



Evaluación institucional con enfoque participativo de la Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía (Vigencia 2017)

De conformidad con lo establecido en el Decreto 1421 de 1993, Acuerdos 24 de 1993 y 645 de 2016, y Decretos 371 de 2010 y 197 de 2014.

En virtud del contrato 196 de 2017 suscrito entre Economía Urbana Ltda. y la Veeduría Distrital. En consecuencia la Veeduría Distrital cuenta con los derechos para su reproducción, edición, transmisión y cualquier otro acto de disposición de la información. Los derechos morales de autor corresponden a: Economía Urbana Ltda. El autor declara no vulnerar derechos de terceros con la elaboración de esta obra y mantendrá indemne a la Veeduría Distrital respecto a cualquier reclamación, controversia o responsabilidad que llegare a presentarse sobre la autoría de la misma.

Bogotá, D.C., febrero de 2018



Tabla de contenido

Introducción	5
1. Metodología y aplicación del trabajo de campo	7
1.1 Metodología de la evaluación	9
1.2 Enfoque Participativo	15
1.3 Instrumentos de Recolección de Información Cualitativa.....	16
1.4 Información Secundaria y Data Administrativa	28
1.5 Análisis de Información Primaria y Secundaria y Triangulación de Información	33
a. Estrategia de Análisis para la Información Cualitativa.....	33
b. Recopilación y Revisión de Información Secundaria e Incorporación en el Análisis	34
c. Triangulación de Información.....	34
2. Evaluación Institucional de la PPDSC	35
2.1. La Política Pública Distrital de Servicio al Ciudadano	35
a. Conclusiones	46
2.2. Rol de la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía	48
a. Conclusiones	51
2.3. Recursos.....	52
b. Conclusiones	55
2.4. Roles de los Implementadores	56
a. Conclusiones	59
2.5. Arreglo Institucional.....	60
a. Conclusiones	65
2.6. Roles de los Implementadores	66
a. Conclusiones	68
2.7. Comisión Intersectorial de Servicio a la Ciudadanía y Comité Financiero.....	70
a. Conclusiones	73
2.8. Incentivos.....	74
a. Conclusiones	75
2.9. Obstáculos	76
a. Conclusiones	77
3. Valoración del proceso de reformulación de la PPDSC	78
3.1. Motivación para la reformulación.	78
3.2. Participación en la formulación del plan de acción	79
3.3. Elementos que debe contener el Plan de Acción	80
3.4. Articulación con norma técnica de servicio al ciudadano y lineamientos nacionales....	83
4. Recomendaciones.....	84
4.1. La Política Pública Distrital de Servicio al Ciudadano	84
4.2. Rol de la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía	85
4.3. Recursos.....	85



4.4. Roles de los Implementadores	86
4.5. Arreglo Institucional.....	87
4.6. Altas Consejerías	87
4.7. Comisión Intersectorial de Servicio a la Ciudadanía y Comité Financiero.....	87
4.8. Incentivos.....	88
5. Aprendizajes.....	89
5.1. Herramientas Tradicionales	90
a. Entrevistas	90
b. Grupos Focales	92
5.2 Herramientas Innovadoras o con Elementos Innovadores	94
a. Taller Análisis de Roles	94
b. Libreta Común de Calificaciones (Community Score Card).....	95
c. Cliente Oculito	98
d. Formulario de Percepción de Avances en Gestión de la PPDSC	99
e. Redes Sociales.....	102
f. Resumen	104
g. Enfoque Participativo	108
• Empoderamiento.....	109
• Resultados de encuestas.....	110
Referencias	114

Lista de tablas

<i>Tabla 1.</i> Categorías de Análisis.....	14
<i>Tabla 2.</i> Comparativo trabajo de campo	18
<i>Tabla 3.</i> Actores Entrevistados	19
<i>Tabla 4.</i> Participación en grupos focales	21
<i>Tabla 5.</i> Cuestionario análisis de Roles	22
<i>Tabla 6.</i> Participación en Cumplimiento de Tareas – Dirigido a entidades.....	24
<i>Tabla 7.</i> Participación en Cumplimiento de Tareas – Dirigido a la SSC.....	25
<i>Tabla 8.</i> Participación en la Tarjeta Común de Calificaciones	27
<i>Tabla 9.</i> Participación en Redes Sociales.....	28
<i>Tabla 10.</i> Fuentes Normativas	29
<i>Tabla 11.</i> Políticas y evaluaciones previas.....	30
<i>Tabla 12.</i> Encuestas de satisfacción.....	31
<i>Tabla 13.</i> Informes entidades distritales	31
<i>Tabla 14.</i> Literatura Académica.....	32
<i>Tabla 15.</i> Resumen – La Política Pública Distrital de Servicio al Ciudadano.....	46
<i>Tabla 16.</i> Resumen – Rol de la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía.....	51
<i>Tabla 17.</i> Resumen - Roles de Implementadores.....	60
<i>Tabla 18.</i> Resumen – Arreglo institucional	65



<i>Tabla 19</i>	Resumen – Altas Consejerías.....	69
<i>Tabla 20</i>	Resumen – Comisión Intersectorial de Servicio a la Ciudadanía	73
<i>Tabla 21</i>	Resumen – Incentivos	76
<i>Tabla 22</i>	Resumen - Obstáculos.....	77
<i>Tabla 23</i>	Resumen.....	79
<i>Tabla 24</i>	Resumen.....	80
<i>Tabla 25</i>	Resumen.....	83
<i>Tabla 26</i>	Resumen.....	83
<i>Tabla 27</i>	Participantes foro virtual.....	96
<i>Tabla 28</i>	Participación formulario de Percepción de Avances en Gestión	100
<i>Tabla 29</i>	Tipo de contratación participantes	101
<i>Tabla 30</i>	Participantes por entidad.....	102
<i>Tabla 31</i>	Resultados Herramienta Redes Sociales	103
<i>Tabla 32</i>	Resumen.....	104

Lista de figuras

<i>Figura 1</i>	Niveles de la Capacidad Institucional	11
<i>Figura 2</i>	Declaración de Identidad de la PPDSC.....	12
<i>Figura 3</i>	Metodología análisis de Roles	22
<i>Figura 4</i>	Análisis de Roles.....	23
<i>Figura 5</i>	Fases Tarjeta Común de Calificaciones	27
<i>Figura 6</i>	Evolución del Índice de Percepción de Servicio al Ciudadano 2016.....	36
<i>Figura 7</i>	Comparación de la Evolución del Índice de Percepción.....	37
<i>Figura 8</i>	Resultados Formulario de Percepción de Avance – Cumplimiento de la SSC- Mejoramiento continuo	41
<i>Figura 9</i>	Respuestas autoevaluación de entidades que implementan la política	41
<i>Figura 10</i>	Resultados Formulario de Percepción de Avance – Cumplimiento de la SSC- Cualificación	43
<i>Figura 11</i>	Respuestas Tarjeta Común de Calificaciones – Acompañamiento Veeduría	50
<i>Figura 12</i>	Respuestas Tarjeta Común de Calificaciones – Rol Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía.....	50
<i>Figura 13</i>	Respuestas Tarjeta Común de Calificaciones – Asignación de recursos	53
<i>Figura 14</i>	Goce efectivo de derechos	69
<i>Figura 15</i>	Resultados Tarjeta Común de Calificaciones – Comisión Intersectorial de Servicio al Ciudadano.....	71
<i>Figura 16</i>	Tarjeta Común de Calificaciones – Cumplimiento de rol: Comisión Intersectorial de Servicio al Ciudadano	73
<i>Figura 17</i>	Ineficiencia en la prestación de servicios a la ciudadanía.....	81
<i>Figura 18</i>	Fases Tarjeta Común de Calificaciones	96
<i>Figura 19</i>	Perfil participantes en formulario de Percepción de Avances en Gestión	101



<i>Figura 20.</i> Disponibilidad de tiempo para realizar aportes.....	111
<i>Figura 21.</i> Condicionamiento del diseño de la política	111
<i>Figura 22.</i> Importancia del conocimiento de la política.	112
<i>Figura 23.</i> Integración con otras dependencias.	112



Introducción

La Veeduría Distrital es un órgano de control y vigilancia de la Administración Distrital con autonomía administrativa y presupuestal, creada por el Decreto Nacional 1421 de 1993 que:

(...) verificará que se obedezcan y ejecuten las disposiciones vigentes, controlará que los funcionarios y trabajadores distritales cumplan debidamente sus deberes y pedirá a las autoridades competentes la adopción de las medidas necesarias para subsanar las irregularidades y deficiencias que encuentre (Decreto 1421, 1993, art. 118).

La Veeduría Distrital tiene como misión “*ejercer control preventivo, promover el control social, fortalecer la transparencia y la lucha contra la corrupción, para el mejoramiento de la gestión pública distrital*” (Veeduría Distrital, 2016, art. 2).

De conformidad con el artículo 2 del Acuerdo 24 de 1993, los objetivos de la Veeduría Distrital que tienen mayor relación con los objetivos del Laboratorio de Innovación para la Gestión Pública Distrital son:

a. Apoyar a los funcionarios responsables de lograr la vigencia de la moral pública en la gestión administrativa, así como a los funcionarios encargados del control interno, sin perjuicio de las funciones que la Constitución y las Leyes asignan a otros organismos o entidades; (...) h) Promover la participación ciudadana para el seguimiento, evaluación y control del diseño y ejecución de las políticas públicas, los contratos de administración y la actuación de los servidores públicos, así como para la cogestión del desarrollo de la ciudad.

Por otra parte, el Plan Distrital Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos” 2016-2020 contempla en el eje transversal “Gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia” el programa “Transparencia, gestión pública y servicio a la ciudadanía” que busca:

(...) establecer un modelo de gobierno abierto para la ciudad, el cual consolide una administración pública de calidad, eficaz, eficiente, colaborativa y transparente, que esté orientada a la maximización del valor público, a la promoción de la participación incidente, al logro de los objetivos misionales y el uso intensivo de las TIC (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016, p. 467).

Para aportar al logro de lo descrito, la Veeduría Distrital formuló el Proyecto de Inversión 1060 *Laboratorio de Innovación para la Gestión Pública Distrital* en el 2016. El objetivo general del proyecto es “aportar a la Administración Distrital ideas innovadoras, metodologías, instrumentos y buenas prácticas, que incidan en el ejercicio de la gestión pública, en el ciclo de las políticas públicas y en el control ciudadano” (Veeduría Distrital 2016, p.10). Sus objetivos específicos son:



- Intercambiar conocimiento, a través de redes con actores nacionales e internacionales, para apropiar las mejores prácticas de administración y gestión pública;
- Adaptar las acciones de control preventivo a nuevos modelos de gestión, nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, y nuevos arreglos institucionales;
- Fortalecer el ejercicio del control social preventivo, a través de prácticas innovadoras, que faciliten la relación horizontal y vertical entre las Entidades Distritales y la Ciudadanía;
- Contribuir a la mejora de la gestión pública y proponer soluciones a los problemas de implementación de las políticas públicas (Veeduría Distrital 2016, p. 10).

En ese sentido, el *Laboratorio de Innovación para la Gestión Pública Distrital*, LABcapital, desarrolla sus actividades través de los componentes: (i) Promoción de la innovación en la gestión pública; (ii) Fortalecimiento del control social preventivo mediante iniciativas de innovación; y (iii) Análisis y evaluación de políticas públicas en el Distrito.

El tercer componente tiene como propósito cumplir el cuarto objetivo específico del laboratorio, a través de la evaluación de políticas públicas distritales, “de forma tal que se identifiquen los vacíos y obstáculos para su adecuada y oportuna implementación y se aporten elementos sustanciales para cumplir con su finalidad y los objetivos de la administración pública” (Ibíd). En el Plan de Acción del Laboratorio se incluyó como meta para este componente la realización de tres (3) evaluaciones de políticas públicas en el periodo 2016-2020.

Por esta razón durante la vigencia 2017, se llevó a cabo la evaluación institucional con enfoque participativo de la Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía (PPDSC) adoptada mediante Decreto Distrital 197 de 2014.

El presente documento tiene como propósito presentar los resultados de la evaluación desarrollada por la Veeduría Distrital, en el marco del proyecto de inversión 1060 Laboratorio de Innovación para la Gestión Pública Distrital.

El documento se encuentra dividido en cinco capítulos incluyendo esta introducción. El capítulo uno expone la metodología y la aplicación del trabajo de campo, sintetizando así las herramientas de recolección de información grupal e individual, y dando una breve descripción de las herramientas innovadoras. El capítulo dos presenta los principales resultados de la Evaluación Institucional de la PPDSC, la cual retoma la metodología desarrollada en el Informe Metodológico y expone los principales resultados de la evaluación, dentro de los cuales se destacan aspectos



positivos como la institucionalización de la política, en contraste con otros aspectos como la falta de madurez de esta misma y de algunos actores involucrados en ella.

Por su parte, el capítulo tres desarrolla la valoración del proceso de reformulación de la PPDSC, retomando nuevamente la metodología desarrollada en el Informe Metodológico y sintetizando los resultados más importantes de este componente de la evaluación, dentro de los que a pesar de encontrarse con la inexistencia de un proceso de reformulación, se realiza un análisis de la pertinencia de este y de lo que debe tenerse en cuenta para realizarlo.

El capítulo cuatro presenta el informe de recomendaciones, el cual desarrolla las mismas a partir de los hallazgos evidenciados en la evaluación. En particular, se muestran las recomendaciones para cada uno de los componentes de la evaluación, y las acciones prácticas de implementación. Estas acciones se presentan en orden de importancia y responden a una secuencia lógica de implementación.

El capítulo cinco hace énfasis en el Informe de Aprendizajes. Este informe incluye un balance de la implementación del enfoque participativo y de las herramientas innovadoras. Se resaltan los principales aprendizajes y desafíos, y por último, se formulan recomendaciones para futuras replicas en otros procesos de evaluación.

1. Metodología y aplicación del trabajo de campo

En los diferentes procesos alrededor de las políticas públicas, varios son los elementos que se articulan para garantizar la materialización de los derechos de la ciudadanía: la política, que determina los lineamientos y resuelve la consecución de efectos en la población para mejorar un problema de carácter público; los instrumentos de la política tales como planes, programas, y/o proyectos que identifican resultados esperados y que articulados determinan que una política se implementa a cabalidad; y la institucionalidad, entendida como aquellas reglas de juego formales que hacen que los diversos actores se relacionen.

En el caso particular de la Evaluación Institucional con Enfoque Participativo de la Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía, de ahora en adelante Evaluación de la PPDSC, emergen tres componentes a saber:

- Componente No. 1 Evaluación institucional
- Componente No. 2 Valoración del proceso de reformulación de la PPDSC
- Componente No. 3 Recomendaciones

De esta forma, resultó primordial para los propósitos de esta evaluación abarcar la capacidad institucional como la posibilidad de gestionar la producción de valor público, sorteando las restricciones, condiciones y amenazas del contexto. Para esto se implementaron la metodología



TASCOI y SADCI, que se explicarán posteriormente. A partir de la aplicación de estas metodologías se planteó la realización del primer componente, la evaluación institucional. Así mismo, y con el fin de abordar el proceso de reformulación de la PPDSC, se valoró el proceso de elaboración del plan de acción de la política a partir de entrevistas y revisión documental. Finalmente, y una vez recogida y analizada la información de los anteriores componentes, se plantearon las recomendaciones.

La evaluación, adicionalmente, contó con dos retos metodológicos importantes. Por un lado, se hizo énfasis en el enfoque participativo, de tal manera que se buscó eliminar las estructuras jerárquicas existentes dando la misma voz tanto a los formuladores como a los implementadores de la política. Lo anterior, incluyó un reto importante y fue el de empoderar a los diferentes actores sobre aspectos claves de la evaluación y de la política.

Por otro lado, se dio la oportunidad, desde el mismo diseño de la evaluación por parte de la Veeduría Distrital, de la incorporación de instrumentos innovadores de recolección de información que complementaron los que tradicionalmente se aplican en este tipo de ejercicios. Así, se implementaron tres herramientas innovadoras, además de dos variaciones en la implementación de talleres y grupos focales. La primera de ellas, la tarjeta común de calificación (Community Score Card en inglés), herramienta virtual que pretendió una participación bidireccional y continua para la evaluación de aspectos claves de la PPDSC. El segundo instrumento innovador fue la herramienta de cumplimiento de tareas, llamada posteriormente Formulario de Percepción de Avances de la Gestión. Para este instrumento, se identificaron las principales tareas en la PPDSC y se enviaron formularios web separados tanto a las entidades formuladoras como a las implementadoras. Estos instrumentos, en particular, contaron con varios propósitos: contar con elementos nuevos a partir de planteamientos técnicos diferentes, para encontrar información complementaria y útil para la toma de decisiones.

Así mismo, se implementó una estrategia de difusión en redes sociales, consistente en motivar a través de videos de actores claves, como lo son Fernando Estupiñán -Subsecretario de Servicio a la Ciudadanía, Jaime Torres-Melo Vedor Distrital, Juan Carlos Rodríguez- Vedor Delegado para la Atención de Quejas y Reclamos, y Juan Felipe Yepes - Coordinador del Laboratorio de Innovación para la Gestión Pública Distrital de la Veeduría Distrital, la participación de los ciudadanos a través de la red social Twitter con el fin de capturar propuestas o recomendaciones de diferentes actores, que permitan mejorar el servicio a la ciudadanía.

Por su parte, en cuanto a las innovaciones sobre la aplicación a los instrumentos tradicionales de recolección de información, se avanzó en dos sentidos. En primer lugar, se implementó con éxito un taller de análisis de roles, donde se buscó analizar y contrastar las posibles asimetrías de información que pueden llegarse a dar entre quienes formulan y quienes implementan la PPDSC. Así, por este medio, se reunieron formuladores e implementadores alrededor de un desayuno de trabajo identificando los elementos considerados en la planeación de la PPDSC y sus posibles



formas implementación de la PPDSC, estableciendo cuáles son las diferencias entre los lineamientos (el deber ser) sobre los que se diseñó y lo que realmente ocurre en el momento de su implementación. Así mismo, se sugirió a los participantes que hicieran recomendaciones a su contraparte, promoviendo la interacción directa (empoderamiento) entre estos actores.

Finalmente, se realizó un estudio de caso sobre una metodología que buscaba replicar el concepto del cliente oculto, de tal forma que se pudiera evaluar la política minimizando los cambios de comportamiento que se pueden registrar en un contexto como las entrevistas, en las que los actores pueden tener incentivos a omitir ciertos aspectos de la implementación. Por el tiempo que resultaba hacer un caso nuevo, se realizó a partir de un caso ya en curso un grupo focal. Este se refirió acerca de presuntas irregularidades en una cancha de tejo ubicada en Engativá y presunta corrupción por parte de funcionarios de la Unidad Administrativa de Bomberos y la Alcaldía de Engativá. En este caso, se hizo énfasis en los puntos fuertes, débiles y oportunidades de mejora en materia institucional, teniendo en cuenta aspectos de los procesos, tiempos y la comunicación de los diferentes actores de la política, el rol de la defensoría de la ciudadanía en este caso en particular y qué oportunidades de mejora presenta este cliente.

De acuerdo con lo anterior, el presente capítulo de síntesis de la metodología recoge los principales aspectos de la metodología aplicada para los componentes 1 y 2 de la evaluación, y una presentación de los instrumentos y alcance del trabajo de campo.

1.1 Metodología de la evaluación

La capacidad de las instituciones del sector público está relacionada con la gobernanza (governance). El punto de partida de esta visión es un marco “ecológico” bajo el cual los cambios en el papel del Estado con relación a la resolución de problemas públicos, afecta la forma y el contenido de las responsabilidades de las agencias públicas. En este contexto, la capacidad institucional se refiere a la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas (Rosas, 2008). Esta capacidad se construye fortaleciendo a la organización a partir de su diversidad, pluralismo, autonomía e interdependencia con relación a otras organizaciones en el sistema. En este sentido, construir capacidad institucional significa también promover y crear redes de interacción entre las organizaciones del sector público y privado y las organizaciones no gubernamentales (Ospina, 2002).

Por su parte, Oslak (2004) define la capacidad institucional como la disponibilidad y aplicación efectiva de los recursos humanos, materiales y tecnológicos que posee el aparato administrativo y productivo del Estado para gestionar la producción de valor público, sorteando las restricciones, condiciones y amenazas del contexto. En este caso, la capacidad institucional se manifiesta en el grado en que las organizaciones estatales consiguen resolver las cuestiones socialmente problematizadas que componen su agenda. Esta capacidad puede depender de uno o más de los siguientes factores:



- a) Que los actores involucrados (stakeholders) fijen o acepten en su interacción ciertas reglas de juego (normas, subculturas, sanciones) claras y previsibles.
- b) Que sus responsabilidades y relaciones se basen en acuerdos y compromisos preestablecidos.
- c) Que las competencias y actividades institucionales sean asignadas a los responsables de producir, intervenir o controlar procesos de gestión.
- d) Que los recursos materiales y humanos sean suficientes en cantidad y calidad, y coherentes en términos de una adecuada función de producción.
- e) Que las políticas de recursos humanos sean congruentes con las exigencias de una función pública profesionalizada.
- f) Que las capacidades individuales de los participantes sean apropiadas en su correspondencia con los perfiles de los cargos o las asignaciones de tareas en los diversos procesos de gestión.

Complementariamente, Repetto (2003) define esta capacidad como la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales. En este caso, se toman en cuenta ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y se identifica cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer, la respuesta estatal, a dichos problemas.

Los conceptos antes mencionados, no se limitan al aparato organizacional (por ejemplo, al de las entidades públicas), sino que hacen alusión al ámbito institucional, es decir, a las reglas de juego formales e informales, a los procesos o prácticas que establecen el comportamiento de los diferentes actores y restringen sus actividades y expectativas.

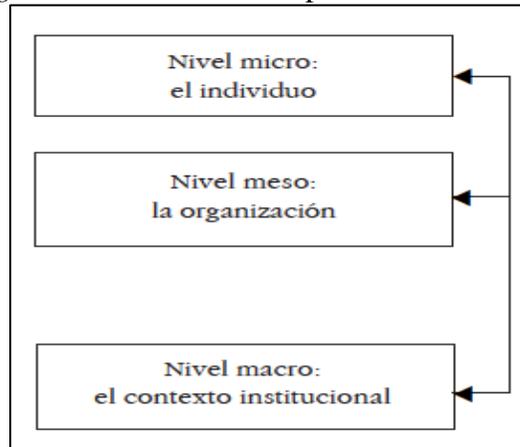
Por otra parte, y para una mejor comprensión de la capacidad institucional, se establecen de acuerdo con Rosas (2008) tres niveles de análisis: el micro, el meso y el macro (*Ver Figura 2*). En primer lugar, el nivel micro hace alusión al individuo, al recurso humano dentro de cada organización. En este nivel se trabaja en torno a varias cuestiones: ¿los individuos están motivados?, ¿tienen un trabajo con una misión clara?, ¿tienen las habilidades que corresponden a sus trabajos?, ¿cuentan con incentivos financieros y no financieros?, entre otras.

En segundo lugar, el nivel meso se centra en la organización, es decir en la capacidad de gestión. Este nivel se enfoca en el fortalecimiento organizacional como área de intervención para construir capacidad, en particular en los sistemas de gestión para mejorar el desempeño de tareas y funciones de la organización. En este nivel se trabaja en torno a las siguientes cuestiones: ¿existe una misión clara y compatible?, ¿se cuenta con los recursos y prácticas de gestión apropiados para cumplir la misión?, ¿existe una coordinación entre las organizaciones?, entre otras.

Finalmente, el nivel macro se refiere a las instituciones y al entorno económico, político y social. Las actividades asociadas con este nivel se relacionan con las reglas de juego del régimen económico y político que rige al sector, cambios legales y de política, entre otros.



Figura 1. Niveles de la Capacidad Institucional



Fuente: Adaptado de “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional” (Rosas, 2008)

De esta forma, para la presente evaluación se buscó identificar la capacidad institucional de los actores que intervienen en la PPDSC para cumplir con sus objetivos, en lo relacionado con aspectos claves del diseño de la política; análisis de actores, roles y funciones; articulación interinstitucional; recursos humanos, tecnológicos y financieros; análisis de incentivos; seguimiento y evaluación; participación en la construcción del ajuste de la PPDSC; y expectativas y/o propuestas de ajuste. Estos aspectos guiaron tanto el trabajo cualitativo como el de revisión documental.

El análisis, posteriormente, buscó identificar cuál es la institucionalidad que soporta la implementación de la PPDSC, las atribuciones que tienen y las relaciones intra-institucionales (incluyendo las que se dan entre los de arriba y los de abajo) e interinstitucionales que se dan dentro del sistema, su relación con el entorno (ciudadanía) y otras organizaciones, así como el desarrollo de procesos que permitan responder de manera eficaz y eficiente.

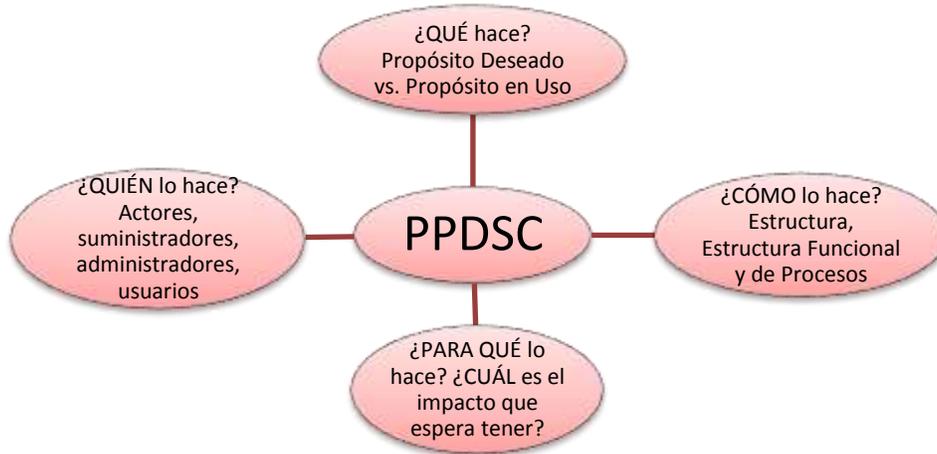
De esta forma, en el capítulo de resultados se describen las distintas instancias de coordinación e interacción que se dan en torno al objetivo de la PPDSC, las entradas en términos de proveedores y tipos de suministros, las salidas en términos de productos o servicios que entrega el sistema, los actores que tienen a cargo el proceso de implementación, los clientes o usuarios, los organizadores e intervinientes. Este análisis se realizó a partir de la triangulación de información y la aplicación de la metodología TASCOI (Espejo et al., 1996), mediante la cual se destaca la forma en que los interesados se relacionan en un sistema cuyo objetivo se haya definido.

La utilización de esta metodología, busco entonces analizar la identidad de la PPDSC bajo dos perspectivas, que se presentan en forma paralela, una de ellas permite entender la identidad del sistema a partir del propósito deseado o “deber ser” y para qué fue creado. La otra perspectiva



permite observar el propósito en uso, el quehacer o “ser” del sistema y debe entenderse como una identidad que se observa, en este caso, a partir de la evidencia (Figura 2).

Figura 2. Declaración de Identidad de la PPDSC



Fuente: Elaborado por la Veeduría Distrital

Por su parte, la capacidad institucional se abordó, utilizando herramientas de análisis incluidas en la metodología SADCI (Sistema de Análisis de Capacidad Institucional), desarrollado por el Dr. Alain Tobelem en el Banco Mundial. De acuerdo con Orellana y Oslak (2000), basados en el estudio de Tobelem (1992), la metodología SADCI se aplica en buena medida en los casos en que se necesita identificar el grado de capacidad institucional actual para llevar a cabo determinadas acciones, evaluando los obstáculos y debilidades a remover o eliminar y estableciendo las acciones y planes requeridos para el efecto. En el caso particular de la PPDSC fue crucial la metodología tanto para el diseño de los instrumentos como para el análisis de información. Así, el principal producto de la aplicación de la metodología se manifiesta en la identificación del déficit de capacidad institucional, su clasificación de acuerdo con sus posibles causas y la formulación de soluciones como una respuesta de fortalecimiento organizacional para la superación de estos déficits.

Es importante mencionar que la metodología guarda estrecha relación con la metodología de Marco Lógico, en los cuatro primeros niveles de la estructura planteados anteriormente. Los objetivos generales se enuncian en términos de algún logro de política económica o social de mediano o largo plazo; por su parte, estos objetivos generales deben desagregarse en un conjunto de objetivos particulares, los cuales deben incluir en su formulación indicadores cuantitativos, cualitativos y cronológicos. De los objetivos particulares, se desprenden las actividades, las cuales permiten entender de qué manera se combinan los recursos de que dispone el proyecto para lograr el efecto o impacto buscado. Finalmente, las tareas son las acciones necesarias para asegurar el uso más eficiente de los recursos disponibles para alcanzar los objetivos.



Para el caso que nos ocupa, dado el alcance de la evaluación institucional de la PPDS, se abordó el análisis de capacidad institucional utilizando como referente el nivel meso y macro de capacidad institucional, las cuales guardaron perfecta concordancia con las definidas en las preguntas orientadoras de la evaluación y que de acuerdo con Oszlak (2000), se ven de la siguiente forma:

- **Déficits relacionados con normas:**

Uno de los problemas por los que las organizaciones no se encuentran capacitadas para realizar ciertas tareas se vinculan con trabas normativas: leyes, decretos o circulares que limitan expresamente ciertas acciones, o vacíos jurídicos que no facultan expresamente a las agencias involucradas a realizarlas. También entran en esta categoría factores culturales o, genéricamente, pautas de interacción socialmente aceptadas, que actúan a veces como restricciones o condicionamientos para la ejecución de ciertas tareas. En ocasiones estas trabas pueden comprometer la realización de tareas cruciales en la medida en que se ven afectadas por el marco en que se desarrollarán las acciones o las reglas que regirán las actividades de los actores. En el caso particular de la evaluación de la PPDS se hizo un análisis formativo importante, estableciendo los vacíos en las normas.

- **Déficits relacionados con relaciones interinstitucionales:**

El objeto de análisis se visualizó, en términos de este tipo de análisis, como un conjunto de agencias, organizaciones o actores, mancomunados a fin de ejecutar el proyecto o programa. En este sentido, se buscó establecer los casos de competencias superpuestas como de colaboración interinstitucional. Así mismo, este análisis permitió determinar cuáles son las necesidades de acciones que dependen de compromisos (de recursos, apoyos, etc.) de otras organizaciones, cuya ejecución es requisito de cumplimiento de las actividades.

- **Déficits relacionados con la estructura organizacional interna y distribución de funciones:**

La estructura organizacional interna fue sumamente importante a fin de establecer qué unidades dentro de la organización han de hacerse responsables del cumplimiento de las tareas. En este caso, se buscó establecer en qué casos una misma tarea requiere el concurso de varias unidades en forma simultánea. Aquí se presenta la contracara de los problemas de nivel interinstitucional, pero en el plano intraorganizacional: es probable que la distribución de funciones no sea la óptima, o bien que la unidad responsable no exista formalmente. El revelamiento de estos hechos suministró indicadores sobre la situación organizacional interna.



- **Déficits relacionados con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras:**

Finalmente, el propósito de aplicación de los temas relacionados con la capacidad financiera y física de las entidades ejecutoras de la PPDSC fue establecer la cantidad de recursos con los que cuentan estas entidades y las necesidades de insumos adicionales específicos, expresados en términos físicos o financieros, que permitan a los diferentes actores el desarrollo normal de sus funciones.

Una vez definido el alcance de los déficits a desarrollar en la evaluación, se establecieron las categorías y variables definidas por la metodología SADCI, las cuáles fueron utilizadas como variables de evaluación, incluyendo los siguientes aspectos:

Tabla 1. Categorías de Análisis

<i>Variables de evaluación institucional</i>	<i>Aspectos que se consideraron en la construcción de instrumentos y en el análisis</i>
Normas y Política	Se considera de forma transversal a todos los aspectos del programa
Articulación institucional	Visión integral
	Diseño de la PPDSC
	Articulación de recursos financieros para la ejecución de inversiones y acceso a crédito
	Acciones en aseguramiento para la prestación del servicio
	Relaciones que se dan entre los de arriba y los de abajo
Análisis de actores, roles y funciones	Se considera de forma transversal a todos los aspectos del programa
Recursos humanos y tecnológicos	Se considera de forma transversal a todos los aspectos del programa

Fuente: Elaborado por la Veeduría Distrital

Finalmente, es importante precisar que para localizar y así poder establecer los déficits, la aplicación de las herramientas cualitativas individuales y grupales tanto tradicionales como innovadores, presenciales y virtuales, a los diferentes actores clave dentro de la PPDSC, fueron fundamentales. La pertinencia de cada uno de los instrumentos, su justificación y su relación con cada una de las variables descritas, se estableció en una matriz de consistencias, la cual se presentó en el informe metodológico.



1.2 Enfoque Participativo

El enfoque participativo en la evaluación fue uno de los pilares que mayor contribución aportó dado que mediante este los actores institucionales y la sociedad en general se les permitió adquirir un rol determinante, en la medida en que se recibieron los aportes tanto en los aspectos claves que se querían evaluar, así como en la formulación de recomendaciones para mejorar la implementación de la PPDSC. En ese sentido, las políticas públicas entendidas como “decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad de los privados en su calidad de ciudadanos, electores y contribuyentes” (Aguilar, 1992), generan todo un abanico de estrategias de acción corresponsable, el cual diluye las fronteras entre lo público y lo privado. En este sentido, la evaluación buscó hacer cumplir esta premisa.

Es importante aclarar, que desde el mismo diseño se contempló que para la evaluación de la PPDSC era fundamental la participación tanto de quienes diseñaron como de quienes ejecutan y se benefician de la política. Así, para la presente evaluación se aplicó el enfoque Investigación Acción Participativa (IAP), dado que, como se estableció en el informe metodológico, se encontró que es el enfoque más completo y apropiado para los fines de la presente evaluación. En particular, IAP es una forma de desarrollar la investigación y a la vez una metodología de intervención social, que en el caso de esta evaluación fue generar empoderamiento en los actores y agentes de la PPDSC, entendiendo que se ubica a la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía en el nivel de ‘arriba’ y a las entidades y funcionarios implementadores de la PPDSC, y los ciudadanos, en el nivel de ‘abajo’.

