribe, Engativá, Bosa, San Cristóbal, Ciudad Bolívar y Kennedy que son atendidos por 10 CADEs y un SuperCADE.

<sup>3</sup> En encuestas realizadas en el año 2005, se verificó que la imagen institucional de los SuperCADEs en la ciudadanía es favorable en un 88%, la segunda tasa más alta de todas las entidades distritales, después de la red de bibliotecas.

**Cuadro I-2. Evolución en el numero de operaciones de la Red CADE**

<b>Año</b>	<b>No. Operaciones (miles)</b>	<b>Crecimiento anual (%)</b>
2002	17.774	NA
2003	24.225	36.3
2004	32.599	34.6
2005	42.247	29.6

- 1.8 El Distrito cuenta también con 606 puntos de servicios presenciales, de diferentes entidades que no pertenecen a la Red CADE pero, según la norma, deben cumplir las políticas y estándares definidos por la DDSC. Estos servicios se relacionan principalmente con la atención en salud en hospitales, educación de la población menor de cinco años en jardines infantiles, servicios administrativos de educación y planteles educativos, atención para los habitantes de la calle y demás servicios sociales, Alcaldías Locales, puntos de vehículos inmovilizados e inspecciones de tránsito, las Comisarías de Familia, entes sociales de atención a la vivienda, así como los puntos de cultura, recreación y esparcimiento, entre otros.
- 1.9 Estas entidades adelantaron el proceso de desconcentración de servicios desde 1993, año en el cual se expide el Estatuto Orgánico de Bogotá que así lo obliga. Estos puntos alternativos propios cuentan con la infraestructura necesaria para atender su población objetivo y en algunos casos, como en los Centros Operativos Locales (COLs), ya han venido incorporando los estándares de servicio definidos por la Alcaldía.
- 1.10 **Canales no presenciales del SDSC.** La Alcaldía puso en operación el **Portal de Bogotá** [www.bogota.gov.co](http://www.bogota.gov.co) en septiembre de 2003. Este portal ha sido planteado como un canal de interacción entre la Administración y la ciudadanía a través de la Web y su propósito es entregar información clara y oportuna acerca de la ciudad, el gobierno distrital y las entidades que lo componen, trámites y servicios que se adelantan y los programas, eventos y campañas que se desarrollan. Actualmente, se ofrecen a través de este Portal trámites y servicios de tres tipos: i) información no transaccional; ii) servicios en línea; y iii) acceso a formularios para efectuar trámites.
- 1.11 **Línea Bogotá 195.** La línea telefónica “Bogotá 195” viene funcionando desde el año 2001 como el canal telefónico de interacción entre la ciudadanía y la Administración Distrital. A través de esta línea se brinda a los ciudadanos información de 82 Entidades, 476 trámites, 202 situaciones ciudadanas<sup>4</sup>, 232 programas, campañas y eventos e información geográfica. Además, se registra el 70% de las quejas y sugerencias del Sistema de Quejas y Soluciones del Distrito y cuenta con el único Centro de Relevo para personas sordas, donde pueden comunicarse a través del *chat* o de teléfonos de texto.

<sup>4</sup> Se entiende como “situaciones ciudadanas” todos aquellos casos o eventos que pueden ocurrirle a un ciudadano y que requieren de intervenciones puntuales de alguna entidad. Estas situaciones tienden a repetirse con alguna frecuencia y no se relacionan con trámites o programas específicos.



## C. Las principales deficiencias y desafíos que enfrenta el SDSC

- 1.12 Los cambios introducidos con el nuevo modelo de atención de la Red CADE han generado importantes beneficios a los ciudadanos que regularmente deben realizar trámites de distinta índole. Entre estos beneficios se destacan menores tiempos de espera, instalaciones más adecuadas, atención más personalizada, entre otros factores positivos. Sin embargo, persisten ciertas deficiencias que, una vez superadas, permitirán seguir expandiendo estos beneficios. Estas se relacionan principalmente con la necesidad de introducir mejoras en aspectos vinculados con: i) la capacidad instalada, diversificación de la oferta y cobertura geográfica de los SuperCADEs; ii) la penetración y eficiencia de los canales alternativos; y iii) la calidad de la gestión de los servicios.

### 1. Capacidad instalada, diversificación de la oferta y cobertura geográfica de los SuperCADEs

- 1.13 **La capacidad instalada no siempre es suficiente para atender la demanda.** La actual Red comienza a presentar algunos indicios de saturación y deterioro que permiten inferir que, inclusive sin incrementos adicionales de la demanda, la calidad del servicio podría verse comprometida. También, la alta afluencia de ciudadanos a los SuperCADEs, generada en parte por un déficit de cobertura geográfica, ya ha producido un deterioro en la atención, con casos críticos de esperas de varias horas en los meses más concurridos. Por citar algún ejemplo, en el caso específico de uno de los dos SuperCADEs se detectó que, para algunas de las entidades presentes, existe una diferencia importante entre la capacidad de atención de clientes por hora y la afluencia de público en los días pico, conforme se presenta en el siguiente cuadro.

**Cuadro I-3. Capacidad de atención y afluencia por entidad  
SuperCADE “Centro Administrativo Distrital”  
Abril 2005**

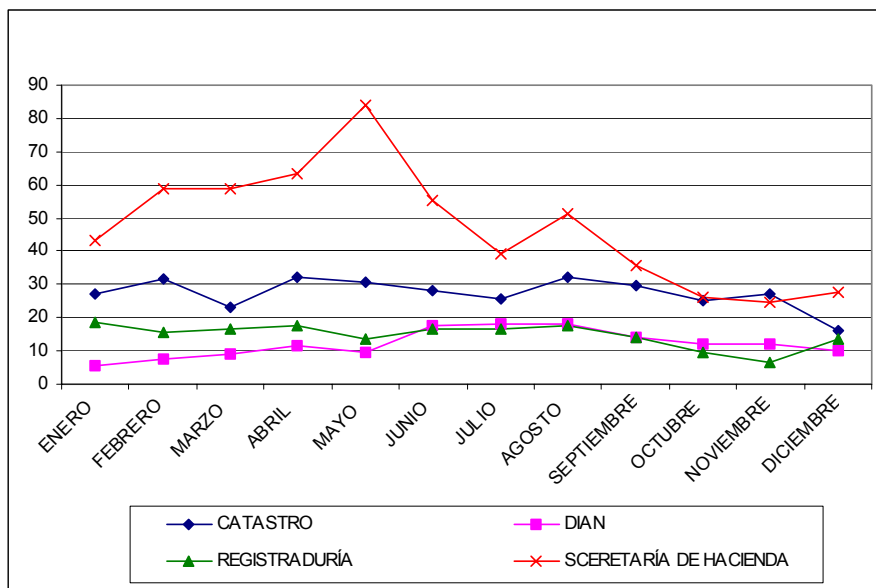
Entidad	Capacidad de atención por hora	Afluencia por hora en días pico	Servicios prestados en el mes
Hacienda Distrital	408	1.085	141.108
Impuestos y Aduanas Nacionales	32	90	11.706
Catastro Distrital	142	251	32.650
Registraduría Distrital Estado Civil	90	171	17.552

**Fuente:** Dirección Distrital de Servicio al Ciudadano (DDSC)

- 1.14 Más allá del anterior ejemplo, puede igualmente afirmarse que la capacidad de la Red de atender la demanda de los principales trámites se ve excedida a lo largo de casi todo el año. Atendiendo las estadísticas del año 2005 se puede observar que la demanda por servicios de la Secretaría de Hacienda Distrital se concentra entre los meses de enero a septiembre, con una leve baja en el último trimestre del año. Mientras tanto, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales muestra que durante los dos primeros meses del año la afluencia es baja, con alto incremento

en los meses de junio, julio, agosto y septiembre. En lo que hace al servicio del Departamento Administrativo de Catastro Distrital su comportamiento es constante, con un alto incremento en el mes de enero y una baja en el mes de diciembre, meses en los cuales esta entidad labora solo 15 días. Al realizar este mismo análisis en la Registraduría Distrital se observa que su comportamiento es constante los primeros nueve meses del año con una disminución en los últimos tres.

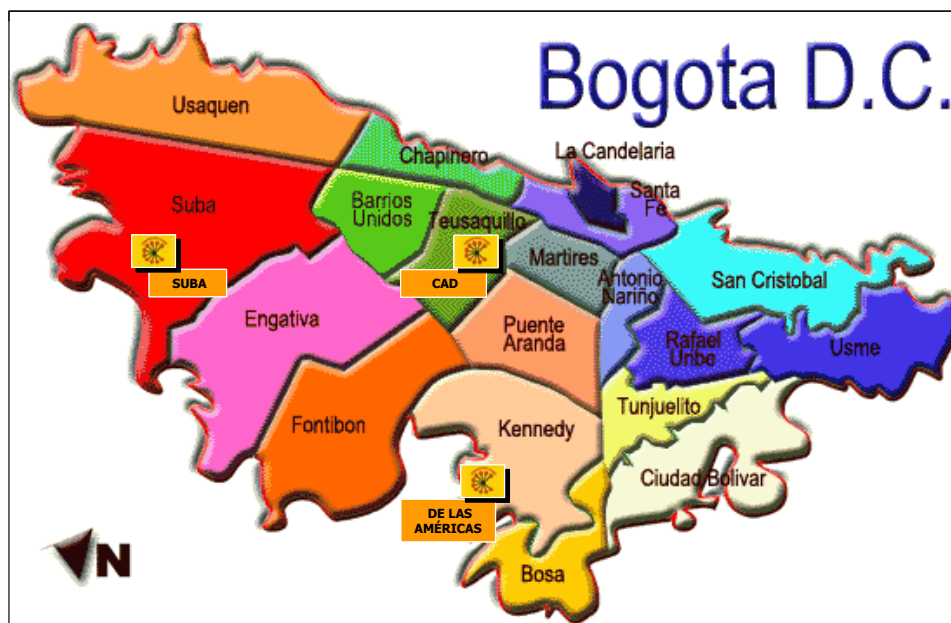
**Gráfico I-1. Distribución Anual de la Demanda en SuperCADE**  
**Centro Administrativo Distrital**  
**Principales Servicios (Miles) 2005**



- 1.15 Además de lo anterior, en los días de vencimientos los tiempos de espera pueden llegar hasta seis horas en las 4 entidades que reciben mayor afluencia de público, es decir más del 70% de las solicitudes. A los costos de espera, se suman los incurridos en el traslado a los centros de atención (tiempo y pasaje), los cuales podrían ser reducidos mediante la desconcentración de la capacidad de atención.
- 1.16 **La oferta de servicios es limitada.** La Red CADE en general y los SuperCADEs en particular requieren diversificar aún más su oferta de servicios ya que actualmente no cuentan con algunos de alta demanda ciudadana tales como: Instituto de Seguro Social (salud, pensión y riesgos profesionales), servicios sociales relacionados con subsidios, acceso y legalización de la vivienda, servicios relacionados con el apoyo empresarial (Unidad Local de Desarrollo Empresarial) y la oferta de empleos entre otros.
- 1.17 **Los SuperCADEs se encuentran concentrados geográficamente.** Actualmente se cuenta con dos SuperCADEs y uno en construcción, cuyas localizaciones cubren áreas muy limitadas de la ciudad en términos geográficos (ver Mapa I-1). Esto se traduce en desplazamientos promedios de 40 minutos para las personas

que deben realizar trámites, pero que llegan a alcanzar hasta 90 o 100 minutos<sup>5</sup>, en función de la distancia y la hora del día. Si a ello sumamos el costo del transporte y el tiempo de permanencia en los Centros tendremos un importante impacto negativo sobre la economía de muchas familias.