Es así como a través de este método actores y evaluadores participaron activamente en el análisis de la realidad y en las acciones concretas para modificarla, en el que partiendo de los problemas prácticos y desde la óptica de quien los vive se procede a una reflexión y actuación sobre la situación problemática con objeto de mejorarla, implicando en el proceso a quienes viven el problema. Así, con este enfoque las preguntas de investigación fueron analizadas y resueltas por los propios afectados. En este sentido la participación no resultó una posibilidad a los actores involucrados en la política, sino que fue entregada como el derecho a ser sujetos activos del proceso. Tal fue el caso de esto en herramientas claves, como lo fueron el taller de intercambios de roles o el CSC.

Lo anterior no se hubiera podido alcanzar si el equipo consultor hubiera tenido un rol netamente de investigación, por lo que asumir un papel de facilitador sin duda contribuyó a una reflexión colectiva, permitiendo a los diferentes actores el análisis, examinando diferentes alternativas de acción y vigilando la calidad de los procesos.

En este sentido, IAP en el primer componente de la evaluación de PPDSC (la evaluación institucional), contribuyó a establecer las capacidades del arreglo institucional para el logro de resultados de la política. En el segundo componente (Valoración del proceso de reformulación de la política), contribuyó en la valoración de la elaboración del plan de acción de la política. Y en



cuanto al tercer componente (Recomendaciones), la IAP permitió dar la oportunidad a cada uno de los participantes, sobre las opiniones y sugerencias para aportar al arreglo institucional de la PPDSC.

1.3 Instrumentos de Recolección de Información Cualitativa

Otro de los hitos importante de esta evaluación, fue la aplicación de una serie de instrumentos que buscaran potencializar los métodos de recolección de información, todo enmarcado en la aplicación de la metodología de IAP. En este caso, se solicitó la aplicación de instrumentos de recolección de información haciendo dos divisiones. La primera, diferenciando entre los instrumentos de aplicación individual con los colectivos o grupales. La segunda, diferenciando entre los instrumentos que se aplicaban tradicionalmente en este tipo de ejercicios, y aquellos que buscaban nuevas formas de aplicación. Estos últimos se denominaron innovadores.

Así, se plantearon desde el informe metodológico la aplicación de los siguientes instrumentos de recolección de información:

1. Entrevistas semiestructuradas
2. Grupos focales
3. Community Score Card – CSC (Tarjeta común de calificación)
4. Cumplimiento de tareas
5. Video en redes sociales

Así mismo, se observa en la el comparativo del trabajo de campo.

En primer lugar, en cuanto a las herramientas individuales se refiere, se realizaron un total de 40 entrevistas semi-estructuradas a funcionarios relacionados con la PPDSC, y se aplicó un formulario web de Percepción de avances en Gestión de la PPDSC (cumplimiento de tareas), esta última como componente innovador de la evaluación. Entre las 40 entrevistas y las 38 respuestas obtenidas en la herramienta de cumplimiento de tareas, se logró superar el número de funcionarios propuesto. A su vez se cumplió con la implementación de una herramienta individual innovadora a por lo menos 10 participantes.

Respecto a las herramientas grupales, se realizaron un total de 13 grupos focales, que se enlistan a continuación:

- Cuatro grupos focales con ciudadanos.
- Cuatro grupos focales servidores de ventanilla.
- Un grupo focal con servidores de la Subsecretaría de Servicio al Ciudadano.
- Dos grupos focales con servidores de apoyo de los Defensores de la Ciudadanía.
- Un grupo focal sobre la herramienta cliente oculto.



- Un grupo focal sobre la herramienta Taller de Análisis de Roles.

Esta toma de información grupal fue complementada con la realización de 2 herramientas innovadoras (Tarjeta Común de Calificaciones y Redes Sociales).

Durante la implementación de la evaluación, algunas de las herramientas innovadoras, dada su naturaleza, tuvieron un ajuste de nombre para mejorar su entendimiento por parte del participante, como se aclarará a lo largo del presente informe. Las herramientas que cambiaron de nombres son: Community Score Card (Tarjeta Común de Calificaciones en español) y cumplimiento de tareas (que fue enviada a los funcionarios como Formulario de percepción de avances en gestión).

Tabla 2. Comparativo trabajo de campo

		<i>Anexo y pliegos</i>		<i>Propuesta</i>		<i>Efectuados</i>	
<i>Tipo de Herramienta</i>	Agentes	Individual	Grupal	Individual (Entrevistas semi-estructuradas)	Grupal	Individual (Entrevistas semi-estructuradas)	Grupal
<i>Tradicional</i>	Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía	5	10	5	1	5	1
	Entidades y Organismos de la Red CADE	30		30	5	30	6
	Otras entidades	5		5	1	5	
	Ciudadanía				4		4
		-	5	-	1 Cliente Oculto 1 Juego de Roles	-	1 Cliente oculto 1 Juego de Roles
<i>Innovadora</i>	Todos los agentes	1 herramienta (10 funcionarios)	1 herramienta (5 sesiones)	1Herramienta (Cumplimiento de Tareas)	2 herramientas 1 Community Score Card (Entidades) 1 Redes Sociales (Ciudadanos)	1 herramienta Cumplimiento de Tareas (Formulario de percepción de avances en gestión)	2 herramientas 1 Community Score Card (Entidades) 1 Redes Sociales (Ciudadanos)
	Total	40 funcionarios	15 sesiones	>40 funcionarios	15 sesiones	> 40 funcionarios	15 sesiones

Fuente: Elaborado por la Veeduría Distrital.



Entrevistas Semiestructuradas (Herramienta Individual Tradicional)

¿Qué son?: la entrevista es un instrumento de recolección de información de participación individual, que indaga sobre la percepción de los actores sobre el programa, política, proyecto o situación, y permite la comparación con las percepciones de otros participantes del proceso.

Objetivo: recolectar información de carácter cualitativo sobre la percepción que los principales actores de la formulación e implementación de la Política tienen sobre los alcances, limitaciones y perspectivas del desarrollo, ejecución y logro de productos por parte del arreglo institucional de la política.

Metodología y Alcance: las guías de entrevistas fueron desarrolladas a partir de las variables de análisis establecidas para la evaluación para comprender de mejor manera los contenidos asociados a tales variables. La guía de entrevista se estructuró para recolectar la más amplia información posible entre los actores institucionales en diversos aspectos: naturaleza de la institución, recursos disponibles, amplitud de su intervención, identificación con la Política, naturaleza de las dificultades de articulación e implementación, roles específicos, recursos disponibles, motivaciones para participar y alcances en la implementación de la Política a nivel institucional, entre otros temas expuestos en la matriz de consistencias.

Aplicación: a continuación, se presenta un cuadro resumen que muestra la aplicación final del instrumento:

Tabla 3. Actores Entrevistados

<i>Actores</i>	<i>Agentes</i>	<i>Entrevistas Solicitadas en Anexo Técnico</i>	<i>Entrevistas Propuestas por Economía Urbana</i>	<i>Entrevistas Realizadas</i>
<i>Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía</i>	Funcionarios de la Dirección de Calidad del Servicio y la Dirección del Sistema Distrital de Servicio a la Ciudadanía	5	5	5
<i>Entidades, Organismos y Empresas de la Red CADE</i>	Jefes de Servicio al Ciudadano / Directores de Usuarios / o Jefes de Atención al Cliente	10	10	13
	Defensores de la Ciudadanía	10	10	3
	Apoyos de los Defensores de la Ciudadanía para PPDS	10	10	12
	Funcionarios que prestan atención al ciudadano	0	0	0



<i>Actores</i>	<i>Agentes</i>	<i>Entrevistas Solicitadas en Anexo Técnico</i>	<i>Entrevistas Propuestas por Economía Urbana</i>	<i>Entrevistas Realizadas</i>
<i>Otras entidades: Alta Consejería Distrital TIC, Alta Consejería Distrital para las Víctimas, Veeduría Distrital, Subsecretaría de Hacienda</i>	Altos consejeros, Veedor Delegado y Subsecretario	5	5	7
TOTAL		40	40	40

Fuente: Elaborado por la Veeduría Distrital.

Integración del enfoque participativo: las entrevistas se relacionan con el enfoque participativo a partir de factores de empoderamiento, sentido de pertenencia y la construcción de aportes o sugerencias para el fortalecimiento tanto de la formulación e implementación de la PPDSC. Escuchar las experiencias de los actores permitió confirmar las percepciones sobre los avances de la PPDSC, validar las experiencias y recoger una serie de lecciones aprendidas o recomendaciones sobre la PPDSC y generar las recomendaciones dirigidas a mejorar las diferentes fases de la PPDSC. Las entrevistas a personas de diferentes niveles y entidades, permitió a su vez tener una mayor diversidad de iniciativas, de ideas y perspectivas.

- **Grupos Focales (Herramienta Grupal Tradicional)**

¿Qué son?: los grupos focales consisten en una reunión de un grupo de individuos seleccionados previamente para discutir y elaborar, desde la experiencia, una temática o una realidad social particular: el objeto de la investigación.

Objetivo: profundizar en la percepción sobre las experiencias de las personas y las acciones relacionadas con el objeto de estudio. Así mismo, se deberá indagar sobre las interacciones y los procesos interinstitucionales con el fin de identificar problemas, fortalezas, oportunidad y pertinencia de la PPDSC.

Metodología y Alcance: las guías de los grupos focales, al igual que las guías de entrevistas, fueron construidas con base en las variables de análisis establecidas para la evaluación para comprender de mejor manera los contenidos asociados a tales variables. La guía de entrevista se estructuró para recolectar la más amplia información posible entre los actores institucionales en diversos aspectos: naturaleza de la institución, recursos disponibles, amplitud de su intervención, identificación con la Política, naturaleza de las dificultades de articulación e implementación, roles específicos, recursos disponibles, motivaciones para participar y alcances en la implementación de la Política a nivel institucional, entre otros temas expuestos en la matriz de consistencias.

Aplicación: 13 grupos focales, 9 con funcionarios y 4 con ciudadanía. Se presenta a continuación un cuadro que resume la aplicación final del instrumento:



Tabla 4. Participación en grupos focales

<i>Agentes</i>	<i>Grupos Focales Propuestos por Economía Urbana</i>	<i>Grupos Focales Realizadas</i>	<i>No. Participantes</i>
<i>Servidores de la Subsecretaría de Servicio al Ciudadano</i>	1	1	9
<i>Servidores de apoyo de los Defensores de la Ciudadanía</i>	2	2	1. 5 2. 6
<i>Ciudadanos</i>			1. 7 2. 5 3. 6 4. 1 5. 2 6. 4
<i>Servidores de ventanilla</i>	4	6	1. 4 2. 8 3. 6 4. 10
<i>Herramienta Cliente Oculto</i>	1	1	7
<i>Taller de Análisis de Roles (3 agentes involucrados en el diseño y 3 en la implementación de la PPDSC)</i>	1	1	7
TOTAL	13	13	

Fuente: Elaborado por la Veeduría Distrital.

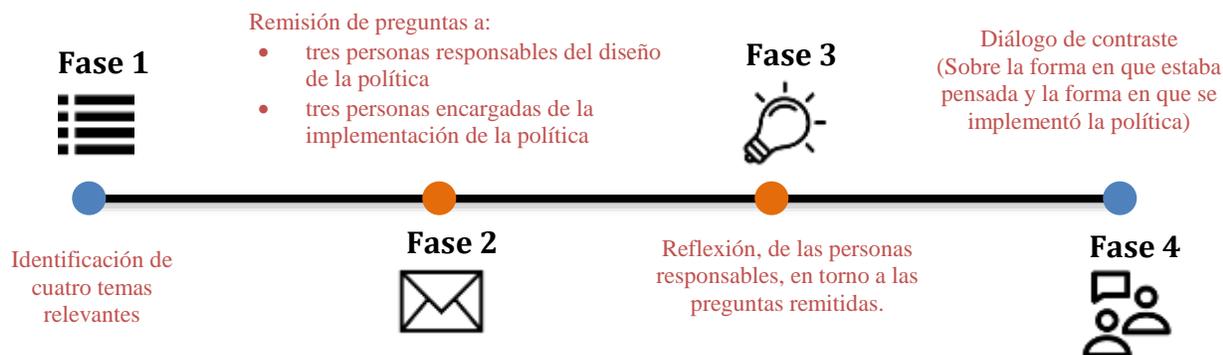
Integración del enfoque participativo: el valor de este instrumento es que entiende que los fenómenos sociales son construcciones sociales atadas a contextos y culturas que se construyen a través de la interacción entre los actores. En este caso la interacción se da en el marco de las distintas intervenciones que componen la evaluación de la PPDSC y sus objetivos de promover el empoderamiento de los actores y agentes involucrados. En particular, el análisis de la información de los grupos focales se integró en las recomendaciones de la evaluación de la PPDSC.

- **Innovaciones en la Aplicación – Taller de Análisis de Roles**

Objetivo: por medio de esta herramienta se estableció cuáles son las diferencias entre los lineamientos (el deber ser) sobre los que se diseñó la Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía (PPDSC) y lo que realmente ocurre en el momento de su implementación. De esta forma, se establecen las consecuencias indeseadas del diseño de la política.



Figura 3. Metodología análisis de Roles



Notación:



Responsable único: Economía Urbana.



Fases en las que se solicita apoyo por parte de la Veeduría

Fuente: Íconos tomados de The Noun Project.

Tabla 5. Cuestionario análisis de Roles

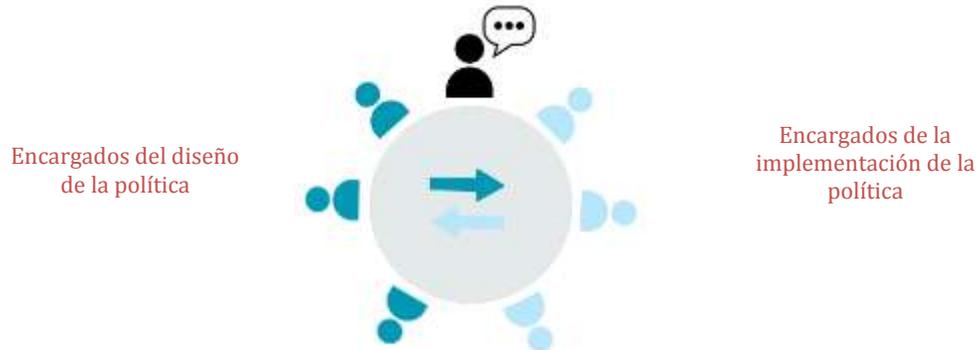
PREGUNTAS A FORMULADORES	PREGUNTAS A IMPLEMENTADORES
1. ¿Cómo se pensó la articulación de la Comisión Intersectorial de Servicio a la Ciudadanía, ¿la Subsecretaría y las entidades, en temas de dirección, financiación e implementación de la PPDSC?	1. ¿Cómo funciona actualmente la articulación de la Comisión Intersectorial de Servicio a la Ciudadanía, ¿la Subsecretaría y las entidades, en temas de dirección, financiación e implementación de la PPDSC?
2. ¿Cómo se pensó el proceso de asignación de recursos por parte de las entidades a la política?	2. ¿Cómo se realiza actualmente el proceso de asignación de recursos por parte de las entidades a la política?
3. ¿Qué motivaciones e incentivos se pensaron para la política?	3. ¿Qué motivaciones e incentivos se desarrollan actualmente?
4. ¿Cómo se pensó el seguimiento y la evaluación de la política?	4. ¿Cómo se realiza el seguimiento y la evaluación de la política actualmente?
5. ¿Cómo se pensó la construcción de plataformas informáticas articuladas en el Sistema Distrital de Servicio a la Ciudadanía, la conectividad entre las instituciones y la conectividad con la ciudadanía con el Sistema?	5. ¿Cómo se realizó la construcción de plataformas informáticas articuladas en el Sistema Distrital de Servicio a la Ciudadanía, la conectividad entre las instituciones y la conectividad con la ciudadanía con el Sistema?

Fuente: Elaborado por la Veeduría Distrital.

En esta herramienta se buscó que mediante la interacción de los participantes y la moderación realizada por un experto, los participantes llegaran a consensos de problemáticas claves, y en lo posible se plantearan recomendaciones a tener en cuenta, partiendo de la experiencia y la perspectiva de cada uno de los roles involucrados en este taller. Teniendo esto en mente, se planteó que los invitados incluyeran a diferentes entidades, especialmente para los encargados de la implementación de la política, con objetivos y características de operación diversas con el fin de enriquecer la discusión.



Figura 4. Análisis de Roles



Fuente: Íconos tomados y adaptados de The Noun Project.

- **Cumplimiento de Tareas - Formulario de Percepción de avances en Gestión (Herramienta Individual Innovadora)**

¿Qué es?: es un formulario, en este caso virtual, que permite facilitar a los grupos de interés, unos cuestionarios sencillos para que evalúen el cumplimiento de tareas y actividades.

Objetivo: medir el cumplimiento de tareas en las actividades realizadas alrededor de la Política Distrital de Servicio a la Ciudadanía.

Metodología y Alcance: La metodología de cumplimiento de tareas (formulario de percepción de avances en gestión) se divide en cuatro fases:

Fase 1: se identificaron las principales tareas a definir en la política pública. Para esto se tomaron las líneas estratégicas y transversales definidas en los artículos 8, 9, 16, 17 de la Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía Decreto 197 de 2014. Se separaron las que tienen que realizar las entidades y las que tiene que realizar la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía. Dada la importancia de esta actividad, el instrumento de cumplimiento de tareas incorporó elementos clave de la política, así como de elementos importantes del trabajo de campo de las entrevistas y grupos focales.

Fase 2: se diseñaron dos formularios en la Plataforma SurveyMonkey en los que cada participante registraba:

- Cuestionario 1. Para que las entidades Distritales clientes de la política califiquen (de 1 a 4) el cumplimiento de tareas de la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía, la Comisión Intersectorial de Servicio a la Ciudadanía y la Alta Consejería de TIC, además de una corta autoevaluación.



- Cuestionario 2. Para que la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía, la Veeduría Distrital y la Alta Consejería de TIC, califiquen el cumplimiento de cada uno de los sectores distritales de sus tareas en la Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía (PPDSC).

Fase 3: se remitieron los cuestionarios para su diligenciamiento.

Fase 4: se analizaron los resultados a la luz de los componentes de la política.

Aplicación: Se presenta a continuación un cuadro que resume la aplicación final del instrumento:

Tabla 6. Participación en Cumplimiento de Tareas – Dirigido a entidades

<i>Entidad</i>	<i>Perfil</i>	<i>No. Participantes</i>
Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia	Técnico	2
	Profesional	1
	Coordinador	0
	Asesor	0
	Director	0
	Otro [Auxiliar]	3
Secretaría Distrital de Planeación	Técnico	0
	Profesional	1
	Coordinador	0
	Asesor	0
	Director	1
	Otro [Auxiliar]	0
Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial	Director	1
Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público	Asistente	1
	Defensora del Ciudadano	1
Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático	Profesional	1
Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos Bogotá	Técnico	2
Secretaría de Integración Social	Asesor	1
Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital	Técnico	1
Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital	Profesional	1
Jardín Botánico de Bogotá	Profesional	2
	Técnico	1
Instituto Distrital de las Artes	Director	1
Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones	Profesional	1



Secretaría Distrital de Ambiente	Profesional	1
Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos	Técnico	1
Subred Sur	Profesional	1
Secretaría Distrital de Hacienda	Profesional	1
Fundación Gilberto Álzate Avendaño	Profesional	1
Secretaría Distrital De Movilidad	Profesional	1
Canal Capital	Auxiliar	1
Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano	Profesional	1
TOTAL		30

Fuente: Elaborado por la Veeduría Distrital.

Tabla 7. Participación en Cumplimiento de Tareas – Dirigido a la SSC

<i>Entidad</i>	<i>Perfil</i>	<i>Área</i>	<i>Tiempo en el cargo</i>	<i>Tipo de vinculación</i>
Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía	Profesional	Calidad del Servicio	7 años	Funcionario de carrera
Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía	Profesional	Dirección del Sistema Distrital de Servicio a la Ciudadanía	12 años	Funcionario de carrera
Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía	Coordinador	Dirección del Sistema Distrital de Servicio a la Ciudadanía	12 años	Funcionario de carrera
Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía	Profesional	Dirección Distrital de Calidad del Servicio	7 años	Funcionario de carrera
Veeduría Distrital	Profesional	Veeduría Delegada para la Atención de Quejas y Reclamos	8 meses	Contratista
Veeduría Distrital	Profesional	Delegada para la Atención de Quejas y Reclamos	9 meses	Contratista
Veeduría Distrital	Profesional	Delegada para la atención de quejas y reclamos	1.5 años	Funcionario de carrera
Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía	Técnico	Apoyo	2 años	

Fuente: Elaborado por la Veeduría Distrital.



Integración del enfoque participativo: el valor de este instrumento fue que, al consultar a los participantes sobre la política, definiciones, roles y rediseño, fueran conscientes de su quehacer diario, su percepción de la política y hasta qué punto responde a lo estipulado. Todo esto con el objetivo de potenciar a los funcionarios como participantes de la política.

- **Community Score Card (Herramienta Grupal Innovadora)**

¿Qué es?: Community Score Card o Tarjeta de Puntuación Comunitaria es una herramienta participativa que permite la planificación, monitoreo y evaluación de los servicios. Es fácil de usar y puede adaptarse a cualquier sector donde haya un escenario de prestación de servicios. Es una forma diferente de aumentar la participación, la rendición de cuentas y la transparencia (Care International, 2015).

Objetivo: evaluar aspectos claves de la PPDSC incentivando la participación de funcionarios de todos los niveles para identificar problemas, fortalezas, oportunidad y pertinencia de la PPDSC.

Metodología y Alcance: la metodología del Community Score Card se divide en tres fases:

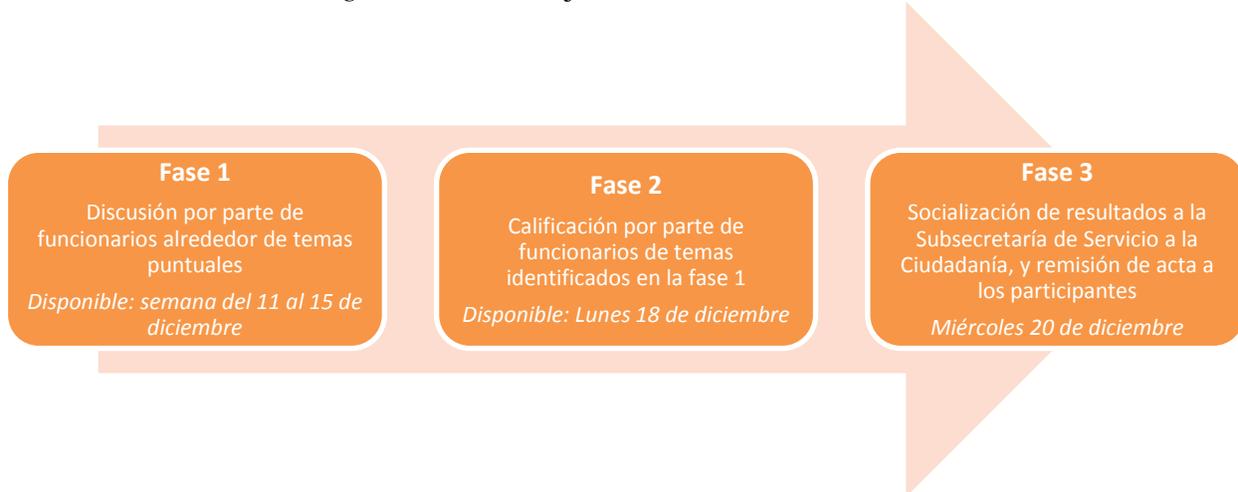
Fase 1: En la fase inicial los participantes encontraron 6 preguntas que requerían de respuestas y comentarios formulados de manera abierta. Este espacio buscó la participación y la interacción de los diferentes participantes alrededor de cada uno de los temas.

Fase 2: Posteriormente, se remitió un enlace a los participantes de la Fase 1 para que pudieran acceder al formulario de Libreta de Calificaciones, en el que encontraron una serie de afirmaciones y su correspondiente escala para así valorar cada uno de los criterios priorizados (producto de la Fase 1).

Fase 3: Se presentaron los resultados obtenidos de esta calificación común al Subsecretario de Servicio a la Ciudadanía y su equipo de trabajo. Adicionalmente, se remitió a los participantes el acta de los resultados de la socialización a la SSC, la cual incluyó los resultados de la Calificación



Figura 5. Fases Tarjeta Común de Calificaciones



Fuente: Elaborado por la Veeduría Distrital.

Aplicación: A continuación, se hace un resumen del número de personas que estuvieron involucradas en cada una de las fases:

Tabla 8. Participación en la Tarjeta Común de Calificaciones

Tema	Número de Participaciones	Número de Vistas
Rol Veeduría	4	42
Estrategias SSC	4	26
Comisión Intersectorial	4	32
Líneas Estratégicas	2	24
Recursos	5	27
Recomendaciones	4	19
Promedio	3.83	28.33

Fuente: Elaborado por la Veeduría Distrital.

Integración del enfoque participativo: se buscó la participación de los diferentes involucrados en el diseño de la política, con el objetivo de empoderarlos e incentivarlos a participar en las soluciones a implementar en la política pública. Cada una de las preguntas tuvo la intención de dar relevancia a los funcionarios en su papel de socio en el rediseño de la política.

- **Estrategia de Redes (Herramienta Grupal Innovadora)**

¿Qué son?: son canales que le permiten a la administración pública tener un rol activo de comunicación con los ciudadanos en un medio que es amigable, cercano y cotidiano a ellos, permite dar información que las instituciones consideren relevante y potenciar la labor de los ciudadanos como socios en la construcción de la política pública (Ruiz, 2012).



Objetivo: conocer las opiniones y propuestas que tiene la ciudadanía para fortalecer el servicio que diariamente se le presta, así como recaudar información completa, en tiempo real sobre las necesidades de los ciudadanos.

Metodología y Alcance: a través de un mensaje corto, el cual incluía una propuesta específica para mejorar la gestión de servicio al ciudadano, invitar a la ciudadanía a opinar y a dar sus propias sugerencias para mejorar el servicio. Las personas que enviaron mensajes fueron Fernando Estupiñán -Subsecretario de Servicio a la Ciudadanía, Jaime Torres-Melo Veedor Distrital, Juan Carlos Rodríguez- Veedor Delegado para la Atención de Quejas y Reclamos, y Juan Felipe Yepes - Coordinador del Laboratorio de Innovación para la Gestión Pública Distrital de la Veeduría Distrital, la participación de los ciudadanos a través de la red social Twitter.

Aplicación: A continuación, se hace un resumen del número de personas a las que alcanzó la estrategia de redes:

Tabla 9. Participación en Redes Sociales

Video	Plataforma	# Reproducciones del video	# Likes	# Compartido	# Comentarios
Fernando Estupiñán	Twitter	219	4	11	1
Jaime Torres	Twitter	139	4	9	
Juan Carlos Rodríguez	Twitter	84	5	4	
Juan Felipe Yepes	Twitter	195	13	16	2

Fuente: Elaborado por la Veeduría Distrital.

Adicionalmente, como complemento a los videos la Veeduría en su red de Twitter hizo un sondeo sobre “Cómo cree que se debe fortalecer el #ServicioCiudadano en #Bogotá”. Este sondeo tuvo los siguientes resultados, 328 votos distribuidos de la siguiente manera: 11% Servicio Amable, 25% Tiempo de Respuesta, 55% Efectividad, 9% Articulación Entidades.

Integración del enfoque participativo: el trabajo a través de redes sociales buscó el empoderamiento de los ciudadanos en el rediseño de la política pública al consultar sus percepciones sobre la coherencia de la misma.

1.4 Información Secundaria y Data Administrativa

La revisión de información secundaria consistió en la ubicación, revisión y análisis de las fuentes documentales que se plantearon como pertinentes desde el informe metodológico. Esta revisión permitió identificar las fuentes de información adecuadas para contrastar y complementar el diagnóstico y el análisis del arreglo institucional de la PPDSC a partir de los instrumentos de levantamiento de información primaria cualitativa. En este sentido, se tuvieron en cuenta en la evaluación de la PPDSC cada una de las fuentes tales como informes de resultados de encuestas de



satisfacción y percepciones recientes, estudio de registros administrativos asociados a ejecución presupuestal, resultados del diagnóstico que desarrolla la Veeduría Distrital a través de la Veeduría Delegada para la Atención de Quejas y Reclamos sobre el avance en la implementación en la PPDSC y documentos normativos.

La clasificación de las fuentes secundarias se realizó en seis áreas:

1. Fuentes normativas que den cuenta de los arreglos formales que han sido incluidos en la Ley, Decretos y demás normas de obligatorio cumplimiento para la administración distrital (23 documentos).

Tabla 10. Fuentes Normativas

<i>Entidad</i>	<i>Nombre</i>	<i>Figura</i>	<i>Número</i>	<i>Año</i>
Alcaldía mayor de Bogotá	-	Acuerdo Distrital	529	2013
Alcaldía mayor de Bogotá	-	Decreto Distrital	69	2003
Alcaldía mayor de Bogotá	-	Decreto Distrital	335	2006
Alcaldía mayor de Bogotá	-	Decreto Distrital	197	2014
Alcaldía mayor de Bogotá	-	Decreto Distrital	425	2016
Alcaldía mayor de Bogotá	-	Directiva Distrital	002	2005
Alcaldía mayor de Bogotá	-	Directiva Distrital	003	2007
Alcaldía mayor de Bogotá	-	Circular Distrital	005	2008
Congreso de la republica	-	Ley	1437	2011
Congreso de la republica	-	Ley	1474	2011
Congreso de la republica	-	Ley	1712	2014
Congreso de la republica	-	Ley	1618	2014
Congreso de la republica	-	Ley	1755	2015
Corte constitucional	Discapacidad mental, derecho a la salud, diferencia entre discapacidad e invalidez, derecho a la igualdad y ajustes razonables.	Sentencia	T-933	2013
Corte constitucional	Vulneración a los derechos fundamentales al trabajo, a la igualdad y a la dignidad humana	Sentencia	T-553	2011
Presidencia de la republica	-	Decreto	2623	2009
Presidencia de la republica	-	Decreto	019	2012
Presidencia de la republica	-	Decreto	2482	2012
Presidencia de la republica	-	Decreto	004	2012
Presidencia de la republica	-	Decreto	2641	2012



<i>Entidad</i>	<i>Nombre</i>	<i>Figura</i>	<i>Número</i>	<i>Año</i>
Presidencia de la republica	-	Decreto	103	2015
Presidencia de la republica	-	Decreto	1166	2016
Veeduría distrital	-	Resolución	197	2015

Fuente: Elaborado por la Veeduría Distrital.

2. Políticas públicas y evaluaciones previas en servicio a la ciudadanía, que den cuenta de herramientas metodológicas, lecciones aprendidas y arreglos institucionales de otras políticas incluidas (17 documentos).

Tabla 11. Políticas y evaluaciones previas

<i>Entidad</i>	<i>Año</i>	<i>Título</i>
Departamento Nacional de Planeación	2007	Plan Nacional de Desarrollo: Estado comunitario
Departamento Nacional de Planeación	2010	Memorias del programa Nacional de servicio al Ciudadano. Memorias de la Renovación del estado 2002-2010
Departamento Nacional de Planeación	2010	CONPES 3649 de Política Nacional de Servicio al Ciudadano
Departamento Nacional de Planeación	2010	CONPES 3650 de importancia Estratégica de la Estrategia de Gobierno en Línea
Departamento Nacional de Planeación	2011	Plan Nacional de Desarrollo: Prosperidad para Todos.
Departamento Nacional de Planeación	2012	Evaluación de resultados al programa Nacional de Servicio al Ciudadano. Oportunidad Estratégica.
Departamento Nacional de Planeación	2013	CONPES 3785 de Política Nacional de Eficiencia Administrativa y Servicio al Ciudadano y Concepto Favorable a la Nación para Contratar un Empréstito Externo con la Banca Multilateral hasta por la Suma de USD 20 Millones Destinado a Financiar el Proyecto de Eficiencia al Servicio del Ciudadano
Departamento Nacional de Planeación	2015	Plan Nacional de Desarrollo. Todos por Un nuevo País
Veeduría Distrital	2016	Evaluación del Sistema de Servicio al Ciudadano de la Secretaría Distrital de Movilidad
Veeduría Distrital	2016	Resultado de evaluación de los Sistemas de Servicio al Ciudadano de las subdirecciones locales de Usaquén, Candelaria y Santafé. (SIAC - SDIS)
Veeduría Distrital	2016	Resultado de la evaluación del Sistema de Servicio al Ciudadano de la Alcaldía Local de Chapinero
Veeduría Distrital	2016	Resultado de la evaluación del Sistema de Servicio al Ciudadano de la Alcaldía Local de Suba
Veeduría Distrital	2016	Resultado de la evaluación del Sistema de Servicio al Ciudadano del DADEP
Veeduría Distrital	2016	Resultado de la evaluación del Sistema de Servicio al Ciudadano Secretaría de Movilidad



<i>Entidad</i>	<i>Año</i>	<i>Título</i>
Veeduría Distrital	2016	Resultado de la evaluación del Sistema de Servicio al Ciudadano Secretaría Distrital de Hacienda
Veeduría Distrital	2017	Evaluación del sistema de servicio al ciudadano de la Alcaldía Local Antonio Nariño
Veeduría Distrital	2017	Evaluación del sistema de servicio al ciudadano de la Secretaría Distrital del Hábitat

Fuente: Elaborado por la Veeduría Distrital.

- Encuestas de satisfacción de servicio a la ciudadanía con representatividad en Bogotá, que den cuenta de los factores que tienen mayor incidencia en el servicio al ciudadano de la capital (7 encuestas).