**Mapa I-1. Localización de los SuperCADEs Existentes**



- 1.18 **Los CADEs necesitan mejorar su infraestructura.** Además de los problemas relacionados con la atención adecuada de la demanda, y la diversificación y desconcentración de la oferta que afectan a los SuperCADEs, los actuales CADEs requieren ser mejorados dado que el estado actual de sus instalaciones impide un adecuado servicio al ciudadano. Las principales falencias de estos locales<sup>6</sup> se encuentran relacionadas con la antigüedad de los edificios (más de 12 años); la necesidad de adecuar los puntos de espera y atención; mejorar el acceso para población discapacitada; y la señalización interna.

## **2. Penetración y eficiencia de los canales alternativos (virtuales, telefónico y ferias)**

- 1.19 **Baja utilización de los canales virtuales.** En un reciente diagnóstico realizado por la Alcaldía se demostró que la utilización de canales alternativos, tales como los virtuales, es muy baja en proporción a los presenciales. Esto ha contribuido al gran aumento de la afluencia ciudadana a los centros de servicio.

<sup>5</sup> Encuesta BID- AM, febrero 2006. El 15% de los encuestados declaró que tarda entre hora y hora y media para llegar al SuperCADE.

<sup>6</sup> Entre ellos se encuentran los CADEs de La Gaitana, La Victoria, Muzu, Plaza de las Américas, Santa Helenita, Santa Lucia, Servita, Suba, Tunal y Yomasa.

- 1.20 La baja utilización responde a una serie de limitaciones ajenas a la Alcaldía entre las que se encuentran el grado de penetración de Internet (8.4% para Colombia y 11.2% para Bogotá), la cultura del papel, y la falta de legalización de la firma electrónica. Sin embargo, hay otras limitaciones que son factibles de mejoras.
- 1.21 En efecto, el Portal Bogotá cuenta con información no transaccional aceptable<sup>7</sup>, pero la información dinámica y trámites transaccionales (total o parcialmente) tienen un menor desarrollo relativo y un amplio potencial de mejora. La posibilidad de mejorar la información transaccional para una atención al ciudadano más eficaz, no solo está vinculada con el pago de impuestos o servicios sino que existe otra serie de operaciones tales como, acceso a servicios médicos, procesos de control en la salud pública, manejo de cupos escolares, información de competitividad asociada al espacio y a las actividades económicas que es posible mejorar. Asimismo, la red física de centros de atención, telecentros y consulta telefónica está soportada en el Portal de Bogotá y consecuentemente las acciones que se lleven adelante para mejorar la información/trámites del sitio Web, repercutirán positivamente sobre el resto de la red.
- 1.22 **Baja eficiencia de la línea Bogotá 195.** A pesar de su amplio portafolio, el 86% de los llamados recibidos por la línea se concentran en trámites de cuatro entidades y solo para algunos servicios tales como agendamiento de citas para obtener la cédula de ciudadanía, consulta del puntaje de Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN), cupos escolares y subsidios condicionados, selección de administradoras en riesgos profesionales (régimen contributivo y subsidiado), e impuestos distritales. Esta excesiva concentración se debe en gran parte al relativo desconocimiento del universo de servicios ofrecido por la línea.
- 1.23 Por otra parte, el nivel de servicio no es el más adecuado, pues aunque el considerado ideal es 80–20 (es decir, que el 80% de las llamadas se contesten antes de 20 segundos), la relación actual es de 5–20. Sin embargo, el canal sigue creciendo a un ritmo acelerado: desde su creación en 2001 la cantidad de llamadas atendidas ha crecido de 188 mil llamados en 2002 a más de 2 millones en 2005. Al igual que para el resto de la red física y virtual, hay picos entre los meses de noviembre y abril, cuando la demanda por información sobre los servicios ofrecidos por las Secretarías de Hacienda, Educación, Salud, Planeación y Registraduría, presenta una fuerte concentración. Es por eso que se hace necesario conformar un sistema de atención más flexible que se adapte a las variaciones previsibles de la demanda y no genere sub o sobreofertas, con los correspondientes impactos sobre los costos, permitiendo un fácil acceso a la Línea 195 durante los períodos de alta demanda.
- 1.24 **Poca institucionalidad de las Ferias.** Otro canal creado por la Alcaldía para expandir el acceso a los servicios ha sido el proyecto de “Ferias de Servicios al Ciudadano”. El producto consiste en que los servicios ofrecidos por distintas

---

<sup>7</sup> Hay información de más de 800 trámites en línea.

entidades se trasladan a zonas de la ciudad de alta afluencia ciudadana dos veces por mes. Estas ferias duran tres días y para su ejecución se utilizan unidades móviles y/o módulos de varias entidades. Durante 2005, se realizaron 18 Ferias en las que se atendieron más de 500 mil solicitudes, la mayor parte de las mismas relacionadas con: información sobre la malla vial de las localidades; liquidación de impuestos distritales; certificaciones catastrales para cambios de dirección; actualización de datos en los servicios públicos; afiliaciones al SISBEN; solicitudes de acueducto; jornadas pedagógicas, lúdicas y culturales; e información y orientación en temas sociales.

- 1.25 Si bien las Ferias han permitido ampliar la cobertura de servicios y bajar la presión a los puntos de atención presencial, se requiere de un gran esfuerzo logístico y administrativo y por ello de una mayor institucionalidad de forma tal que su continuidad no dependa de la voluntad de los funcionarios de cada entidad presente en las mismas. El objetivo de estas Ferias es permanecer hasta tanto se equilibre la demanda de la Red presencial, a través de la apertura de los nuevos SuperCADEs y el fortalecimiento de los CADEs, ya que todos los servicios que se ofrecen en las mismas también están presentes en los centros fijos.

### 3. Calidad de la gestión de los servicios

- 1.26 **Falta de un sistema de gestión integrado.** La Red CADE cuenta hoy con dos sistemas que le permiten registrar, administrar y evaluar la cantidad de ciudadanos atendidos en los diferentes canales. Estos sistemas son el **Sistema de Asignación de Turnos** que cuenta con variables adicionales como tiempos de espera y atención, abandonos, servicios disponibles, entre otros, y el **Sistema de Unificación de Canales** que permite, por un lado que los puntos que hoy no cuentan con sistema de asignación de turno registren sus estadísticas de atención en tiempo real y, por otro que se consoliden las diferentes fuentes de información en un solo sistema. Sin embargo, las estadísticas que generan no posibilitan medir la calidad y oportunidad del servicio prestado, ni su correspondiente proyección y dimensionamiento.
- 1.27 Además, la responsabilidad de la DDSC no es solamente la de evaluar y proyectar el servicio de la Red CADE. La Dirección debe también evaluar la totalidad de los puntos de las entidades prestadoras de servicios al ciudadano en Bogotá, pero carece de un sistema o aplicativo integral que le permita monitorear en tiempo real la gestión del servicio, y realizar un gerenciamiento por resultados. Para ello requiere de la construcción conjunta, con las entidades directamente responsables del servicio, de estándares e indicadores, que evalúen no solo variables de cantidad y tiempo, sino también el comportamiento de sus costos, el grado de satisfacción de los usuarios así como realizar ajustes al funcionamiento de la Red.
- 1.28 Sumado a lo anterior hay que considerar que esta Dirección ha tenido, en los últimos años, una fuerte carga de trabajo derivada de la ampliación de los canales de atención, las adecuaciones, mejoras y construcción de nuevos puntos, y la incorporación de nuevos servicios y entidades a la Red. Este proceso no ha sido

acompañado de la introducción de nuevas metodologías e instrumentos de trabajo, ni de la capacitación requerida, de forma a lograr una mayor eficiencia y eficacia de los funcionarios de la Dirección, manteniendo su actual planta de personal.

- 1.29 La estructura organizacional de la DDSC esta conformada por dos Subdirecciones (operativa y de calidad) en donde trabajan 180 personas. De este total, 145 atienden los servicios administrativos y funcionales de la Subdirección Operativa, incluyendo su presencia en los CADEs y SuperCADEs, y 15 colaboran con la Subdirección de Calidad con responsabilidades sobre el seguimiento, control y mejoramiento continuo del servicio. Finalmente, los 20 restantes apoyan a la Dirección en procesos de contratación y en la ejecución de nuevos programas.
- 1.30 Considerando el acelerado crecimiento de la demanda de servicios y la ampliación de canales, las obligaciones y responsabilidades que hoy la Dirección tiene obligan a realizar un redimensionamiento de las cargas de trabajo, establecer controles de medición oportuna y proyectar las necesidades operativas y funcionales para los próximos años, garantizando así la sostenibilidad institucional del modelo de servicio.
- 1.31 La DDSC presenta también falencias en algunos de sus sistemas administrativos, como los de contabilidad. Actualmente la información financiera se procesa manualmente y de manera no sistemática, a la vez que existen ciertas partidas de gastos que se registran en instancias de gobierno diferentes (de acuerdo a quien los incurre). De esta manera, resulta muy costoso en términos de tiempo generar información confiable y oportuna de los gastos e ingresos de la Red.
- 1.32 También persisten problemas de planificación y coordinación entre distintas áreas y entidades de la Alcaldía que, una vez resueltos, permitirían un mejor funcionamiento de la infraestructura actual de la red, tales como: i) falta de planeación por parte de algunas entidades al dimensionar la demanda y limitar su oferta institucional con pocos módulos y servidores; ii) insuficiente consideración a la mayor afluencia resultante de la concentración de vencimientos en fechas similares o muy próximas; iii) congestionamiento provocado por hábitos ciudadanos, muchas veces asociados a la disponibilidad de tiempo, o a la tendencia a realizar las gestiones en los puntos más conocidos (SuperCADEs) y en las primeras horas del día; y iv) bajos niveles de divulgación de los diferentes canales y de los servicios disponibles en los mismos.
- 1.33 **El nivel de calificación de los agentes requiere mejoras.** Al frente del SDSC se desempeñan más de 2.100 servidores o funcionarios que requieren mejorar sus conocimientos y habilidades relacionadas con la atención y orientación al usuario. Debido a la rotación de personal, las entidades muchas veces sustituyen el empleado saliente por uno nuevo que, en algunos casos, carece de las calificaciones adecuadas para el puesto y no tuvo la oportunidad de recibir la inducción y capacitación directa de la entidad, ni mucho menos la correspondiente al punto o canal de servicio en el cual se va desempeñar (esta última es de responsabilidad directa de la DDSC). A esto se suma la introducción de nuevas

tecnologías que requieren ser asimiladas. Frente a ello la DDSC no ha podido aún generar un sistema de evaluaciones periódicas que produzca información para formular políticas y nutrir los programas de capacitación y actualización de los servidores de la Red, y que garanticen los estándares de calidad y oportunidad de los servicios ofrecidos.

**1.34 Los sistemas de información y red informática requieren ser modernizados.**

La Línea 195 está soportada en una plataforma tecnológica Web en hosting, servicio suministrado por un tercero, que para el caso actual es la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. Allí reposan los diferentes aplicativos o sistemas que estructuran el Portal Bogota, tales como: Guía de Trámites y Servicios, Sistema de Quejas y Soluciones, Página Web de Contratación a la Vista, entre otros. Algunas de las aplicaciones o sistemas presentan deficiencias referentes a tiempos de respuesta que afectan la calidad y oportunidad de la información, ya sea por canal, lenguajes de desarrollo, plataformas de apoyo (hardware) o estructuración del software. Los canales y formas de accesos del personal que opera y alimenta la plataforma deben ser mejorados permitiendo la actualización oportuna de la información, el registro de notas, la creación de links para acceder a temas relacionados, y el manejo estadístico de actualizaciones y consultas. El tema de modernidad y evolución de la tecnología es muy importante para este canal, dado que el portal debe ser dinámico, creativo e innovador.