Tabla 12. Encuestas de satisfacción

<i>Entidad</i>	<i>Año</i>	<i>Título</i>
Departamento Nacional De Planeación	2012	Encuesta de percepción sobre la calidad y accesibilidad trámites y servicios
Departamento Nacional De Planeación	2013	Encuesta de percepción sobre la calidad y accesibilidad trámites y servicios
Departamento Nacional De Planeación	2014	Encuesta de percepción sobre la calidad y accesibilidad trámites y servicios
Departamento Nacional De Planeación	2015	Encuesta de percepción sobre la calidad y accesibilidad trámites y servicios
Departamento Nacional De Planeación	2016	Encuesta de percepción sobre la calidad y accesibilidad trámites y servicios
Departamento Nacional De Planeación	2015	Encuesta de percepción sobre la calidad y accesibilidad trámites y servicios
Departamento Administrativo Nacional De Estadística (DANE)	2014	Encuesta de Desempeño Institucional Nacional y Departamental

Fuente: Elaborado por la Veeduría Distrital.

- Informes de las entidades distritales y la Veeduría Distrital sobre el avance de la política o aspectos relevantes, para conocer los avances y desarrollos recientes (7 documentos).

Tabla 13. Informes entidades distritales

<i>Entidad</i>	<i>Año</i>	<i>Título</i>
Veeduría Distrital	2016	Análisis de información reportada por la entidad distrital en los informes pormenorizados del sistema de control interno, (noviembre de 2015 a marzo 2016)
Veeduría Distrital	2016	Informe - Análisis de PQRS Distrito Capital - Periodo 2015
Veeduría Distrital	2016	Informe - Análisis de PQRS Distrito Capital - Periodo I Trimestre 2016
Veeduría Distrital	2016	Informes sectoriales de acciones preventivas de la Veeduría Distrital



Entidad	Año	Título
Veeduría Distrital	2017	Peticiones Quejas y Reclamos PQRS de las 20 Alcaldías Locales.
Veeduría Distrital	2016	Resultados evaluación Planes Anticorrupción y Atención al Ciudadano en el Distrito (diciembre 2016)
Alcaldía mayor de Bogotá	2017	Resultados Cuestionario Decreto 197 de 2014

Fuente: Elaborado por la Veeduría Distrital.

5. Registros administrativos asociados a ejecución presupuestal (1 registro).
Veeduría Distrital. 2016. Ejecución del presupuesto anual y general de Bogotá, Distrito Capital (a 30 de junio de 2016). Bogotá Colombia.
6. Literatura académica que dé cuenta de los avances y los modelos de arreglo institucional que requiere el servicio a la ciudadanía (13 referencias).

Tabla 14. Literatura Académica

<i>Autor</i>	<i>Año</i>	<i>Título</i>
Agranoff, R	2016	Ten Lessons for Public Managers. Public Administration Review
Bingham, L	2008	Lateral thinking for collaborative public management
Bingham, L	2008	Big ideas in collaborative public management
Denhardt	2000	The New Public Service: Serving Rather Than Steering
European Comission	2008	The effectiveness and efficiency of public spending
Mathur, N	2007	Evaluating democratic performance: methodologies for assessing the relationship between network governance and citizens
Mankiw, G	2009	Principios de Economía
Michael D	2011	Elinor Ostrom: Politics as Problem-Solving in Polycentric Settings
Morse, R	2011	The Practice of Collaborative Governance
Nagy, H	2011	Managing Change and Innovation in Government Transforming Government and Building the Information Society
Roberts, N	2011	Beyond smokestacks and silos: open-source, web-enabled coordination in organizations and networks
Rutgers, M	2010	The origin and restrictions of Efficiency in Public Administration: Regaining Efficiency as the Core Value of Public Administration
Vigoda, E	2002	From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration

Fuente: Elaborado por la Veeduría Distrital.



1.5 Análisis de Información Primaria y Secundaria y Triangulación de Información

a. Estrategia de Análisis para la Información Cualitativa

Una vez levantada la información cualitativa, y con el fin de establecer los déficits por cada una de las categorías definidas en la evaluación de la PPDSC, se procedió a hacer un análisis minucioso de la información recolectada.

En particular, es importante mencionar que todas las entrevistas semi-estructuradas y los grupos focales con los diferentes actores fueron grabadas en audio¹ para posteriormente ser transcritas palabra por palabra en Word². Posteriormente, fueron analizadas y codificadas en el software Atlas.ti, proceso que estuvo compuesto por tres tipos de codificación:

- **Codificación abierta:** consistió en analizar el texto de manera detallada, con el fin de producir un primer conjunto de conceptualizaciones que redujeran la variedad de los datos y permitiera precisar las primeras características de las categorías.
- **Codificación axial:** se redujeron las categorías iniciales, dotándolas de profundidad y estructuración analíticas por medio de la integración en torno de relaciones entre categorías, lo cual permitió producir marcos conceptuales mínimos a partir de preguntas generativas.
- **Codificación selectiva:** consistió en integrar las categorías producidas por la codificación axial con los memorandos registrados durante el análisis para exponer la orientación de la investigación y someterla a un muestreo teórico. La integración y correlación de las categorías se hizo por medio de la función de matriz de concurrencia que permitió comprender el tipo de relación que se presentó entre las diferentes categorías, así como su importancia dentro del fenómeno en cuestión.

Los tres pasos anteriores fueron el fundamento para identificar las causas y consecuencias de cada fenómeno y sus interrelaciones. Los procedimientos para obtener la teoría fundamentada también permitieron precisar cómo y bajo qué circunstancias ocurrieron los fenómenos, hasta establecer las hipótesis y desarrollar acercamientos teóricos sobre los resultados no esperados y negativos. Así mismo, el uso de memos a lo largo del proceso de codificación fue fundamental para registrar los hallazgos que se iban identificando, donde posteriormente se establecieron sus relaciones entre los códigos. Finalmente, se construyeron reportes por categorías en los que se identificaron los actores y su procedencia (los de arriba y los de abajo), de tal manera que sus opiniones y percepciones pudieron ser integradas a los análisis y ayudaron a explicar las diferentes situaciones encontradas de acuerdo con el actor.

¹ A cada informante, se le solicitó para poder participar, un verbal en el cual declaró que su participación fue voluntaria y que estaba de acuerdo para ser grabado con audio.

² En el caso de las herramientas innovadoras esto no será necesario dado que se guardará el archivo correspondiente.



b. Recopilación y Revisión de Información Secundaria e Incorporación en el Análisis

La recopilación de información secundaria es una técnica de evaluación que permite la recolección de información documentada para surtir procesos de análisis cuyos resultados se constituyen en indicadores de evaluación (Hurtado, 2010). Esta una técnica adecuada cuando los documentos son la única vía para acceder a información pasada o dispersa. En su aplicación, se realizó la ubicación de las fuentes documentales, para posteriormente hacer la revisión y validación de la confiabilidad de las fuentes. Paso seguido, se realizó el registro de la información y el análisis de la información de acuerdo con las variables que se consideraron para esta evaluación.

Así mismo, las fuentes secundarias sirvieron para abordar a través de su análisis, la construcción de indicadores para la evaluación. En particular, los informes de resultados de encuestas de satisfacción y percepciones, relacionados anteriormente, sirvieron como complemento o contraste de la información obtenida a partir de las entrevistas semiestructuradas, grupos focales, cumplimiento de tareas, Community Score Card y estrategia de redes sociales.

Finalmente, con el propósito de garantizar un adecuado diagnóstico y análisis del arreglo institucional de la PPDSC, es importante reiterar la clasificación de las fuentes secundarias, la cual contempló las siguientes seis áreas: (i) fuentes normativas que den cuenta de los arreglos formales que han sido incluidos en la Ley, Decretos y demás normas de obligatorio cumplimiento Distrital sobre el avance de la política o aspectos relevantes, para conocer los avances y desarrollos recientes; (v) registros administrativos asociados a ejecución presupuestal y (vi) literatura académica que dé cuenta de los avances y los modelos de arreglo institucional que requiere el servicio a la ciudadanía para la administración distrital; (ii) políticas públicas y evaluaciones previas en Servicio a la Ciudadanía, que den cuenta de herramientas metodológicas, lecciones aprendidas y arreglos institucionales de otras políticas incluidas; (iii) encuestas de satisfacción de servicio a la ciudadanía con representatividad en Bogotá, que den cuenta de los factores que tienen mayor incidencia en el servicio al ciudadano de la capital; (iv) informes de las entidades distritales y la Veeduría.

c. Triangulación de Información

Una vez recopilada y analizada la información, se avanzó en la triangulación a través un diseño paralelo convergente, donde la recolección de la información se realizó de manera separada y luego se compararon o se relacionan los resultados.

La triangulación de la información, parte de que las diferentes fuentes no proveen el mismo tipo de información. En este caso, la relación entre los diferentes instrumentos, así como la información secundaria no trata de llegar a las mismas respuestas por caminos distintos, sino de aportar información diferente, complementaria y que puede al final articularse para dar respuesta a las



preguntas de investigación. En conclusión, lo que se busca es potencializar las fortalezas de cada método a partir de la información que provee el otro método.

Para el caso de la evaluación de la PPDSC, el proceso de triangulación fue transversal al proceso investigativo mismo, de tal manera que estuvo presente desde los procesos de construcción de instrumentos y definición de participantes de las entrevistas semiestructuradas, en el desarrollo de la revisión documental, en la construcción de los informes de resultados, y en la generación de recomendaciones.

Así, el proceso de triangulación no fue el ejercicio de mezclar los resultados, sino que fue un proceso analítico de contraste de información que permitió afianzar los resultados encontrados, exigiendo en algunos casos, buscar nuevos componentes documentales o de evidencia, que den cuenta integral de la dimensión y variable que se esté trabajando. Tal es el caso del rediseño de la PPDSC, en la cual, se solicitó una entrevista adicional con los líderes del proceso.

Finalmente, como medio de consolidación de la triangulación, se emplearon las matrices de consistencias planteadas en el informe metodológico, de tal forma que se hiciera correspondencia en las fuentes de información y así poder integrar la evidencia proveniente de todas las fuentes de información. Esto permitió encontrar temas transversales que, sin lugar a duda, robustecieron la consistencia de los resultados y las recomendaciones de la evaluación.

2. Evaluación Institucional de la PPDSC

Contiene los resultados de la evaluación teniendo en cuenta las preguntas planteadas, la descripción detallada de la información recogida y las conclusiones que se derivan de la aplicación de la metodología.

2.1. La Política Pública Distrital de Servicio al Ciudadano

- *¿Qué problemas y fortalezas tiene el actual diseño de la PPDSC? ¿Los objetivos son claros? ¿La estrategia y el arreglo institucional contemplados responden a los objetivos?*

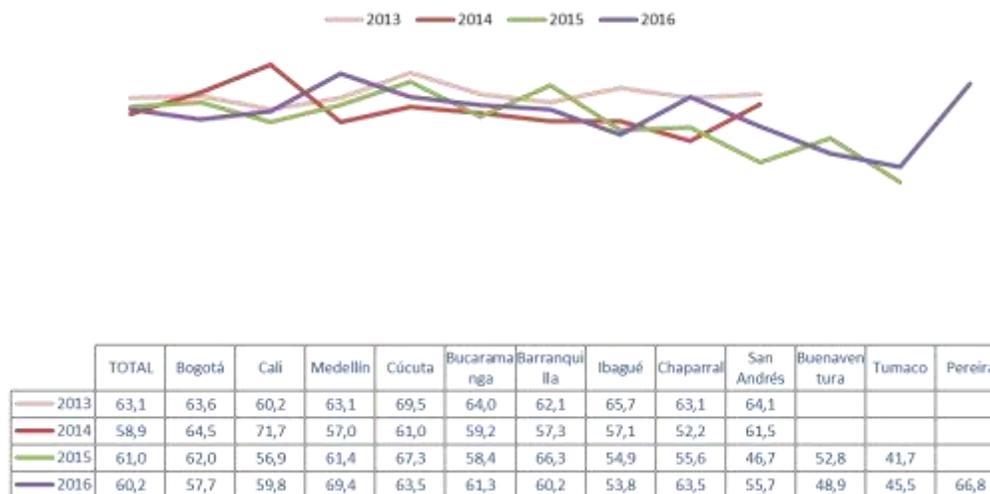
La Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía es el resultado de un proceso largo de desarrollo e institucionalización del servicio. Bogotá ha sido el espacio privilegiado de desarrollo de esa política, su importancia económica y su complejidad hicieron evidente en la ciudad, con anterioridad a cualquier otro sitio del país, la necesidad de pensar en los ciudadanos como el centro o eje de la administración pública. Teniendo en cuenta lo anterior, y conforme a lo manifestado por este ente de control preventivo en el documento “Diagnóstico de la Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía – PPDSC” el distrito tiene una amplia experiencia en todo lo referente al servicio a la ciudadanía. (Veeduría Distrital, 2017).



La institucionalización del tema se observa en que aproximadamente el 78.13% de las personas entrevistadas tienen una vinculación en la entidad, en el área de Servicio al Ciudadano, que antecede a la actual administración. Esto es especialmente relevante si se tiene en cuenta la alta rotación de los funcionarios en los cargos públicos y los cambios políticos que ha sufrido la ciudad en los últimos 20 años. Así, una primera fortaleza que ha encontrado la presente evaluación en el Distrito es la institucionalización del tema, lo que permite pensar en visiones de mediano y largo plazo fundamentales para la implementación de cualquier política pública.

A pesar de la institucionalización y el trabajo realizado en la política pública, el tamaño de la ciudad trae consigo un nivel alto de complejidad que impone retos particulares al desarrollo de la política. Para poner un ejemplo, de acuerdo con información de la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía (Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía; 2017; 38) en 2016 la RedCade prestó 37,7 millones de trámites y servicios, es decir se atendió el equivalente al 85% de la población del país durante un año. Así, aunque Bogotá es líder indudable³ en articulación, coordinación e implementación de políticas de servicio, en el índice de percepción, desarrollado por el Departamento Nacional de Planeación (2016), ha venido reduciendo su importancia. Esto es especialmente visible en 2016, año en el que, por primera vez, desde que se construyó el indicador, la ciudad está por debajo del promedio del país (véase Figura 6 y Figura 7). Esto da cuenta de los retos que tiene el Distrito en materia de servicio, y cómo, para responder a las necesidades que impone su desarrollo se requiere de un proceso de planeación que guíe el Servicio a la Ciudadanía.

Figura 6. Evolución del Índice de Percepción de Servicio al Ciudadano 2016

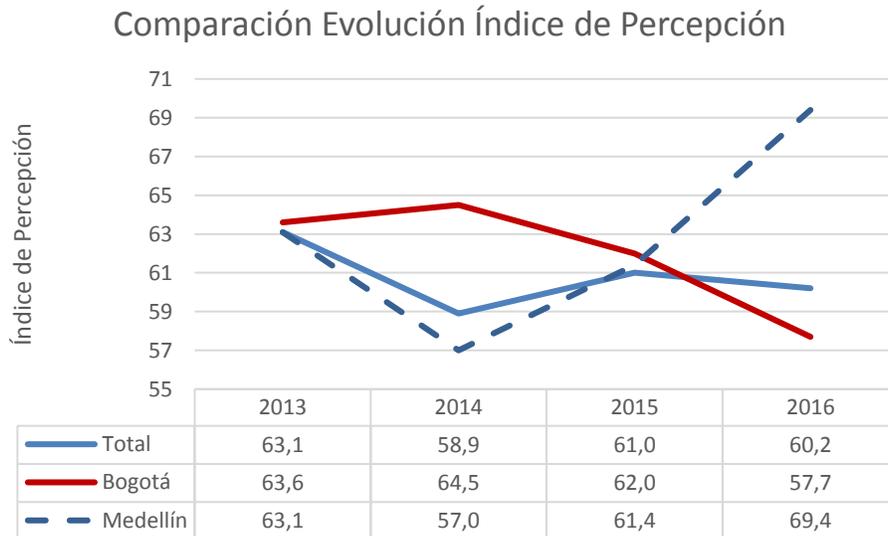


Fuente: DNP-PNSC 2016.

³ **EL ÍNDICE DE PERCEPCIÓN (IP)** mide la imagen que comunica la entidad a través de su interrelación con los ciudadanos. Para el cálculo se utiliza un sistema de análisis de puntajes (o “scores”), tomando como referencia las respuestas dadas por los entrevistados en los atributos relacionados con calidad (a nivel general y en aspectos específicos) y los niveles de acuerdo en diferentes situaciones. Estas preguntas son de obligatoria respuesta para los entrevistados.



Figura 7. Comparación de la Evolución del Índice de Percepción



Fuente: Adaptación, DNP-PNSC 2016

El proceso de planeación se ve plasmado en la Política Distrital de Servicio a la Ciudadanía (PPDSC). Esta tiene como principal antecedente la Directiva Distrital 002 de 2005 que adopta la primera Política del Servicio al Ciudadano de la Administración Distrital. Como parte de la misma se definen (i) los principios y compromisos del servicio a la ciudadanía en la capital; (ii) los pilares que deben guiar al servicio; (iii) los atributos del servicio, y (iv) los conceptos que permiten delimitar el alcance del servicio al ciudadano.

Sin embargo, en línea con los avances del servicio al ciudadano en el mundo y especialmente con los avances de la Gerencia Colaborativa que percibe al ciudadano como un socio (Vigoda, 2002) que debe guiar y acompañar la construcción y materialización de la política, este acompañamiento se ve materializado en procesos de participación, negociación, cooperación y flujo de información. En 2014 se formuló una nueva Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía. La misma fue adoptada por medio del Decreto 197 de 2014, lo que le da fuerza institucional y ofrece la ventaja de hacerla vinculante para todas las entidades del Distrito. Sin embargo, la promulgación a través de decreto implica limitaciones en la estructura de formulación, ya que las estructuras legales hacen difícil plasmar una metodología adecuada para la construcción de política pública.

Así, la PPDSC carece de un Plan de Acción, indicadores, productos, actividades y estimaciones presupuestales concretas que permitan el logro de los objetivos plasmados⁴. Para subsanar está

⁴ Esto es particularmente relevante ya que tal como lo señaló el veedor delegado, Juan Carlos Rodríguez, la PPDSC debería ser un instrumento para que las entidades tracen “la estrategia en virtud de la cual deben adelantar las actividades con interacción con los ciudadanos y adicionalmente que el mismo instrumento fije una serie de metas,



falencia, la PPDSC en su artículo 23, establece la obligación de “dentro de los tres (3) meses siguientes a la publicación de este Decreto, se formulará el plan de acción y las metas que asume la administración para su desarrollo; así mismo se tendrá un plazo de transición para adecuar y armonizar los cambios que exige la presente política” (Decreto 197, 2014. Art. 23). Sin embargo, al momento de realizar este informe, el citado plan de acción se encontraba en construcción. La carencia de un plan de acción es una falencia atribuible a la forma de construcción de las políticas distritales, y no a la PPDSC en sí. No obstante, tiene un alto impacto en el desarrollo de la política, ya que no se cuenta con una guía concreta que permita materializar las acciones propuestas⁵.

Esta carencia de metas e indicadores concretos y cuantificables es percibida por los actores de la PPDSC como quedó evidenciado en las entrevistas realizadas, en particular esto se identificó cuando se les pregunto a los participantes por cuales recomendaciones darían para el mejoramiento de la política, de manera recurrente se recibieron respuestas como:

“Aseguraría que la política se definiera unos instrumentos mucho más tangibles para medirse, creo que la política es muy general pero no define una meta concreta” Veedor delegado para AQR

“Completar los elementos que le hacen falta y es fundamentalmente el plan de acción, entonces unos indicadores, unas metas, unos recursos, unos responsables, unas fechas. Ese tipo de elementos le hacen falta a la política, entonces la motivación principal es completar lo que le hace falta” Subsecretario Servicio a la Ciudadanía

“Uno debería tener es un documento de política pública que sea claro, O sea que establezca mecanismos de seguimiento con indicadores claros y medibles” Defensor Secretaría de Gobierno

A pesar de esto, de acuerdo con información recabada en las entrevistas, la formulación de la política en su momento fue rigurosa y participativa. En concordancia con la premisa de los ciudadanos como socios, de los que habla la literatura, la definición de los objetivos y demás criterios contó con una alta participación ciudadana y se ciñó adecuadamente al instrumento de construcción de política existente en el momento, la “Guía para la Formulación, Implementación y Evaluación de Políticas Públicas Distritales”.

Producto de este proceso de construcción, una de las fortalezas identificadas por la presente evaluación es la inclusión de una serie de principios rectores que han sido apropiados por los

objetivos y actividades con cargo a unos recursos, para concretar los objetivos que se plantearon” (entrevista al Veedor delegado)

⁵ Las dificultades que encarna que la política sea formulada a través de un Decreto Distrital se hacen evidentes en la entrevista. Por ejemplo, el Subsecretario de la Secretaría de Hacienda manifiesta que solo la formulación de un documento CONPES distrital puede subsanar estos problemas.



implementadores de la política. De esta forma, la inclusión del enfoque de derechos, resulta en un acierto que se ha tenido en consideración por los diferentes implementadores de política, y definió un lineamiento claro de los fines que desea el distrito. La materialización de este enfoque, sin embargo, no se ve reflejado en la inclusión de instancias que trabajen en la materia como la Alta Consejería de Víctimas. De hecho, de las entrevistas realizadas, excluyendo las de la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía, tan solo el 20% indica que se articulan con esta dependencia.

En este mismo sentido, constituye una fortaleza la inclusión de los referentes conceptuales referenciados en el artículo 3 de la PPDSC, que se encuentran en concordancia con la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública⁶. Así, la relevancia que se le da a los conceptos de calidad, eficacia en el servicio público, derechos y deberes ciudadanos como marcos de referencia que se desarrollan a lo largo de la Política y que fueron referenciados por los actores que participaron en esta evaluación, constituyen un acierto que marca un derrotero a seguir.

En cuanto al objetivo, la PPDSC pretende:

garantizar el derecho de la ciudadanía a una vida digna, aportar en la superación de las necesidades sociales, la discriminación y la segregación como factores esenciales de la pobreza y desarrollar atributos del servicio como: recibir de las entidades públicas distritales un servicio digno, efectivo, de calidad, oportuno, cálido y confiable, bajo los principios de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción, que permita satisfacer sus necesidades y mejorar la calidad de vida (Decreto 197, 2014, art. 7).

Si bien el objetivo parte de especificar que el centro de la administración pública es el servicio a la ciudadanía, lo que a la luz de la opinión de los expertos en servicio a la ciudadanía y responsables del diseño de la política es un componente esencial, lo extenso del mismo y el énfasis en variables, como la satisfacción de las necesidades, en las que el servicio a la ciudadanía tiene relativamente bajo grado de incidencia, desdibujan su pretensión. Así, no resulta extraño que las diferentes entrevistas se haya manifestado que el objetivo de la política debe estar enfocado en el fortalecimiento del servicio en lo relacionado con la ventanilla para afuera, mejora de los canales de atención, protocolos de servicio cualificación de servidores, como en los referentes a la ventanilla para adentro, mejora en procesos, reducción de trámites, tiempos de respuesta. Lo anterior indica que el planteamiento del objetivo principal de la política no es contundente y para algunos actores la idea de fortalecer la gestión de servicio al ciudadano para mejorar la calidad de vida de las personas es una consecuencia y no la esencia del cumplimiento de la política.

A pesar de las falencias del objetivo general, la PPDSC cuenta con una serie de líneas estratégicas, asimilables a los objetivos específicos, que desarrollan específicamente cada uno de los temas

⁶ Adoptada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, 2003 para avanzar en la profesionalización de la función pública de los países de la región.



relacionados directamente con el servicio. Así, se plantean cuatro líneas estratégicas y cuatro transversales, a saber:

Líneas estratégicas.

- a. Fortalecimiento de la capacidad de la ciudadanía para hacer efectivo el goce de sus derechos:** implica el desarrollo de estrategias de sensibilización y formación de la ciudadanía en calidad de socio, como partícipe de la política y garante de la defensa de lo público.
- b. Infraestructura para la prestación de servicios a la ciudadanía suficiente y adecuada:** garantía que la infraestructura de los canales de atención sea accesible y suficiente.
- c. Cualificación de los equipos de trabajo:** sobre el particular la política pretende fortalecer las competencias de los servidores públicos que atienden a los ciudadanos, y fortalecer los modelos de Calidad y Control Interno para brindar respuestas oportunas, integrales y de calidad a las solicitudes.
- d. Articulación interinstitucional para el mejoramiento de los canales de servicio a la ciudadanía:** Esta línea pretende armonizar los procesos y procedimientos para optimizar el uso de los recursos públicos (Decreto Distrital 197 de 2014).

Líneas transversales.

- a. Investigación y conocimiento:** Impulso de espacios para diseñar e investigar estrategias encaminadas a fortalecer el servicio a la ciudadanía. Lo anterior a través de la creación del Observatorio Social de Servicio a la Ciudadanía por parte de la Secretaría Distrital de Servicio al Ciudadano.
- b. Uso intensivo de Tecnologías de Información y Conocimiento – TICs:** Diseño de plataformas tecnológicas para fortalecer el servicio a la ciudadanía.
- c. Seguimiento y evaluación:** Se define el desarrollo de un modelo integrado de Medición, evaluación y Seguimiento del servicio con la totalidad de las entidades distritales.
- d. Mejoramiento continuo:** Se define las políticas, protocolos, reglamentos y directivas que expida la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía para el mejoramiento continuo del servicio.

De manera general, cada uno de los objetivos se encuentra relacionado con alguno de los atributos del servicio y de los mismos se pueden deducir una serie de acciones a implementar, aunque no de manera directa. Adicionalmente, los objetivos se desarrollan a lo largo de la política y se dan lineamientos generales para cada uno de ellos. Esto demuestra la coherencia entre el diseño y las herramientas para la solución de los problemas que aquejan al servicio. Lo anterior es

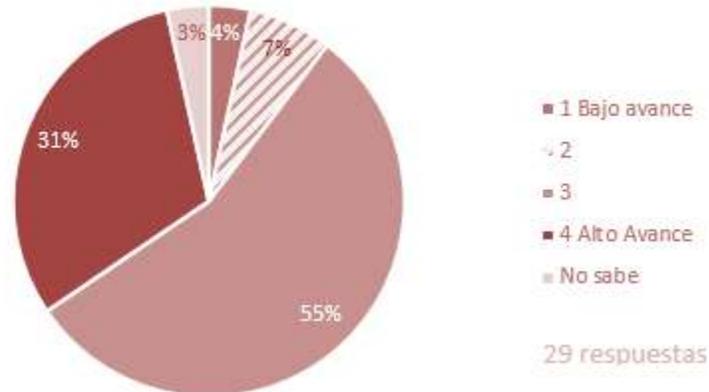


especialmente visible en los lineamientos de cualificación de servidores, y en general en lo referente a la ventanilla hacia afuera.

En el mismo sentido, en referencia a la línea transversal de mejoramiento continuo, la información obtenida a través de las herramientas de esta evaluación evidencia la importancia que se otorga por parte de la PPDSC, a los protocolos, reglamentos y directivas que expidan las dependencias de la Subsecretaría Distrital de Servicio a la Ciudadanía (véase la Figura 8).

Figura 8. Resultados Formulario de Percepción de Avance – Cumplimiento de la SSC- Mejoramiento continuo

Desarrollo y difusión de las políticas, protocolos, reglamentos y directivas para el mejoramiento continuo de los servicios

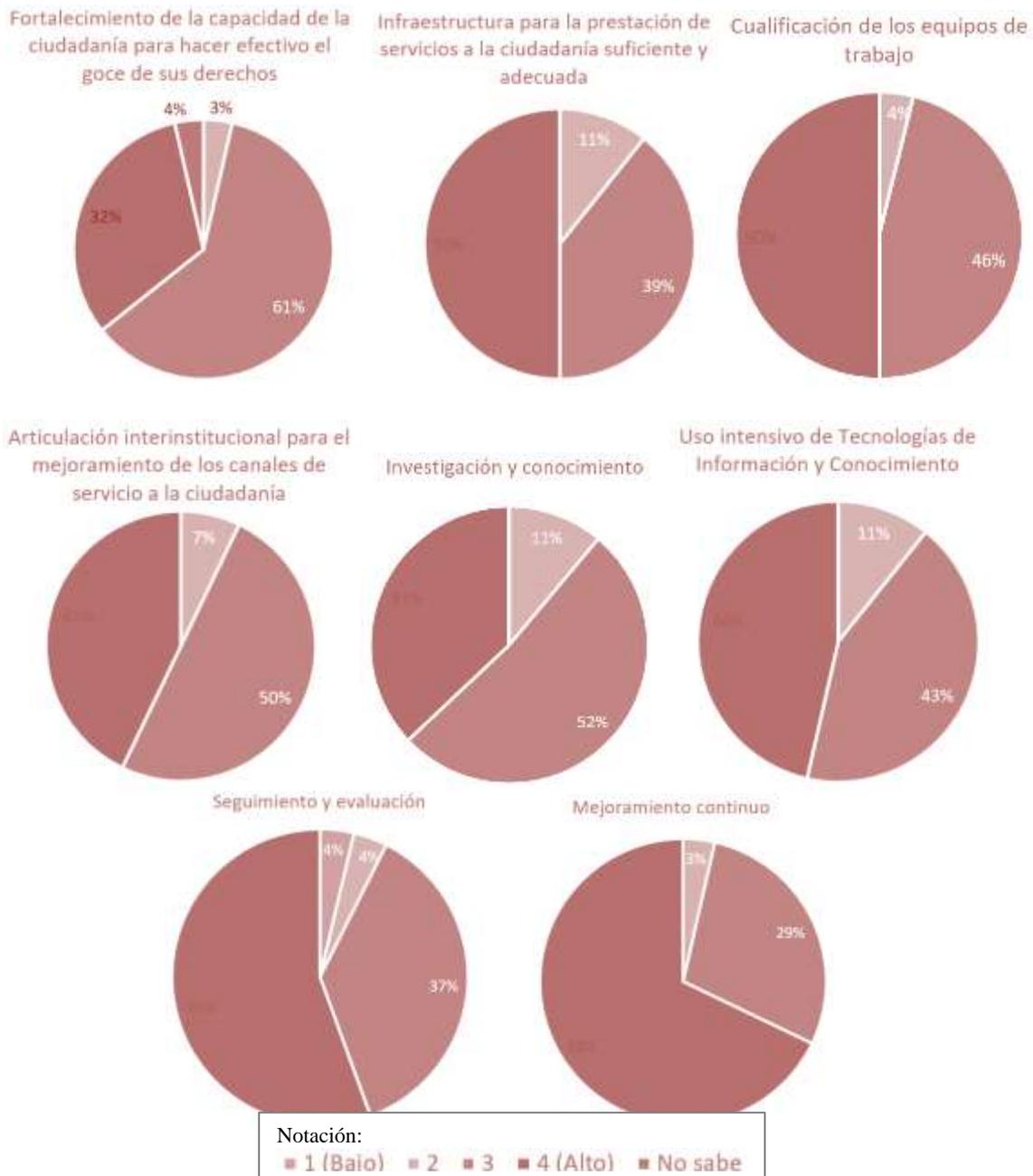


Fuente: Elaborado por la Veeduría Distrital.

Así, las entidades manifiestan estar trabajando en protocolos, normas de calidad e incluso en procesos internos más precisos en el marco de los sistemas de gestión de calidad, lo que da fe de la importancia que tiene el tema para el efectivo mejoramiento de la política y de la alineación de los objetivos con las necesidades de las entidades (véase la Figura 9).

Figura 9. Respuestas autoevaluación de entidades que implementan la política
Califique el avance de su entidad en cada uno de los componentes descritos a continuación:

Notación: ■ 1 (Bajo) ■ 2 ■ 3 ■ 4 (Alto) ■ No sabe Número de respuestas promedio: 28



Fuente: Elaborado por la Veeduría Distrital.

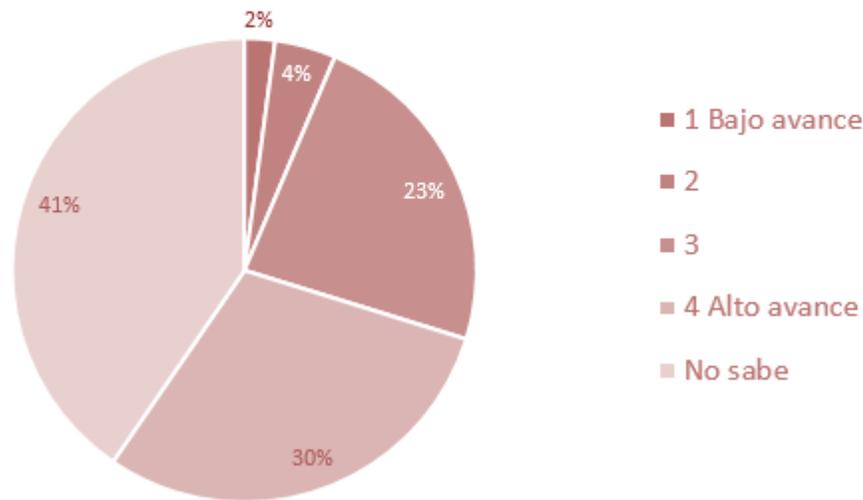
Algo similar sucede con la línea de cualificación de los equipos de trabajo. La inclusión de un mandato en el que se pretende caracterizar y homogeneizar el perfil por competencias de los servidores públicos que atienden a la ciudadanía, y formarlos constantemente, constituye un acierto (véase la Figura 10). Dada la alta rotación de los servidores públicos encargados de la atención



directa, manifestada en las diferentes entrevistas⁷ y grupos focales, una de las soluciones planteadas en la política fue orientar la asignación de cargos con perfiles adecuados, lo que implica la remuneración adecuada. En este sentido, que la política defina como una de sus líneas la cualificación del servicio, permite a las entidades implementadoras contemplar un marco que posibilite dar continuidad o mayor estabilidad a los equipos de trabajo de las áreas de servicio al ciudadano.

Figura 10. Resultados Formulario de Percepción de Avance – Cumplimiento de la SSC- Cualificación

Desarrollo de procesos de cualificación dirigidos a los servidores que trabajan en servicio a la ciudadanía, para fortalecer y estandarizar las buenas prácticas de servicio



Fuente: Elaborado por la Veeduría Distrital.

En cuanto al goce efectivo de derechos, que se manifiesta tanto en un principio como en una línea estratégica, si bien se plantea el objetivo de fortalecer las capacidades de la ciudadanía para hacer efectivo el goce de sus derechos, y se desarrolla posteriormente, el trabajo de campo con grupos focales de ciudadanos permitió establecer que una de las actividades principales de este tema, la implementación de acciones pedagógicas, no se ha desarrollado de manera efectiva⁸.