**1.35 No se cuenta con un Plan Maestro como instrumento de planificación territorial de mediano plazo.**

Se podría afirmar que las soluciones que está implementando la Alcaldía para llevar adelante un programa eficiente de atención al ciudadano han resultado efectivas. Sin embargo, las acciones de inversión que se tomen en este campo deberán estar coordinadas con los lineamientos que se establecen en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá<sup>8</sup>. En efecto, allí se establece la necesidad de generar Planes Maestros como “instrumentos de planificación fundamental en el marco de la estrategia de ordenamiento de la ciudad región; permiten definir las necesidades de generación del suelo urbanizado de acuerdo con las previsiones de crecimiento poblacional y de localización de la actividad económica, para programar los proyectos de inversión sectorial en el corto, mediano y largo plazo” (15 años).

**1.36 Para desarrollar esta norma, la actual administración debe diseñar e implementar un Plan Maestro de Sedes Administrativas<sup>9</sup> de mediano plazo, que permita definir las políticas para la ubicación de las mismas y de los puntos de servicio al ciudadano, para las próximas administraciones. Este proceso ya se ha iniciado con actividades tales como un primer levantamiento del inventario de las sedes del**

---

<sup>8</sup> El Plan de Ordenamiento Territorial es la carta de navegación de mediano plazo en la que se establecen las directrices y mecanismos necesarios para lograr un aprovechamiento territorial equilibrado, equitativo y eficiente. Es el principal instrumento de planeación que emana de la Ley 388 de 1997, de Desarrollo Urbano.

<sup>9</sup> Incluye los edificios de propiedad, en arriendo o comodato, que son utilizados por la Alcaldía Mayor para el desarrollo de actividades administrativas y para la atención a los ciudadanos.

Distrito, un diagnóstico de su estado actual, y la formulación de lineamientos de intervención en espacio público y arquitectónico, e imagen corporativa.

#### **D. Estrategia de la Alcaldía en el sector**

- 1.37 La Alcaldía Mayor de Bogotá viene desarrollando desde 1991 una política de mejora en la prestación de sus servicios y en la atención al ciudadano basada en la conformación de centros especializados (CADEs) que, a su inicio, se dedicaban exclusivamente a la cobranza de agua, luz y teléfono. A partir del 2001, con el apoyo de un programa con el Banco<sup>10</sup>, dicha política se expandió hacia la conformación de una Red que pretendía atender de una manera eficiente y eficaz a un conjunto más amplio de demandas ciudadanas. Se comenzó con la modernización de los CADEs ya existentes, y se siguió con la puesta en marcha del primer SuperCADE y una serie de RapiCADEs y TurisCADEs, distribuidos en puntos estratégicos de la ciudad, logrando de esta manera su transformación en punto de referencia de “buen servicio” por parte de los bogotanos.
- 1.38 Lo anterior condujo a la actual administración a dar seguimiento y fortalecer aún más el modelo de la Red CADE, enmarcándolo en dos de las principales premisas establecidas dentro del Plan de Desarrollo 2004-2008: “(i) la acción pública se orientará a la intervención social articulada e integral para atender en forma simultánea las carencias de los grupos humanos y las necesidades de las comunidades con perspectivas de género, ciclo vital, situación socio-económica y habitabilidad del territorio, y (ii) se dará atención prioritaria a grupos de población en situación de mayor pobreza y vulnerabilidad y especial atención a la población con discapacidad.”
- 1.39 Las estrategias de la Alcaldía para lograr lo anterior fueron dos: i) generar una institucionalidad específica (creación de la DDSC en 2003) que permitiera cubrir la ampliación y modernización de la Red y de la oferta virtual; y ii) desconcentrar geográficamente los centros de atención, con la apertura de 5 nuevos SuperCADEs, priorizando su ubicación en localidades más carentes de la ciudad. Para ello, buscó el apoyo del Banco de forma a garantizar la asistencia técnica y el flujo de recursos necesarios. En este sentido, este programa fue dimensionado de forma a cubrir integralmente todas las actividades, acordadas por el equipo de proyecto y el de la Alcaldía, dirigidas a mejorar la prestación de servicios en los próximos años.

#### **E. Estrategia del Banco con el país y el sector**

- 1.40 La Estrategia de País (GN-2667-1) fue aprobada en septiembre de 2003 y considera tres áreas prioritarias: i) sentar las bases para reactivar y dinamizar la economía; ii) promover el desarrollo social y asegurar protección de los más vulnerables; y iii) mejorar la gobernabilidad del país y apoyar el proceso de modernización del estado. Esta operación contribuirá a los objetivos señalados en: el numeral iii, ya

---

<sup>10</sup> Programa de Fortalecimiento Institucional del Distrito de Bogotá (1385/OC-CO).



que, al aumentar la eficiencia en la entrega de servicios públicos y mejorar su calidad y cobertura se apoyará a la modernización del estado; y el numeral ii, dado el fuerte énfasis de los nuevos puntos de servicio en zonas pobres de la ciudad.

- 1.41 La Estrategia del Banco para la Modernización del Estado (OP-1004) identifica a la gestión pública como uno de sus campos fundamentales de acción, en particular la gestión de los servicios. En concordancia, el presente programa enfoca su atención en áreas que han sido identificadas para guiar la actividad del Banco, tales como: i) la creación de oficinas unificadas (ventanillas únicas) para la prestación de servicios; ii) el desarrollo de instrumentos de coordinación intergubernamental para promover las economías de escala en la prestación de servicios; y iii) el desarrollo de la capacidad de los gobiernos subnacionales para la prestación eficaz y eficiente de los servicios públicos. La presente operación atiende a todos estos aspectos de la estrategia.

#### **F. Lecciones aprendidas**

- 1.42 El Banco ha apoyado la implementación de algunas actividades de mejoramiento del Sistema Distrital de Servicios al Ciudadano a través de una operación de fortalecimiento institucional del Distrito Capital de Bogotá (1385/OC-CO). La presente operación se diseñó tomando en cuenta las lecciones aprendidas a partir de ese proyecto. Entre éstas destacan: i) la importancia de desarrollar canales de atención presenciales y no presenciales para hacer frente al aumento de la demanda; ii) la necesidad de acercar entidades, durante el proceso de diseño de los centros de atención, de forma que se incluya el mayor número posible de servicios relevantes al ciudadano; y iii) la importancia de mantener sistemas de seguimiento confiables para ayudar la introducción de mejoras, la planificación y la determinación de necesidades futuras.

#### **G. Estrategia del programa**

- 1.43 La administración de la Alcaldía durante el período 2001-2003 adelantó un programa de fortalecimiento de los CADEs cuyo éxito es el punto de partida de esta operación. Sin embargo, dadas las deficiencias que se empiezan a notar, relacionadas con poder mantener la calidad de los servicios ofrecidos ante incrementos de la demanda, este programa propone una estrategia basada en cuatro grandes lineamientos: i) apoyar la estrategia de la Alcaldía de ampliar, en lo inmediato, la cobertura geográfica de los servicios presenciales, con la construcción y dotación de nuevos SuperCADEs; ii) incorporar nuevos servicios específicos, correspondientes a necesidades identificadas como más urgentes por la población, particularmente en estratos bajos, dentro de los que se pueden mencionar los referentes al Instituto de Seguro Social en temas relacionados con salud, pensión y riesgos profesionales; el acceso a subsidios de vivienda y a la legalización de barrios; así como la creación de la Unidad Local de Desarrollo Empresarial, entre otros; iii) fortalecer y ampliar los servicios virtuales y telefónicos ofrecidos por las entidades distritales; y iv) mejorar los instrumentos

de gestión, control y seguimiento; y garantizar un crecimiento ordenado de mediano y largo plazo, compatible con el ordenamiento territorial de la ciudad.

- 1.44 Dichos lineamientos, asociados a la decisión de la Alcaldía de que todas las actividades de la DDSC, relacionadas con el mejoramiento de la provisión de servicios, deberían estar incluidas en este programa condujeron a su dimensionamiento. En este sentido, dadas las proyecciones de demanda y población y la necesidad de extender la cobertura, para facilitar el acceso a los servicios, se consideró que: contar con siete SuperCADEs distribuidos por toda la ciudad, el resto de la Red modernizada, y la calidad de la gestión mejorada garantizarían, para los próximos años, una prestación eficiente y constante de los servicios, con una atención de excelencia a la ciudadanía.

## II. EL PROGRAMA

### A. Objetivos y descripción

- 2.1 El objetivo general del programa es contribuir a mejorar la satisfacción de los bogotanos, particularmente de los sectores menos favorecidos, con los servicios prestados por la Alcaldía, a través del fortalecimiento del Sistema Distrital de Servicio al Ciudadano.
- 2.2 Específicamente, se propone mejorar la cobertura, calidad, variedad, y eficiencia del Sistema, a través de la dotación y readecuación de infraestructura, aumento y diversificación de la oferta de canales y servicios, y mejoramiento de la calidad de los instrumentos de gestión.

### B. Estructura del programa

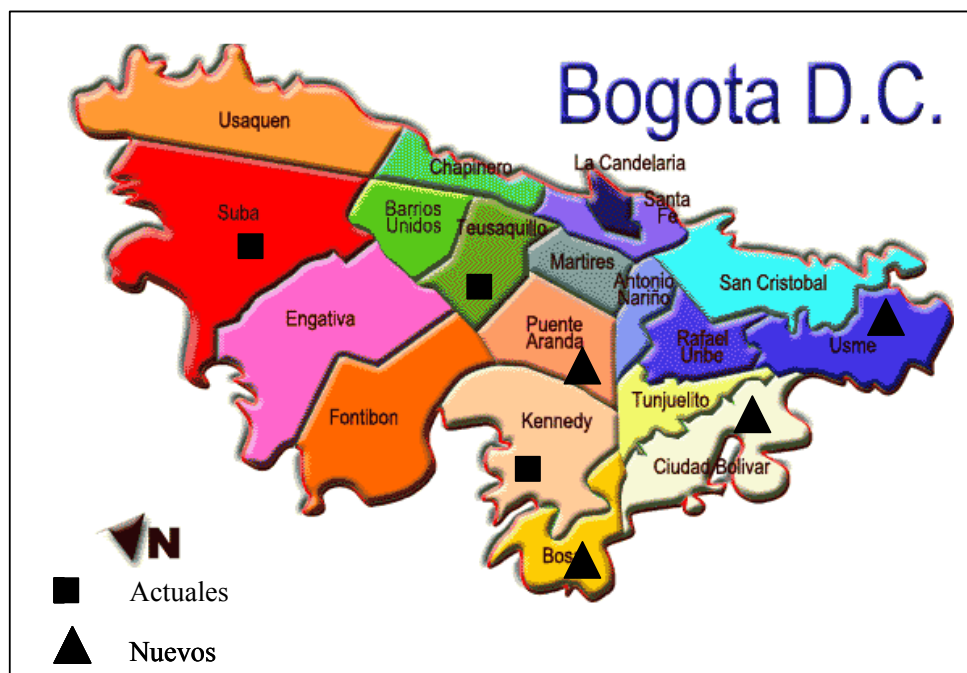
- 2.3 Para alcanzar los objetivos anteriores se ha organizado el programa alrededor de los siguientes tres componentes: i) *ampliación, dotación y readecuación de la infraestructura de servicios*, para desconcentrar y descongestionar su prestación; ii) *mejoramiento y diversificación del acceso a los servicios*, para racionalizar la utilización de los canales presenciales, y promover el uso de los virtuales y telefónicos; y iii) *mejoramiento de la gestión de los servicios*, para aumentar la calidad de la gestión del sistema y ordenar su expansión.