⁷ Es de aclarar que la citada rotación es recurrente en los cargos de atención directa pero no en los directivos como se aclaró en el primer párrafo de la presente sección del documento; “al momento de ser contratista la rotación es alta, lo que hace que los mismos medios de las líneas de trabajo pueden desarticularse porque finalmente son las que lo han venido haciendo” [sic] (Funcionario Secretaría de Hábitat, 2017)

⁸ Uno de los resultados destacables de los grupos focales con ciudadano es el desconocimiento que manifestaron sobre estrategia pedagógicas para garantizar el goce efectivo de derechos



Por otro lado, si bien la línea estratégica de articulación y cooperación entre actores “busca dar respuestas oportunas, eficaces e integrales a las solicitudes de la ciudadanía, armonizar procesos y procedimientos de servicio entre las distintas entidades, suprimir trámites innecesarios, generar sinergias y optimizar los recursos públicos”, lo que apunta a mejorar los procesos y la interacción entre entidades, que de acuerdo al Índice de Percepción es la variable que más incidencia tiene en la satisfacción con el servicio (DNP, 2016), este propósito no se ve reflejado a lo largo de la política. Así, no se asignan funciones sobre el particular, no se definen mecanismos de articulación en las entidades distritales para este fin, ni se desarrollan mecanismos operacionales. En consecuencia, a parte de la creación de instancias de coordinación de alto nivel como la Comisión Intersectorial y el Comité Financiero, la política no plantea explícitamente un foco de comunicación, ni instancias de articulación generales que permitan que las entidades interactúen para conseguir sinergias como, por ejemplo, cadenas de trámites que permitan simplificar u omitir pasos para la ciudadanía.

En lo referente a la estrategia de articulación, si bien la PPDSC define el Sistema Distrital de Servicio a la Ciudadanía como “un espacio de interacción compleja, donde se desarrollan operaciones de trámites y servicios, en el que interactúan instituciones públicas de diferentes órdenes y organizaciones privadas vinculadas al sistema que por el carácter del bien, trámite o servicio colaboran con la función pública”, no hay una referencia a los mecanismos de articulación y a como es la interacción del Sistema con la ciudadanía. Además, al parecer limita su campo de acción a la ventanilla del frente, dejando de lado lo referente a la ventanilla hacia dentro y la formalización de procesos.

Otro elemento principal referente a las líneas de intervención es que si bien la política es explícita en que su ámbito de aplicación son todas las entidades públicas, el Decreto hace especial énfasis en la RedCade, la línea 195 y en general los canales que se encuentran integrados por alguna estrategia distrital, minimizando los lineamientos y el alcance de la política sobre los servicios que prestan las entidades por fuera de estos canales integrados. Esto limita su alcance y deja por fuera una parte importante del servicio que se le presta a la ciudadanía de Bogotá.

Por otro lado, la literatura ha reconocido (Denhardt, 2000) que ante la gran diversidad de actores y escenarios a los que se enfrentan las políticas públicas, se debe procurar buscar soluciones de manera articulada, mediante la construcción colectiva y compartida de lo que se entenderá por interés público. Incluso se sabe que la capacidad de respuesta, los tiempos y la precisión dependen de la habilidad de colaboración y coordinación de múltiples instituciones públicas (Roberts, 2011).

La pluralidad de actores que intervienen en la política de servicio a la ciudadanía, y que son acertadamente reconocidos en el Decreto, imprimen un dinamismo implícito en el que muchos intereses se deben conciliar. Desde este punto de vista la creación de una instancia como la Comisión Intersectorial de Servicio al Ciudadanía es un acierto ya que es una suprainstancia que permite conciliar esos intereses diversos, lo mismo sucede con el Comité Financiero. Si bien estas presentan problemas de coordinación, que se desarrollaran posteriormente, desde el punto de vista



de diseño de política, resulta fundamental contar con instancias de coordinación de alto nivel como las anteriormente mencionadas.

De la misma manera, la creación de la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía por medio del Decreto Distrital 425 de 2016, si bien es un desarrollo posterior a la PPDSC, es un elemento esencial para la articulación y desarrollo de la política, en la medida que su dependencia directa de la Secretaria General le garantiza mayor poder de agenda en las entidades del Distrito, facilitando su labor y enviando una señal clara de la importancia del tema a nivel distrital⁹.

En cuanto a la inclusión de la ciudadanía como eje de la política resulta un acierto, más aún cuando la literatura reciente de la gestión pública reconoce que no es suficiente con plantear una visión del interés público de manera conjunta, si la labor a ejecutar está en manos de unas cabezas particulares en el gobierno, todas las partes, incluidos los ciudadanos deben estar involucrados en el proceso. En particular, para estimular la participación ciudadana, esta literatura propone, “la participación en programas de educación cívica y el desarrollo de una amplia gama de líderes cívicos, el gobierno puede estimular un sentido renovado de orgullo cívico y responsabilidad cívica. Esperamos que ese sentido de orgullo y responsabilidad evolucione hacia una mayor disposición a participar en muchos niveles” (Denhardt, 2000).

Sin embargo, esta inclusión de la ciudadanía no se encuentra materializada en disposiciones posteriores que empoderen a los ciudadanos y que permitan su participación en instancias de decisión. Esto aunado a la carencia de una estrategia de difusión de la política que permita interiorizar en los funcionarios y ciudadanos los atributos que se buscan generar, desemboca en una limitación del empoderamiento de los diferentes actores de la misma.

La obligación de diseñar un modelo de seguimiento y evaluación resulta en un avance importante con miras a establecer acciones correctivas y evaluar los resultados e impactos de la política. Sin embargo, a pesar del plazo impuesto para su construcción¹⁰, no se cuenta con un mecanismo de monitoreo y seguimiento, por lo que, de acuerdo con las diferentes entrevistas, las entidades se han visto obligadas a hacer una medición interna del cumplimiento de sus objetivos. De esta forma, en el momento hay métricas heterogéneas difícilmente comparables que no permiten evaluar la política. Esto aunado a que, aunque es precisa la directriz de crear un Observatorio Social de Servicio a la Ciudadanía, “que incentive la investigación y el diseño de estrategias para conocer necesidades y demandas de la ciudadanía”, en el desarrollo de la Evaluación, la Subsecretaría de Servicio al Ciudadano manifestó que actualmente este es inexistente.

Por último, la obligación establecida para las entidades de garantizar los recursos en sus respectivos Planes de Desarrollo Distrital, Local y en los planes operativos anuales de inversión para la

⁹ Véase la entrevista con Juan Carlos Rodríguez

¹⁰ Tres meses de acuerdo con el artículo 23 de la política.



financiación de la política se constituye en un acierto. Sin embargo, al no contar con un Plan Plurianual de Inversiones asociado el requerimiento pierde vigencia.

a. Conclusiones

La construcción de la Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía a través del Decreto Distrital 197 de 2014 constituye un paso acertado dentro de la historia de consolidación institucional del servicio a la ciudadanía como tema fundamental dentro del Distrito. La expedición de la política es la respuesta a los retos que impone la complejidad creciente de la administración pública, y las demandas de la ciudadanía de una mayor y mejor participación y acercamiento del Estado. Esto se manifiesta en la alineación de los objetivos y estrategias planteadas con los principios de la política que dan un derrotero a las entidades sobre los fines que se deben conseguir. Sin embargo, en la medida que la política pública es un proceso de construcción y de evolución continua, existen oportunidades de mejora en su diseño. Se destaca la falta de espacios de coordinación que no sean de alto nivel y permitan que las entidades interactúen y generen sinergias a favor de la ciudadanía, o la mejora en la homogenización de los protocolos y mecanismos de atención. Por otro lado, la carencia de un plan de acción y de un sistema de monitoreo y seguimiento de la política representan una debilidad ya que hace imposible evaluar su pertinencia y establecer correctivos a tiempo.

Tabla 15. Resumen – La Política Pública Distrital de Servicio al Ciudadano

<i>Componente</i>	<i>Principales conclusiones</i>
<i>Política Pública Distrital de Servicio al Ciudadano</i>	<p>Fortalezas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Institucionalización del tema en el Distrito permite pensar en visiones de mediano y largo plazo. • La formulación de la política vía Decreto 197 de 2014, da fuerza institucional y ofrece la ventaja de hacerla vinculante para todas las entidades. • Inclusión de una serie de principios rectores que han sido apropiados por los implementadores de la política: enfoque de derechos; conceptos de calidad, eficacia en el servicio público, derechos y deberes ciudadanos; entre otros • La formulación de la política en su momento fue rigurosa y participativa en concordancia con la premisa de ciudadano socio. • Es acertado que el objetivo parta de la premisa de especificar que el centro de la administración pública es el servicio a la ciudadanía • Los objetivos específicos desarrollan claramente cada uno de los temas relacionados directamente con el servicio. • Los objetivos específicos muestran un grado de coherencia entre el diseño de la política y las herramientas para la solución, esto es especialmente visible en los



lineamientos de cualificación de servidores, y en general en lo referente a la ventanilla hacia fuera.

- La creación de instancias supra-institucionales de coordinación
- La pluralidad de actores que intervienen en la política, y que son acertadamente reconocidos en el Decreto, imprimen un dinamismo implícito en el que muchos intereses se deben conciliar.
- La creación de la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía adscrita a la Secretaría General le garantiza mayor poder de agenda en las entidades del Distrito, facilitando su labor y enviando una señal clara de la importancia del servicio como componente estratégico.

Debilidades

- Hay una reducción en la calificación del índice de percepción del DNP, con especial énfasis en 2016, lo que muestra desgaste en las acciones implementadas.
- La formulación por Decreto sin embargo implica limitaciones, ya que las estructuras legales hacen difícil plasmar una metodología adecuada de política pública
- El objetivo incluye numerosas menciones a temas en los que el servicio a la ciudadanía no es determinante como la satisfacción de necesidades, lo que desdibuja su pretensión y le resta contundencia al no ser del alcance total de la PPSSD.
- La PPDSO carece de un Plan de Acción, indicadores, productos, actividades y estimaciones presupuestales concretas que permitan el logro de los objetivos plasmados.
- Si bien los procesos y eficiencia de los mismos (reducción de trámites) que se encuentran en los objetivos, no se definen mecanismos que desarrollen este objetivo.
- No hay una referencia a los mecanismos de articulación del Sistema Distrital de Servicio a la Ciudadanía, no se presenta como es la interacción del con los Ciudadanos y al parecer limita su campo de acción a la ventanilla del frente, dejando de lado lo referente a la ventanilla hacia dentro y la formalización de procesos.
- Se hace especial énfasis en la RedCade, la línea 195 y en general los canales que se encuentran integrados por alguna estrategia, minimizando el alcance de la política en los espacios de servicio que no se encuentran dentro de estas estrategias.
- La PPDSO carece de una estrategia de difusión que permita interiorizar en los funcionarios y en los ciudadanos los atributos que se buscan generar

Fuente: Elaborado por la Veeduría Distrital.



2.2. Rol de la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía¹¹

- *¿La Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía cumple con las funciones de dirección y seguimiento de la PPDSC? ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades de la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía frente al rol que le corresponde en la PPDSC?*

El Decreto Distrital 197 de 2014 da el rol de liderazgo y de seguimiento de la PPDSC a la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía. En este sentido, de acuerdo con las herramientas de recolección de información de la presente evaluación, si bien buena parte de las entidades reconocen el liderazgo en cabeza de la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía y la Secretaría General, algunas aún mencionan a la Dirección Distrital de Servicio a la Ciudadanía. Esto se evidencia en las afirmaciones recolectadas en las entrevistas, algunas se presentan a continuación:

*“Digamos que los lineamientos son generales, pero cuando ya los aterrizas o cuando ya interactúas con la Secretaría General es más hacia la red CADE que hacia los otros tipos de servicio, nosotros hemos tratado de generalizarlos, pero creo que falta todavía entender un poco más que otros puntos de contacto afuera de la red CADE existen y meterlo también como en un nivel de detalle mayor dentro de todos los lineamientos”.*¹² *Secretaría de Movilidad.*

“La Secretaría General a través de la Dirección Distrital de Servicio al Ciudadano es la encargada de materializar e implementar todo lo que corresponde a la política pública de servicio al ciudadano.” *Secretaría de Integración Social.*

Es claro que al momento de proyectar la PPDSC, aún no se había conformado la Subsecretaría por lo que la PPDSC no se encuentra actualizada lo que puede generar confusiones, especialmente en lo relativo a las funciones y dependencias. Así, la falta de actualización en la política de las competencias representa un obstáculo institucional para la implementación de la Política.

A lo anterior se debe agregar que en el Decreto 425 de 2016, que establece la estructura y competencias de la Secretaría General, en el artículo 25, se define como primera función de la Subsecretaría: “Orientar al Secretario General, en la formulación y adopción de las políticas, planes y programas de atención y prestación de los servicios distritales a la ciudadanía y de acercamiento de la Administración Distrital” (Decreto 425, 2016, art. 25), afirmación en la que no se especifica la PPDSC cómo la carta de navegación para la gestión de servicio. Así, se presenta una desconexión entre estas dos normas, por lo que sería pertinente definir de manera explícita en las funciones de

¹¹ Para el rol de la Subsecretaría en relación con otras entidades revisar el apartado de Arreglo Institucional

¹² Con el fin de dar cumplimiento al acuerdo de confidencialidad en el proceso de recolección de información, para las referencias textuales se precisará únicamente como fuente la entidad.



la Subsecretaría Distrital de Servicio a la Ciudadanía, la implementación de la PPDSC y su seguimiento y armonizar las dos normas para evitar duplicidades.

En cuanto a la estructura organizacional de la Subsecretaría, la creación de dos Direcciones constituye un fortalecimiento de su misión. El que la Subdirección Operativa y la de Calidad del Servicio ahora se definan como Dirección del Sistema Distrital de Servicio a la Ciudadanía y la Dirección Distrital de Calidad del Servicio a la Ciudadanía, aumenta el estatus institucional y las empodera para asumir de mejor manera su responsabilidad en los diferentes aspectos de la gestión de servicio en Bogotá.

Otro componente analizado sobre el rol de la Subsecretaría se relaciona con la diferenciación de sus competencias con la Veeduría Distrital específicamente con la Delegada para Quejas y Reclamos en relación con la implementación de la PPDSC. En este aspecto como, se presenta más adelante en el capítulo de articulación institucional, si bien la PPDSC hace explícito el rol de liderazgo y al interior de las entidades encargadas del diseño de la política (las de arriba) es clara la diferenciación, a lo largo de la evaluación algunas entidades manifestaron que hay zonas grises en las que el liderazgo de la Veeduría es más visible. Esto se explica por la trayectoria con la que cuenta la Veeduría en contraste con el poco tiempo que lleva en funcionamiento la Subsecretaría.

Sin embargo, en la entrevista y la recolección de información es visible el trabajo que ha realizado la Subsecretaría para consolidar su liderazgo, la construcción de un plan de acción de la PPDSC que será evaluado en la segunda sección de este documento, la consolidación de su paso de Dirección a Subsecretaría y el desarrollo de una estrategia de articulación con la Veeduría para el fortalecimiento de la Comisión Intersectorial de Servicio a la Ciudadanía, son muestra de los pasos que se han dado para consolidar el liderazgo. Esto se evidencia en la mayoría de entrevistas realizadas, cuando se preguntaba a los participantes, por ¿Qué entidad identificaban como la líder de la política? La respuesta más recurrente fue:

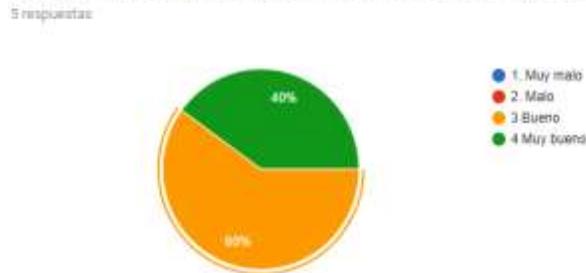
“Es la secretaría general, indiscutiblemente, además porque es responsabilidad nuestra el hecho de que la política pública sea una realidad, que el proceso de implementación de la política sea una realidad. Desde ahí, teniendo a la secretaría general como eje central, pues la idea es que desde la secretaría general se irradie, se emitan los lineamientos, se convoque a las entidades a que cumplan con lo consignado en los capítulos de la política pública” director del Sistema Distrital de Servicio a la Ciudadanía.

Sobre este hecho se debe destacar la articulación de la Veeduría y la Subsecretaría, dado el reconocimiento de la Veeduría como una entidad fundamental en la articulación de la Política al dar pautas, acompañar y convocar reuniones para abordar aspectos prácticos del servicio al ciudadano, el trabajo conjunto de las dos entidades resulta fundamental para la consolidación de la Subsecretaría como líder de la PPDSC. A pesar de la fortaleza de esta relación, en el momento se basa en acuerdos informales entre las cabezas de las entidades, por lo que sería conveniente que,



dentro del Plan de Acción de la Política, los roles queden claramente definidos y los espacios de intervención sean delimitados claramente. La fortaleza del papel de la Veeduría dentro de la PPDSC es percibida por los actores de la misma como se ve reflejado, en la respuesta obtenida en la herramienta “Tarjeta Común de Calificaciones”, donde todos los participantes califican de bueno (60%) o muy bueno (40%) el papel de acompañamiento que ha tenido la Veeduría. (Ver Figura 11)

Figura 11. Respuestas Tarjeta Común de Calificaciones – Acompañamiento Veeduría
 ROL VEEDURÍA. ¿Cómo califica el acompañamiento que ha brindado la Veeduría en la Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía?



Fuente: Obtenido de la plataforma Google Forms.

Si bien ha quedado establecido que los diferentes actores de la política identifican a la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía como la entidad líder, los resultados obtenidos la “Tarjeta Común de Calificaciones”, sugieren que los líderes del servicio esperan mayor iniciativa por parte de la Subsecretaría en algunos aspectos claves de la atención al ciudadano, por ejemplo, el 60 % de los líderes identifica como malo, el seguimiento que se da por parte de la Subsecretaria a los protocolos y buenas prácticas de atención, a su vez la misma proporción califica de malo el seguimiento en cuanto la capacidad e idoneidad del personal encargado de la atención al ciudadano. (Ver Figura 12)

Figura 12. Respuestas Tarjeta Común de Calificaciones – Rol Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía

RECOMENDACIONES, ¿Cómo califica el seguimiento por parte de la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía a los protocolos y buenas practicas de atención a la ciudadanía?
 5 respuestas



RECOMENDACIONES, ¿Cómo califica el seguimiento por parte de la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía a la capacidad e idoneidad del personal encargado de la atención a la ciudadanía?
 5 respuestas



Fuente: Obtenido de la plataforma Google Forms.



a. Conclusiones

El liderazgo de la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía se encuentra definido claramente en la política. Sin embargo, dado que en el momento en que fue formulada la PPDSC no había sido creada la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía es importante articular las funciones que le fueron definidas por el Decreto Distrital 425 de 2016 con lo que se establece en la política. Por otro lado, si bien el liderazgo de la Subsecretaría es claro en las entidades encargadas del diseño de la política, esta situación no es tan clara en las entidades encargadas de la implementación (las de abajo). El arraigo de la Veeduría le ha dado preeminencia en espacios de articulación gracias a los cuales ha ganado visibilidad, sin embargo, de manera acertada, las dos entidades se han articulado para fortalecerse y la Subsecretaría ha iniciado un trabajo intenso con miras a consolidar su liderazgo.

Tabla 16. Resumen – Rol de la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía

Componente	Principales conclusiones
<p>Rol de la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía</p>	<p>Fortalezas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento de las entidades encargadas de formular y diseñar la política como entidad líder en materia de servicio a la ciudadanía. • Elevar la Dirección de Servicio a la Ciudadanía a nivel de Subdirección y ajustar su estructura institucional es un avance en el empoderamiento de la gestión del servicio en el Distrito. • Proceso de consolidación de nueva estructura y trabajo articulado con la Veeduría muestran que, si bien persisten problemas, la Subsecretaría paulatinamente se ha ido consolidando como líder de la PPDSC. • La formulación de un Plan de Acción que se está llevando a cabo muestra como la Subsecretaría ha iniciado un proceso juicioso de planeación que permitirá en el futuro subsanar las fallas de seguimiento y monitoreo que se evidencian a lo largo de la evaluación. <p>Debilidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de actualización en la política de las competencias representa un obstáculo institucional para la implementación de la Política. • Desconexión entre el Decreto 425 de 2016 que establece las funciones de la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía y la PPDSC, las funciones son disímiles y no se nombra el liderazgo de la misma. • No es clara la diferenciación de roles a nivel de entidades que implementan la política entre la Veeduría y la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía.



- Baja capacidad de articulación en las entidades, por falta de un espacio consolidado e institucionalizado a través del cual transmitir lineamientos a entidades implementadoras.
- Debilidades en la difusión y apropiación de la transición de Dirección Distrital de Servicio al Ciudadano a Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía.

Fuente: Elaborado por la Veeduría Distrital.

2.3. Recursos

- *¿Los actores que por competencia están vinculados a la PPDSC cuentan con recursos humanos y recursos tecnológicos para implementar la PPDSC?*
- *¿Cuál es la apropiación y ejecución de recursos para la PPDSC? ¿Se destinan recursos como lo requiere la norma y lo solicitan las circulares emitidas para el efecto? ¿Los recursos apropiados son suficientes para financiar los componentes de la política? ¿Qué obstáculos impiden que la PPDSC tenga mayor apropiación presupuestal por parte de las entidades responsables?*

La PPDSC, su artículo 22 señala que “Los actores del servicio garantizarán los recursos en sus respectivos Planes de Desarrollo Distrital, Local y en los planes operativos anuales de inversión y demás instrumentos idóneos; la financiación de la Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía se realizará implementando la articulación y complementariedad de sus presupuestos”. (Decreto 197, 2014. Art. 22).

De esta forma prevé la política su financiamiento. La importancia de este tema es reconocida por los actores involucrados en la implementación como uno de los temas cruciales para garantizar la prestación de un adecuado servicio. Sobre el particular, si bien las entidades manifestaron a lo largo de la evaluación, que, dadas las restricciones presupuestales de las entidades públicas, cuentan con los recursos humanos y tecnológicos suficientes para implementar la política, a lo largo de las entrevistas se destacaron algunos problemas, que se deducen de las siguientes afirmaciones:

“La óptima asignación de recursos depende en ciertos aspectos de la disposición política que tenga cada administración hacia el tema de servicio a la ciudadanía”

“Uno de los limitantes para la apropiación de recursos es la falta de conciencia acerca de la importancia de la atención al ciudadano, algunas entidades entienden el servicio a la ciudadanía solo como una oficina de atención, y no como una política que es de todos los funcionarios públicos que trabajan por el bienestar del ciudadano.”

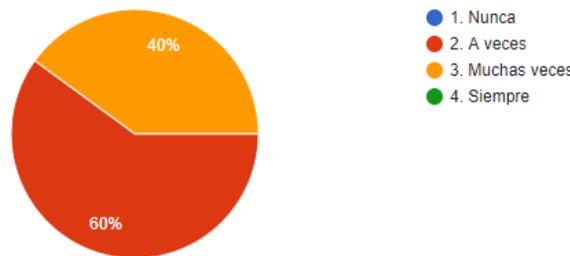


“Cuando se compite en recursos operativos o de funcionamiento con otras actividades, las de servicio al ciudadano no parecieran ser las prioritarias, entonces es una competencia brava por los recursos, no es muy fácil. En tema de PQR escritas siempre va a precisar de más personal o más capacidad, nos falta, nos queda faltando un poquitico para quedar en el nivel de estabilidad deseado”. Entrevistas a jefes de servicio al ciudadano¹³.

Estos comentarios de las entrevistas se reafirman con el resultado obtenido en la “Tarjeta Común de Calificaciones”, en primera instancia algunas de las opiniones recibidas en el foro virtual manifestaban que los recursos asignados a la atención al ciudadano dependían del compromiso o el desinterés por parte de las directivas de la entidad frente a los temas de servicio. En la última fase cuando se preguntó por esta relación, los participantes contestaron que la importancia y los recursos estaban relacionados, a veces (60%) y Muchas veces (40%). (Ver Figura 13)

*Figura 13. Respuestas Tarjeta Común de Calificaciones – Asignación de recursos
RECURSOS, ¿La importancia que le da el nivel Directivo al Servicio a la
Ciudadanía en su entidad tiene relación con los recursos asignados
para su implementación?*

5 respuestas



Fuente: Obtenido de la plataforma Google Forms.

Lo anterior permite mostrar que, si bien la asignación de recursos para la implementación de la PPDSC se realiza, aún se genera resistencia en las entidades para reconocer la inversión en gestión de servicio a la ciudadanía como una prioridad estratégica. También se pone presente que la asignación de recursos depende de la importancia que le den en la Alcaldía o en la cabeza de la entidad, a tema. Así, las asignaciones presupuestales para la adecuada gestión de la política se encuentran al vaivén de las prioridades políticas de turno lo que pone en riesgo la correcta financiación de la política, aunque se debe destacar que, gracias a la política, de acuerdo con la información recaudada en los grupos focales y las entrevistas, la mayoría de los Jefes de Servicio al Ciudadano participa en la planeación y apropiación de los recursos necesarios para la implementación de la PPDSC.

¹³ En este compoente se referenciará como fuente de las referencias textuales el instrumento aplicado para l recolección de esta información.



Por otro lado, un complemento importante de la política en materia de financiación fue la expedición de la circular 120 de 2015 sobre la sostenibilidad y financiación de la PPDSC. En la misma se señalaba a las entidades la necesidad de disponer “...en la preparación de sus presupuestos anuales los recursos necesarios para cubrir y poder ejecutar en cada una de sus entidades en infraestructura, accesibilidad, planta de personal, medición, implementación de la política, proyectos de TIC, racionalización de trámites y sistemas integrados de gestión”. De esta forma, se definieron las destinaciones más importantes a cubrir y se dieron lineamientos claros desde la Secretaría General sobre aspectos relacionados con la financiación de la PPDSC. Tal como se evidenció en el taller de análisis de roles, esto se constituye en un antecedente importante que dio lineamientos claros sobre los usos prioritarios en los cuales se deben invertir los recursos.

De esta forma, ante la ausencia de un mecanismo de priorización de inversiones la centralización de este tema a través de circulares de la Secretaría General sirve como instrumento de focalización de recursos. Sin embargo, esto requiere de un análisis juicioso y centralizado de las necesidades más apremiantes de la política, y en la medida que, tal como se presentó en la sección referente a la Política Pública de Servicio al Ciudadano, no se cuenta con un sistema de seguimiento y monitoreo de la política que permita realizar evaluaciones, el establecimiento de este tipo de circulares puede ser contraproducente.

Otro de los elementos esenciales en la institucionalidad de la política es la ausencia de un Plan de Inversiones ajustado al Marco Fiscal del Distrito. Si bien la Política es prolija en la definición de estrategias y principios, carece de un análisis presupuestal sobre la misma. Esto en parte se explica por la falta de un plan de acción que permita estimar las actividades, productos y en general los bienes y servicios que se requieren para el efectivo cumplimiento de la política. Sin embargo, destaca que en ningún apartado del Decreto Distrital 197 de 2014, se señala la necesidad de hacer un ejercicio de planeación presupuestal que contemple un Plan Plurianual de inversiones que aterrice los objetivos a las realidades financieras del Distrito en el Mediano Plazo.

En cuanto a los rubros de mayor inversión, las entrevistas destacan que la operación, el talento humano y la tecnología, sobre todo en actualización de equipos y diseño de sistemas propios de información, son los que se llevan las mayores partidas. Sobre el particular, brillan por su ausencia las menciones a los sistemas de gestión de información, de articulación institucional como elementos relevantes en la inversión. Esto, además de mostrar la poca prioridad que se les da a estas inversiones, es una muestra palpable de la falta de apropiación de la información que se realiza en las entidades.

A pesar de lo anterior algunas entidades, como la Secretaría de Hacienda, se destacan en sus esfuerzos no solo por actualizar tecnológicamente la entidad, sino en plantear proyectos de impacto basados en articulación de información entre entidades y virtualización de pasos para simplificar trámites. Sin embargo, estos esfuerzos resultan aislados y se explican más por la misionalidad de la entidad, que por incentivos asignados en la política.



A pesar de la ausencia de disposición de recursos para temas relacionados con el seguimiento y el monitoreo a la política, a través de los distintos instrumentos fue visible el esfuerzo que realizan las entidades por asignar recursos a temas relacionados con talento humano y fortalecimiento de sus competencias. En este sentido, es destacar los esfuerzos de crear las plantas de servidores para la gestión de servicio, con el fin de mejorar sus condiciones de trabajo y optimizar el proceso de apropiación y especialización en temas funcionales, que son requeridos para brindar una atención integral a un ciudadano.

Lo anterior tiene implicaciones profundas en el modelo de gestión de la política. Uno de los principales cuellos de botella que mencionan los entrevistados para la adecuada implementación de la política es la alta rotación de personal encargado de la atención. La baja remuneración y las dificultades propias de la atención a los ciudadanos inciden en tasas de cambio de empleados especialmente altas, esto tiene implicaciones en la calidad del servicio, los costos de entrenar a un servidor y la curva de aprendizaje requerida para prestar un buen servicio limitan los avances que se pueden tener en materia de servicio. De esta forma, la disposición de recursos por parte de las entidades para temas relacionados con el fortalecimiento de capacidades humanas resulta ser un acierto. Sin embargo, en la medida que no existe una directiva que institucionalice anualmente este tipo de inversiones, dependerá de las prioridades políticas del directivo de turno que estas inversiones sigan siendo prioritarias.

La importancia de este tipo de inversiones se vio reflejada especialmente en los grupos focales de los equipos de atención directa al ciudadano. En los mismos, se destacó la importancia de contar con las condiciones adecuadas para brindar atención de calidad a la ciudadanía, la importancia de la cualificación, de contar con el conocimiento actualizado permanentemente para atender a la ciudadanía, y de contar con condiciones salariales y de vinculación que reflejen las cargas laborales y minimicen la rotación del personal.

b. Conclusiones

Dadas las restricciones presupuestales propias del sector público, la presente evaluación ha logrado determinar que de acuerdo con las necesidades planteadas por quienes diseñan e implementan la política existe una apropiación de recursos humanos, financieros y tecnológicos adecuados para la implementación de la política. Sin embargo, esta asignación aún está definida por las preferencias políticas del directivo o gobernante de turno lo que puede resultar contraproducente a futuro. De la misma manera, al no contar con un Plan Plurianual de Inversiones, la política no tiene un horizonte de recursos disponibles que permita dar cuenta de las metas y compromisos que se pueden asumir y que de lineamientos a las entidades para asignar recursos. Por último, la discrecionalidad de las entidades a asignar recursos en lo que ellos consideren necesario, sin consultar un diagnóstico del estado del servicio puede reducir el impacto de las inversiones a reducir en el marco de la PPDS.



Tabla 18. Resumen - Recursos

<i>Componente</i>	<i>Principales conclusiones</i>
Recursos	<p>Fortalezas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mandato a las entidades en la política de garantizar “los recursos en sus respectivos Planes de Desarrollo Distrital, Local y en los planes operativos anuales de inversión y demás instrumentos idóneos” (artículo 22 PPDSC) para su financiación. • La mayor parte de los Jefes de Servicio al Ciudadano participa en la planeación y apropiación de los recursos necesarios para la implementación. • La circular 120 de 2015 sobre la sostenibilidad y financiación de la PPDSC que define las líneas de inversión prioritarias, constituye un avance para la planeación y focalización de inversiones en la política • Alta destinación de recursos a gestión de talento humano y funcionarios públicos es una medida necesaria para disminuir rotación en cargos de atención directa al ciudadano. <p>Debilidad</p> <ul style="list-style-type: none"> • La asignación de recursos depende de la importancia que le den en la alcaldía o en la cabeza de la entidad al tema. • Ausencia de un mecanismo que brinde información a los sectores sobre las prioridades de inversión para el cumplimiento de la política. • Ausencia de un ejercicio de planeación presupuestal que contemple un Plan Plurianual de inversiones que aterrice los objetivos a las realidades financieras del Distrito en el Mediano Plazo • Baja asignación de recursos a monitoreo y evaluación perpetua las fallas en los mecanismos de planeación. Se debe anotar que la Secretaría de Hacienda es una notable excepción ya que ha destinado ingentes recursos para el fortalecimiento y articulación de sus sistemas de información

Fuente: Elaborado por la Veeduría Distrital.

2.4. Roles de los Implementadores¹⁴

- *¿Qué rol cumplen en la práctica los Defensores de la Ciudadanía? ¿Cómo se articulan las funciones de los Defensores de la Ciudadanía y los Jefes de Servicio al Ciudadano/Directores de Usuarios/Jefes de Atención al Cliente al interior de cada entidad? ¿Qué conflictos de interés tiene la figura del Defensor de la Ciudadanía para*

¹⁴ Para ampliar la información sobre la articulación de los defensores de servicio a la ciudadanía, y el Jefe de Servicio al ciudadano con las distintas instancias remitirse a la sección de articulación institucional.



llevar a cabo su rol? ¿Qué perfil tienen los Defensores de la Ciudadanía y las personas de apoyo de éstos para llevar a cabo las funciones?

La evaluación con enfoque participativo, permitió confirmar con los diferentes instrumentos aplicados, que los Jefes de Servicio al Ciudadano, Cliente o Directores de Usuarios, cumplen el rol más destacado en la implementación de la PPDSC en las entidades, tal como lo describe la circular 093 de 2014: “cada actor del servicio designará al Jefe de Servicio al Ciudadano, el Director de Usuarios, Jefe de Atención al Cliente o quien para el efecto tuviera asignadas tales funciones y con facultad decisoria, como responsable de la implementación de la Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía”.

Algunos de los Jefes de Servicio a la Ciudadanía participaron en el diseño y formulación de la política. Así, a través de la evaluación, los designados para estas labores mostraron su experiencia y su alto compromiso en la gestión del servicio al ciudadano. De esta forma, las respuestas que dieron los entrevistados dan cuenta de una alta vocación, que se materializa en los años de experiencia e información disponible que reportaron a la hora de responder los formularios¹⁵. Esta experiencia se materializa en un liderazgo que permite jalonar diferentes iniciativas. Un ejemplo de lo anterior lo constituyen las experiencias relatadas por la Secretaría de Salud para mejorar el tiempo de respuesta en Hospitales Distritales, o la de la Secretaría de Integración Social en la articulación de sus servicios.