#### **Componente 1: Ampliación, dotación y readecuación de la infraestructura de servicios (US\$ 7.9 millones)**

- 2.4 El objetivo fundamental de este componente es desconcentrar y descongestionar la prestación de los servicios de mayor afluencia ciudadana, y lograr, en el corto plazo, un mayor equilibrio entre su oferta y demanda, mediante el crecimiento y mejoramiento de la infraestructura física que soporta el servicio presencial de la Red CADE. Para ello, el componente atenderá las siguientes actividades:

- 2.5 **Localización de cuatro (4) nuevos puntos de servicio al ciudadano** mediante la adquisición, aprovechamiento de inmuebles distritales o concertación de donaciones de lotes que por su normatividad permitan la construcción de equipamientos para el servicio al ciudadano. Está previsto que, con recursos de la contrapartida se adquiera uno de los lotes (Ciudad Bolívar), en el cual se construirá un centro de servicios. Dichos puntos cubrirán gran parte de la ciudad, como se puede observar en el siguiente mapa, y fueron ubicados estratégicamente en centralidades, facilitando la movilidad de los ciudadanos, principalmente de las localidades más pobres y vulnerables.

**Mapa II-1. Localización de los SuperCADEs Actuales y Nuevos**



- 2.6 **Diseño, construcción y puesta en marcha de cuatro nuevos Centros Integrales de Servicio (SuperCADEs)** que permitan mejorar el equilibrio entre la oferta y la demanda del servicio, desconcentrar geográficamente la oferta, reducir los tiempos de espera y garantizar la oportunidad y calidad en la atención brindada a los ciudadanos. Para ello, se implementará la imagen corporativa definida por la Administración Distrital para los puntos de servicio al ciudadano; se dotarán los inmuebles con mobiliario, equipos y accesorios que cumplan con las especificaciones previamente definidas en el Manual de Imagen Corporativa; y se suministrarán los medios de supervisión, monitoreo y control integral de la instalación física, de los activos propios y de terceros, así como del acceso y control de los servidores y ciudadanos.
- 2.7 Los principios básicos que regirán la construcción de estos nuevos centros se relacionan con el uso de elementos de construcción de alta durabilidad y fácil mantenimiento, y diseños arquitectónicos con estructuras modulares flexibles, que permitan su ampliación en temporadas de alta demanda así como aplicar el

concepto de “edificios inteligentes” para la dotación de la infraestructura técnica, tecnológica y de comunicaciones. Con recursos del programa se financiará el diseño, la construcción, la dotación y la supervisión de estos cuatro nuevos SuperCADEs. Cabe resaltar que la DDSC ya cuenta con los diseños arquitectónicos-modelo para los SuperCADEs que serán ajustados en función de las características de los terrenos.

- 2.8 **Readecuación de diez (10) CADEs.** Tiene por objeto, entre otros, modernizar los puntos de espera y atención; renovar el cableado estructurado de voz, de datos y eléctrico; mejorar el acceso para población con discapacidad; e implantar la imagen corporativa definida por el Distrito, logrando así una única identidad que le facilite al ciudadano su reconocimiento y ubicación. Estas actividades requieren la realización de obras civiles y adecuaciones técnicas y tecnológicas en los puntos de atención. Con recursos del programa se financiará los diseños para las readecuaciones, las obras correspondientes y su supervisión.
- 2.9 Como complemento se implementará en todos los CADEs y SuperCADEs la señalética para las edificaciones Distritales, mediante la elaboración e instalación de la señalización externa e interna, homologando el servicio y contribuyendo a la imagen corporativa de la Administración Distrital. De igual forma, se gestionará la adopción de esta señalética en todas las sedes y puntos de servicio de las entidades distritales que no se encuentran en la Red.

**Componente 2: Mejoramiento y diversificación del acceso a los servicios (US\$ 2.4 millones)**

- 2.10 Este componente busca racionalizar la utilización de los canales presenciales y promover la del virtual y del telefónico, con el fin de descongestionar la Red y diversificar los contactos del ciudadano con las entidades públicas y privadas que la integran. Para ello se atenderán las siguientes actividades.
- 2.11 **Fortalecimiento y diversificación de la oferta de servicios por canales virtual y telefónico.** Se adecuará el diseño técnico del Portal de Bogotá y se revisará su contenido en cuanto a la redacción, edición y publicación de informaciones de importancia al ciudadano con respecto a los servicios y trámites disponibles en línea. En el proceso de mejoramiento del portal, se aumentará la cantidad de trámites y se facilitará el acceso y, para ello, se contratarán servicios de consultoría, y se adquirirán sistemas, programas y equipos que permitan llevar a cabo el siguiente conjunto de actividades:
- a. Apoyo en la prestación de servicios de información y de gestión de las entidades del Distrito que no cuenten con los recursos suficientes para realizar proyectos Web. Para ello el programa financiará: i) la apertura de espacios en el Portal de Bogotá, para que las entidades con grandes restricciones presupuestales puedan dar a conocer su información, gestión y servicios en línea; ii) el montaje de una sección dentro de la estructura del Portal que permita a estas entidades tener garantizado el mantenimiento

técnico, el hospedaje y la integración con [www.bogota.gov.co](http://www.bogota.gov.co); y iii) la creación, para estas nuevas secciones, de un espacio propio en el administrador de contenidos del Portal, de forma que sean las mismas entidades quienes mantengan, actualicen y editen su información. Será la Comisión Distrital de Sistemas el ente responsable de definir los criterios que se utilizarán para determinar el nivel de apoyo a brindar a los entes distritales, en consideración a que dentro de sus objetivos principales esta el uso productivo de los software y aplicaciones del distrito.

En consideración a que un gran número de ciudadanos en la Red Presencial accede a obtener duplicado de los servicios públicos domiciliarios y a realizar sus pagos, se trabajará conjuntamente con estas entidades y los organismos de control y vigilancia, con miras a aprobar y autorizar el pago ya sea electrónicamente o mediante la impresión “in house” de los mismos y su correspondiente pago en los puntos de recaudo de la ciudad; también se trabajará en la actualización de los datos del ciudadano vía Web. Otros de los servicios a fortalecer son los relacionados con la generación de documentos y formularios oficiales que, aunque hoy cuentan con una participación en el portal, esta es mínima frente al total de documentos emitidos o exigidos por los entes Distritales.

Suministrar a las entidades que cuentan con sitios Web -o que los estén construyendo- una herramienta única de edición de contenidos, mediante tecnologías de código abierto y contribuciones. Se espera que esto disminuya costos en la implementación y mantenimiento de sitios Web, al poner al alcance de todas las entidades utilidades específicas desarrolladas a su medida y modelos estándar de trabajo que les permitan compartir sus contenidos y configurarse en un único gran Web Distrital.

- b. Generación de contenido propio (video, música, fotografía o animación), para lo cual se contratarán productos de contenido especializado, incluyendo nuevas secciones que involucren inversión en infraestructura (nuevos desarrollos o herramientas de acceso a cada tipología, cámaras Web, etc.); y fomentar el establecimiento de convenios con diferentes tipos de entidades para crear espacio que permitan intercambiar experiencias con otros proyectos similares en el exterior.
- c. Dotación de la ciudad de al menos un punto virtual de servicio al ciudadano (CADE Virtual) por cada localidad (20), que permita acceder a la información y los servicios en forma remota. Para ello se financiará: la elaboración de un estudio de localización de los puntos en equipamientos distritales; la promoción de mecanismos alternativos para acceder a esta red virtual; el diseño e implantación de la estructura física, técnica, tecnológica y de conectividad, que permita una mayor integración entre estos puntos y las bases de datos de las entidades responsables del servicio; así como los sistemas de administración, evaluación y seguimiento del servicio prestado en este canal.

- 2.12 **Mejoramiento del servicio de atención en ferias.** Tiene como propósito la promoción, la institucionalización y la coordinación logística de las Ferias de Servicio al Ciudadano, así como el apoyo operativo para el monitoreo de las mismas. Para ello el programa financiará acciones que permitan una mayor integración entre los puntos de servicio y las bases de datos de las entidades allí presentes. Asimismo se aportarán recursos que permitan planificar, comunicar y divulgar de manera más eficiente el cronograma de ferias de servicios. Al final del Programa y una vez que se encuentren los siete SuperCADEs en funcionamiento, se evaluará la necesidad de mantener este canal alternativo, dado los esfuerzos logísticos y costos financieros que implican y que todos sus servicios se ofrecen en la Red fija. Otra posibilidad sería la de reducir su frecuencia concentrándose exclusivamente en los meses “pico”.
- 2.13 **Campañas de orientación y evaluación ciudadana de los servicios prestados** dirigidas a generar confianza en la utilización de los canales virtuales y telefónicos, a estimular la utilización de los canales presenciales en horas y días menos congestionados, y a mejorar permanentemente los estándares de calidad del servicio. Para ello se desarrollarán encuestas a los usuarios sobre el servicio prestado en los diferentes canales que, una vez analizadas, servirán para guiar los ajustes pertinentes. Al menos una de las encuestas tratará de identificar las deficiencias de imagen corporativa de la red, las prácticas del ciudadano en acceder a los servicios y las dificultades o resistencias para utilizar los canales no presenciales. La información recolectada servirá para adaptar la imagen e implementar campañas de divulgación y orientación a los usuarios, referentes a estos canales, los servicios que prestan y las mejores maneras de utilizarlos, así como los presenciales. Dicha información también será de utilidad para nutrir al sistema de gestión de los servicios y para que los ciudadanos puedan seleccionar la opción más adecuada a sus necesidades. Para ello el programa financiará el diseño e implantación de las encuestas, así como las campañas derivadas de las mismas.

**Componente 3: Mejoramiento de la gestión de los servicios (US\$ 3.2 millones)**

- 2.14 Este componente contempla actividades que buscan fortalecer las capacidades gerenciales de la DDSC dirigidas a garantizar una mejor calidad de la gestión de los servicios ofrecidos. Estas actividades incluyen: i) sistema de gestión de los servicios y de administración; ii) cualificación de servidores en la atención, orientación y divulgación de servicios al ciudadano; iii) tecnologías y sistemas de información; y iv) elaboración del Plan Maestro de Sedes Administrativas.
- 2.15 **Sistema de gestión de los servicios.** Como se observó en el diagnóstico, uno de los principales problemas que enfrenta la Dirección es la disponibilidad de información sistematizada, oportuna y confiable para tomar decisiones. El incremento de la red de servicios, conjuntamente con la ampliación de sus funciones como ente rector de la calidad de todos los servicios al ciudadano, determina la urgencia de contar con instrumentos y sistemas de información que

permitan anticipar los cambios en el volumen y composición de la demanda así como diseñar políticas y programas consistente con ello. El programa aportará recursos para el diseño e implementación de un sistema de gestión que permita al menos: i) conocer y evaluar el financiamiento y costos de inversión/recurrentes para la operación de cada uno de los centros de la Red; ii) conocer y evaluar la calidad de la gestión de los servicios del SDSC, en base a estándares previamente establecidos<sup>11</sup>, y la satisfacción del ciudadano; y iii) proyectar la demanda de servicios así como su financiamiento y costos asociados, en los diferentes canales y localidades de la ciudad.

- 2.16 Asimismo, el programa aportará recursos para el desarrollo e implantación de sistemas de administración, particularmente contables y financieros, y para la capacitación del personal en su utilización.
- 2.17 Finalmente, con relación al desarrollo de nuevos proyectos, la DDSC requiere de asistencia técnica relacionada con la formulación de términos de referencia y especificaciones técnicas para la contratación o adquisición de bienes, servicios o sistemas. Para ello, el programa contratará especialistas que apoyen y capaciten a funcionarios de la Dirección en estas áreas y fortalezcan su capacidad de: desarrollo, administración, seguimiento e interventoría para la formulación de proyectos arquitectónicos, considerando el diseño, la ejecución de las obras civiles, y la puesta en marcha de los servicios; consolidación de la presencia institucional; y el mejoramiento continuo de los trámites y servicios tanto internos como externos.
- 2.18 **Cualificación de servidores en la atención, orientación y divulgación de servicios al ciudadano.** Tiene como propósito ofrecer un servicio de calidad superior y lograr una fluida relación entre la ciudadanía y la Administración Distrital. Para ello el programa financiará el diseño e implementación de programas de capacitación que permitan: i) desarrollar habilidades y mejorar los resultados, mediante la administración del tiempo en la entrega de productos y servicios; ii) promover un adecuado trabajo en equipo y la posibilidad de intercambiar tareas; iii) reconocer las condiciones económicas, culturales y étnicas de los individuos que acceden al servicio, con el fin de dar un trato personalizado más adecuado; iv) construir una filosofía común de servir al ciudadano, mediante la aplicación de una comunicación efectiva, basándose en valores compartidos y con responsabilidad mutua; v) establecer y monitorear la aplicación de estándares de calidad de atención; y vi) fortalecer el desarrollo personal con el propósito de estructurar valores y visiones, y optimizar el rendimiento y el bienestar del servidor.
- 2.19 **Tecnologías y sistemas de información.** Esta actividad busca dotar los diferentes puntos y canales de servicio al ciudadano de la Red CADE con los bienes y sistemas de información de uso colectivo que permitan una adecuada administración del respectivo Centro, tales como: redes de voz y datos; comunicaciones interna y externa; programas de gerencia y consolidación

---

<sup>11</sup> Para ello se dará preferencia a soluciones disponibles en el mercado y solo como excepción se recurrirá al desarrollo de software a la medida.

estadística de datos que dimensionen el servicio de la Red en forma integral y por punto; y demás equipos y elementos requeridos para mejorar la infraestructura tecnológica de la DDSC para la gestión del Sistema Distrital de Servicio al Ciudadano. Cabe aclarar que el programa no asigna recursos para el financiamiento de equipos para las entidades que participan en la Red, que serán adquiridos con sus propios medios.

- 2.20 **Plan Maestro de Sedes Administrativas.** Con recursos del programa se financiará la elaboración de este plan, el cual será la base de la programación de inversión sectorial en el mediano y largo plazo. Se espera que la realización de este Plan permita, a las futuras administraciones del Distrito, prever las necesidades de atención ciudadana que se enfrentarán con posterioridad a la culminación de esta operación. El Plan tendrá un alcance de 15 años, a partir de 2008, cubrirá a toda la zona metropolitana de la ciudad, y deberá definir la política general de expansión de sedes y la racionalidad de la misma, en términos de: proyecciones de la demanda de servicios para las diferentes localidades; requerimientos de suelo urbano y rural para los nuevos equipamientos; caracterización y tipología de los mismos con base en los estándares de área provistos por las entidades que conforman el sector; escala de los equipamientos<sup>12</sup>; mecanismos de gestión del suelo contenidos en la legislación; e institucionalidad en términos de la coordinación necesaria entre las diferentes entidades del sector público y la oferta privada involucrada en el servicio.

### C. Costo y financiamiento

- 2.21 Considerando que, para resolver las deficiencias identificadas en el Sistema de Servicio al Ciudadano se requiere de inversiones específicas en un determinado plazo, el equipo del Banco y de la Alcaldía, luego de explorar todos los instrumentos de financiación disponibles, acordaron que un préstamo de inversión es el más apropiado para esta operación.
- 2.22 El costo total del programa se ha estimado en US\$15 millones, incluyendo un préstamo del Banco de US\$10 millones de su Capital Ordinario (CO) y aportes de contrapartida por el equivalente a US\$5 millones<sup>13</sup>. La Alcaldía Mayor financiará la contrapartida con recursos provenientes de su presupuesto anual de inversión y funcionamiento. Estos se utilizarán fundamentalmente para el pago de bienes y servicios no tangibles, como consultorías y servicios, mientras que los recursos del préstamo se aplicarán preferentemente en los tangibles, como obras y dotaciones.

---

<sup>12</sup> El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) ha clasificado los equipamientos en cuatro escalas, de acuerdo a su área de influencia así: **Metropolitanos**, sirven a toda la ciudad e incluso a la región; **Urbanos**, sirven a una gran parte de la ciudad; **Zonales**, constituyen la escala intermedia y sirven a una localidad, Unidad de Planeación Zonal (UPZ) o grupo de barrios; y **Vecinales**, sirven al barrio.

<sup>13</sup> Estos montos fueron fijados a partir de la autorización de endeudamiento otorgada por el Concejo de Bogotá a la AM.



**Cuadro II-1. Presupuesto del proyecto (en miles de US\$)**

ITEM	BID		APORTE LOCAL		TOTAL	
	US\$	%	US\$	%	US\$	%
<b>I. Costos Directos</b>	<b>9.113</b>	<b>60.8</b>	<b>4.384</b>	<b>29.2</b>	<b>13.497</b>	<b>90.0</b>
1.1 Ampliación y readecuación de la infraestructura	5.903	39.4	1.961	13.1	7.864	52.5
1.2 Mejoramiento y diversificación del acceso a servicios	1.165	7.8	1.230	8.2	2.395	16.0
1.3 Mejoramiento de la gestión de los servicios	2.045	13.6	1.193	8.0	3.238	21.6
<b>II. Administración</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>503</b>	<b>3.4</b>	<b>503</b>	<b>3.4</b>
2.1 Personal UAP	0	0	377	2.5	377	2.5
2.2 Gastos de funcionamiento UAP	0	0	126	0.8	126	0.8
<b>III. Seguimiento y evaluación</b>	<b>297</b>	<b>2.0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>297</b>	<b>2.0</b>
3.1 Auditorías externas	197	1.3	0	0	197	1.3
3.2 Seguimiento y evaluación	100	0.7	0	0	100	0.7
<b>IV. Imprevistos</b>	<b>590</b>	<b>3.9</b>	<b>113</b>	<b>0.8</b>	<b>703</b>	<b>4.7</b>
<b>TOTAL</b>	<b>10.000</b>	<b>66.7</b>	<b>5.000</b>	<b>33.3</b>	<b>15.000</b>	<b>100</b>

### III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

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

- 3.1 Bogotá Distrito Capital será el prestatario y la República de Colombia el garante de las obligaciones financieras del contrato de préstamo a ser celebrado entre la AM y el Banco. A su vez, el Distrito Capital será el responsable de la contrapartida y de las obligaciones de hacer. El organismo ejecutor será Bogotá Distrito Capital, a través de su Secretaría General (SG) en estrecha coordinación con la Secretaría de Hacienda (SHD).

#### B. Ejecución y administración del proyecto

- 3.2 La responsabilidad técnica de la ejecución de los componentes estará a cargo de los funcionarios de línea de la Secretaría General, particularmente los de la Dirección Distrital de Servicio al Ciudadano (DDSC). La DDSC cuenta con una valiosa experiencia de ejecución de programas, incluyendo responsabilidades específicas en la operación 1385/OC-CO, la cual se ha venido ejecutando satisfactoriamente.
- 3.3 Para apoyar a dichos funcionarios la **Secretaría General** contará con una **Unidad de Apoyo al Programa (UAP)** con las siguientes funciones: i) elaborar los Planes Operativos Anuales (POAs) a partir de la información preparada por la DDSC para su envío a la Secretaría de Hacienda; ii) revisar y apoyar la elaboración de Términos de Referencia (TdR) y preparar pliegos de licitación; iii) efectuar el seguimiento técnico y apoyar la evaluación del cumplimiento de las actividades, objetivos y metas establecidos en los POAs; iv) llevar a cabo los procesos relacionados con adquisiciones de bienes y servicios, y contratación de consultorías; v) supervisar la provisión, uso, mantenimiento y conservación de bienes, equipos y materiales adquiridos por el programa; vi) enviar toda la información necesaria al ordenador de gasto de la SG para que este pueda realizar

los pagos correspondientes; vii) preparar informes semestrales, y otros requeridos por el Banco, para su posterior envío a la SHD; viii) mantener un adecuado sistema de archivo de la documentación de respaldo de los gastos elegibles para verificación por el personal del Banco y los auditores externos; ix) mantener registros separados de las operaciones del programa de manera que permita el manejo contable y financiero de los recursos del financiamiento del Banco y de la contrapartida local; x) preparar las solicitudes de desembolso y documentación respaldatoria para su envío a la SHD, xi) preparar los estados financieros y contables para su revisión por la auditoría y posterior envío a SHD; y xii) establecer controles operacionales y contratar la auditoría externa.

- 3.4 Para ello la UAP contará con un coordinador, responsable del seguimiento del programa y de la consolidación de los POAs, entre otras actividades; un especialista administrativo-financiero y contable; y un especialista para el área de adquisiciones y contrataciones, cuyos TdR ya fueron acordados con el Banco. El coordinador de la UAP dependerá directamente del Secretario General de la Alcaldía, que actuará como Coordinador General del Programa. **La selección del coordinador de la UAP, del especialista administrativo-financiero y del responsable del área de adquisiciones es condición previa al primer desembolso.**

- 3.5 A su vez, la **Secretaría de Hacienda**, a través de la **Unidad Coordinadora de Proyectos (UCP)** que tiene a su interior, se haría responsable frente al Banco de: i) revisar y presentar las solicitudes de desembolso y justificaciones de gastos elegibles; ii) elaborar los informes semestrales sobre el movimiento del fondo rotatorio; iii) revisar los informes financieros y los estados contables; iv) validar la viabilidad presupuestaria y financiera de los POAs; v) garantizar que los recursos de contrapartida estén disponibles oportunamente en cada año de ejecución; vi) mantener cuentas bancarias separadas y específicas para el manejo de los fondos del financiamiento y de la contrapartida local; vii) participar del proceso de selección y acompañar el desarrollo de la auditoría externa del proyecto; y viii) mantener la comunicación necesaria con el Banco para apoyar y fortalecer la ejecución del programa, y actuar como interlocutor de la Alcaldía en aspectos financieros. Además, la UCP ejercerá los controles necesarios para verificar que los recursos del préstamo hayan sido utilizados de acuerdo con los fines para los cuales fueron programados, y que se estén cumpliendo los acuerdos y compromisos establecidos en el contrato de préstamos y reflejados en los diferentes POAs, acompañando en lo pertinente a la UAP.

### **C. Procedimientos operativos**

- 3.6 Para cada año de ejecución la UAP preparará un **Plan Operativo Anual**, que contendrá información sobre el detalle y cronograma de las actividades a realizarse durante el año, estableciendo metas e indicadores, en concordancia con el Marco Lógico. También deberá contener detalle sobre la ejecución del presupuesto, indicando fuentes de financiamiento, términos de referencia de las principales contrataciones y especificaciones de las licitaciones que se llevarán a cabo. Finalmente, a partir del segundo año de ejecución, los POAs también

considerarán una evaluación de la ejecución del POA del año anterior. Estos POAs deberán ser enviados a más tardar el 15 de noviembre a la UCP de la SHD para validar su viabilidad presupuestaria y financiera. La SHD tendrá hasta dos semanas para su análisis y emisión de opinión y posterior envío al Banco. La versión definitiva del POA para el primer año ya fue acordada entre el Banco y la Alcaldía.