Si bien la PPDSC hace explícito dentro de sus objetivos (o líneas de intervención) la necesidad de cualificar a los servidores, el desarrollo de propósito debe estar acompañado del “Know how” con el que cuentan los Jefes de Servicio y de su cualificación. En consecuencia, resulta fundamental incluir en la PPDCS, explícitamente las acciones de cualificación y actualización para los Jefes de Servicio como principales actores en la implementación y multiplicadores de los valores descritos en política de servicio. Esto sin descontar la generación de incentivos que mejoren su labor (véase sección de incentivos).

Así mismo, los diferentes instrumentos de recolección de información permitieron establecer que son pocas las entidades en las que el Jefe de Servicio al Ciudadano no es consultado para temas como la asignación de recursos o identificación de proyectos de impacto para la entidad, lo que da cuenta de la importancia de su rol al interior de las entidades y de su relevancia.

A pesar de las dificultades que presentan los espacios de articulación institucional, los Jefes de Servicio al Ciudadano han generado vínculos informales en los que comparten experiencias y se

¹⁵ En la sección Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía se encuentra una referencia al tiempo de permanencia en temas de servicio que se encontró en las entrevistas



articulan para temas puntuales. En este sentido, resulta fundamental aprovechar estos vínculos¹⁶ para fortalecer el quehacer de las entidades, su articulación institucional y su coordinación para la implementación de la PPDS.

En cuanto al rol del Defensor de la Ciudadanía actualmente tiene la labor de velar por la adecuada implementación del servicio a la ciudadanía. El Decreto 392 de 2015 estableció que el Defensor de la Ciudadanía fuera el representante legal de la entidad o en su defecto un servidor de nivel directivo, lo que pretende separar claramente las funciones de coordinación y de implementación del servicio. Esta medida ha sido exitosa, los diferentes instrumentos dan cuenta de una apropiación rápida de los lineamientos de política por parte de los directivos en los que ha sido delegada la labor de Defensor, y en general los diferentes entrevistados (tanto personal de apoyo como jefes de servicio) dan cuenta de que el subir las funciones del Defensor a un cuerpo directivo ha dado relevancia a la figura y ha permitido empoderar el tema en las entidades.

En cuanto a las funciones definidas para los Jefes de Servicio y las asignadas a los Defensores del Ciudadano de cada entidad, tal como se menciona en la sección de articulación institucional, en la mayor parte de las entidades se encuentran claramente diferenciadas. Sin embargo, en contraposición de la política y del Decreto Distrital 392 de 2015, en algunas entidades la separación no es clara.

“Las competencias entre los jefes de servicio y los defensores de la ciudadanía para mí son casi las mismas, incluso se termina generando un informe que se firma como jefe de servicio al ciudadano o como defensor, porque es lo mismo, las mismas actividades, casi las mismas y en nuestra entidad lo ejerce la misma persona” (funcionario de la Secretaría de Educación, 2017)

“Somos la misma persona, estamos en la misma área, es un tema que hemos estado evaluando, que no creo que uno no puede ser juez y parte en el proceso, yo pensaría que el defensor del ciudadano debería ser otra persona, debería salirse de la gerencia” (funcionario de la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá, 2017)

Lo anterior, evidencia que en algunas entidades se denotan debilidades en la implementación de la figura del Defensor del Ciudadano y el Jefe de Servicio a pesar de las directrices definidas sobre las funciones de esta figura. Sin embargo, la mayor parte de las entidades manifestaron tener claramente identificadas la diferencias entre los roles del Líder de Servicio y el Defensor del Ciudadano, lo que da cuenta del éxito del Decreto 392 de 2015 y muestra como paulatinamente se han ido minimizando los conflictos de intereses entre las dos figuras.

¹⁶ Un ejemplo del aprovechamiento de este tipo de vínculos es la Red de Quejas de la Veeduría Distrital. Este espacio convoca a las entidades y se ha convertido en un articulador de iniciativas gracias a las relaciones formales y especialmente informales que se han formado alrededor.



En cuanto a la articulación del Defensor de la Ciudadanía y el Jefe de Servicio si bien la clarificación de roles ha permitido un mejor desempeño de las figuras, la articulación de las mismas aún depende de la visión del personal directivo de la entidad. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, en la mayor parte de las entrevistas se aseguró que los Defensores de la Ciudadanía en términos generales tienen en cuenta las opiniones de los Jefes de Servicio.

Por último, los Defensores de Servicio a la ciudadanía, en concordancia con el artículo 1 del Decreto 392 de 2015, son funcionarios de nivel directivo, con perfiles profesionales no relacionados con el servicio. Por otro lado, las personas de apoyo de los Defensores se caracterizan por ser contratistas (100% de los encuestados) y tener perfiles profesionales relacionados con Administración de empresas, Economía, Derecho, Administración pública, etc. Sin embargo, también se encontró un técnico (terminando una carrera profesional), y una pedagoga, que no ejercía su profesión. Esto da cuenta de la variedad de perfiles y sugiere que si bien el que el cargo de Defensor del Ciudadano lo ejerza un funcionario del nivel directivo implica una gran ventaja, la eventual rotación (que se da cada vez que hay cambios de gobierno) puede afectar la acumulación de conocimiento en lo referente al servicio.

c. Conclusiones

La figura del Defensor de la Ciudadanía y de Jefe de Servicio a la Ciudadanía pretendió en la PPDSC separar la figura de veedor de la de implementador. Si bien en principio estos roles estuvieron mezclados, lo que causaba un claro conflicto de intereses, la expedición del Decreto 392 de 2015 permitió solucionar el tema al establecer que el defensor debería ser un directivo de la entidad. Esto es una contribución importante al empoderamiento del tema al interior de las entidades y clarifica sus responsabilidades. Adicionalmente, ha contribuido a que las directivas de las entidades se enteren de primera mano de la gestión en materia de servicio al ciudadano y ha permitido aprovechar el Know How de los encargados en servicio que por lo general cuentan con amplia experiencia. Sin embargo, la articulación entre el Jefe de Servicio al Ciudadano y el Defensor aún depende de arreglos informales lo que pueden llevar en el futuro a una desarticulación entre estas dos figuras.

Por otro lado, si bien los perfiles de los Jefes de Servicio son adecuados especialmente por su experiencia en el tema, es importante destacar que se requiere profundizar en dos temas: (i) generación de espacios de interlocución entre ellos que les permitan articularse en espacios formales (esto no implica necesariamente la creación de espacios nuevos sino el fortalecimiento de los espacios ya existentes); (ii) espacios de cualificación y de intercambio de experiencias exitosas entre los Jefes de Servicio que permita reconocer su Know How y genere redes de conocimiento.



Tabla 17. Resumen - Roles de Implementadores

<i>Componente</i>	<i>Principales conclusiones</i>
<i>Roles de los implementadores</i>	<p>Fortalezas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alta experiencia de los Jefes de Servicio a la Ciudadanía. • El Decreto Distrital 392 de 2015 permitió separar claramente el rol de los Jefes de Servicio a la Ciudadanía y del Defensor del Ciudadano. • El estatus y el perfil de los Defensores del Ciudadano le da relevancia al tema y mejora el control preventivo de la política. • El perfil de los Jefes de Servicio a la Ciudadanía es el adecuado para el rol, sin detrimento de la necesidad de generar mayores espacios de cualificación. <p>Debilidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • La articulación al interior de las entidades entre el Jefe de Servicio a la Ciudadanía y el Defensor depende de arreglos informales, por lo que nada obliga a considerar al primero en los espacios de toma de decisión (sin embargo, actualmente por acuerdos informales en gran parte son llamados). • Falta de incentivos para la cualificación y permanencia de los Jefes de Servicio al Ciudadano. Si bien su rotación es baja no se ven mecanismos que garanticen que el <i>know how</i> de estos funcionarios permeen las entidades. • No hay espacios de coordinación formales que permitan la articulación de los Jefes de Servicio al ciudadano para el desarrollo de tareas. Los espacios de articulación existentes (la Comisión y la Red de Quejas) se desarrollan para labores puntuales, y si bien han generado lazos informales entre los servidores, se requieren espacios de coordinación más amplios.

Fuente: Elaborado por la Veeduría Distrital.

2.5. Arreglo Institucional

- *¿Qué percepción tienen los funcionarios (encargados de atención al ciudadano) sobre el arreglo institucional de la PPDSC? ¿Qué oficinas al interior de las entidades juegan un rol importante para la implementación de la PPDSC?*

El neoinstitucionalismo destaca la existencia de costos de transacción como la principal causa para que la asignación de los recursos no se haga de forma eficiente. En este sentido, las instituciones, entendidas como reglas del juego que limitan y dan señales de actuación a los individuos y organizaciones, permiten reducir los costos de transacción y por esta vía mejorar la asignación de recursos. En términos generales, desde el punto de vista del servicio público, se espera que las instituciones reduzcan las barreras de entrada que enfrentan los individuos para acceder a los trámites y servicios del Estado.



En consecuencia, el adecuado diseño del arreglo institucional resulta fundamental para la consecución del objetivo de la PPDSC, se espera que ese diseño ayude a garantizar la articulación, simplificar los procesos y homogenizar los estándares de atención. En la PPDSC la responsabilidad sobre el diseño, la articulación y la definición de estándares la juegan las entidades e instancias denominadas “de arriba”, a saber: (i) la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía; (ii) Oficina de Alta Consejería Distrital de Tecnologías de Información y Comunicaciones; (iii) Veeduría Delegada para la Atención de Quejas y Reclamos¹⁷. Adicionalmente, aunque no se menciona directamente en la política, en virtud de la importancia que se le da al goce efectivo de derechos, la presente evaluación hace una reflexión sobre la Oficina de Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación como entidad “de arriba”.

Estas entidades tienen el deber misional de definir insumos de política y dar lineamientos para diferentes aspectos del servicio. Así, hay dos premisas necesarias para lograr una adecuada articulación institucional son: en primer lugar, que las competencias sean claras y en segundo que existan mecanismos de coordinación adecuados.

En cuanto a las competencias, desde el punto de vista de las instituciones formales¹⁸ la PPDSC define claramente, a nivel global, el alcance de cada una de las entidades encargadas de la implementación en el diseño de política. Sin embargo, hay dos falencias evidentes: (i) no se involucra a la Veeduría y a la Consejería para las Víctimas, y (ii) por la carencia de un plan de acción definitivo, hay zonas grises empezando por la responsabilidad en el desarrollo de ciertos elementos (caso desarrollo de herramientas web) y el alcance en el desarrollo de protocolos.

Por otro lado, en términos generales las políticas públicas van definiendo en el día a día implícitamente una serie de instituciones informales¹⁹. En este sentido, la articulación informal de los encargados del diseño de la política muestra aspectos disímiles. Los formularios de entrevista dejan ver que, para los funcionarios de nivel medio de las entidades responsables del servicio al ciudadano, la relación de articulación es positiva y existe un trabajo armónico en las responsabilidades que les compete.

No obstante, a nivel directivo la articulación informal no es clara. Desde los altos niveles de las entidades encargadas de la implementación no es claro el deber ser de la Política, e incluso la existencia de una política se encuentra en duda. Se entiende la política como una cuestión de los SuperCade y los canales de atención que se encuentran directamente bajo control de la Subsecretaría, y no como un marco que debe englobar el servicio al ciudadano en general. Esto

¹⁷ Es pertinente mencionar que si bien la Veeduría no es nombrada explícitamente en la política desde su rol de control preventivo ha venido desempeñando una labor fundamental en la definición de los lineamientos, la coordinación y el ajuste a la política como se presenta más adelante.

¹⁸ Por instituciones formales entendemos que son las “reglas políticas (y judiciales), reglas económicas, y contratos. La jerarquía de tales reglas, desde constituciones, estatutos y leyes comunes hasta disposiciones especiales, y finalmente hasta contratos individuales” (North, 1993)



impone limitaciones al alcance y el campo de acción de la Subsecretaría y la Veeduría misma. En concreto, el que algunas entidades encargadas del diseño de la política trabajen en los puntos de atención de las entidades no vinculadas con la RedCade de manera desarticulada tiene implicaciones sobre la homogeneidad del servicio, y los estándares que la política impone a todos los niveles.

A pesar de estos inconvenientes, es de destacar la relación entre la Subsecretaría y la Veeduría, las entrevistas realizadas e incluso el desarrollo de la presente evaluación muestran un alto grado de coordinación, y articulación entre las dos. En términos generales, los instrumentos aplicados muestran un trabajo armónico con roles definidos y alcances diferenciados, incluso la implementación de tareas conjuntas (como los eventos de la RedCade) son prueba del alto grado de coordinación.

Otra característica fundamental de la articulación institucional son los mecanismos e instancias de coordinación. Sobre esto, la PPDSC define dos mecanismos principales de articulación: la Comisión Intersectorial de Servicio a la Ciudadanía y el Comité Financiero. Las funciones de la Comisión Intersectorial de Servicio a la Ciudadanía se encuentran definidas por el artículo 17 del Decreto 197 de 2014, así este órgano colegiado tiene como rol destacado ser la instancia de articulación del Sistema Distrital de Servicio a la Ciudadanía, en la cual se deben definir los planes, realizar el seguimiento y formular recomendaciones con miras a mejorar el servicio a la ciudadanía en el Distrito.

Esta Comisión está obligada a reunirse dos veces por semestre y cuenta con la participación del “Secretario/a General de la Alcaldía Mayor de Bogotá o su delegado quien presidirá la Comisión Intersectorial de Servicio al Ciudadano. El Director Distrital de Servicio al Ciudadano o su delegado, quien además hará las veces de secretario de la Comisión; los Jefes de Servicio al Ciudadano de las Entidades Distritales, los Gerentes Comerciales, o sus delegados, de las entidades participantes en la Red CADE” (Decreto Distrital 197, 2014, art. 16)”.

En general, de acuerdo con las entrevistas desarrolladas, la Comisión ha servido de espacio de difusión de las estrategias y de espacio de rendición de cuentas. Sin embargo, en lo referente a su rol de espacio para la definición de lineamientos y de realización de seguimiento de la PPDSC su efectividad se ha reducido significativamente desde 2010. Esto debido a la baja participación de funcionarios de alto nivel y con capacidad de decisión, lo que sumado a una participación de las entidades reducida no permite definir lineamientos con el nivel de generalidad que requiere la política o hacer un seguimiento efectivo que permita tomar acciones de mejora sobre los temas. De esta forma, la Comisión no cuenta con la legitimidad suficiente para tomar decisiones relevantes. Si bien la presente administración distrital ha querido revertir esta situación y dar fuerza a la Comisión mediante la citación a tiempo de la misma, y la integración de la red de Quejas y Reclamos de la Veeduría a las citaciones de la Comisión, la participación de los funcionarios con capacidad decisoria a las reuniones aún es reducida, por lo que aún la Comisión se ve como un



espacio débil de articulación. Muestra de lo anterior es que de acuerdo con el Diagnostico (SSC p. 29), las entidades han manifestado en las encuestas realizadas por la Subsecretaría la necesidad de contar con mayores espacios de integración. En este sentido, si bien la Comisión Distrital de Servicio al Ciudadano responde a un diseño institucional formal adecuado, las instituciones informales han reducido su trascendencia y lo han deslegitimado como espacio de decisión en materia de servicio al ciudadano.²⁰

Por otro lado, la Veeduría lidera la Red Distrital de Quejas y Reclamos (Decreto 371, 2010, art 3) que si bien, por su nombre y mandato, se circunscribe a un tema particular del servicio ha venido convirtiéndose en un espacio de articulación importante de las entidades del Sistema Distrital de Servicio al Ciudadano. Esto debido a la importancia que la Veeduría ha venido dando a la red, prueba de ello es la circular Distrital 006 de 2015 que ordena el proceso y define una agenda para la red lo que institucionaliza el tema. En esta red se debe destacar el liderazgo de la Veeduría Distrital y especialmente de la Veeduría delegada para la Atención de Quejas y Reclamos. En este punto es importante resaltar que el éxito en el espacio se debe, en buena parte, al reconocimiento del Veedor Delegado en materia de servicio al ciudadano. Su amplia trayectoria, conocimiento del tema y carisma han resultado fundamentales para la consolidación de la red. La asistencia masiva de los encargados del servicio, su poder de convocatoria (que se refleja en el apoyo brindado a la hora de hacer la convocatoria a las entidades que participaron en esta evaluación) y el reconocimiento del que goza la Veeduría (visible en las respuestas de los entrevistados) en buena medida se deben al trabajo realizado en la red y a la importancia que se le ha venido dando desde la Veeduría.

Así, resulta un acierto que la Subsecretaría haya aprovechado este espacio para los planes de consolidación de la Comisión Intersectorial y el trabajo mancomunado que han realizado ha permitido que la Red se convierta en una palanca para el desarrollo de actividades del Distrito. Sobre la Red es importante advertir que, si bien plantea una oportunidad, es importante que una vez el Distrito logre apalancar sus mecanismos de articulación se institucionalice un mecanismo de articulación que abra los espacios por parte del Gobierno Distrital para coordinar y retroalimentar desde la Subsecretaría a las entidades en sus lineamientos de política, de tal forma que los lineamientos definidos permeen a todas las entidades más allá de la RedCade, la Línea 195 o el sistema distrital de quejas y soluciones.

Por otro lado, la articulación institucional no solo se da entre las entidades encargadas de definir la política, la articulación institucional se da también entre las encargadas de diseñar la política (los de arriba) y las encargadas de implementar la política (los de abajo). Si bien desde el punto de vista formal la referencia que tienen quienes implementan la PPDSC es el Decreto en el que, como se comentó anteriormente, las competencias y mecanismos de articulación están establecidos claramente, en términos de las instituciones informales (los arreglos implícitos) no son tan claras

²⁰ Para ampliación sobre este tema en particular revisar la sección de Comisión Intersectorial de Servicio a la Ciudadanía



las competencias. Desde el punto de vista del arreglo institucional se identificaron varios problemas. En primer lugar, los encargados de implementar la política en ocasiones no tienen clara la diferencia entre el rol de la Veeduría y la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía. En principio, para las entidades, muchas veces resulta más claro el rol de la Veeduría que el de la Subsecretaría en el liderazgo de la política. Adicionalmente, las entidades encargadas de implementar la política sienten duplicidad de funciones entre las dos entidades, de acuerdo con la Secretaría de Gobierno “no es claro en el ciclo de la política pública donde empieza la labor de una y donde la labor de la otra”.

Estos dos problemas se pueden explicar, de acuerdo con los entrevistados por los tiempos de consolidación de las políticas públicas. La implementación de una política pública implica un proceso de maduración en el que los actores se adaptan a una nueva realidad. Así, las organizaciones requieren un tiempo de consolidación y una curva de aprendizaje que les permita acumular conocimiento y cimentar una serie de procesos informales y formales que les permita desarrollar su labor de forma adecuada. Si bien, como se mencionó anteriormente, es un acierto la creación de la Subsecretaría, el corto tiempo que lleva como tal implica que necesita un mayor esfuerzo para consolidarse. En este tiempo de consolidación, es fundamental la generación de sinergias con la Veeduría que permitan agilicen el proceso. Sin embargo, ese acompañamiento debería basarse en un esquema de funciones diferenciadas en el que se difunda de manera clara el alcance de cada entidad y su sitio en la política pública.

Por último, la articulación institucional requiere un nivel interno de coordinación. Así, la política definió dos figuras preponderantes en para este fin en primer lugar el párrafo 3 de artículo 15, establece que “El Defensor del Ciudadano será garante y veedor en la implementación y seguimiento de la Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía”. En segundo lugar, este mismo artículo establece que “...cada actor del servicio designará al Jefe de Servicio al Ciudadano, el Director de Usuarios, Jefe de Atención al Cliente o quien para el efecto tuviera asignadas tales funciones y con facultad decisoria, como responsable de la implementación de la Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía”. (Decreto 197, 2014, art. 15).

La diferenciación de estas dos figuras²¹ con anterioridad a 2015 no era clara, se asumía al interior de las entidades que había duplicidad de funciones y eran redundantes. No obstante, la expedición del Decreto Distrital 392 de 2015, solucionó esta situación al asignar el rol de Veedor a un funcionario del nivel directivo. Esto ha representado un cambio positivo, especialmente porque el alto nivel del Defensor impone incentivos para que los Jefes de Servicio mejoren su labor de implementación de la política. Sin embargo, tal como se reseñó en la sección Rol de los Implementadores, este ha sido un proceso que se encuentra en consolidación.

²¹ Para ampliar la información véase sección roles de los implementadores.



a. Conclusiones

El arreglo institucional de la política pública es claro, sin embargo, destacan la exclusión de la Veeduría y la Alta Consejería del mismo. Por otro lado, si bien hay claridad del rol de la Subsecretaría a nivel de las entidades encargadas del diseño, algunas entidades encargadas de la implementación sienten que el rol de liderazgo aún es difuso y que la Veeduría también lo asume. Esta situación se explica por el poco tiempo que lleva la Subsecretaría y el proceso de organización y planeación que se encuentran desarrollando. En este sentido, resulta un acierto aprovechar los escenarios con los que cuenta la Veeduría para acelerar este proceso.

Por otro lado, si bien la Comisión Intersectorial de Servicio a la Ciudadanía es un espacio de interacción formal que se ajusta a las pretensiones de la política, la baja incidencia de sus decisiones (véase sección Comisión Intersectorial de Servicio a la Ciudadanía) han reducido su importancia. De la misma manera, se carecen de espacios de articulación para la realización de espacios concretos lo que constituye una barrera para la generación de Sinergias en las entidades. Si bien la Red de Quejas de la Veeduría es un espacio dinámico y consolidado, se requieren espacios formales que faciliten la universalización de los principios de la política.

Tabla 18. Resumen – Arreglo institucional

<i>Componente</i>	<i>Principales conclusiones</i>
<i>Arreglo Institucional</i>	<p>Fortalezas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desde el punto de vista de las instituciones formales la PPDSC define claramente, a nivel global, el alcance de cada una de las entidades encargadas de la implementación en el diseño de política. • Para los funcionarios de nivel medio de las entidades responsables del servicio al ciudadano, la relación de articulación es positiva y existe un trabajo armónico en las responsabilidades que les compete • Alto grado de coordinación, y articulación entre Subsecretaría y Veeduría. Hay un trabajo armónico con roles definidos y alcances diferenciados, incluso la implementación de tareas conjuntas (como los eventos de la RedCade) son prueba del alto grado de coordinación • La Comisión Intersectorial de Servicio a la Ciudadanía ha servido de espacio de difusión de las estrategias y de espacio de rendición de cuentas. • La Red Distrital de Quejas y Reclamos (artículo 3 Decreto 371 de 2010) ha venido convirtiéndose en un espacio de articulación importante de las entidades del Sistema Distrital de Servicio al Ciudadano • Resulta un acierto la Subsecretaría haya aprovechado este espacio para los planes de consolidación de la Comisión Intersectorial.



- Diferenciación clara entre Jefe de Servicio y Defensor del Ciudadano impone incentivos para mejoras en la implementación.

Debilidades

- Desde el punto de vista formal la PPDSC no involucra a la Veeduría y a la Consejería para las Víctimas.
- Zonas grises empezando por la responsabilidad en el desarrollo de ciertos elementos (caso desarrollo de herramientas web en red CADE) y el alcance en el desarrollo de los protocolos.
- Desde los altos niveles de las entidades encargadas de la implementación no es claro el deber ser de la Política, e incluso la existencia de una política se encuentra en duda
- El que algunas entidades encargadas del diseño de la política trabajen en los puntos de atención de las entidades no vinculadas con la RedCade de manera desarticulada tiene implicaciones sobre la homogeneidad del servicio, y los estándares que la política impone a todos los niveles.
- Baja efectividad de la Comisión Intersectorial de Servicio a la Ciudadanía en lo referente a su rol como espacio de definición de lineamientos y de realización de seguimiento de la PPDSC
- Los encargados de implementar la política en ocasiones no tienen clara la diferencia entre el rol de la Veeduría y la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía

Fuente: Elaborado por la Veeduría Distrital.

2.6. Roles de los Implementadores²²

- *¿Cómo ha sido la articulación de la PPDSC con la Alta Consejería TIC y la Alta Consejería para las Víctimas del Distrito?²³*

Una de las líneas transversales de la Política es el uso de tecnologías de la información. En el artículo 9 de la PPDSC se le asigna la responsabilidad de la promoción de su uso a la Alta Consejería de las TIC y a la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía. Dada la importancia de las herramientas web para reducir los costos de transacción y acercar la administración pública a los ciudadanos el componente tecnológico es un factor clave para mejorar la gestión de servicio y avanzar en la implementación de la PPDSC, a través de programas o estrategias que incluyan

²² Para ampliar la información sobre la articulación de los defensores de servicio a la ciudadanía, y el Jefe de Servicio al ciudadano con las distintas instancias remitirse a la sección de articulación institucional.

²³ Sobre la articulación de la Alta Consejería de TIC y la Alta Consejería para las Víctimas con las otras entidades de la PPDSC revisar sección de articulación institucional



desarrollos desde las TIC para actualización de sistemas de información o interoperabilidad²⁴ de los mismos.

Sin embargo, el proceso de articulación con la Alta Consejería se concentra en la ventanilla hacia fuera y la articulación para temas relevantes relacionados en la ventanilla hacia dentro se encuentran débilmente articulados. Ejemplo de ello es que según la Alta Consejería para las TIC

“...entiendo que la red tecnológica de los SuperCADE la suministra servicio al ciudadano, pero al interior están las entidades y nosotros trabajamos directamente con ellas”

Esto muestra una débil articulación, entre la Alta Consejería de TIC y la Subsecretaría en temas relacionados con la automatización de procesos, y temas de la ventanilla hacia dentro que son fundamentales para la reducción de tiempos y la eficiencia en materia de servicio.

En cuanto a la articulación de la Alta Consejería Distrital para las TIC con actores del nivel implementador de la PPSDC en las Entidades, la mayoría reconoce sus aportes técnicos y estratégicos, como se evidencia en la siguiente afirmación:

“a través de esta se bajan los lineamientos de Min TIC, digamos, ellos definen una política y la Alta Consejería la aterriza al distrito, nos la volvió un formulario editable de Excel, que vinieron, los presentaron, y con base en esto ellos nos hacen la medición, que se ajusta a lo del Min TIC pero la hace la Alta Consejería, y con ellos estamos trabajando todos los procesos de mejora de Gobierno en Línea, todo, función pública, trámites, anticorrupción, todo eso se hace a través de la Consejería”

“a pesar de que nuestros sistemas de información aún están un poco retrasaditos actualmente se está trabajando en la dirección de análisis y diseños estratégicos se viene trabajando de la mano con la alta consejería para la modernización de esos sistemas de información para dar respuesta a todo el tema de gobierno en línea, ellos constantemente nos realizan seguimiento, pero también han brindado algunos servicios para la institución”

Esto plantea una paradoja, hay una alta articulación institucional con las entidades implementadoras de la política, pero no con la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía, esto limita la intervención en temas fundamentales, y atenta contra los principios de homogenización del servicio. Adicionalmente, implica que los objetivos de las entidades puedan no estar alineados, lo que redundante elimina la generación de economías de escala que se obtienen cuando se trabaja sobre los mismos fines.

²⁴ Definida como la capacidad que tienen dos o más sistemas de intercambiar información y utilizar la información obtenida para su funcionamiento.



En cuanto a la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación (Alta Consejería de Víctimas), la mayoría de las entidades o servidores de diferentes niveles manifiestan no tener vínculo, contacto o haberse articulado en alguna ocasión. Como se manifiesta en la siguiente afirmación “No, yo directamente no tengo relación con esa consejería no sé si otra área dentro de la entidad”. Sin embargo, en virtud de los planteamientos en términos de goce efectivo de derechos, es fundamental un alto grado de coordinación que permita implementar los estándares de servicio definidos en la política en los puntos de atención a las víctimas. Esta situación es análoga con la Veeduría, en palabras de ellos.

“No y hemos querido y hemos intentado muchas veces porque a mí particularmente me parece que todavía es muy precaria la forma en la que se atiende a las víctimas en Bogotá, basta pasar por el punto de la 63 debajo de la Caracas a las 5am y hay gente a la intemperie, lloviendo, personas en pésimas condiciones, con niños y adultos mayores, eso es una vergüenza”

a. Conclusiones

Si bien la articulación de las entidades transversales a la política es fundamental para el efectivo desarrollo de los principios de la política, esta articulación es débil. Si bien la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía y la Alta Consejería de TIC tienen amplia relación en los comités directivos de las entidades, y se encuentran articulados en los lineamientos que se deben seguir para los temas de la ventanilla hacia fuera, se extraña una articulación más profunda que desemboque en ajustes a procesos y simplificación de trámites que mejoren los tiempos y la calidad del servicio. Por otro lado, si bien el trabajo de la Alta Consejería de TIC con las entidades goza de alto reconocimiento, este se hace de forma aislada con un acompañamiento limitado de la Subsecretaría lo que atenta contra la homogenización del servicio.

En cuanto a la Alta Consejería para las Víctimas, si bien es fundamental para el goce efectivo de derechos y la atención integral a las víctimas de los que habla la política, la interlocución y articulación para garantizar que los estándares de servicio se desarrollen en los puntos de atención de víctimas, y que los estándares de atención diferencial de atención a víctimas se homogenicen en las entidades que implementan la política es reducida. Lo que hace necesario la generación de escenarios de articulación y formulación de un plan de trabajo para reducir las brechas existentes en este aspecto.

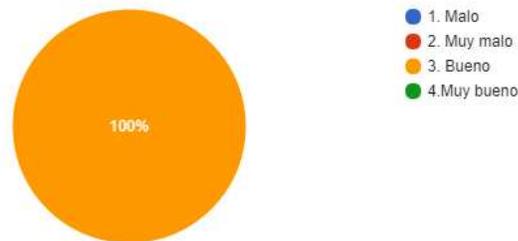
Adicional a lo anterior, una de las preguntas realizadas en la fase 3 de la herramienta “Tarjeta Común de Calificaciones” se refiere a una de las líneas estratégicas: ¿Cómo califica las estrategias de la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía para mejorar la información con la que cuenta el ciudadano para el goce efectivo de sus derechos? Como se observa en la Figura 14, para esta respuesta el 100% de los participantes indicó que la estrategia de la Subsecretaría es “Buena”.



Teniendo en cuenta que el goce efectivo de derechos es especialmente relevante en las víctimas. Y que por definición, las víctimas han visto vulnerado algún derecho, por lo que la superación de este estado requiere de intervenciones que no son autónomas de la Subsecretaría, sino que requieren de un alto grado de articulación con la Subsecretaría de víctimas para garantizar la reparación y no repetición de los hechos victimizantes. Este resultado parece implicar un resultado positivo para la Alta Consejería para los derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación.

Figura 14. Goce efectivo de derechos

LÍNEAS ESTRATÉGICAS, ¿Cómo califica las estrategias de la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía para mejorar...ara el goce efectivo de sus derechos?
5 respuestas



Fuente: Elaborado por la Veeduría Distrital.

Tabla 19 Resumen – Altas Consejerías

Componente	Principales conclusiones
Altas Consejerías	<p>Fortalezas</p> <ul style="list-style-type: none"> • La inclusión de la Alta Consejería TIC en la política resulta un acierto en la medida que las TIC son fundamentales para el fortalecimiento de los procesos. • Alta articulación entre TIC y entidades implementadoras de la política lo que facilita la homogenización de los lineamientos que se definan.
	<p>Debilidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • El proceso de articulación con la Alta Consejería se concentra en la ventanilla hacia fuera y la articulación para temas relevantes relacionados en la ventanilla hacia dentro se encuentran débilmente articulados. • Aunque hay una alta articulación institucional con las entidades implementadoras de la política y la Alta Consejería de TIC, esto no se observa con la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía, lo que limita la intervención en temas fundamentales y atenta contra los principios de homogenización del servicio.



- La desarticulación trae el riesgo de desalinear los objetivos de las entidades y los de la PPDSC.
- La mayoría de las entidades o servidores de diferentes niveles manifiestan no tener vínculo, contacto o haberse articulado en alguna ocasión con la Alta Consejería para las Víctimas lo que hace difícil la adopción de los lineamientos en temas de servicio.

Fuente: Elaborado por la Veeduría Distrital.

2.7. Comisión Intersectorial de Servicio a la Ciudadanía y Comité Financiero²⁵

- *¿Cómo ha sido la articulación y orientación de la Comisión Intersectorial de Servicio a la Ciudadanía y del Comité Financiero con las entidades que los conforman para alcanzar los objetivos de la PPDSC? ¿Cuáles son los principales obstáculos que impiden un mejor desempeño de la Comisión y el Comité?*

Para la gran mayoría de los actores que cumplen el rol de implementadores de la PPDSC, la Comisión Intersectorial de Servicio a la Ciudadanía es reconocida como necesaria como espacio de articulación de alto nivel que permita avanzar en la gestión de servicio, tal y como se menciona en artículo 19 de la PPDSC, la siguiente afirmación confirma esta postura:

“En este año recientemente, creo que hace como dos meses o tres hubo una reunión de la Comisión Intersectorial y básicamente es saber el rumbo que debemos seguir como entidades del distrito que esa la lidera pues la Secretaría General y es en el momento en que nos enteráramos todos como la carta de navegación en temas de servicio para todas las entidades”.

A pesar de que los instrumentos de recolección de información dan cuenta de lo acertado que es contar con una instancia de alto nivel para la articulación institucional, la Comisión ha presentado varios problemas. En primer lugar, a pesar de que la PPDSC asigna como cabezas máximas al Secretario General de la Alcaldía, al Subsecretario de Servicio al Ciudadano, la posibilidad de delegación en quien ellos consideren pertinente debilita la instancia. Adicionalmente, la exclusión en la norma de los Defensores de Servicio al Ciudadano, que tal como se mostró en capítulos anteriores, son directivos con capacidad de decisión, limita el alcance de las decisiones que se pueden tomar.

Sumado a lo anterior, la proliferación de reuniones que se presentó en 2015 (Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía, 2017) terminó por desgastar la instancia, al punto que no era vista como relevante por los actores encargados del servicio.