#### **D. Adquisición de bienes y servicios y ejecución de obras**

- 3.7 La adquisición de bienes y servicios relacionados y la contratación de servicios de consultoría se llevará adelante de acuerdo con las nuevas políticas y procedimientos del Banco en la materia. Para las adquisiciones de bienes y servicios se utilizará el sistema de Licitación Pública Internacional (LPI), cuando el costo sea mayor al equivalente de US\$250.000. Para la contratación de servicios de consultoría se utilizará el procedimiento de concurso público internacional cuando el monto estimado de la contratación sea igual o superior a US\$350.000. Para el caso de obras físicas, se utilizará LPI cuando el monto sea superior a US\$5.000.000. En todos los casos, las adquisiciones y contrataciones por montos inferiores a los indicados, se regirán por los procedimientos establecidos en la legislación nacional siempre que la misma sea compatible con las políticas del Banco.

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

- 3.8 El plazo para realizar desembolsos ha sido estimado en cuatro años, a partir de la fecha de entrada en vigencia del Contrato de Préstamo. En el siguiente cuadro, se muestra el calendario de desembolsos de los recursos del préstamo y de la contrapartida local, considerando que la columna del Año I está subdividida en gastos que se solicitarán reconocimiento por el Banco y desembolsos.

**Cuadro III-1. Calendario de Desembolsos**  
(En miles de US\$)

<b>Fuente</b>	<b>Año I Reconoc.</b>	<b>Año I Desembolso</b>	<b>Año II</b>	<b>Año III</b>	<b>Año IV</b>	<b>Total</b>
<b>BID</b>	3.000	536	4.700	1.000	764	10.000
<b>Local</b>	1.250	250	2.760	138	602	5.000
<b>Total</b>	<b>4.250</b>	<b>786</b>	<b>7.460</b>	<b>1.138</b>	<b>1.366</b>	<b>15.000</b>
<b>%</b>	<b>28.3</b>	<b>5.3</b>	<b>49.7</b>	<b>7.6</b>	<b>9.1</b>	<b>100</b>

#### **F. Reconocimiento de gastos**

- 3.9 El Distrito ha solicitado al Banco que se reconozca, como contrapartida local o como cargo al financiamiento, gastos realizados en los 18 meses anteriores a la aprobación del préstamo, correspondientes básicamente a la realización de una serie de actividades, enmarcadas en esta operación. El valor estimado de gastos a reconocer sería de aproximadamente US\$ 1.250 millones como contrapartida y de US\$ 3.0 millones como cargo al financiamiento. En el primer caso se cumple integralmente con la legislación nacional, lo cual es aceptable para el Banco. En el

caso de los gastos con cargo al financiamiento, el Banco verificará el cumplimiento de los procedimientos de contratación de acuerdo con la nueva política y, en este caso, recomendará su reconocimiento.

#### **G. Fondo rotatorio y revisión de desembolsos**

- 3.10 **Fondo rotatorio.** Para efectuar desembolsos del programa, se establecerá un fondo rotatorio de un monto de hasta el 10% del financiamiento del Banco. Este porcentaje se justifica dados los montos requeridos para la ejecución de obras de construcción y puesta en marcha de nuevos SuperCADEs.
- 3.11 **Revisión de desembolsos y adquisiciones.** Dada la positiva experiencia de trabajo entre el Banco y la AM en la administración de la operación BID 1385/OC-CO, se consideró adecuado que los procedimientos de contratación y justificación de desembolsos para adquisiciones de obras y servicios y consultorías que se liciten o concursen por debajo de los límites aplicables a las licitaciones públicas internacionales, fueran revisados en forma ex post. Sin embargo, todas aquellas contrataciones que signifiquen renovaciones, extensión prórroga o adición de contratos serán revisadas ex ante por el Banco.

#### **H. Seguimiento y evaluación**

- 3.12 **Informe de seguimiento.** El prestatario presentará semestralmente al Banco, a través de la UCP, un informe sobre los progresos del programa operativo del año en curso, con un detalle apropiado de las acciones llevadas a cabo y los procedimientos utilizados en la aplicación de los recursos del financiamiento. El Banco evaluará el cumplimiento del cronograma y de las metas indicativas establecidas en los respectivos POAs y, en su caso, hará las recomendaciones que considere pertinentes.
- 3.13 **Evaluaciones intermedia y final.** A más tardar cuando se haya puesto en marcha al menos dos nuevos SuperCADEs o en el segundo semestre de 2007, el Banco y el Organismo Ejecutor realizarán una evaluación intermedia. A su vez, cuando el 90% de los recursos del financiamiento se encuentren desembolsados se realizará la evaluación final. En ambos casos, una firma consultora contratada por el Organismo Ejecutor recabará y analizará la información de base del programa, especialmente la relacionada con las metas indicativas de seguimiento del programa establecidas en el Marco Lógico y las acciones previstas en cada POA. También se pondrá énfasis en el grado de satisfacción de los usuarios con los servicios que el programa ha intervenido. Los términos de referencia de la contratación y la selección de la firma requerirán de la no-objeción del Banco. En particular, la evaluación intermedia deberá considerar los resultados y lecciones aprendidas del préstamo 1385/OC-CO, Programa de Fortalecimiento Institucional del Distrito de Bogotá.
- 3.14 **Auditoria externa.** El dictamen de los estados financieros se realizará por una firma de auditores independientes aceptable al Banco, con base en términos de referencia previamente aprobados (Documentos AF-400 y AF-500) que incluirán, entre otros aspectos, visitas y revisiones no anunciadas. En el proceso de selección

y contratación de la firma se utilizarán los procedimientos estándares del Banco para la selección de los servicios de auditoria externa (Documento AF-200). Los estados financieros anuales del programa serán presentados auditados dentro de los 120 días posteriores a la finalización del año fiscal y el de la auditoria final, dentro de los 120 días posteriores al último desembolso. Los costos de auditoria están incluidos en los del programa y serán financiados con recursos del préstamo.

#### **IV. VIABILIDAD Y RIESGOS**

##### **A. Viabilidad institucional**

- 4.1 Una de las principales obligaciones de la Secretaría General es la administración del Sistema Distrital de Servicios al Ciudadano así como la formulación de la política del sector y el establecimiento de estándares e indicadores de todos los servicios que se prestan en la ciudad. En este sentido, la capacidad que ha demostrado dicha Secretaría en esta labor, se ha traducido en un amplio reconocimiento de la calidad del servicio prestado manifestado por el alto grado de aprobación por parte de la sociedad. Además, el proyecto Red CADE recibió en 2005, el Premio Nacional de Alta Gerencia que otorga la Presidencia de la República por presentar iniciativas exitosas en aspectos prioritarios de la gestión pública.
- 4.2 Por otro lado, la Alcaldía Mayor ya ha tenido exitosas experiencias y acumulada experticia en la ejecución de proyectos de inversión con el Banco, tales como el de Seguridad y Convivencia Ciudadana (1086/OC-CO) y el de Fortalecimiento Institucional del Distrito de Bogotá (1385/OC-CO) cuya entidad responsable (Secretaría General) es la misma que la del actual programa. Lo anterior, sumado al apoyo y supervisión que recibirá de la Secretaría de Hacienda del Distrito, determinan una adecuada institucionalidad para la ejecución del programa.

##### **B. Viabilidad socioeconómica<sup>14</sup>: sistema SuperCADE**

- 4.3 La construcción de los 4 SuperCADEs, y la expansión de los canales presenciales contribuyen a reducir los costos públicos y privados asociados a la prestación de servicios al ciudadano: i) los usuarios, además de un trato amable en un ambiente apropiado, enfrentarían menores tiempos de espera y costos de desplazamiento; y ii) se eliminarían ciertos gastos incurridos por el Estado en la prestación de servicios presenciales. En el primer caso, la información disponible sólo permitió cuantificar los beneficios de los usuarios que existen actualmente, pero no de los que se incorporarían en los próximos años. Aún así, como se verá más adelante, existe evidencia que indicaría que los beneficios superan los costos. Las

---

<sup>14</sup> Es importante destacar que durante la elaboración del análisis económico se enfrentaron restricciones en la disponibilidad y calidad de la información. Aún así, y apoyados por una encuesta a usuarios, los resultados obtenidos son confiables. El programa incorpora acciones concretas que permitirán contar con más y mejor información en temas como: i) gastos de funcionamiento de los SuperCADEs y entidades participantes, ii) tiempos de atención y de espera; iii) capacidad instalada; y iv) utilización de canales virtuales, entre otros.

proyecciones a 10 años se apoyaron en la información provista por la DDSC y la realización de una encuesta específica a 1.673 usuarios de los SuperCADEs “CAD” y “Las Américas”<sup>15</sup>.

- 4.4 De acuerdo a las estimaciones realizadas, en 10 años se esperaría que el número de usuarios presenciales en los SuperCADEs aumente un 120%, concentrándose la mayor parte de dicho incremento en los próximos 4 años. Esto se explica básicamente por: i) incorporación de los servicios del Instituto de Seguridad Social; ii) la captación de los actuales usuarios de los CADEs de Suba, Bosa y Calle 13 que dejarían de funcionar; iii) la absorción de parte de los actuales usuarios del CADE “Patio Bonito”, al convertirse este en RapiCADE; iv) captación de aproximadamente el 10% de la demanda de los CADEs; v) absorción de los usuarios que actualmente son atendidos a través de las Ferias de Servicios al Ciudadano, dado que las mismas se eliminarían paulatinamente; y vi) el crecimiento poblacional tendencial. Adicionalmente se proyectó la utilización de los canales virtuales, los cuales se encuentran subutilizados; actualmente, sólo el 17% de los usuarios de los SuperCADEs han hecho alguna vez uso de este medio. En el marco de las medidas del programa, y de las preferencias reveladas en la encuesta a usuarios, se esperaría que dicho porcentaje suba a un 30% en el mediano plazo. Es importante notar que, aun cuando se puedan tomar medidas para apuntalar este crecimiento, existen problemas del lado de la demanda que pueden condicionar la expansión de este canal, específicamente: i) baja penetración de Internet en Bogotá; y ii) costos relativamente altos para el servicio de banda ancha.
- 4.5 Ante una demanda creciente y baja cobertura geográfica de los centros de atención, la ampliación de la capacidad de atención a través de SuperCADEs resultaría más costo-eficiente que una situación en la que cada entidad opera aisladamente; esto se debe al aprovechamiento de economías de escala y alcance que conlleva el agrupamiento de varias entidades en un mismo centro (ver análisis financiero). Aún cuando se escoja una alternativa costo-eficiente, es importante tener una idea aproximada de los beneficios que se generarían. A continuación se detallan los que pudieron cuantificarse, aun cuando existen otros asociados a la calidad de la atención, y a la comodidad de la infraestructura y de los servicios complementarios:
- a. **La reducción de los tiempos de espera** en los centros, al doblarse la capacidad de atención presencial e incrementarse la importancia de los canales virtuales, implicaría un beneficio promedio anual de aproximadamente US\$1.6 millones. No obstante, para potenciar este beneficio, es importante tener éxito en aquellas actividades que buscan mejorar la gestión de los SuperCADEs, como los sistemas de asignación de

---

<sup>15</sup> Dicha encuesta, financiada con recursos de la Alcaldía y del Banco, constituye un valioso activo para la toma de decisiones, como así fue reconocido por funcionarios de la Alcaldía. Entre otros temas, se recopiló información relacionada con la procedencia de los usuarios, características socioeconómicas, género, medios de transporte utilizados, tiempos de espera, horarios de preferencia para realizar los trámites, disposición a utilizar medios virtuales, etc.

turnos, previsión de vencimientos (demanda con picos estacionales muy altos), promoción de canales virtuales, educación/orientación a la población (en general la gente tiende a concentrarse en las primeras horas de la mañana y del almuerzo -70%-, muchas veces, saturando el sistema), entre otras.

- b. **Reducción de los costos de desplazamiento.** En primer lugar, se esperaría que cerca del 50% de los usuarios deban incurrir en menores costos de transporte (promedio anual US\$350 mil) y tiempos de traslado (promedio anual US\$400 mil), a partir de la mayor cobertura geográfica de los centros de atención. En el mismo sentido operaría el crecimiento de, al menos, 10 puntos porcentuales en el número de usuarios de canales virtuales.
  - c. **Ahorro de recursos en la prestación de servicios presenciales,** como consecuencia de: i) cierre de las regionales del Instituto de Seguridad Social (promedio anual US\$90 mil) de “Avenida Quito”, “Occidente” y “Norte-Cedritos”; y ii) eliminación o reducción de frecuencia de las “Ferias de Servicios” (promedio anual US\$1 millón).
- 4.6 Estos beneficios superan los costos de inversión y recurrentes<sup>16</sup>, obteniéndose un valor presente neto (VPN) positivo y una tasa interna de retorno (TIR) cercana al 30%. Aun cuando las Ferias de Servicio no se eliminen totalmente, el programa continuaría siendo rentable.

## C. Viabilidad financiera

### 1. Situación financiera de la Alcaldía<sup>17</sup>

- 4.7 La administración de la ciudad es reconocida 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>18</sup>. En el caso del Distrito este indicador, en el 2005, era del 18.6%. A su vez el saldo de su deuda comparado con los ingresos corrientes es del 67.4%, mientras que la Ley fija un tope de 80%.
- 4.8 Asimismo, la combinación de un crecimiento real en los ingresos de 3% frente a una reducción real de 5% en los gastos condujo a un elevado superávit total (más de US\$ 280 millones, cerca de 1% del PIB distrital) en 2004, y la previsión de la SHD es que se mantenga constante en los próximos 10 años. Considerando además

<sup>16</sup> Construcción SuperCADEs y fortalecimiento de canales virtuales (75% de la inversión total).

<sup>17</sup> A partir de la información contenida en el documento “Evaluación y estado de las finanzas públicas de Bogotá” (nov. 2005), preparado por la SHD, el equipo de proyecto realizó el análisis de la situación financiera de la Alcaldía. Asimismo, las finanzas distritales han recibido calificación de riesgo AAA otorgada por la sociedad calificador de riesgo Duff & Phelps y BB por Standard and Poor’s.

<sup>18</sup> Según el artículo 2º 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.

que un porcentaje muy alto de los ingresos se recaudan en estos centros, se podría concluir que el Distrito tiene el mayor interés en su funcionamiento y una total solvencia para la parte que le toca de su financiación (cerca del 50% del total). Todo lo anterior permite concluir que el Distrito no tendrá problemas financieros para hacerse responsables de la contrapartida de la operación y de los compromisos asumidos.

## **2. Viabilidad financiera. Sistema SuperCADE**

- 4.9 El análisis financiero consideró un horizonte temporal de 10 años en el cual se proyectaron todos los gastos de funcionamiento<sup>19</sup> e ingresos corrientes del Sistema (integrado por siete SuperCADEs, 2 que ya están funcionando, 1 en construcción y 4 que se pondrían en marcha con el programa), prestándose especial atención a las proyecciones relacionadas con el crecimiento del número de usuarios.
- 4.10 La puesta en marcha de los 4 nuevos SuperCADEs que se financiarían con el programa conllevaría un incremento cercano al 100% en los gastos de funcionamiento de todo el Sistema, los cuales ascenderían a US\$2,5 millones al año; las erogaciones en recursos humanos y servicios generales representan alrededor del 80% del total de gastos.
- 4.11 Bajo el esquema actual de financiamiento de los SuperCADEs, los gastos totales de funcionamiento se prorratan entre las distintas entidades que hacen presencia en los centros de atención, de acuerdo al espacio que ocupan las mismas. No obstante, sólo las entidades distritales descentralizadas (EDD), las del orden nacional (EON), y las entidades privadas (EP), hacen un pago efectivo a la Dirección Distrital de Servicios al Ciudadano (DDSC), de acuerdo al prorrato mencionado. A las entidades del sector central (SC) y a los organismos de control (OC) no se les factura los gastos si no que se registran e informan a la Tesorería Distrital para su respectiva proyección. Lo mismo ocurre en los denominados casos especiales (CE) en razón de la contraprestación de apoyo que brindan estas entidades a la DDSC. Por último, a las entidades de soporte (ES) se les aplica un canon de arrendamiento con base en el avalúo comercial de renta del espacio que ocupan<sup>20</sup>.
- 4.12 De acuerdo al esquema mencionado, los aportes recibidos cubren el 50% de los gastos de funcionamiento, debiéndose resaltar los siguientes puntos: i) cerca del 80% de los aportes son realizados por las ES (38%) y las EON (39%); ii) los nuevos SuperCADEs son los que tienen la mayor relación aportes/gastos;

---

<sup>19</sup> Recursos humanos (orientadores, recepcionistas, informadores y coordinador), servicios generales (mensajería, vigilancia y aseo), soporte técnico y comunicaciones, servicios públicos (agua, luz y teléfono), seguros e imprevistos. No hay pago de arriendos ya que todos los inmuebles son propiedad del Municipio.

<sup>20</sup> Los valores que actualmente se cobran en los SuperCADEs “CAD” y “Las Américas” cuentan con soporte de avalúos comerciales realizados por una firma experta en la materia (Bufete Inmobiliario Internacional S.A.-Colliers International Colombia, enero de 2004). Para los restantes SuperCADEs se está contratando el estudio.



iii) existen espacios disponibles en los SuperCADEs “CAD” y “Las Américas” que, de ser ocupados por ES, permitirían recuperar aproximadamente un 2% adicional de los gastos (US\$ 28.000 anuales).

- 4.13 Es importante notar que si las entidades operaran aisladamente, los costos agregados se duplicarían, debido al desaprovechamiento de las economías de escala y alcance que se dan bajo el Sistema SuperCADE. En el cuadro siguiente se representa la situación vigente, vs. una hipotética en la cual cada una de las entidades opera por fuera del sistema.

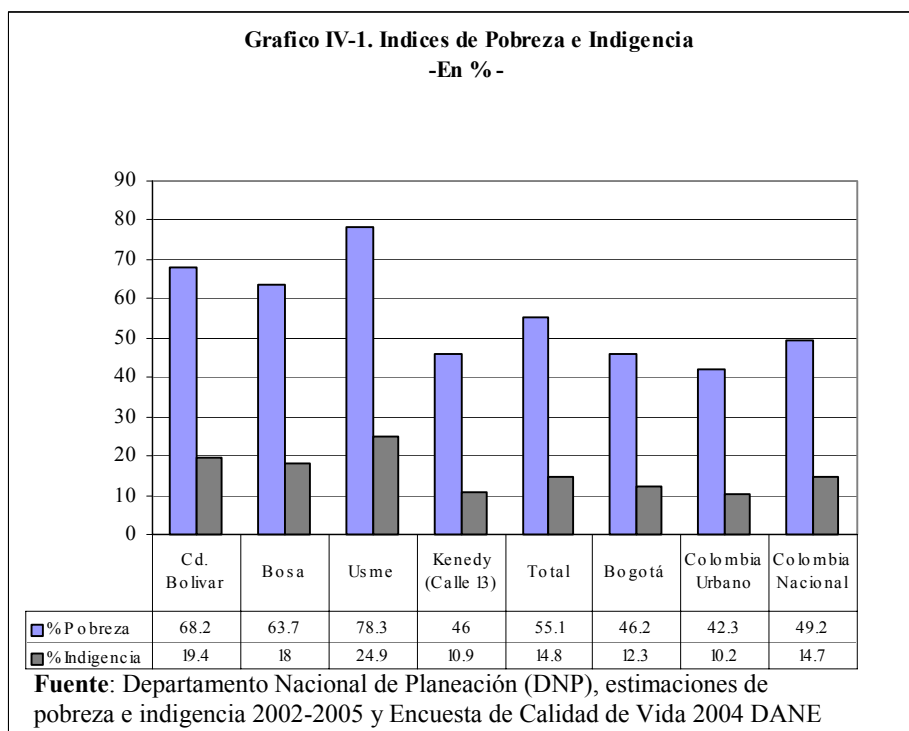
**Cuadro IV-1. Análisis comparativo de costos  
SuperCADEs vs. prestación de servicios por fuera del Sistema**

Entidades	Costos de funcionamiento-mantenimiento promedio anual ( En miles de US\$)		
	(I) Sistema SuperCADEs*	(II) Entidades operando aisladamente	Relación (I)/(II)
Sector Central Distrital	2,248	4,203	1.87
Organismos de Control	516	1,105	2.14
Sector Descentralizado Distrital	636	2,830	4.45
Orden Nacional	1,098	2,012	1.83
Privadas	44	280	6.38
Soporte	631	911	1.44
Casos Especiales	512	1,416	2.77
Otros	960	1,858	1.94
<b>Total Sistema</b>	<b>6,643</b>	<b>14,615</b>	<b>2.20</b>
<b>Fuente:</b> BID (consultoría especializada) con base en información suministrada por la DDSC. * Contempla la renta que la Alcaldía deja de percibir al ocupar los terrenos de su propiedad con la infraestructura de los SuperCADEs.			

- 4.14 Resumiendo, aunque el sistema bajo las condiciones actuales es deficitario, se tiene que: i) resultaría más económico que uno donde las entidades operan aisladamente; ii) relacionado con lo anterior, existe un amplio margen para incrementar el aporte de las entidades no Distritales; iii) mientras que la Red CADE mantenga la alta imagen positiva de la que goza y la extrema utilidad que tiene para los bogotanos, es muy probable que se sigan asignando las partidas presupuestarias necesarias para el funcionamiento y mantenimiento de la misma.

#### **D. Clasificación PTI/SEQ**

- 4.15 La presente operación califica como proyecto orientado a reducir la pobreza (PTI) por su focalización geográfica. En efecto, las cuatro localidades seleccionadas donde se construirán los SuperCADEs presentan índices de pobreza e indigencia más altos que el promedio de la ciudad y del país, y los habitantes de estas localidades serán los principales beneficiarios del programa (ver Grafico IV-1). La operación también califica como un proyecto que promueve la equidad social, 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).



## E. Impacto ambiental

- 4.16 El Distrito cuenta con un sistema de normas para mitigar los posibles impactos negativos en el medio ambiente producidos por las obras de construcción. Para asegurar el cumplimiento de las normas aplicables, los documentos de licitación incluirán cláusulas referentes a los estándares de protección ambiental y aspectos tales como sistemas de saneamiento, acceso de discapacitados, áreas verdes, entre otros.
- 4.17 El programa tendrá un importante impacto social expresado en el mejoramiento del bienestar de los bogotanos, particularmente de los sectores menos favorecidos, ya que se estima que la gran mayoría de clientes de los nuevos SuperCADEs provendrá de los estratos 1, 2 y 3<sup>21</sup>.