²⁵ El análisis de la Comisión Intersectorial y su rol dentro de la articulación institucional se presenta en la sección de articulación institucional



“Pues mire, la comisión intersectorial era para mí lo más importante, el mejor escenario que tenía el distrito porque allá sentábamos a los gerentes financieros, comerciales de las empresas de servicios públicos, desafortunadamente después del 2010 eso termino convirtiéndose en una reunión de personas que no tenían capacidad de decisión y perdió el nivel...” Veeduría Distrital

“No, de hecho, en los 22 meses, antes iba la contratista ¿sí? Ahora pues por lo menos va, yo voy y va la profesional 24. Pero ahí deberían ir todos los subsecretarios, tomar decisiones, tener una agenda establecida” Secretaría de Gobierno

Dado lo anterior, la Comisión se ha convertido en un espacio útil para la difusión de iniciativas y conocimiento, pero estéril para la toma de decisiones. Lo anterior revalida la importancia de contar con personas con capacidad de decisión en la instancia, reducir sus citaciones y definir agendas claras que permitan discusiones fructíferas. La siguiente afirmación, reiterada a lo largo de los instrumentos, ratifica esta visión:

“las funciones de la comisión están como para la toma de decisiones, y pues allí de alguna manera habrá decisiones, pero no se ve, así como obligatoria a nivel distrital, lo que hemos visto es que muestran experiencias de cómo hacer las cosas, como han mejorado la atención en algunas entidades, en cuanto al servicio o cantidades y buenas prácticas, porque hay una posición muy interesante, pero que de ahí se salga una decisión que el distrito diga vamos a sacar esto no”

Por su parte, se obtiene un resultado similar en la herramienta “Tarjeta Común de Calificaciones”, donde el 60% de los participantes considera que solo a veces los resultados de la Comisión Intersectorial se ven traducidos en lineamientos y planes de acción concretos. (Ver Figura 15)

Figura 15. Resultados Tarjeta Común de Calificaciones – Comisión Intersectorial de Servicio al Ciudadano

COMISIÓN INTERSECTORIAL ¿Considera que los resultados de la Comisión Intersectorial de Servicio al Ciudadano se ven traducidos en lineamientos y planes de acción concretos?

5 respuestas



Fuente: Obtenido de la plataforma Google Forms.



El Comité Financiero tiene la responsabilidad de articular a las entidades en la implementación de un eficaz y eficiente servicio en la operación que realizan las entidades financieras que prestan el servicio de recaudo en los puntos adscritos a la Red CADE. Se encuentra integrado por el Subsecretario de Servicio a la Ciudadanía, el Secretario Distrital de Hacienda y los Gerentes de Recaudo en el Distrito Capital. Por su finalidad y estructura este comité no es visible para las entidades que participan de la política, esto se observa en las entrevistas y grupos focales en los que las entidades manifestaron no tener ninguna relación con el Comité, a excepción de algunas entidades de servicios públicos.

Dada la relevancia del tema, la historia de su constitución y la importancia de la RedCADE como articulador de la oferta Distrital, el alcance del Comité es coherente con la Política Distrital. El Comité Financiero surge como una solución a la falta de bancarización que se daba en la ciudad cuando surgen los CADE, las dificultades que enfrentaba la red en lo relacionado con el recaudo impulsaron el surgimiento de una serie de estrategias encaminadas a ampliar cajas en los CADES; ampliar los puntos de recaudo; habilitar medios electrónicos de pago entre otros. A pesar de su especificidad, este Comité resulta fundamental para la adecuada operación de la RedCADE; sin embargo, la sensibilidad del tema y la barrera a la entrada que supone la posibilidad de pagar las obligaciones en un determinado sitio son determinantes para el éxito de la política.

De acuerdo con el Diagnóstico del Plan de Acción de la Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía (2017, p. 29) el Comité se reunió siete veces en los últimos dos años, reuniones en las que se han discutido ampliamente el tema de recaudo en la RedCADE, los medios de pago o la autorización de entrega a nuevas empresas. Sin embargo, las discusiones en su interior han puesto de presente dificultades, de acuerdo a afirmaciones de la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía, la sensibilidad del tema financiero ha hecho que las entidades sean reacias a hacer apuestas audaces en el tema, sumado a lo anterior, dado que los participantes en el Comité Financiero son distintos a los de la Comisión Intersectorial, no hay conocimiento claro en cada instancia de los lineamientos que se erigen en la otra, lo que afecta la toma de decisiones y dificulta la articulación.

A nivel teórico se encontró que los espacios de interacción además de llegar a lineamientos y líneas de acción concretas tienen el rol fundamental de gestionar el conocimiento (Agranoff, 2006) es decir, condensar y expresar todo el conocimiento tácito y explícito que se haya acumulado en los procesos de cada instancia participante. Esta labor de desarrollo de conocimiento propio, creado a través del consenso y orientado a acciones posteriores, es un elemento que se ha venido consolidando en la comisión intersectorial y que tiene gran potencial de desarrollos futuros. Esto se ve reflejado en los resultados a la pregunta de la “Tarjeta Común De calificaciones”, donde la totalidad de los participantes opina que la Comisión Intersectorial ha sido buena en su rol de unificar visiones y llegar a consensos. (Ver Figura 16)



Figura 16. Tarjeta Común de Calificaciones – Cumplimiento de rol: Comisión Intersectorial de Servicio al Ciudadano

COMISIÓN INTERSECTORIAL ¿Cómo califica a la Comisión Intersectorial de Servicio al Ciudadano en su rol unificar visiones y llegar a consensos?
5 respuestas



Fuente: Obtenido de la plataforma Google Forms.

a. Conclusiones

La Comisión Intersectorial de Servicio a la Ciudadanía es un espacio reconocido de articulación interinstitucional. En este sentido, es un acierto que la política pública haya incluido este tipo de espacios. Sin embargo, a pesar de ser un espacio para la difusión de las estrategias, la delegación en funcionarios de bajo nivel y la saturación de los participantes en las instancias han repercutido en la pérdida de importancia como escenario de toma de decisiones.

Por otro lado, el Comité Financiero a pesar de lo específico de sus funciones, ha mostrado resultar fundamental para mejorar el recaudo y minimizar las barreras al acceso de los ciudadanos al servicio. Sin embargo, la falta de un esquema de articulación entre las dos instancias implica que los lineamientos que se dan en cada una no son difundidos adecuadamente entre los responsables de la implementación y del diseño de la política lo que afecta la toma de decisiones y dificulta la articulación.

Tabla 20. Resumen – Comisión Intersectorial de Servicio a la Ciudadanía

Componente	Principales conclusiones
Comisión Intersectorial de Servicio a la Ciudadanía	<p>Fortalezas</p> <ul style="list-style-type: none"> Reconocimiento de la Comisión Intersectorial como espacio de articulación de alto nivel que permite avanzar en la gestión de servicio La Comisión Intersectorial se ha convertido en un espacio útil para la difusión de iniciativas y conocimiento El alcance del Comité Financiero es coherente con lo planteado en la PPDSC, y su rol es fundamental para el adecuado funcionamiento de la RedCADE
	<p>Debilidades</p>



- A pesar de que la PPDSC asigna como cabezas máximas de la Comisión Intersectorial al Secretario General de la Alcaldía, al Subsecretario de Servicio al Ciudadano, la posibilidad de delegación en quien ellos consideren pertinente debilita la instancia
- Desgaste de la de la Comisión Intersectorial por proliferación de reuniones
- Baja disposición de las entidades que participan en el Comité Financiero tema financiero a hacer apuestas audaces en el tema de recaudo.
- Dado que los participantes en el Comité Financiero son distintos a los de la Comisión Intersectorial, no hay conocimiento claro en cada instancia de los lineamientos que se erigen en la otra, lo que afecta la toma de decisiones y dificulta la articulación.

Fuente: Elaborado por la Veeduría Distrital.

2.8. Incentivos

- *¿Cuáles son las motivaciones que más incentivan o desincentivan la participación de actores y agentes en la articulación, financiación e implementación de la PPDSC?*

La Política Distrital de Servicio a la ciudadanía no hace explícito el desarrollo de incentivos para la mejora en el servicio. Si bien habla de unos atributos y de lineamientos para el servicio no se encuentra presente una estrategia que defina incentivos para que las entidades y la ciudadanía participen en la articulación, financiación e implementación de la PPDSC. Esto es un vacío especialmente visible en el diseño de la política, con repercusiones importantes en el servicio. Si bien algunas entidades encargadas de la implementación y del diseño de la política tienen incentivos propios para el desarrollo de estrategias de incentivos, la ausencia de un lineamiento sobre la particular le resta importancia y homogeneidad al tema.

Esto es especialmente problemático en la medida que, tal como manifestaron los entrevistados, el Servicio al Ciudadano, a pesar de las reiteradas campañas desde la nación y el Distrito, se considera un castigo o un tema menor²⁶. Si bien es reiterado en las afirmaciones de todos los funcionarios entrevistados que “el servicio al ciudadano es el centro de la administración pública” es también reiterada la queja de los funcionarios con responsabilidades en el servicio sobre la poca importancia o la mirada corta que tienen en las entidades del tema²⁷.

Así, los incentivos podrían ser una solución a la falta de importancia que se le da a la Política de Servicio al Ciudadano y una manera de evitar la alta rotación de funcionarios, especialmente los encargados de la atención, que reportan las entidades. Sin embargo, la definición de estos

²⁶ Muestra de la poca importancia que se da al tema se puede ver en los resultados de recolección de información de las estrategias virtuales, así para la herramienta de cumplimiento de tarea se remitió el formulario de implementación a los funcionarios de la Subsecretaría y tan solo se obtuvieron 9 respuestas, ninguna por parte de las Altas Consejerías. Lo que muestra, entre otros, la falta de relevancia que se le da al tema incluso dentro de la Subsecretaría.

²⁷ En términos del Subsecretario de Gobierno “la política de atención a la ciudadanía se entiende como la Oficina de Atención a la Ciudadanía. Pero no, el inspector de policía no entiende que él también hace una parte integral de la implementación de esa política



incentivos implica la definición y el seguimiento de métricas claras de servicio. Si bien la PPDSC plantea como una de sus líneas de intervención la necesidad de realizar evaluación y seguimiento de lo dispuesto en la política, en el momento no hay un uso de las fuentes de información previstas, ni se tiene un sistema interoperable que permita contar con información oportuna y veraz sobre el servicio, su calidad y oportunidad (véase Diagnóstico SSC p. 59).

Los problemas de información, sumados a la falta de una línea estratégica en la Política dirigida a incentivar a los funcionarios y entidades, termina por hacer inviable el desarrollo de una estrategia distrital homogénea que permita plantear algunos incentivos selectivos positivos y negativos²⁸ para la mejora del servicio. Así, terminan imponiéndose incentivos informales que desaniman la participación en el servicio, tal como se ha manifestado en las entrevistas. En primera instancia, los funcionarios encargados de la atención directa a la ciudadanía consideran el tema como un trabajo menor, pasajero y poco trascendente, en esta medida se considera un castigo tener que atender ciudadanos; para las entidades, y los funcionarios directivos de las entidades implementadoras, dado que el servicio al ciudadano no implica la entrega de bienes y servicios, que en últimas son los que permiten mostrar resultados, el tema es considerado subsidiario susceptible de aplazar dentro de las prioridades o sacrificar presupuestalmente cuando haya lugar. Por otro lado, mientras que si bien, dado su mandato, las entidades encargadas del diseño de la política tienen en el centro de su actuar el servicio, en la medida que su labor depende de las entidades que implementan la política, muchas veces el éxito de su labor depende de la buena disposición de estas o de la importancia que le dé el gobernante de turno al tema. En consecuencia, los incentivos se encuentran desalineados y no hay un instrumento en la política que permita alinearlos lo que representa un grave problema para las entidades implementadoras.

a. Conclusiones

En la PPDSC es particularmente visible la ausencia de una estrategia enfocada en incentivar la participación y articulación de los agentes. En este sentido, si bien algunas entidades tienen mecanismos informales enfocados especialmente a quienes atienden ciudadanos, no se cuenta con un esquema de incentivos general que de relevancia al tema y permita alinear los intereses de las entidades implementadoras de la política con los encargados del diseño de la política. Sin embargo, a través de los procesos de recolección de información, se hizo evidente la disposición de las entidades en participar en una estrategia de definición de incentivos.

²⁸ Los incentivos positivos y negativos en términos de Mancur Olson, son aquellos que se dan exclusivamente a quienes participan en la acción colectiva, y son fundamentales para incentivar la coordinación de los agentes.



Tabla 21. Resumen – Incentivos

<i>Componente</i>	<i>Principales conclusiones</i>
<i>Incentivos</i>	<p>Fortalezas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Algunas entidades encargadas de la implementación y del diseño de la política tienen incentivos propios para el desarrollo de estrategias de incentivos • A lo largo de las entrevistas se reconoció la necesidad de generar incentivos para alinear los intereses en temas de la política y mejorar la gestión del servicio a la ciudadanía en las entidades <p>Debilidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Política Distrital de Servicio a la ciudadanía no hace explícito el desarrollo de incentivos para la mejora en el servicio. • Dificultad para formular incentivos transversales a todas las entidades por la falta de métricas homogéneas sobre el servicio • No hay forma de contrarrestar las visiones negativas sobre el servicio o de dar importancia a la asignación de recursos para el mismo

Fuente: Elaborado por la Veeduría Distrital.

2.9. Obstáculos

- *¿Qué obstáculos formales (normativos) y no formales (motivaciones, incentivos) impiden que la PPDSC tenga mayor relevancia al interior de las entidades y para los agentes responsables de los procesos financiación e implementación?*

Tal como se expresó en el apartado anterior, la desalineación en los incentivos de las entidades implementadoras y las que diseñan la política se constituyen en un obstáculo que impide que la PPDSC tenga mayor trascendencia. Si bien las capacitaciones que se realizan en materia de servicio son importantes, así como los mensajes constantes que se remiten desde la Subsecretaría sobre el “servicio al ciudadano como centro de la administración pública” los incentivos se encuentran desalineados, y las prioridades diarias de las entidades encargadas de la implementación terminan dando al traste a las obligaciones de las entidades.

Así mismo, aunque discursivamente el tema es relevante, lo que constituye un avance en términos de cultura organizacional, no se cuenta con una apropiación completa del tema de parte de las entidades. A la luz de los expertos consultados esto se debe a que “venimos de un modelo muy burocratizado, en el que todo debe estar reglado incluido el procedimiento y en la que el funcionario se limita a cumplir con los mandatos legales”²⁹, ejemplo claro lo constituye el que los derechos de

²⁹ Entrevista Secretaría de Gobierno.



petición en una muy baja tasa se resuelven los dos primeros días, en general se espera a que pase algún tiempo para dar respuesta a los mismos, este énfasis en la norma (que trasciende el diseño de la PPDSC) implica un obstáculo no formal brindar una respuesta efectiva a las inquietudes de los ciudadanos.

Por otro lado, la excesiva regulación induce a los funcionarios a limitar su actuación a lo que se expresa literalmente, lo que resulta en un obstáculo crucial para el servicio. Esto fue claramente visible en la herramienta de cliente oculto, donde las personas encargadas de dar respuesta a un derecho de petición que había sido trasladado a diferentes entidades se escudaban en sus competencias y en no excederlas para evitar dar respuesta a los hechos denunciados, e incluso omitieron establecer mecanismos informales de coordinación para dar respuesta al hecho.

a. Conclusiones

Las campañas dirigidas a destacar el servicio a la ciudadanía han sido exitosas. Se aprecia a lo largo de los ejercicios de recolección de información.

Tabla 22. Resumen - Obstáculos

<i>Componente</i>	<i>Principales conclusiones</i>
<i>Obstáculos formales e informales</i>	<p>Fortalezas</p> <ul style="list-style-type: none"> Las capacitaciones a los servidores promueven la relevancia de la política. Las campañas dirigidas a destacar el servicio como un tema importante han dado resultado. Todos los entrevistados manifiestan que el centro de la administración pública es y debe ser el servicio al ciudadano.
	<p>Debilidades</p> <ul style="list-style-type: none"> La desalineación en los incentivos de las entidades implementadoras y las que diseñan la política se constituyen en un obstáculo que impide que la PPDSC tenga mayor trascendencia. El énfasis en la norma se constituye en un obstáculo para que el Servicio al Ciudadano tenga mayor importancia.

Fuente: Elaborado por la Veeduría Distrital.



3. Valoración del proceso de reformulación de la PPDSC

3.1. Motivación para la reformulación.

¿Cuál es el diagnóstico que motiva la reformulación de la PPDSC?

Una de las solicitudes que se encontraba presente en los pliegos de esta evaluación era la realización de una “valoración del proceso de reformulación de la Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía”. Sin embargo, las herramientas de recolección de información evidenciaron que si bien este proceso había sido contemplado, se reemplazó por la formulación del plan de acción, por lo que la presente sección se dedicará a analizar este proceso análogo: la formulación del Plan de Acción de la PPDSC.

Antes de empezar el análisis de la construcción del Plan de Acción es importante resaltar que resulta un acierto el que no se piense reformular la política en el corto plazo. Tal como se presentó en la sección Evaluación Institucional de la Política, la maduración de las políticas públicas y la consolidación de los arreglos institucionales requieren tiempo, por lo que resultaría inconveniente reiniciar la política pública que no se ha consolidado.

En cuanto a la motivación para la formulación del plan de acción se debe señalar que es una obligación contemplada en el artículo 3 del Decreto Distrital 197 de 2014 según el cual “dentro de los tres (3) meses siguientes a la publicación de este Decreto, se formulará el plan de acción y las metas que asume la administración para su desarrollo”. Así, desde su construcción la política concibió la necesidad de realizar un plan de acción que permitiera definir responsables, metas e indicadores para la implementación. (Decreto 197, 2014, art. 3)

Adicionalmente, tal como se resaltó en la sección Evaluación Institucional de la Política, una de las falencias más visibles de la PPDSC es no contar con un plan que materialice los objetivos, lineamientos e intervenciones planteadas. En este sentido, muchas de las debilidades del diseño institucional encontrarían solución con un instrumento que dé orden a las acciones, y defina responsables, metas, indicadores y recursos disponibles para la implementación. De esta manera, se considera un acierto el inicio de la formulación del plan de acción y da muestra del proceso de fortalecimiento en el que se encuentra la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía.

Conclusiones

De acuerdo con los hallazgos realizados en la Evaluación Institucional de la Política, tanto la no reformulación la política, como el diseño de un Plan de Acción apuntan a la consolidación y maduración de la política lo que se constituye un acierto. En esta medida, se espera que el diseño del plan de acción es una oportunidad para materializar y clarificar las zonas grises de la política.



Tabla 23. Resumen

<i>Componente</i>	<i>Principales conclusiones</i>
<i>Motivación para la Reformulación</i>	<p>Fortalezas</p> <ul style="list-style-type: none"> • El no reformular la política se constituye en un acierto en la medida que le da un espacio de maduración. • La formulación del plan de acción permitirá fortalecer la política y es una prueba del trabajo que está realizando la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía para consolidar su liderazgo. <p>Debilidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Si bien la política establece un plazo de tres meses para la construcción del plan de acción, luego de tres años de formulación el plan de acción no se encuentra finalizado, lo que hace difícil su implementación, seguimiento y evaluación.

Fuente: Elaborado por la Veeduría Distrital.

3.2. Participación en la formulación del plan de acción

*¿Se consultaron las necesidades de los ciudadanos para la reformulación de la PPDSC?
¿La reformulación de la PPDSC recoge apropiadamente el diagnóstico y las necesidades de los ciudadanos?*

Si bien en el momento de realizar el presente informe la formulación del plan de acción no había finalizado, y tan solo se contaba con el documento de diagnóstico, de la información recolectada se hace evidente que el proceso de construcción del plan de acción se ha desarrollado con la participación del equipo de la Subsecretaría, con énfasis en los enlaces de la Subsecretaría con las entidades, y los coordinadores de los puntos de servicio. Adicionalmente, se usó información de una serie de entrevistas y sondeos en el que se preguntó directamente a las entidades sobre su percepción de la política y cuáles eran las principales falencias y fortalezas.

Así, la construcción del diagnóstico del plan de acción fue un ejercicio de amplia participación, en el que las diferentes entidades encargadas de la implementación de la política en el Distrito estuvieron presentes, bien sea directamente, a través del sondeo realizado por la Subsecretaría, o indirectamente a través de los enlaces de la Subsecretaría con las entidades. Esto es visible en el documento de Diagnóstico del Plan de Acción de la PPDSC (2017) en el que los diferentes aspectos del esquema de operación de las entidades, con especial énfasis en la ventanilla hacia dentro, se encuentran reflejados.

Sin embargo, en la construcción del diagnóstico de la política están ausentes dos actores fundamentales en el desarrollo de la PPDSC: (i) la Veeduría distrital, y (ii) la ciudadanía. Sí bien, estos dos agentes no tienen un rol en la implementación, son fundamentales en el diseño. Por el lado de la Veeduría, el liderazgo que ha ejercido en materia de servicio y su rol como veedor de



servicio al ciudadano invita a considerarla como un actor fundamental especialmente a la hora de diagnosticar los aciertos y oportunidades de mejora que tiene la política. Por otro lado, en cuanto a la ciudadanía, los postulados de la participación ciudadana en la constitución política y el énfasis reciente que ha dado la gerencia pública al rol de los ciudadanos como socios en la construcción de la política ponen de manifiesto la necesidad de consultar sus necesidades a la hora de formular el diagnóstico. Si bien, el diagnóstico hace uso de la encuesta de percepción del servicio del DNP en la que se consulta a los ciudadanos, observa la ausencia del uso de grupos focales o ejercicios participativos con ciudadanía organizada en temas de servicio a la ciudadanía.

Conclusiones.

La formulación del plan de acción ha contado en su diagnóstico con una amplia participación de las entidades encargadas de la implementación de la política y del equipo de la Subsecretaría. Sin embargo, no se incluyeron dos instancias claves: la Veeduría Distrital y la ciudadanía. Dado esto, no hay un medio de contraste que permita identificar hasta qué punto las necesidades de los ciudadanos se ven reflejadas en el diagnóstico inicial.

Tabla 24. Resumen

Componente	Principales conclusiones
Participación en la Formulación del Plan de Acción	Fortalezas <ul style="list-style-type: none"> Inclusión de las entidades en la formulación del plan de acción, lo que da pertinencia y conocimiento de causa al diagnóstico realizado Inclusión de los coordinadores de punto de atención de la Subsecretaría, ya que ellos pueden percibir, por su quehacer diario, de primera mano las necesidades de los ciudadanos.
	Debilidades <ul style="list-style-type: none"> Si bien se consultó tanto a las entidades como a los coordinadores de atención, la ausencia de los ciudadanos y de la Veeduría impiden contrastar este diagnóstico con las necesidades puntuales de los ciudadanos

Fuente: Elaborado por la Veeduría Distrital.

3.3. Elementos que debe contener el Plan de Acción

*¿Están definidos claramente los objetivos e indicadores en la reformulación de la PPDSC?
¿La estrategia planteada en la reformulación de la PPDSC responde a los objetivos planteados?*

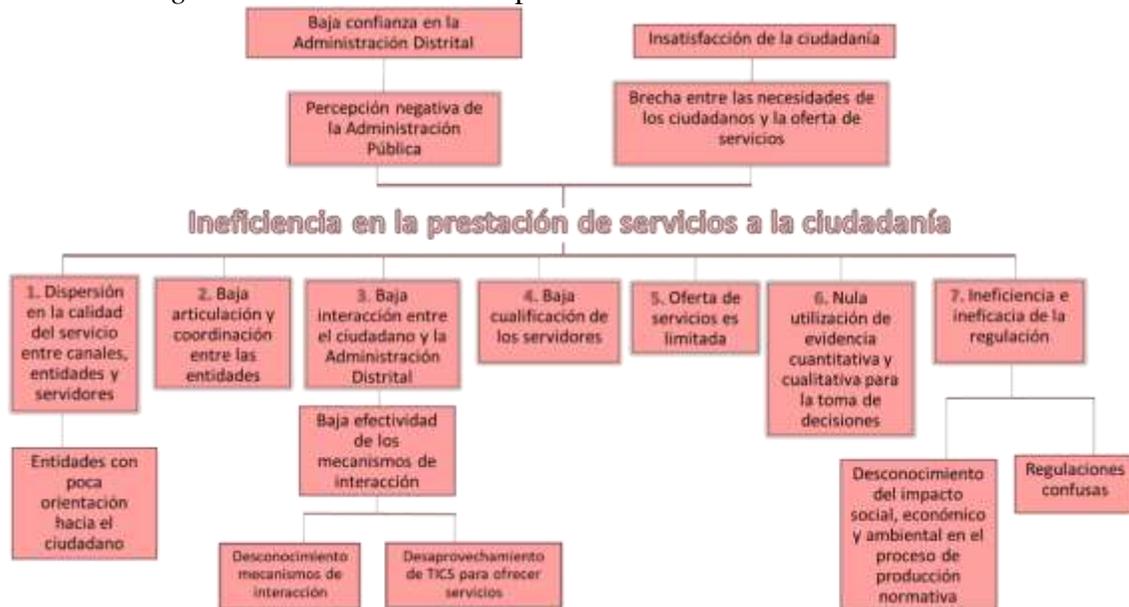
¿La reformulación de la PPDSC contempla actividades, tiempos, costos y responsables?

En el momento de realizarse el presente documento la construcción del plan de acción no había finalizado. Si bien el trabajo realizado a la fecha incluye la construcción de un árbol de problemas



(véase figura 17). Árbol de Problemas de Plan de Acción PPDSC) y un diagnóstico a partir de la metodología de marco lógico, no se cuenta con los objetivos, indicadores, metas, actividades costos y responsables de tal manera que se cuenta con elementos para evaluar el particular. Sin embargo, en vista de que la construcción del árbol de problemas se basa en la metodología de marco lógico y que los objetivos deben ser fruto de los problemas encontrados es posible hacer un análisis preliminar sobre el tema.

Figura 17. Ineficiencia en la prestación de servicios a la ciudadanía



Fuente: Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía 2017.

Del árbol de problemas es pertinente destacar que varias de las debilidades que han sido identificadas a lo largo de esta evaluación han sido presentadas en el árbol de problemas. La baja coordinación, la falta de seguimiento y monitoreo de las acciones de la política, las falencias en el uso de la información, la falta de incentivos a los Jefes de Servicio, la necesidad de incentivar a quienes atienden a los ciudadanos, y las zonas grises existentes sobre algunas responsabilidades, son los más destacados por lo que en el momento la orientación del plan de acción es correcta en estos temas. Adicionalmente, al consultar a la Subsecretaría sobre la formulación de las actividades, responsables, metas, indicadores y esquema de seguimiento, se hizo énfasis en que estos elementos están siendo desarrollados para finalizar la construcción del presente plan de acción.

No obstante, y a pesar de lo incipiente de proceso y la poca información disponible, hay algunas debilidades que se intuyen del proceso de elaboración del Plan de Acción. En primera medida, el documento hace especial énfasis en la ventanilla hacia fuera, dejando de lado algo que se encontró en la evaluación, los procesos y procedimientos que hacen más eficiente la política. En este sentido,



no hay mención a la simplificación de trámites, la mejora de procesos, la integración de canales y en general a elementos de la ventanilla hacía dentro que permitan fortalecer elementos que en la política no se desarrollan de manera amplia.

En segundo lugar, no se tiene pensado construir un Plan Plurianual de Inversiones que defina los techos presupuestales a los que se enfrenta el proceso de implementación. Esto es especialmente relevante porque dado que el Plan de Acción es el elemento que dirigirá las actividades a desarrollar para consolidar la política, es fundamental que lo que se plantee tenga coherencia con el marco fiscal de mediano plazo del Distrito y de las entidades encargadas de implementar la política.

En tercer lugar, al analizar el diagnóstico resulta evidente que se centra en las entidades de la RedCADE lo cual profundiza una debilidad analizada en la sección de Evaluación Institucional del presente documento. Sí bien la RedCADE es la cara visible del Servicio al Ciudadano en el Distrito, las entidades distritales tienen trámites y servicios que prestan por fuera de esta red por lo que el excesivo énfasis en la red implica dejar por fuera un elemento central de la política y del que debería ser el quehacer de la Subsecretaría.

Por último, si bien se tiene planeado realizar un seguimiento a las acciones de la política, el mismo será realizado por la Subsecretaría sin una clara coordinación de las herramientas de seguimiento que hay en el distrito lo que puede resultar en un desgaste para las entidades implementadoras y para la misma Subsecretaría que tendrá que desarrollar un esquema interno para este propósito.

Conclusiones

Si bien a la fecha de construcción de este documento no se conoce un plan de acción concreto y finalizado, el contar con el diagnóstico del mismo da una idea de su orientación. En esta medida, parece un acierto la orientación de las dificultades que se observa en el árbol de problemas. Sin embargo, hay tres falencias que se deben tratar: (i) un excesivo énfasis en la RedCADE lo que desdibuja el rol de la política en los puntos no integrados a la red; (ii) ausencia de un Plan Plurianual de Inversiones que de los techos del plan y permita establecer la viabilidad del mismo, (iii) poco énfasis en lo relacionado con la ventanilla hacia dentro lo que reduce el énfasis en los procesos, y (iv) si bien hay planteado un esquema de seguimiento el que este esté planeado como una actividades de la Subsecretaría desarticulada de los esquemas de seguimiento que tiene el distrito puede resultar en un desgaste para las entidades implementadoras y la Subsecretaría.



Tabla 25. Resumen

Componente	Principales conclusiones
<i>Elementos que debe Contener el Plan de Acción</i>	<p>Fortalezas</p> <ul style="list-style-type: none"> El diagnóstico hace énfasis en problemas identificados a lo largo de esta evaluación. <p>Debilidades</p> <ul style="list-style-type: none"> Un excesivo énfasis en el RedCADE lo que desdibuja el rol de la política en los puntos no integrados a la red. Ausencia de un Plan Plurianual de Inversiones que de los techos del plan y permita establecer la viabilidad del mismo Poco énfasis en lo relacionado con la ventanilla hacia dentro lo que reduce el énfasis en los procesos. El que el esquema de seguimiento esté planeado como una actividad de la Subsecretaría desarticulada de los esquemas de seguimiento que tiene el distrito puede resultar en un desgaste para las entidades implementadoras y la Subsecretaría.

Fuente: Elaborado por la Veeduría Distrital.

3.4. Articulación con norma técnica de servicio al ciudadano y lineamientos nacionales.

¿La reformulación de la PPDSC está articulada con el proyecto piloto para el diseño e implementación de una norma técnica de servicio al ciudadano?

¿Existe articulación con los lineamientos nacionales?

De acuerdo con información de la Subsecretaría uno de los insumos fundamentales para la elaboración del plan de acción es el Documento de Estándares de Excelencia en servicio al ciudadano desarrollado por el DNP en 2016 y 2017 (Norma Técnica de Empresas). En la medida que se espera que este instrumento marque el derrotero para fijar los estándares en el servicio en el país resulta un acierto este énfasis. Adicionalmente, de acuerdo con información de la Subsecretaría, una vez finalice la construcción del plan se espera que el mismo sea presentado al Departamento Administrativo de la Función Pública y al Departamento Nacional de Planeación para recibir retroalimentación y comentarios.

Tabla 26. Resumen

Componente	Principales conclusiones
<i>Articulación con norma técnica de servicio al ciudadano y lineamientos nacionales</i>	<p>Fortalezas</p> <p>Toma como insumo fundamental para la elaboración del plan de acción el Documento de Estándares de Excelencia en servicio al ciudadano desarrollado por el DNP en 2016 y 2017 (Norma Técnica de Empresa)</p> <p>Será presentado al Departamento Administrativo de la Función Pública y al Departamento Nacional de Planeación para recibir retroalimentación y comentarios</p>

Fuente: Elaborado por la Veeduría Distrital.



4. Recomendaciones

A continuación, se presentan las recomendaciones que surgen de la evaluación de la PPDSC, con la siguiente estructura:

- (i) Se plantean las recomendaciones que responden a las preguntas orientadoras.
- (ii) Al interior de cada pregunta orientadora se separan las recomendaciones de acuerdo con los capítulos de las secciones dos y tres.
- (iii) Cada una de las recomendaciones se plantea en orden cronológico de implementación.
- (iv) Por último, con un pie de página se señalan las recomendaciones trazadoras, entendidas como aquellas que son fundamentales para el desarrollo de la política.
- (v) Se presenta un posible responsable de cada recomendación.

4.1. La Política Pública Distrital de Servicio al Ciudadano

a. *¿Qué cambios en el arreglo institucional formal actual se requieren para mejorar la dirección, financiación e implementación de la PPDSC?*

- Se recomienda a la Subsecretaría Distrital de Servicio a la Ciudadanía formular un Plan de Acción para la PPDSC que materialice las actividades, los indicadores, las metas y los recursos que se deben desarrollar para la implementación de la política³⁰.
- Se sugiere expedir un Decreto que actualice el nombre de los actores de la política e involucre a la Veeduría Distrital.

Se recomienda a la Subsecretaría Distrital de Servicio a la Ciudadanía hacer énfasis en el citado plan de acción, además de las actividades relacionadas con la RedCADE, en temas relacionados con la atención de las entidades distritales que ejecuten acciones por fuera de la Red.

- Se recomienda a la Subsecretaría Distrital de Servicio a la Ciudadanía hacer énfasis en el citado plan de acción, además de las actividades relacionadas la ventanilla hacia afuera, en temas relacionados con la ventanilla hacia adentro (mejoramiento de procesos, simplificación de trámites, entre otros).
- Se recomienda a la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía que, para acompañar la estrategia de difusión del Plan de Acción, realice un plan en el que se expongan los lineamientos de la PPDSC. La estrategia debe ser diferenciada entre los funcionarios de alto

³⁰ Recomendación trazadora



nivel de las entidades encargadas del diseño e implementación de la política, y los de nivel medio y atención a la ciudadanía de las mismas entidades.