## F. Beneficios y beneficiarios

- 4.18 Los principales beneficios para los usuarios del sistema se refieren al acceso mejorado y ampliado a los centros e incrementos en la calidad y variedad de sus servicios. El ciudadano percibirá mayor facilidad y conveniencia en encontrar nuevos puntos de atención, lo que se traduce en ahorros de tiempo y recursos por las menores jornadas de desplazamiento y tiempos de espera. De igual forma, encontrará una oferta ampliada de servicios y la posibilidad de resolver una mayor cantidad de trámites en una sola visita. Estas ventajas serán complementadas por aquellas aportadas por las actividades de análisis y mejoramiento de procesos, capacitación de personal y estandarización de la atención en cada punto.

<sup>21</sup> Según la Encuesta levantada el 88% de los usuarios de los SuperCADEs pertenecen a estos estratos.

- 4.19 Asimismo, la implementación del programa permitirá el aumento en la oferta de servicios a través de canales no presenciales y la simplificación de su acceso lo que se traducirá también en fuertes beneficios para los ciudadanos (tiempo y costo) y para la administración de la ciudad (menores desplazamientos de la población).

#### **G. Resultados esperados**

- 4.20 Entre otros resultados se esperan los siguientes: i) una mejor distribución espacial del aumento natural de la demanda entre los SuperCADEs; ii) un aumento de la utilización de los canales no-presenciales; iii) un sustantivo aumento en la eficiencia, reflejada en el tiempo de espera promedio; iv) beneficios económicos derivados de poder contar con más tiempo para otras actividades y reducción de otros costos para acceder al servicio; v) ahorros para las entidades participantes por las economías de escala; y vi) un mayor grado de satisfacción del usuario.

#### **H. Riesgos**

- 4.21 Un riesgo del programa proviene del corto período de tiempo que resta para el final de la presente Administración, lo que podría significar una pérdida de apoyo político para completar la operación. Sin embargo, el programa parte de una experiencia de amplio consenso y gran reconocimiento por la sociedad, a la cual se decidió dar continuidad y es muy probable que este se mantenga en futuras administraciones. Además, los evidentes beneficios asociados al mismo y su posicionamiento no partidista conducen a mitigar considerablemente este riesgo.
- 4.22 En los 18 CADEs existen subsidios cruzados ya que no todas las entidades presentes colaboran con su financiamiento y, por ello, existe el riesgo de que las “financiadoras” decidieran retirarse o no cubrir la totalidad de los gastos. Sin embargo, el Distrito está reformulando esta política de forma a que todas las entidades participen en función de los metros cuadrados ocupados.
- 4.23 El financiamiento de los SuperCADEs es compartido entre las instituciones y las aportaciones de la SHD y podría existir el riesgo de que algunas se retiraran o que Hacienda eliminara estas transferencias. Sin embargo, dado que es mucho más económico tener puestos adentro de los centros, y que la misma SHD es una de las mayores beneficiarias de los centros, el riesgo mencionado es mínimo.
- 4.24 Las estimaciones de la demanda por servicios presenciales y la decisión política del Alcalde de que estos se encuentren desconcentrados por toda la ciudad, y sean de excelencia en forma permanente, permiten considerar que contar con 7 SuperCADEs al final del programa sería suficiente. Sin embargo, podría darse el caso, a más largo plazo, que la penetración de los servicios no presenciales en los estratos 1, 2 y 3, fuera mayor que la prevista y se llegara a una sobreoferta de equipamientos. Aún en este caso, las mismas características de las construcciones –modulares y flexibles– permitirían su reconversión para otros propósitos, lo que también beneficiaría a la ciudadanía.

**MARCO LÓGICO**  
**MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS AL CIUDADANO**  
**(CO-L1011)**

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
<b>Fin</b>			
F. Contribuir a mejorar la satisfacción de los bogotanos con los servicios prestados por la Alcaldía.	Al final del programa y en los 2 años siguientes se tiene que:  Fa. Al menos el 80% de los usuarios de la Red CADE afirma que los servicios recibidos han mejorado.	Encuesta de opinión en una muestra representativa de usuarios de usuarios de la Red. Se relevará información referida a: tiempos de espera, calidad de atención, distancia recorrida a los centros, variedad de servicios, entre otros factores. Evaluación final del programa.	Continuidad de las políticas distritales en lo referente al sistema vigente de prestación de servicios al ciudadano.  Continuidad de la asignación presupuestaria para la operación y mantenimiento de la RED.  Interés de las entidades públicas y privadas en seguir participando de la Red CADE.
<b>Propósito</b>			
P. Mejorar la calidad, variedad, cobertura y eficiencia del sistema distrital de prestación de servicios al ciudadano.	Al final del programa y en los dos años posteriores se verifica que:  Pa. El tiempo promedio de espera para pago de servicios en los centros CADEs se reduce de 35 a 25 minutos.  Pb. El tiempo promedio de espera en los SuperCADEs, para los trámites realizados en puntos de atención de la Secretaría de Hacienda, Registraduría y Catastro, se reducen al menos un 25%. <u>Línea de base año 2006</u> : 85 minutos Secretaría de Hacienda, 80 minutos Catastro, y 75 minutos Registraduría.	Registros oficiales de tiempo de la DDSC. Evaluación final del programa.  Encuesta a usuarios de SuperCADEs similar a la realizada durante la preparación del programa. Evaluación final del programa.	Continuidad de las políticas municipales en lo referente al sistema vigente de prestación de servicios al ciudadano.  Interés de las entidades públicas y privadas en seguir participando de la Red CADE.

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
	<p>Pc. El tiempo promedio en que incurren los usuarios para desplazarse a los SuperCADEs se reduce un 30%. <u>Línea de base año 2006</u>: 40 minutos.</p> <p>Pd. El número de consultas al portal de Bogotá se incrementa en un 20%. <u>Línea de base año 2006</u>: 9000 ingresos diarios.</p> <p>Pf. El porcentaje promedio de usuarios que alguna vez ha realizado trámites vía internet, pasa del actual 17% a 22%, una vez que los centros virtuales locales estén en pleno funcionamiento, 30% al final de programa y al menos este mismo porcentaje en los siguientes dos años.</p> <p>Pg. El número de servicios prestados en los SuperCADEs se incrementa en un 10%. <u>Línea de base año 2006</u>: 160 servicios disponibles.</p> <p>Ph. El número de usuarios que acuden a la Red de SuperCADEs se incrementa, al menos, en un 70% al final del programa y al 100% en los dos años siguientes.. <u>Línea de base año 2005</u>: 2,7 millones anuales.</p> <p>Pi. Los costos de operación y funcionamiento de los 4 nuevos SuperCADEs no se desvían de los previstos (aprox. 300 mil anuales-promedio).</p>	<p>Encuesta a usuarios de SuperCADEs similar a la realizada durante la preparación del programa. Evaluación final del programa.</p> <p>Registros oficiales de ingresos al Portal web de la DDSC. Evaluaciones intermedia final del programa.</p> <p>Encuesta a usuarios de SuperCADEs similar a la realizada durante la preparación del programa. Evaluaciones intermedia final del programa.</p> <p>Registros oficiales de tiempo de la DDSC. Evaluación final del programa.</p> <p>Registros oficiales de la DDSC. Evaluación final del programa.</p> <p>Registros oficiales de la DDSC. Evaluación final del programa.</p>	

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
<b>Componentes</b>			
<b>C1. Infraestructura de servicios al ciudadano ampliada y mejorada</b>	<p>C1.a. A los 10 meses de iniciado el programa se han elaborado y aprobado los estudios y diseños necesarios para la construcción de 4 SuperCADEs y para la readecuación de 10 CADEs.</p> <p>C1.b. A los 30 meses de iniciado el programa se han readecuado 10 CADEs.</p> <p>C1.c. En el transcurso del programa se han construido 4 SuperCADEs: 2 a los 24 meses de iniciada la Operación, y 2 al finalizar la misma.</p>	<p>Informes semestrales de seguimiento del programa.</p> <p>Informes semestrales de seguimiento del programa. Evaluación final del programa.</p> <p>Informes semestrales de seguimiento del programa. Evaluaciones intermedia y final del programa.</p>	<p>Apoyo político se mantiene durante la ejecución del programa.</p> <p>Apoyo financiero local se mantiene durante la ejecución del programa.</p>
<b>C2. Acceso a los servicios mejorado y diversificado</b>	<p>C2.a. A los 24 meses de iniciado el programa se han mejorado los servicios de atención virtual y telefónicos: i) la ciudad cuenta con al menos 10 puntos de atención virtual en las distintas localidades y, ii) al menos 10 entidades han recibido asistencia para aplicar la herramienta de edición de contenidos, y cuentan con servicios en línea.</p> <p>C2.b. En el transcurso del programa se han realizado, al menos, 3 campañas de divulgación promoviendo los servicios existentes, haciéndose énfasis en la existencia de los distintos modos de atención (presenciales, virtuales y telefónicos).</p> <p>C2.c. En el transcurso del programa se han realizado, al menos, 2 encuestas de opinión para conocer la percepción ciudadana de los servicios ofrecidos en el SDSC.</p>	<p>Informes semestrales de seguimiento del programa. Evaluaciones intermedia y final del programa.</p> <p>Informes semestrales de seguimiento del programa. Evaluaciones intermedia y final del programa.</p> <p>Informes semestrales de seguimiento del programa. Evaluaciones intermedia y final del programa.</p>	<p>Apoyo político se mantiene durante la ejecución del programa.</p> <p>Apoyo financiero local se mantiene durante la ejecución del programa.</p>

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
<b>C3. Gestión de los servicios mejorada</b>	<p>C3.a. A los 30 meses de iniciado el programa se ha elaborado el documento técnico del Plan Maestro de las Sedes Administrativas, que incluye, entre otros, el levantamiento físico, funcional y mejoramiento de los puntos de servicio al ciudadano.</p> <p>C3.b. A los 24 meses de iniciado el programa, 2 nuevos SuperCADEs estarán dotados de bienes, sistemas, e infraestructura tecnológica, y otros 2 al finalizar la Operación.</p> <p>C3.c. A los 30 meses de iniciado el programa se ha diseñado y comenzado a implementar un sistema de gestión de los servicios, que incluye el monitoreo y evaluación permanente de los mismos.</p> <p>C3.d. En el transcurso del programa se cualifican, al menos, un 75% de los servidores públicos vinculados con puntos de contacto del SDSC.</p>	<p>Documento técnico del Plan Maestro. Informes semestrales de seguimiento del programa. Evaluaciones intermedia y final del programa.</p> <p>Informes semestrales de seguimiento del programa. Evaluaciones intermedia y final del programa.</p> <p>Informes semestrales de seguimiento del programa. Evaluaciones intermedia y final del programa.</p> <p>Informes semestrales de seguimiento del programa. Evaluaciones intermedia y final del programa.</p>	<p>Apoyo político se mantiene durante la ejecución del programa.</p> <p>Apoyo financiero local se mantiene durante la ejecución del programa.</p>

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-\_\_/\_06

Colombia. Préstamo \_\_\_\_/\_OC-CO a Bogotá Distrito Capital  
Mejoramiento de la Calidad de los Servicios al Ciudadano

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con Bogotá Distrito Capital, como Prestatario, y con la República de Colombia, como Garante, para otorgarle al primero un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un programa de mejoramiento de la calidad de los servicios al ciudadano. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$10.000.000 de la Facilidad Unimonetaria de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

LEGIII/CO-695363-06  
CO-L1011