- Se recomienda a la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía definir espacios de articulación para las entidades del Sistema Distrital de Servicio a la Ciudadanía que trasciendan la Comisión Intersectorial. Así, se requiere la generación de espacios que permitan trabajar de forma particular cada uno de los temas de las líneas estratégicas. Para lo anterior se sugiere institucionalizar las reuniones del Sistema y trabajar a través de subcomisiones. Sobre este trabajo en particular, para evitar el desgaste observado en otros espacios como la Comisión Intersectorial, se recomienda: (i) establecer un plan de acción anual general y concreto sobre las actividades que deben desarrollar las subcomisiones, estas acciones deben ser concretas y en ninguna medida desbordar las capacidades de las entidades; (ii) se deben citar como máximo dos reuniones semestrales de cada subcomisión, que permitan revisar los avances en el Plan de Acción; (iii) no permitir la delegación de asistentes a las subcomisiones; (iv) cada comité debe establecer las acciones que son prioritarias, privilegiando aquellas que impliquen articulación institucional y (v) generar un tablero de control sobre las acciones de cada comité. Para la creación de estos espacios se sugiere aprovechar la Red de Quejas de la Veeduría Distrital³¹.

4.2. Rol de la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía

- Se recomienda a la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, armonizar las funciones de la Subsecretaría Distrital de Servicio a la Ciudadanía con las asignadas en la PPDSC. En este sentido, se recomienda ajustar el Decreto 425 de 2016 e incluir las acciones que se dan a la Subsecretaría en la Política.
- Se recomienda a la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía y la Veeduría Distrital hacer un plan de acción conjunto en el que, de acuerdo con su mandato legal, se plantee el desarrollo de sus accionar anual y se diferencien claramente los roles de cada una. El mismo deberá ser presentado en la Comisión Intersectorial y en la Red de Quejas. Para el diseño del mismo se recomienda ajustarse al rol definido en cada fase del ciclo de la inversión pública para cada entidad³².

4.3. Recursos

- Se recomienda a la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía hacer un Plan Plurianual de Inversiones que muestre cómo las metas y objetivos del Plan de Acción de la PPDSC son

³¹ Recomendación trazadora

³² Recomendación trazadora



coherentes con la disponibilidad de recursos del Marco Fiscal de Mediano Plazo del Distrito. Este Plan debería ser parte integral del documento de Plan de Acción³³.

- Se recomienda a la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía realizar un informe anual en el que se consoliden los avances del plan de acción y se definan las prioridades de inversión que en materia de servicio existen para cada sector.
- Se recomienda a la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá que a partir del informe de prioridades de inversión realizado por la Subsecretaría, anualmente emita una circular en la que solicite: (i) apropiar los recursos necesarios para la implementación de la política, y (ii) defina las prioridades de inversión que se deben realizar de acuerdo con el Plan de Acción de la misma³⁴.
- Se recomienda a las entidades implementadoras de la política aumentar las asignaciones presupuestales a los temas de mejoramiento de los procesos y procedimientos internos con miras a hacer más eficiente la prestación de servicios. Lo anterior con especial énfasis en la simplificación y eliminación de trámites, y la generación de cadenas de trámites distritales³⁵.

4.4. Roles de los Implementadores

- Se recomienda a las entidades implementadoras de la PPDSC la generación de espacios internos formalizados entre el Jefe de Servicio a la Ciudadanía y el Defensor de la Ciudadanía, en los que se involucren los temas de planeación, seguimiento y monitoreo en materia de servicio en la entidad.
- Se recomienda a la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía consolidar el rol del Defensor del Ciudadano como veedor de la implementación de la política en las entidades. Para esto los informes de avances en la implementación de la política que se produzcan en los planes de acción de la PPDSC deberán ser remitidos a cada Defensor y el mismo debe liderar un plan de mejora para aquellos en los que haya retrasos.
- Se recomienda a la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía generar incentivos para la cualificación y permanencia de los Jefes de Servicio de las Entidades. En este sentido, se recomienda fortalecer los espacios de cualificación dentro de los cuales es fundamental un espacio de presentación de buenas prácticas o lecciones aprendidas de los Jefes de Servicio a la Ciudadanía que permita aprovechar su Know How en el tema.

³³ Recomendación trazadora

³⁴ Recomendación trazadora

³⁵ Recomendación trazadora



4.5. Arreglo Institucional.

- Se recomienda a la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía involucrar en el Plan de Acción a la Veeduría Distrital, a la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas la Paz y la Reconciliación, y a la Alta Consejería para las TIC, con actividades metas y resultados bajo su responsabilidad.
- Se recomienda a la Subsecretaría hacer énfasis dentro de las actividades del Plan de Acción en la homogenización de los estándares de servicio en las entidades del Sistema Distrital de Servicio al ciudadano, incluyendo particularmente las entidades y puntos que no hacen parte de la RedCADE.
- Se recomienda a la Veeduría Distrital iniciar un proceso de consolidación de la Red de Quejas y Reclamos en el que se garantice una adecuada institucionalización que: (i) delimite los temas de sus competencias, de manera articulada con la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía; (ii) institucionalice su capacidad de convocatoria. Todo esto debe darse en forma paulatina entre tanto se hace transferencia de capacidades a la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía.

4.6. Altas Consejerías

- Se recomienda a la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía definir un plan de trabajo con la Alta Consejería de TIC y la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas la Paz y la Reconciliación, en el que se presenten las acciones a realizar con el propósito de dar coherencia a los lineamientos de las tres entidades.

4.7. Comisión Intersectorial de Servicio a la Ciudadanía y Comité Financiero

b. ¿Cómo debería ser la articulación y orientación de la Comisión Intersectorial y el Comité Financiero con las entidades que los conforman para alcanzar los objetivos de la PPDSC?

- Se recomienda a la Alcaldía Mayor realizar un reajuste en la Comisión Intersectorial que incluya lo siguiente vía decreto que reforme la PPDSC, y que incluya lo siguiente: (i) Inclusión en la Comisión del Veedor Delegado para la Atención de Quejas y Reclamos, el Alto Consejero para las Víctimas, un representante del Comité Financiero y la posibilidad de llevar algún invitado; (ii) la obligación, por parte del Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía, de construir un Plan Operativo Anual en el que se registren las acciones que harán las entidades en la vigencia siguiente. Este plan debe incluir actividades, metas y recursos, debe procurar la articulación de las entidades y debe presentarse para aprobación en la reunión de cierre de la Comisión; (iii) la imposibilidad de delegación al espacio; (iv) la responsabilidad en cabeza de la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía de hacer



seguimiento al Plan Operativo Anual que se construya; (v) la responsabilidad en cabeza de la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía de presentar al finalizar el año: los avances en la implementación del Plan de Acción de la PPDSC, el resultado del Plan Operativo Anual de la Comisión, la identificación de las prioridades presupuestales para el año siguiente y el Plan Operativo de la siguiente vigencia; (vi) la realización de dos comisiones anuales apertura para presentar las acciones que se deben realizar y de cierre. Adicionalmente, abrir la posibilidad de citar Comisiones extraordinarias para la aprobación, discusión o difusión de normas, estrategias o demás responsabilidades. Esta citación debe realizarse con un mínimo de 15 días de anticipación para garantizar la adecuada asistencia, y debe estar plenamente justificada.³⁶

- c. *¿Qué estrategias innovadoras se sugieren para mejorar las motivaciones e incentivos de los actores y agentes que participan en la PPDSC?*

4.8. Incentivos

- Se recomienda a la Subsecretaría de Servicio al Ciudadano desarrollar dentro del Plan de Acción una línea que incluya una estrategia de incentivos, la misma debe tener tres aspectos: (i) incentivos transversales para las entidades; (ii) incentivos transversales a los servidores de los puntos de atención, y los jefes de servicio (iii) incentivos transversales a la reducción y simplificación de trámites (en las entrevistas se propuso el diseño de un premio distrital a la entidades que mejor servicio preste a los ciudadanos)³⁷
- d. *¿Qué recomiendan los ciudadanos frente a cuáles deben ser los objetivos y prioridades de la PPDSC?*
- De acuerdo con la encuesta Índice de Percepción del Servicio del DNP, los grupos focales y la estrategia de redes³⁸, lo que más valora la ciudadanía es la efectividad en los procesos, es decir que los trámites y servicios se entreguen de manera oportuna y clara. En este sentido, se reitera la recomendación realizada en las anteriores preguntas de hacer énfasis en el plan de acción no solo en lo relacionado con la ventanilla hacia fuera, sino en todo lo relacionado con la ventanilla hacia dentro.

Adicionalmente, resaltan los comentarios a la ciudadanía de brindar una atención con lenguaje claro, donde a los ciudadanos les resulta transparente su relación con las entidades y puedan acomodar sus expectativas a lo que realmente se ofrece.

³⁶ Recomendación trazadora

³⁷ Recomendación trazadora

³⁸ En el sondeo realizado a través de la cuenta de Twitter de la Veeduría Distrital se obtuvieron los siguientes resultados sobre lo que se debe fortalecer en el servicio al ciudadano en el distrito (i) Efectividad en el servicio (55%); (ii) tiempos de respuesta (25%); articulación de las entidades (9%), y Servicio amable (1%)



e. *¿Qué recomendaciones dan los otros agentes frente a cuáles deben ser los objetivos y prioridades de la PPDSC?*

Como parte de las recomendaciones que dan otros agentes, se consultó al Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). De lo anterior, surgieron las siguientes recomendaciones³⁹.

- Se recomienda a la Secretaría General potenciar la articulación entre la Subsecretaría Técnica y la Subsecretaría de Servicio al Ciudadano de tal manera que se generen mayores sinergias entre las dos con el propósito de transversalizar todos los elementos del servicio a todas las entidades del Distrito. Esto con el propósito de que ejercicios como la unificación de instancias y de decisiones que se tomen en temas de trámites, rendición de cuentas, acceso a información, entre otros sean discutidos en un espacio con la participación de diferentes áreas: comunicaciones, tecnología, servicio al ciudadano, y planeación.

5. Aprendizajes

En este capítulo se dan a conocer los aprendizajes de la implementación del enfoque participativo teniendo en cuenta los principales desafíos y recomendaciones para aplicar en futuros procesos de evaluación.

Teniendo en cuenta lo anterior y con el propósito de hacer énfasis en el enfoque de empoderamiento, se planteó la aplicación de una serie de herramientas de recolección de información tradicionales y otras innovadoras que promovieran la participación de diferentes actores formuladores e implementadores de la PPDSC. Lo anterior con el fin de permitir que la evaluación se alimentara de las experiencias de estos actores, y a su vez de espacios de reflexión y autoevaluación sobre los avances logrados en la implementación de la Política Pública Distrital de Servicio al Ciudadano en el Distrito Capital.

En ese sentido, la implementación del enfoque participativo a través de las herramientas seleccionadas permitió generar aprendizajes importantes tanto en el proceso metodológico como en el de resultados. Lo anterior, a partir del análisis cada tipo de interacción con los diversos actores relacionados con la formulación e implementación de esta PPDSC.

Dado que el empoderamiento tiene su principal manifestación en las herramientas utilizadas, a continuación, se describen las lecciones aprendidas, desafíos y recomendaciones para otros

³⁹ Los responsables y el análisis de estas recomendaciones son responsabilidad única de economía urbana. Si bien las mismas se basan en el ejercicio realizado con el DAFP, su síntesis en recomendaciones es resultado del análisis de la consultoría



procesos, a partir de los resultados y características de cada uno de los métodos de recolección de información implementados en esta evaluación.

5.1. Herramientas Tradicionales

La presente sección hace un análisis de las herramientas tradicionales o que no contienen un elemento innovador. De esta forma se analizarán.

a. Entrevistas

Las entrevistas son instrumentos técnicos que adoptan la forma de un diálogo fluido para conocer información más completa y profunda. Estas, presentan la posibilidad de aclarar dudas puntuales con mayor profundidad asegurando respuestas difíciles de capturar con instrumentos cuantitativos.

Cabe mencionar que, como parte del proceso, las preguntas de la herramienta se fueron ajustando en la medida que avanzaron las entrevistas. Esto evidencia su flexibilidad y da cuenta de cómo permite, paulatinamente, ampliar la información en temas claves para la evaluación, dando luces sobre aspectos que fueron identificándose como preponderantes.

Las preguntas de las entrevistas se plantearon para los formuladores e implementadores de la PPDSC. De esta forma, se esperaba poder comparar el deber ser y la realidad del proceso ejecutado; lograr contrastar estas posiciones no solo fue valioso para los resultados de esta evaluación, como ya se mencionó en el capítulo correspondiente, sino también fue un insumo importante para el planteamiento del enfoque de otros instrumentos innovadores como en el caso del taller de análisis de roles, la libreta común de calificaciones y el formulario de percepción de avances en gestión de la PPDSC.

Un desafío permanente de esta herramienta consistió en lograr que los entrevistados no se salieran del foco de cada pregunta, esto debido al interés suscitado por temas que son de su cotidianidad y en los cuales se evidencia el alto nivel de experiencia y compromiso por la gestión de servicio al ciudadano. Con el propósito de minimizar este problema, es fundamental la experiencia del equipo consultor en esta técnica, que le permita precisar el marco de la respuesta con el fin de indagar por un tema específico y de interés para la evaluación.

El mayor porcentaje de las entrevistas realizadas en este proceso de evaluación permitió conocer las experiencias de los Jefes o Coordinadores de Servicio al Ciudadano de las entidades, Defensores del Ciudadano y Servidores de apoyo del equipo; en algunas ocasiones sus respuestas daban cuenta de aspectos que para ellos no eran tan claros ni tan obvios, como los incentivos, el rol de otras entidades o dependencias. Lo anterior resulta un gran acierto en la medida que genera un espacio de reflexión sobre sus actuaciones y la posibilidad de articulación en cuanto al proceso de implementación de la PPDSC.



Asimismo, se hicieron reflexiones en los entrevistados sobre el rol asignado y el rol asumido, específicamente algunas de las respuestas y reflexiones finales de Defensores del Ciudadano quienes manifestaron la importancia de empoderarse del proceso de implementación de la PPDSC en su entidad, más allá de las responsabilidades cotidianas, lo que demuestra la pertinencia del instrumento como herramienta de empoderamiento.

Adicionalmente, se deben destacar los valiosos aportes y sugerencias realizados por los entrevistados, y también las solicitudes realizadas, motivadas por la confianza y tranquilidad del diálogo planteado; este aspecto parece confirmar la necesidad, presentada en la Sección dos del presente documento, de fortalecer los espacios de articulación entre entidades para así generar mayor intercambio de información y la generación de propuestas prácticas para el avance y fortalecimiento de la implementación de la PPDSC, con lo que se confirma que la aplicación del instrumento en sí es una fuente valiosa de información.

Por otro lado, se logró evidenciar que, en la mayoría de casos, aplicar las entrevistas en un escenario de confianza, desde un ente externo y garantizando la confidencialidad, promovió un ambiente de confianza para manifestar opiniones que en otros escenarios no se realizaron, estas afirmaciones honestas fueron de gran valor para los resultados de esta evaluación y permiten reconfirmar la eficacia de este instrumento para recolectar información.

Por último, es de destacar el nivel de participación y disposición de la gran mayoría de los actores entrevistados, quienes más allá de atender a una solicitud, suministraron abiertamente información valiosa y experiencias personales de su gestión con la PPDSC.

Recomendaciones

De acuerdo con el enfoque de la evaluación y el tiempo asignado, se comprueba la eficacia de las entrevistas semiestructuradas como un instrumento para recolectar información detallada a partir de las experiencias y puntos de vista de cada actor, desde su cotidianidad. Además, dada la posibilidad de generación de un diálogo sobre la cotidianidad y la fluidez en las respuestas de los entrevistados, es evidente el empoderamiento que genera. En ese sentido, se sugiere continuar con la aplicación de este instrumento, en los estudios que a futuro realice la Veeduría Distrital sobre la PPDSC.

Así mismo, a pesar de contar con variedad de actores para realizar las entrevistas desde los roles de formulador e implementador de la PPDSC, y aunque en la propuesta metodológica se propusieron diferentes escenarios para interactuar con la ciudadanía, se sugiere para siguientes evaluaciones requerir realizar algún porcentaje de entrevistas a las personas que finalmente interactúan y reciben los servicios de las entidades como usuarios y quienes inspiran el objetivo esencial de la PPDSC.



b. Grupos Focales

Otro de los instrumentos utilizados en la evaluación fueron los grupos focales. Estos se implementaron con una metodología participativa, bajo un enfoque constructivista que permitió a los participantes tener una mayor cercanía entre sí y hacia las temáticas a centrales objeto de discusión de la PPDS. Para el desarrollo del grupo focal se consideraron algunos criterios pedagógicos que orientaron el trabajo del grupo estos fueron:

El Diálogo de saberes: Dentro de un clima de mutuo respeto por el otro, se propendió por el permanente diálogo de saberes; es decir, se parte de la premisa que cada uno es poseedor de un saber de vida y de un saber cómo conocimiento; los participantes tienen una experiencia vital, individual y colectiva, que sirvió como insumo principal para el desarrollo del Grupo Focal. En cada uno de los grupos cada uno aportó al conocimiento y experiencias colectivas y simultáneamente se nutrieron del saber y vivencias de los demás participantes.

El Reconocimiento y respeto por las diferencias: Uno de los objetivos del Grupo Focal fue el de reconocer las diversas experiencias que los asistentes tenían sobre la PPSC, a través de su reconocimiento y su comprensión fue posible el ejercicio de debate y aportes a la evaluación de la PPSC. Todo esto en el marco de la tolerancia y el reconocimiento del saber del otro, lo que no implica dejar de lado el debate

La participación: Parte de la finalidad pedagógica del Grupo Focal consistió en que las relaciones entre los participantes y las actividades metodológicas se conviertan en elementos que motivaran y potenciaran la participación. El objetivo es hacer de este un espacio que estimule el debate, el aprendizaje de otras experiencias y la construcción de saberes incorporando para tal fin lenguajes y propuestas de trabajo creativas o innovadoras.

Estos elementos guiaron la construcción de la herramienta a lo largo de la evaluación, lo que permitió que los participantes debatieran activamente sobre los contenidos planteados sin salirse de los temas asignados. De esta forma, los grupos focales se constituyeron en un espacio abierto a las ideas en los que los participantes hicieron afirmaciones y propuestas que brindaron información valiosa y detallada que no es posible obtener con otras herramientas.

Por otro lado, uno de los elementos esenciales en la realización de los grupos focales son los aspectos operativos, Así, se debe contar con espacios aislados, flexibles que permitan la participación adecuada de los convocados. Sin embargo, la disponibilidad de estos espacios para realizar ejercicios de este tipo es escasa. En este sentido, la presente evaluación tuvo algunos problemas en los sitios definidos por las entidades para adelantar el trabajo. Por ejemplo, algunos salones no estaban aislados de las oficinas y permitían constantes interferencias, o algunos no eran lo suficientemente flexibles, cómodos y amplios.



Para mitigar estas variables logísticas, la metodología planteaba visualizar las respuestas en tarjetas que se ubicaron en las paredes al lado de preguntas generadoras (Metaplan), de esa forma siempre se mantuvo la atención en la discusión, a pesar, de los factores distractores. Sin embargo, resulta fundamental contar con espacios adecuados que minimicen los problemas de distracción de los participantes estos problemas logísticos, redundan en la calidad de las grabaciones de audio que se realizaron.

En cuanto a los aspectos de la implementación, se reseñan los aprendizajes en tres aspectos. En primer lugar, la moderación: el diseño de una metodología en la que, independientemente, de la persona que moderara siempre se mantenían los principios y orientaciones metodológicas fue fundamental para el desarrollo de los grupos focales. Así, al iniciar la sesión el moderador siempre indicó el alcance, la metodología y el objetivo del Grupo Focal, manifestando que la sesión sería grabada, para facilitar el análisis del proceso; también hizo énfasis en la confidencialidad de la información entregada. La claridad en las reglas de juego y la forma en que se desarrolló la moderación enfocada en las preguntas definidas con anterioridad permitió que las discusiones en se mantuvieran en un solo tema y ritmo, involucrando a los participantes en la conversación en un ambiente de confianza.

Adicionalmente, la moderación se desarrolló de manera sutil y pedagógica de tal forma que se manejaran de forma adecuada los participantes “dominantes” y se motivara a aquellos “tímidos”. Esto se logró a través de la neutralidad, que garantizó la participación de todos. Para lograr la neutralidad fue necesario que la moderación no propusiera opiniones al hacer las preguntas, tampoco aprobó o desaprobó las respuestas, ni siquiera con gestos no verbales. La interacción de la moderación siempre fue cordial, informal, imparcial y amigable, pero nunca apática. Para esto la moderación generó confianza entre los participantes, para que la conversación fuera más “entre amigos” evitando una conversación “formal” o con dominación jerárquica.

En segundo lugar, se encuentra el desarrollo de la sesión. Teniendo en cuenta lo planteado hasta el momento la moderación inició, entregándole a cada participante rótulos para que escribieran su nombre y lo pegaran en un lugar visible, de esta forma se evitaba una larga presentación y se generó mayor familiaridad entre los participantes. Las preguntas se orientaron de lo general a lo específico, la moderación estuvo atenta a la reacción de los participantes. En ocasiones esto llevó a la formulación de otras preguntas que no estuvieron contempladas en la construcción inicial y que aportaban en la evaluación de la PPDSC.

En tercer lugar, se encuentra la recolección de la información. Para el análisis de la información obtenida se cuenta con los siguientes insumos: notas de campo, en las que se plasmaron ideas principales y observaciones relevantes; textos de los participantes, a través del uso de tarjetas, y audios, a través de las grabaciones. La variedad de recursos de recolección resulta fundamental para capturar distintos ángulos de la información. Así resulta fundamental contar con diferentes



métodos de recolección que permitan extraer al máximo los mensajes que aportan los participantes a los temas reseñados.

Recomendaciones

A partir de lo reseñado es posible establecer la importancia de los grupos focales como herramienta de intercambio de información, que brinda detalles adecuados para el tema de estudio. Adicionalmente, en la medida que hay una amplia experiencia disponible en la aplicación de esta herramienta la información extraída es abundante y permite una fácil codificación. Sin embargo, resulta fundamental el contar con espacios adecuados, convocatorias precisas y contar con incentivos que fomenten la asistencia a los grupos focales. Esto es especialmente importante en los grupos focales de ciudadanos en donde el único mecanismo que garantiza la asistencia es la voluntad de los ciudadanos y los incentivos que se puedan desarrollar.

5.2 Herramientas Innovadoras o con Elementos Innovadores

La presente sección hace un análisis de las que contienen algún elemento innovador. De esta forma se analizarán: Taller de Análisis de Roles, Libreta Común de Calificaciones y Redes Sociales.

a. Taller Análisis de Roles

Las responsabilidades definidas para cada persona en una entidad dependen más de los objetivos y metas a alcanzar, que de las funciones o tareas asignadas. Tanto para los equipos a cargo de la formulación como de la implementación de la PPDSC, los retos a alcanzar son de alto impacto para la comunidad, por tratarse de componentes que la ciudadanía demanda permanentemente y sobre los cuales recae la percepción generalizada de la administración pública.

En este sentido, el *Taller De Análisis de Roles*, permitió contrastar en tiempo real las posiciones, retos y expectativas desde las perspectivas de algunas personas que participaron en la formulación de la PPDSC y de equipos encargados de su implementación en entidades Distritales a través de oficina o puntos de atención a la ciudadanía.

La actividad desarrollada en un espacio informal donde el dialogo se enmarcó a través de preguntas de contraste para los dos equipos, permitió entre otras cosas evidenciar cómo algunos aspectos claves de la PPDSC se plantearon de una manera en el papel, pero en la práctica se realizan de otra o hasta ahora se está encontrando la forma de materializarlos. Esto fue especialmente para el tema de asignación de recursos, los métodos de seguimiento a la implementación y la articulación entre entidades.

Como ya se mencionó, el taller de análisis de roles contó con la presencia de dos equipos de trabajo: formulador e implementador de la PPDSC; sin embargo, en cada grupo participaron tanto servidores que estuvieron desde el inicio de la proyección de la política, como servidores que se



vincularon a la administración Distrital después de 2016. Estas dos visiones, enriquecieron el diálogo al contrastar también lo que se proyectaba desde el inicio por parte de los formuladores y las entidades implementadoras y como se vienen realizando las acciones desde la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía y los equipos formados recientemente al interior de las entidades.

Por otra parte, el taller permitió conocer con mayor detalle a los formuladores de la PPDSC, como las entidades han venido implementado acciones innovadoras para la implementación de la Política, como se proyectan a futuro y cuáles son sus retos frente al servicio, generando así desafíos sobre cuál debe ser la estrategia de acompañamiento y seguimiento específico a cada entidad según sus características y niveles de avance.

El principal desafío de la ejecución de este taller de análisis de roles consistió en no pretender evaluar únicamente lo que cada uno de los equipos convocados desde sus roles realizaron o desarrollan en la actualidad en la implementación y seguimiento de la PPDSC, sino generar un diálogo para compartir experiencias a través de una conversación abierta, donde no se defendieran posiciones sino se alimentaran visiones desde el objetivo común de servir al ciudadano. El objetivo no era comparar o generar discusiones, el reto fue construir y generar un espacio para la reconocer los esfuerzos del otro en torno al objetivo de fortalecer la PPDSC.

Recomendaciones

Una de las herramientas que tiene mayor parte de elementos innovadores es el taller de análisis de roles. Está permite realizar un contraste entre el deber ser bajo el cual fue diseñada la política, y las consecuencias inesperadas de la implementación. La informalidad de la estrategia, el intercambio de opiniones entre los que pensaron la arquitectura de la política y quienes la implementan, y las conclusiones que se desprenden del ejercicio, dejaron ver cómo está herramienta es un buen mecanismo novedosa para recabar información de manera sencilla. Sin embargo, resulta fundamental que previo al ejercicio se solicite a los participantes preparar una serie de preguntas con el propósito de que el dialogo sea fluido y las conclusiones sean más contundentes.

b. Libreta Común de Calificaciones (Community Score Card)

Basados en las notas del Banco Mundial (Swarnim et al., 2004), la Libreta Común de Calificaciones o Community Score Card (CSC) es definido como una herramienta participativa bidireccional para planificación, monitoreo y evaluación de servicios. La misma, se destaca por su versatilidad para adaptarse a cualquier sector en el que exista un escenario donde haya una relación de entre usuarios y proveedores.

Para efectos de evaluación, la Libreta Común de Calificaciones se aplicó de forma novedosa. Para lograr el objetivo de dialogo entre diferentes participantes, y con el propósito de llegar a un público más amplio, se hizo un foro participativo virtual que involucró a los implementadores de la PPDSC.



A continuación, se describen las fases de aplicación de la herramienta Libreta Común de Calificaciones:

Figura 18. Fases Tarjeta Común de Calificaciones



Fuente: Elaborado por la Veeduría Distrital.

Uno de los retos de esta aplicación, consistió en la adaptación de la metodología para este tipo de evaluación, ya que a pesar de su versatilidad no se cuentan con referentes de implementación para una evaluación institucional en Colombia. Así el diseño de la estrategia requirió de un trabajo coordinado, con el propósito de alcanzar los fines esperados. Para esto, fue necesario el diseño de un cuestionario para el uso en el foro en la Fase 1, así como de una prueba piloto que permitiría analizar la pertinencia del instrumento. De esta forma, se esperaba controlar los posibles problemas que surgieran de la herramienta. Si bien la estrategia fue exitosa, al permitir el diseño de una libreta de calificaciones clara que recogiera el sentir de los consultados, al tratarse de una estrategia novedosa, los ajustes y las pruebas piloto consumieron mucho tiempo. De esta forma, se tuvo que recortar el tiempo de aplicación lo que afectó la participación.

Otro de los retos principales de la aplicación de esta herramienta, consistió en convocar y promover la participación de los diferentes actores relacionados con la implementación de la PPDSC especialmente en la fase 1. Debido al corto tiempo para la actividad el número de participantes efectivos estuvo por debajo de las expectativas. Sin embargo, al comparar el número de visitas, con las participaciones se encuentra un interesante contraste (véase tabla 28 resultados participaciones Libreta Común de Calificaciones Fase 1)

Tabla 27. Participantes foro virtual

<i>Tema</i>	<i>Vistas</i>	<i>Participaciones</i>
Rol Veeduría	42	4
Estrategias SSC	26	4



Comisión Intersectorial	32	4
Líneas Estratégicas	24	2
Recursos	27	5
Recomendaciones	19	4
Promedio	28.33	3.83

Fuente: Elaborado por la Veeduría Distrital.

Lo anterior pone de manifiesto dos cosas: el poco tiempo de implementación afecta la participación, y hay una renuencia marcada a escribir para presentar los argumentos. Esto último es evidente si se compara la visualización de la herramienta con la participación, así se tiene que tan solo una persona por cada 8 que vieron la herramienta participó. Este resultado es también evidente en la estrategia de redes sociales que se explicará posteriormente en esta sección.

En contraste con los resultados anteriores, la fase 2 de calificación fue bastante fluida y sin mayores contratiempos. De esta forma, se logró extraer recomendaciones que además de ser insumos valiosos para la evaluación, resultaron en una presentación a la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía, de la que se extrajo un acta con las respuestas que está dio a las inquietudes presentadas.

Esta socialización cumplió con uno de los propósitos de la Libreta Común de Calificaciones al recibir retroalimentación inmediata de los actores en este caso formuladores del PPDS y reflexionar sobre las posibles acciones de mejora que permitan optimizar los aspectos con menor puntaje. En este sentido, el empoderamiento de los actores fue evidente, ya que los participantes de la herramienta recibieron retroalimentación completa y surgieron recomendaciones de la misma. Así, el análisis se dirigió en torno a la importancia de subir el nivel de participación de los líderes de servicio en la comisión intersectorial para promover la toma de decisiones, mayor articulación efectiva en proyectos. A su vez se confirmó la necesidad de implementar lineamientos claros más allá de la RedCADE y de continuar con la estrategia de divulgación que se viene realizando.

Recomendaciones

Dado lo novedoso de la herramienta, se requiere tiempo para su aplicación. En este sentido, una de las lecciones aprendidas para la implementación de este tipo de herramientas es planificar con claridad y suficiencia los tiempos de ejecución de la misma, de tal forma que se pueda hacer una campaña de expectativa para la apropiación de los conceptos y objetivos a obtener de la Libreta Común de Calificaciones.

Por último, si bien aplicar este tipo de herramientas aporta información pertinente para la evaluación, y genera empoderamiento dentro de los participantes, se sugiere considerar para un posterior uso, que las discusiones en el foro incluyan un elemento de pregunta cerrada (tal vez una



priorización de temas) de tal forma que se minimice el tiempo que se debe dedicar a la misma y por esta vía se amplió el número de participantes.

c. Cliente Oculto

La metodología de cliente oculto es ampliamente reconocida y utilizada en como una herramienta eficaz para identificar aspectos críticos de la preparación o suministro de un servicio, a través de estudios en vivo, en los cuales se utiliza una metodología predeterminada para identificar fortalezas y debilidades la gestión de servicio especialmente.

Para efectos de esta evaluación institucional, el requerimiento fue específico determinando que la aplicación el cliente incognito, no debería enfocarse a medir la calidad de la operación o satisfacción en la ventanilla hacia fuera, sino orientarse a medir aspectos claves de la ventanilla hacia dentro y del arreglo institucional dispuesto para la prestación del servicio. Precisamente en este aspecto, el reto constituyó en definir y ajustar una metodología para cumplir con el objetivo planteado en los requerimientos.

En este sentido se definió desarrollar esta metodología, identificando un caso real al azar, de una solicitud ciudadana con características complejas de tiempo y de competencias de las entidades, para así contar con varios elementos para analizarse en un taller con las entidades y servidores involucrados e identificar las dificultades internas para dar una respuesta de fondo.

Para tal fin, con ayuda de la Veeduría Distrital se identificó una queja ciudadana que se interpuso en una Alcaldía Local e incluía elementos de uso de suelo, protección ambiental y denuncia de corrupción, por lo cual se convocó a una sesión en trabajo a representantes de cada una de las entidades y dependencias involucradas en el caso, para analizar, tiempos de direccionamiento de solicitudes entre entidades pero sobre todo niveles de articulación para responder de fondo a este tipo de requerimientos complejos con múltiples actores institucionales.

El objetivo de esta sesión de cliente incognito consistió en asumir el rol de ciudadano que no ha recibido una respuesta definitiva a su solicitud e identificar el arreglo institucional dispuesto para emitir conceptos o respuestas conjuntas este tipo de casos más complejos, que a su vez también son cotidianos de acuerdo con lo mencionado por un representante de la Veeduría Delegada para la Atención de Quejas y Reclamos.

Durante el desarrollo de la sesión de trabajo se observó una amplia participación de los funcionarios que fueron convocados. En este sentido, se vio como algunos aspectos trabajados en el día a día, que no eran detectados por ellos, resultaban preponderantes para el adecuado servicio. Así, se hizo evidente como los arreglos institucionales de las entidades desincentivan el que los funcionarios vayan más allá de su misión. De esta forma, se pudo recoger información significativa sobre las



interacciones informales y cómo éstas determinan resultados de política que afectan directamente la implementación.

Recomendaciones.

Esta herramienta es particularmente útil para observar temas implícitos en el trabajo diario. En este sentido, es conveniente su uso para recoger información sobre la articulación de los diferentes actores de una política pública. Sin embargo, la calidad de la información depende especialmente del caso seleccionado, es fundamental elegir un caso con numerosos actores que permita evaluar el rol de cada uno y las interacciones del mismo. Esto puede ser particularmente difícil, y requiere bastante tiempo.

En este sentido, al igual que con las otras herramientas innovadoras, resulta fundamental contar con tiempo suficiente para planear de forma adecuada los operativos de campo. Sin embargo, en términos de empoderamiento la herramienta tuvo resultados destacados. Así, la visibilización del rol de las entidades y de las limitaciones burocráticas que impedían el acceso de los ciudadanos a los trámites y servicios del Distrito, hizo que los participantes se comprometieran a generar espacios de coordinación para resolver casos problemáticos.

d. Formulario de Percepción de Avances en Gestión de la PPDSC

Otra de las herramientas innovadoras propuesta para esta evaluación con enfoque participativo consistió en la aplicación de un formulario denominado cumplimiento de tareas, cuyo objetivo consistió en identificar como miden los actores formuladores e implementadores de la PPDSC, el avance de la gestión adelantada.

Para efectos de la evaluación, no se pretendió cuestionar el cumplimiento de la gestión de algunos de los actores o entidades participantes, sino identificar algunas percepciones sobre cómo cada entidad viene avanzado desde su rol y como ellas mismas valoran sus logros en cuanto a la PPDSC.

A diferencia de la Libreta Común de Calificaciones, se encontraron algunos precedentes de la aplicación herramientas similares en otras evaluaciones, sin embargo, ninguna contaba con el enfoque participativo ni se había proyectado en tan corto tiempo de implementación, haciendo de esta herramienta en particular una adaptación específica para el desarrollo de esta evaluación, iniciando por cambiar el nombre a *Formulario de percepción de avances en gestión de la PPDSC*.

Para la aplicación de esta herramienta se diseñaron 2 formularios, uno dirigido a entidades implementadoras y otro en dependencias de la Secretaría General como líder del PPDSC. El primer desafío consistió en lograr claridad en el formulario y plantearlo de manera tal que los actores dieran una valoración sobre acciones concretas del avance de la PPDSC y no sobre la gestión de una entidad.



En cuanto a la participación, se evidenció que la herramienta virtual aplicada (*survey monkey*) fue de gran utilidad y promovió la intervención de múltiples actores de varias entidades como se evidencia en la siguiente tabla:

Tabla 28. Participación formulario de Percepción de Avances en Gestión

	<i>Entidad</i>	<i>Respuestas</i>
1	Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia	6
2	Secretaría Distrital de Planeación	2
3	Departamento Administrativo del Espacio Público.	3
4	Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático - IDIGER	2
5	Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos Bogotá	2
6	Secretaría de Integración Social	1
7	Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital	1
8	Secretaría Distrital de Hacienda	1
9	Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial	1
10	Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital	1
11	Jardín Botánico de Bogotá	3
12	Instituto Distrital de las Artes-IDARTES	1
13	Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones de Bogotá – FONCEP	1
14	Fundación Gilberto Álzate Avendaño	1
16	Secretaría Distrital de Ambiente	1
17	Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos	1
18	Secretaría Distrital de Movilidad	1
19	Canal Capital	1
20	Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano	1
21	Veeduría Distrital	1
22	Entidad No identificada	2
	TOTAL	34

Fuente: Elaborado por la Veeduría Distrital.

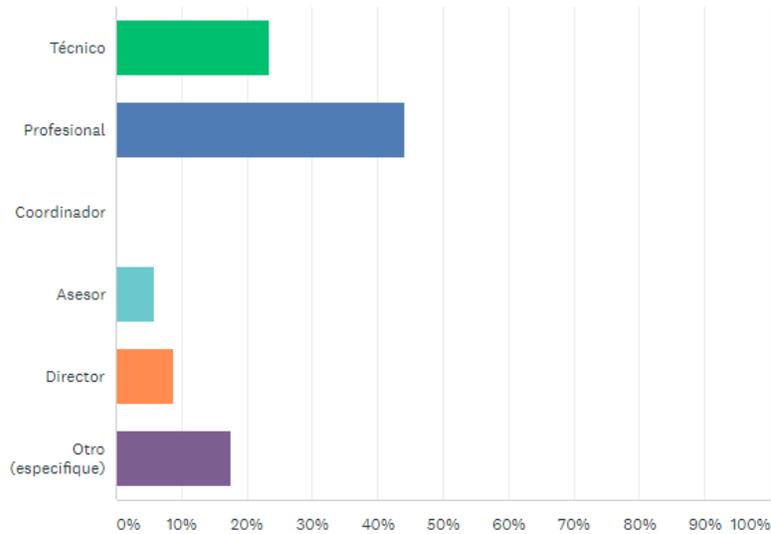
Los resultados, en cuanto a los perfiles de las personas participantes de esta herramienta, evidencian una gran variedad con lo que se ve el abordaje de experiencias y expectativas de servidores de diferentes niveles.



Figura 19. Perfil participantes en formulario de Percepción de Avances en Gestión

Perfil

Respondidas: 34 Omitidas: 0



Fuente: plataforma Survey monkey.

Así mismo es de resaltar la participación de personas con diferentes tipos de vinculación. Llama la atención que la mayoría de participantes, fueron contratistas de las áreas de servicio al Ciudadano de las entidades, demostrando también que a través de este tipo de instrumentos se retoman las experiencias y los saberes de los diferentes de las organizaciones, logrando así una evaluación con enfoque participativo.

Tabla 29. Tipo de contratación participantes

Opciones de Respuesta	Respuestas
Contratista	10 (32,26%)
Funcionario de carrera	7 (22,58%)
Libre nombramiento	5 (16,13%)
Otro	9 (29,03%)
Total	31

Fuente: Elaborado por la Veeduría Distrital.

En cuanto al formulario diseñado para ser diligenciado por servidores de diferentes dependencias de la Secretaría General, el reto consistió en involucrar a actores de las Altas Consejerías para identificar su percepción. Desafortunadamente no se contó con esta participación, lo cual se evidencia en los siguientes resultados:



Tabla 30. Participantes por entidad

<i>Opciones de Respuesta</i>	<i>Respuestas</i>
Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía	6 (85,71%)
Alta Consejería Distrital TIC	0 (0,00%)
Alta Consejería Distrital para las Víctimas	0 (0,00%)
Veeduría Distrital	1 (14,29%)
Total	7

Fuente: Elaborado por la Veeduría Distrital.

Cabe mencionar que estos resultados fueron un insumo importante para realizar las observaciones y definir las conclusiones presentadas en esta evaluación y brindaron información cuantitativa aplicable a los análisis de resultados.

Recomendaciones

La herramienta mencionada resulta pertinente para obtener información cuantitativa de un amplio rango de servidores. Esto por los tiempos de aplicación, la posibilidad de abarcar a muchos servidores de forma virtual y la facilidad de diligenciamiento. Se destaca que en la medida que es una herramienta de preguntas cerradas hay mayor disposición a participar, lo que confirma una de las conclusiones más importantes de la Tarjeta Común de Calificaciones, un esquema de preguntas cerradas, que minimiza los costos de diligenciamiento es mejor para recolectar información en medios virtuales y masivos.

Por último, se debe señalar como un avance el contar con ítems de autoevaluación ya que permiten generar una reflexión sobre los propios avances en temas específicos sobre la PPDSC y generan empoderamiento dentro de los participantes.

e. Redes Sociales

El uso de las redes sociales en la planificación estratégica de la comunicación en las organizaciones ha obligado a una transformación de los procesos de gestión de la comunicación, de los mecanismos de actuación de las entidades (Castillo, Ponce y Smolak, 2013). La posibilidad de recaudar información completa, en tiempo real sobre las necesidades de los ciudadanos impone retos novedosos a la Función Pública y acerca a los ciudadanos a su papel de socios.

Teniendo en cuenta que las redes sociales son canales que le permiten a la administración pública tener un rol activo de comunicación con los ciudadanos en un medio que es amigable, cercano y cotidiano a ellos, permiten dar información que las instituciones consideren relevante y potenciar la labor de los ciudadanos como socios en la construcción de la política pública (Ruiz, 2012). De esta manera, los ciudadanos se convierten en actores activos al tener la posibilidad no solo de preguntar, sino de responder y manifestar su opinión. En ese proceso de dialogo, el entorno digital



es un elemento con potencialidad para comprender las necesidades de los ciudadanos y sus preocupaciones más preponderantes.

Así la presente evaluación convocó a los ciudadanos a través de Facebook y Twitter para que hicieran sus recomendaciones en los aspectos que se deben mejorar del servicio. Para esto a partir de videos se le solicitaron recomendaciones para la mejora del servicio. Los resultados de esas interacciones se presentan en la siguiente tabla (véase Tabla 32). Resultados Herramienta Redes Sociales)

Tabla 31. Resultados Herramienta Redes Sociales

<i>Video</i>	<i>Plataforma</i>	<i>Reproducciones del video</i>	<i>Likes</i>	<i>Compartido</i>	<i>Comentarios</i>
Fernando Estupiñán	Twitter	219	4	11	1
Jaime Torres	Twitter	139	4	9	
Juan Carlos Rodríguez	Twitter	84	5	4	
Juan Felipe Yepes	Twitter	195	13	16	2

Fuente: Elaborado por la Veeduría Distrital.

Adicionalmente, como complemento a los videos la Veeduría en su red de Twitter hizo un sondeo sobre “Cómo cree que se debe fortalecer el #ServicioCiudadano en #Bogotá”. Este sondeo contó con 328 votos de participantes⁴⁰. De los resultados de la herramienta es posible deducir varias cosas.

La interacción de los ciudadanos en redes sociales si bien es intensa, esto se da solo en temas que son polémicos. Así los temas relacionados con avances en la implementación de política generan menos interacciones. Muestra de ello es que los tuits de la Veeduría (en la medida que no son polémicos) en términos generales reciben pocas respuestas de los ciudadanos⁴¹.

En virtud de lo anterior la gente está más dispuesta a participar en sondeos que a hacer comentarios y redactar tuits sobre cosas que no sienten lejanas. Así, mientras los videos en las redes sociales tuvieron pocas respuestas, el sondeo realizado en Twitter tuvo un total de 328 votos, con lo que se constituye en la herramienta con mayor participación de toda la evaluación.

Recomendaciones

Si bien la estrategia de redes es un instrumento novedoso, con amplio alcance para la participación ciudadana, es importante entender las limitaciones del mismo. Así, la gente no está dispuesta a participar de manera intensa a menos de que se trate de temas polémicos, ya que resulta costoso en

⁴⁰ Los resultados del sondeo fueron: 11% Servicio Amable; 25% Tiempo de Respuesta; 55% Efectividad y 9% Articulación Entidades

⁴¹ Si se comparan las interacciones de los tuits de la Veeduría, con las interacciones que tuvieron los tuits de la evaluación



términos de tiempo si se participa en temas que no son del interés ciudadano. Por esto, la recolección de información de ciudadanos en redes debe estar acompañada de mecanismos que reduzcan los costos, un buen ejemplo es trabajar con sondeos que son fáciles de diligenciar y no toman mucho tiempo.

Por otro lado, al igual que en los grupos focales de ciudadanos, la implementación de incentivos puede resultar fundamental para aumentar la participación de los ciudadanos en los temas relevantes de la administración pública.

f. Resumen

Tabla 32. Resumen

<i>Instrumento</i>	<i>Aprendizajes</i>	<i>Desafíos</i>	<i>Recomendaciones</i>
<i>Entrevistas</i>	<ul style="list-style-type: none"> El instrumento permitió flexibilidad y posibilidad de hacer ajustes para optimizar su aplicación. La secuencia de aplicación de los instrumentos fue adecuada ya que la información de esta herramienta fue insumo valioso para el diseño de los instrumentos innovadores. La entrevista se puede convertir en un espacio de reflexión y proyección de oportunidades de mejora para los actores entrevistados. Los aportes y sugerencias obtenidos de las entrevistas fueron insumos claves para el arreglo institucional de la PPDSC, al ser planteados directamente por sus implementadores 	<ul style="list-style-type: none"> Experticia del equipo consultor para mantener el enfoque de las entrevistas y lograr información precisa para la evaluación. La ejecución definida para la evaluación conllevó a plantear una dinámica más ágil para su aplicación y obtener mayores resultados con en corto tiempo con preguntas más específicas. 	<ul style="list-style-type: none"> Para este tipo de estudios se sugiere continuar aplicando entrevistas semiestructuradas, como instrumento eficaz para recoger las experiencias de los actores. Se requiere contar con mayor tiempo y disponibilidad, para incluir en este tipo de evaluaciones entrevistas con ciudadanos.



<p><i>Grupos Focales</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Las personas, ya sean ciudadanía o servidores públicos, cuentan con reflexiones sobre sus experiencias, en las que reside una importante fuente de ideas para la toma de decisiones por parte de la administración pública. • Algunos de los servidores públicos que trabajan el tema de atención a la ciudadanía, tienen experiencia de más de 10 años (hasta 20), el grupo focal permitió que se generara debate con otros servidores y contratistas con poco tiempo de experiencia, esto facilitó generar reflexiones y aportes que enriquecieron la metodología y los productos. • Según los aportes de algunos participantes, son pocas las oportunidades que tienen para hablar sobre estos temas, las actividades laborales, no permiten discutir y reflexionar sobre sus propias responsabilidades laborales. • Debatir sobre un mismo tema, en un mismo escenario, con participantes de diferentes niveles (los de arriba y los de abajo), planteó diferentes “saberes” y experiencias, que le aportan a la evaluación importantes insumos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener una línea de conversación con los integrantes del grupo en la que existen diferencias jerárquicas, hace que los de grado inferior se sientan “coaccionados” por la presencia del “jefe”. • Los funcionarios más antiguos y con años de experiencia en el sector, sienten que estas actividades son “una más” y que “como siempre” sus aportes e ideas no serán tenidas en cuenta. • Con la ciudadanía, insistirles que estos grupos no son una capacitación, o un espacio en el que pueden dejar alguna queja sobre el sector de interés. • Motivar a que los aportes de los ciudadanos no sean de tanta “casuística” redundante, generalmente no resuelta durante décadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Que las entidades se apropien de los procesos internos de convocatoria, a fin de evitar que se tomen “planes b” para completar el grupo focal, lo que trae consigo la participación de servidores de diferentes niveles jerárquicos. • En las entidades definir espacios adecuados, para el trabajo con grupos. • Contar con unas amplias bases de datos de ciudadanía involucrada en diversos temas de participación ciudadana y control social. No se contó con representantes de veedurías, grupos de control social, etc.
<p><i>Taller Análisis De Roles</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • El análisis de roles permitió comparar en tiempo real la perspectiva de lo que se 	<ul style="list-style-type: none"> • El desafío consistió en generar un diálogo para compartir experiencias, 	<ul style="list-style-type: none"> • Se recomienda la aplicación de esta herramienta, para



	<p>proyectó en la PPDSC y como se realiza en la práctica.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Para ampliar el enfoque de participación se evidenció la importancia de contar en levantamiento de información no sólo con personas que asumen diferentes roles sino también con diferentes tiempos de vinculación a la administración pública para enriquecer la información de la perspectiva a inicial de la PPDSC. 	<p>evitando comparaciones o discusiones, propiciar un espacio para reconocer los esfuerzos del otro en torno al fortalecimiento de la PPDSC.</p>	<p>contrastar la visión del formulador de Política y del implementador de la misma, sobre aspectos claves en tiempo real.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se recomienda a la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía, generar espacios donde interactúe con un número más reducido de entidades para obtener información más detallada. • Se sugiere plantear estrategias de acompañamiento y seguimiento específico a cada entidad según sus características y niveles de avance en la implementación de la PPDSC.
<p><i>Cliente Oculto</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Las herramientas innovadoras pueden ajustarse a las necesidades y objeto de medición. • Se puede aplicar para evaluar aspectos que no se miden convencionalmente con esta herramienta, como procesos internos o articulación. 	<ul style="list-style-type: none"> • El desafío consiste en ajustar la metodología para medir arreglo institucional y aspectos claves de la ventanilla hacia adentro. • Es necesario planificar el ejercicio con antelación suficiente 	<ul style="list-style-type: none"> • Esta herramienta es útil para observar temas implícitos en el trabajo diario. • Es conveniente su uso para recoger información sobre la articulación de los diferentes actores de una política pública.
<p><i>Libreta De Común De Calificaciones</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • La herramienta requiere de varios pasos por lo que debe planificarse un tiempo de más de dos semanas para su implementación, análisis y socialización de resultados. • Planificar con claridad y suficiencia los tiempos de ejecución de la misma, que permita hacer una campaña de expectativa para la apropiación de los 	<ul style="list-style-type: none"> • La adaptación de la metodología para este tipo de evaluación, ya que a pesar de sus características de versatilidad no se cuentan con referentes en Colombia de la implementación del CSC para una evaluación institucional, por lo cual el ensayo y error fueron fundamentales para diseñar una prueba piloto previa a la implementación definitiva de la herramienta. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es pertinente seguir aplicando este instrumento en evaluaciones institucionales, análisis de avance o de seguimiento a productos específicos de la PPDSC, teniendo en cuenta mayores tiempos para su implementación y análisis de resultados



	conceptos y objetivos a obtener de la Libreta Común de Calificaciones.	Lograr convocar y promover la participación de los diferentes actores relacionados con la implementación de la PPDSC, debido al corto tiempo para la actividad y las fechas de ejecución en el mes de diciembre,	
<i>Formulario Avance A La Gestión</i>		<ul style="list-style-type: none"> • Esta herramienta en particular requirió una adaptación específica para el desarrollo de esta consultoría, cambiando el nombre a <i>Formulario de percepción de avances en gestión de la PPDSC, para evitar la calificación de una entidad</i> • Plantear el formulario de tal manera que los actores dieran una valoración sobre acciones concretas para el avance de la PPDSC y no sobre la gestión de una entidad 	
<i>Redes Sociales</i>	<ul style="list-style-type: none"> • El instrumento se presta para llegar a gran número de ciudadanos. • La participación en los sondeos se amplía considerablemente si se compara con la participación por comentarios ciudadanos 		<ul style="list-style-type: none"> • El instrumento resulta útil para acercar la administración al ciudadano, pero se debe contar con mecanismos que disminuyan los costos de participar o incentiven la participación.

Fuente: Elaborado por la Veeduría Distrital.



g. Enfoque Participativo

El anterior resumen recoge las características, desafíos y aprendizajes de las herramientas convencionales y con elementos innovadores utilizados para esta evaluación con enfoque participativo. A partir de este, podemos concluir que todas las herramientas permitieron recoger de manera asertiva y con suficiencia las experiencias, aportes, percepciones, motivaciones, inquietudes, inconformidades, solicitudes y requerimientos, de los actores involucrados en el proceso de formulación e implementación de la PPDSC.

Específicamente, en la etapa de evaluación de la PPDSC política pública fue importante la participación tanto de quienes la diseñaron como de quienes la ejecutaron (servidores) y quienes se benefician de la misma (ciudadanía), por lo cual, no eran suficientes los indicadores de gestión y eficiencia sobre el logro de objetivos para considerar los logros o desaciertos de la PPDSC.

Para la implementación de la evaluación institucional de la PPDSC se aplicó el enfoque Investigación Acción Participativa (IAP). En particular, IAP fue una forma de desarrollar la investigación y a la vez una metodología de intervención social, que en el caso de esta evaluación generó empoderamiento (ver punto sobre empoderamiento) en los actores y agentes de la PPDSC, entendiendo que se ubica a la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía en el nivel de ‘arriba’ y a las entidades y funcionarios implementadores de la PPDSC, y los ciudadanos, en el nivel de ‘abajo’.

Más allá de tener un rol de investigador, se asumió un papel de facilitador que estimuló el cambio a través de reflexiones colectivas, facilitó a los diferentes actores en el análisis, examinó diferentes alternativas de acción y asesoría en su aplicación, además que vigiló la calidad de los procesos.

Estrategias adelantadas en el enfoque participativo:

- Primer componente, La evaluación institucional: ayudó a establecer las capacidades del arreglo institucional para el logro de resultados de la política.
- Segundo componente, valoración del proceso de reformulación de la política: contribuyó mostrando las razones y necesidades que motivaron la reformulación de la política.
- Tercer componente, recomendaciones: la IAP permitió conocer las opiniones y sugerencias que los participantes y el equipo evaluador en conjunto, lo que permitió proponer el tipo de arreglo institucional que debería adoptarse en la reformulación de la política de estudio.

La aplicación de las herramientas con este enfoque, permitió reconocer y generar procesos reflexivos sobre el rol de cada uno de los actores, cómo se apropian de sus competencias y cómo lo perciben los demás participantes de la PPDSC, lo cual sirvió de insumo para enriquecer los resultados de la evaluación, complementando los resultados cuantitativos. Teniendo en cuenta que se buscó diversidad entre los participantes, el enfoque participativo permitió generar contrastes de perspectivas en cada una de las herramientas, brindándole a la consultoría una variedad de



información que permitió construir un panorama más amplio de la PPDSC, para así realizar análisis más informados y con mayor pertinencia.

Uno de los aspectos a destacar del enfoque aplicado, fue el de promover la participación de los actores en espacios no convencionales para este tipo de estudios como redes sociales, foros virtuales o talleres de roles, los niveles de participación y la calidad de la información recolectada permite reconocer su pertinencia y utilidad para este tipo de evaluaciones.

Dentro de las recomendaciones planteadas para cada herramienta, vale la pena resaltar la coincidencia en reiterar la importancia y pertinencia de dar continuidad a su aplicación o implementación en este tipo de estudios, con el fin de convocar a un mayor número de participantes que generen información sobre sus posiciones y sus aportes, valorando su experticia. En este sentido, el enfoque participativo de las herramientas también permitió reconocer y valorar el alto nivel de profesionalismo y conocimiento de los participantes de esta evaluación, pero sobre todo permitió reconocer el compromiso generalizado frente a la gestión de servicio al Ciudadano, lo cual es fundamental para capitalizar el fortalecimiento de la PPDSC en el Distrito.

Un aspecto clave para lograr resultados exitosos en la implementación de herramientas con un enfoque participativo, obedece a los tiempos de planificación, diseño e implementación de las herramientas sobre los cuales se sugiere que se considere un mayor lapso de tiempo, con el fin de incrementar niveles de participación de los actores convocados y por consiguiente la calidad y cantidad de información recolectada.

Por todo lo anterior se recomienda seguir incluyendo el enfoque participativo en evaluaciones de este tipo y también abordarlo en diferentes estudios que futuro se realicen en cuanto a los procesos de reformulación, implementación y seguimiento e impacto de la PPDSC. Por último, es importante resaltar que la inclusión de los diferentes actores en este tipo de evaluaciones permite que al realizarse un cambio o una reformulación en la política, esta cuente con mayor legitimidad y su aplicación sea más sencilla, debido a que estos pueden sentir que sus opiniones se están teniendo en cuenta, favoreciendo también su empoderamiento, resultado vital del enfoque participativo.

- **Empoderamiento**

Para la realización de la evaluación institucional de la PPDSC se aplicó el enfoque Investigación Acción Participativa (IAP) que fue una forma de desarrollar la investigación y a la vez una metodología de intervención social, y que para el caso de esta evaluación, tenía también como objetivo generar empoderamiento en los actores y agentes de la PPDSC, entendiendo que se ubica a la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía en el nivel de ‘arriba’ y a las entidades y funcionarios implementadores de la PPDSC, y los ciudadanos, en el nivel de ‘abajo’.



De esta forma el método de la IAP permitió que tanto actores (servidores de las diferentes entidades) y evaluador (Veeduría Distrital) participarán activamente en el análisis de la realidad de la PPDSC. Como en el caso de los Grupos Focales, en los que se partía de la experiencia vivida por los asistentes, y en las acciones concretas para modificarla: por ejemplo, en la posibilidad de pensar cómo debería ser un proceso de reajuste de la política, en el que partiendo de los problemas prácticos y desde la óptica de quien los vive se procede a una reflexión y actuación sobre la situación problemática con objeto de mejorarla, implicando en el proceso a quienes viven el problema.

De esta forma los actores se convirtieron finalmente en actores dinámicos de la investigación, facilitando el proceso de apropiación de recursos organizativos y de conocimiento por parte de la población de interés.

Durante este proceso y a través de las diferentes actividades, se pretendió que las preguntas de investigación fueran analizadas y resueltas por los propios participantes, en este sentido la participación no fue una posibilidad que se le dio a los actores involucrados en la política, sino que fue entendida como el derecho a ser sujetos activos del proceso, en donde los participantes se convierten en autogestores de la evaluación, apropiándose de ella, teniendo un control operativo (lo que se debe hacer), lógico (lo que se debe entender) y crítico (lo que se debe rescatar, juzgar y mejorar) de la PPDSC.

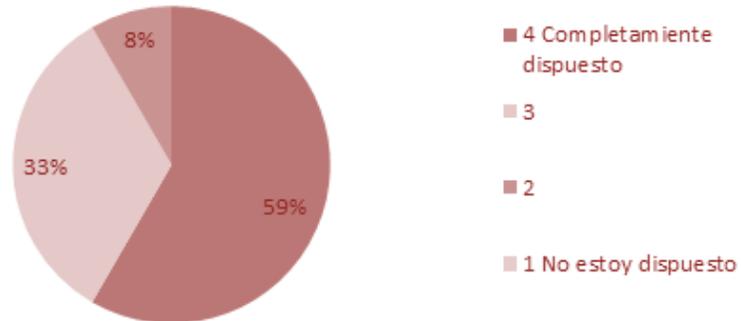
- **Resultados de encuestas**

A continuación se incluye un resumen de los resultados obtenidos en la realización de la encuesta de empoderamiento. Dada la baja respuesta de los funcionarios, no fue posible realizar una comparación del empoderamiento antes y después de realizar la encuesta.



Figura 20. Disponibilidad de tiempo para realizar aportes

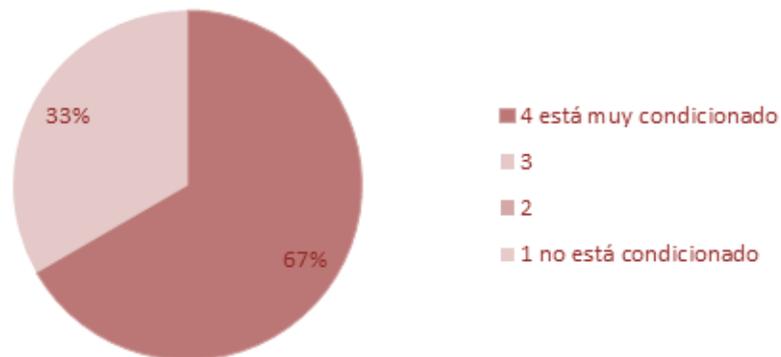
¿Qué tan dispuesto estaría a dedicar parte de su tiempo libre en realizar aportes (a través de trabajo en grupo participativo) al diseño de la política de servicio al ciudadano?



Fuente: Elaborado por la Veeduría Distrital.

Figura 21. Condicionamiento del diseño de la política

¿El éxito de su trabajo qué tan condicionado está por el diseño de una política de servicio adecuada?

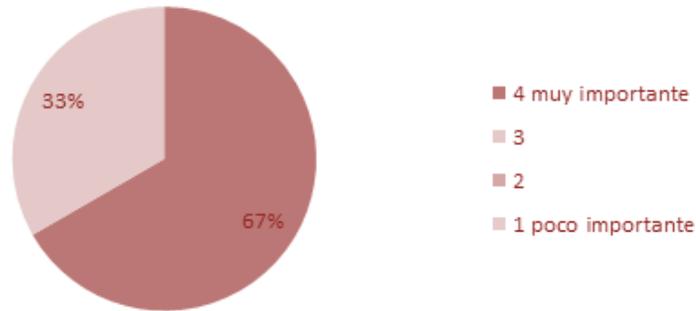


Fuente: Elaborado por la Veeduría Distrital.



Figura 22. Importancia del conocimiento de la política.

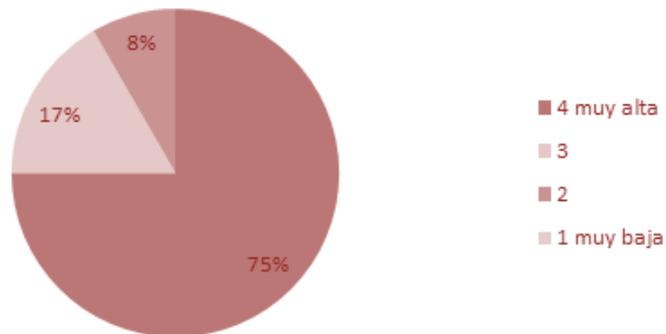
¿Qué tan importante es el conocimiento adecuado de la política distrital de servicio al ciudadano para la adecuada ejecución de sus funciones?



Fuente: Elaborado por la Veeduría Distrital.

Figura 23. Integración con otras dependencias.

¿Considera usted que, en lo referente a su trabajo, se ha integrado mejor con otras áreas o dependencias ?



Fuente: Elaborado por la Veeduría Distrital.

De los resultados obtenidos en la encuesta se evidencian varias cosas. En primera medida, existe una disposición importante para realizar aportes al diseño de la política de servicio al ciudadano, un 59% declara que estarían completamente dispuestos. A esto le sigue un 33%, finalizando con un 8%, que aún indica un poco de disponibilidad. Esto es fundamental para respaldar la aplicación del enfoque participativo.



Por otro lado, en la pregunta 2 y 3, se indica que gran parte de los funcionarios dependen del diseño adecuado de la política, con un 67% que dice que está muy condicionado y un 33% que se ubica en el nivel siguiente. Esto indica que la política tiene un gran nivel de impacto dentro del funcionamiento del servicio al ciudadano de estas entidades.

Por último, existe un resultado positivo en la integración que perciben los funcionarios con otras áreas o dependencias de su entidad. Según los resultados, un 75% de los funcionarios han sentido que existe una integración muy alta con otras dependencias, en el siguiente nivel se ubica el 17%. Sin embargo, el 8% indica que existe una baja integración.

- **Logro de las metas de promoción del empoderamiento**

Se observó compromiso y motivación de los diferentes actores involucrados en la PPDSC, se sintieron sujetos activos en el desarrollo de la misma. No fue un proceso tangencial a sus actividades cotidianas, lograron hablar, exponer inquietudes, reflexionar, aportar con ideas tanto a temas coyunturales, como a la estructura de la política.

A través de las diferentes actividades de la evaluación se generó un proceso permanente de información y de alguna forma de educación a los funcionarios, acerca de los objetivos, fundamentos e importancia de la PPDSC y su evaluación, persuadiéndolos y motivándolos a través de mensajes de impacto que se involucraran en los diferentes procesos y que fueran agentes multiplicadores del conocimiento.

Se generaron procesos de evaluación horizontal, en el que no importó el grado jerárquico de los participantes, ya que eran más determinantes los aportes a la evaluación.

El aporte final del empoderamiento será la socialización por parte de la Veeduría Distrital de los resultados de esta evaluación en el entendimiento de que estos serán producto también del auto-análisis y que servirán como parte fundamental en el proceso de auto-formación y auto-gestión, lo cual se espera que genere en los funcionarios una adecuada utilización de los recursos económicos, naturales y humanos de la entidad para la cual trabajan, al mismo tiempo que, de las bases para el empoderamiento y que posteriormente estos agentes se conviertan en multiplicadores de sus experiencias y buenas prácticas.



Referencias

- Aguilar, L. (1993). Antologías de Política Pública, México, Porrúa. Varias ediciones.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C (30 de agosto de 2010) “Por el cual se establecen lineamientos para preservar y fortalecer la transparencia y para la prevención de la corrupción en las Entidades y Organismos del Distrito Capital” [Decreto 371 de 2010]. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=40685>
- Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C (07 de febrero de 2014) “Por medio del cual se adopta la Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía en la ciudad de Bogotá D.C.” [Decreto 197 de 2014]. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=57396>
- Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C (05 de octubre de 2015) "Por medio del cual se reglamenta la figura del Defensor de la Ciudadanía en las entidades y organismos del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones" [Decreto 392 de 2015]. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=63143>
- Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C (03 de octubre de 2016) “Por medio del cual se modifica la Estructura Organizacional de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.” [Decreto 425 de 2016]. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=67103>
- CARE International. (2015). CARE's experience with community score cards: what works and why? Recuperado de: <https://insights.careinternational.org.uk/media/k2/attachments/CARE-experience-with-CSCs-synthesis-report.pdf>
- Castillo Esparcia, A., García Ponce, D., & Smolak Lozano, E. (2013). Movimientos sociales y estrategias de comunicación. Estudios sobre el Mensaje Periodístico, p.p. 71-89.
- Canales Cerón M. Metodologías de la investigación social. Santiago: LOM Ediciones; 2006. p.p. 163-165.
- Denhardt, Robert B. y Janet Vinzant Denhardt. 2000. “The New Public Service: Serving Rather Than Administration Review, Vol. 60, No. 6 (Nov. - Dec., 2000), p.p. 549-559
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). Índice Nacional de Percepción.
- Espejo, R., Shuhmann, W., Schwaninger, M. & Bilello, U. (1996). Organisational Transformation and Learning. Chichester: Wiley.



- Hurtado, J. (2010). Metodología de la investigación: guía para la comprensión holística de la ciencia. Caracas: Quiron Ediciones.
- North, D. C. (1993). Instituciones, cambio Institucional y Desempeño Económico. México: Fondo de Cultura Económica.
- Olabuénaga, J. I. (2012). Metodología de la Investigación Cualitativa. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Olson, M. (1992). La Lógica de la Acción Colectiva. Incentivos Selectivos. México.
- Ospina B., Sonia. Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora. Wagner School of Public Service. New York University. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal. Octubre 2002.
- Oszlak, O. Orellana, E. el análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI. Documentos TOP sobre gestión Pública. Buenos Aires, Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización pública. 2000.
- Oslak, O. Transformación estatal y gobernabilidad en el contexto de la globalización: un análisis comparativo de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay: El caso argentino. 2004. P. 8.
- Repetto, Fabián (2003). Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. CLAD, Panamá.
- Roberts, Nancy C. 2011. "Beyond smokestacks and silos: open-source, web-enabled coordination in organizations and networks". En Public Administration Review, Sept-Oct, 2011, Vol.71 (5), p.p. 677-693
- Rosas Huertas, Angélica. Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. Política y Cultura, núm. 30, 2008, p.p. 119-134, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, México.
- Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2014). Circular 093 de 2014. Bogotá, D.C.
- Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2015). Circular 120 de 2015. Bogotá, D.C.



Subsecretaría de servicio a la ciudadanía. 2017 “Diagnóstico Plan de Acción de la Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía”. Subsecretaría de Servicio a la ciudadanía. Documento en discusión. Bogotá.

Tobelem, A. (1992), Institutional capacity analysis and development system (ICADS). Public Sector Management Division, Technical Department Latin America and the Caribbean Region of the World Bank. LATPSOccasionalPaperSeries N°9.

Veeduría Distrital (noviembre de 2017) “Diagnóstico de la Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía – PPDS” Recuperado de: <http://veeduríadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones%202017/Diagnostico%20de%20la%20politica%20publica%20distrital%20de%20servicio%20a%20la%20ciudadania%20-%20PPDS.pdf>

Veeduría Distrital. (2015). Circular No. 006. Bogotá, D.C.

Vigoda, Eran (2002), “From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration”, en Public Administration Review, Vol. 62 N° 5, Washington

Wagle, Swarnim, Janmejay Singh and Parmesh Shah (2004) ‘Citizen Report Card Surveys – A Note on the Concept and Methodology’, World Bank Social Development Note No. 91, Washington.

FIN.