

Doctora
BEATRIZ ELENA ARBELAEZ MARTINEZ
Secretaria Distrital de Hacienda
Carrera 30 No. 25-90 Piso 6°
Bogotá, D.C.

Ref. Pronunciamento "Como va la implementación de la "Tarjeta Ciudadana Bogotá Capital -TCBC"

Respetada Señora Secretaria:

La Contraloría de Bogotá, D.C., en desarrollo del control fiscal, ha venido haciendo un seguimiento a la implementación y funcionamiento de la "Tarjeta Ciudadana Bogotá Capital -TCBC", que pretende establecer el cumplimiento, oportunidad y efectividad del proyecto, dirigido a "transformar la gestión de los servicios públicos que prestan las entidades distritales".

Como resultado de la evaluación efectuada, este órgano de control fiscal encuentra pertinente pronunciarse sobre algunos aspectos relacionados con el proceso de puesta en marcha de la TCBC tendientes a garantizar la optimización, oportunidad y buen uso de los recursos públicos invertidos hasta la fecha.

I. Antecedentes

Las TICS (Tecnologías de Informática y Comunicación), "se conciben como el universo de dos conjuntos, representados por las tradicionales tecnologías de la comunicación (TC), constituidas principalmente por la radio, la televisión y la telefonía convencional, y por las tecnologías de la Información (TI), caracterizadas por la digitalización de las tecnologías de registros de contenidos (informática, de las comunicaciones, telemática y de las interfases)"¹.

En los últimos años se han dado pasos gigantescos en el tema de tecnología, se aplica el componente de sistemas de información en todas las áreas, gerenciales, operativas, administrativa de una organización, se interconectan aplicativos, se conforman redes y subredes a fin de ampliar los medios de comunicación y constantemente se presentan innovaciones en materia tecnológica que favorecen la productividad y competitividad de un Estado.

¹ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, Informe de la vigencia 2002 sobre Desarrollo Humano en Venezuela.

En Colombia, a través del CONPES 3072 de 2002, se determinó, que *“las tecnologías de la información ofrecen a los países en vía de desarrollo la posibilidad de dar un salto en su evolución económica, política, social y cultural, aunado al hecho del desarrollo de una nueva economía, y la construcción de un Estado más moderno y eficiente”*, y a través de la Ley 872 de 2003, Plan de Desarrollo *“Hacia un Estado comunitario”*, se estableció en su artículo 4, que, la *“Agenda de Conectividad es una política de Estado que busca masificar el uso de las tecnologías de la información y telecomunicaciones, con el propósito de lograr que el país aproveche las tecnologías para su desarrollo económico, social y político, buscando insertar a Colombia en la sociedad de conocimiento a través de la democratización del acceso a la información, aumentando la competitividad del sector productivo y liderando el proceso de modernización del Estado.”*

En este contexto, la actual administración del Distrito Capital en el Plan de Desarrollo *“Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor”* 2008-2012, mediante el objetivo estructurante Finanzas Sostenibles incluyó dentro del Programa *“Gestión Fiscal Responsable e Innovadora”*, el proyecto *“Fortalecimiento de instrumentos de gestión fiscal y control del gasto”* que tiene como meta la implementación de la Tarjeta Ciudadana Bogotá Capital –TCBC, incorporando los servicios que actualmente presta la administración, con el objetivo de integrar redes para el acceso de los ciudadanos a los servicios distritales mediante la implementación de un sistema tecnológico.

II. Evaluación del Ente de Control

El proyecto *“Fortalecimiento de instrumentos de gestión fiscal y control del gasto”* se ha desarrollado en tres fases que, son: alistamiento, despegue y expansión y mantenimiento; cada una de las cuales tiene sus particulares metas y que de acuerdo con las valoraciones de la Contraloría de Bogotá presentan el siguiente panorama.

1. Fase de alistamiento

En esta fase las metas que fueron cumplidas entre el año 2008 y 2009, hicieron relación a la elaboración de estudios, determinación de la estrategia de integración interinstitucional, conocimiento de experiencias exitosas y determinación de las fases a implementar.

La Alcaldía Mayor de Bogotá, mediante la Circular 001 de 2008, asignó a la Secretaria de Hacienda Distrital -SHD, la responsabilidad de la puesta en marcha de la Tarjeta Ciudadana, en cuanto al diseño de arquitectura, la promoción de las sinergias interinstitucionales, la consecución de los recursos, así como las relaciones con los proveedores de tecnología y el despegue del proyecto y su planeación respecto a las fases de penetración y masificación.

En virtud de la citada directriz, la SHD en el año 2009, celebró con algunas entidades del distrito² que concentran la mayor parte de usuarios de los servicios de la ciudad, el contrato inter administrativo de asociación N.09000-718-0-2009.

² Transmilenio, la Secretaria Distrital de Integración Social, Secretaria Distrital de Salud, Secretaria Distrital de Educación, el Instituto Distrital de Recreación y Deporte y la Secretaria General.

2. Fase de despegue

La meta fijada para esta segunda fase, que inicio en el año 2009, estaba referida a la puesta en marcha de la prueba piloto de los servicios e implementación de 50.000 tarjetas ciudadanas, que integren los servicios que prestan cuatro de las entidades distritales, que hacen parte del convenio³.

En el pliego de condiciones definitivo de la licitación, con la cual se contrato la tarjeta inteligente, se contempló la implantación y masificación del proyecto con la ampliación de la cobertura hacia otros servicios prestados por entidades distritales, en el mediano y largo plazo, proceso objeto de algunas observaciones por parte de este ente de control a fin de garantizar los principios de transparencia, objetividad pluralidad e igualdad.

En desarrollo de las actividades respectivas, la SHD celebró el contrato 263 de 2010 con la firma Unión Temporal Bogotá Inteligente, por valor de **\$1.858.485.000** con el objeto del "Suministro en forma integral de una solución tecnológica que incluya el diseño, estructuración, montaje y operación, soporte, mantenimiento, capacitación del personal vinculado y la transferencia total de los resultados y componentes al distrito capital, para la ejecución de la fase inicial dentro del proyecto de inversión 551 "Tarjeta Ciudadana Bogotá Capital...", el cual inició el 5 de marzo de 2010, con un plazo de ejecución de doce (12) meses. De acuerdo con las revisiones adelantadas se estableció que el citado contrato presenta dos prórrogas que ampliaron su finalización hasta el 31 de julio de 2011.

La primera, que extendió el plazo por el término de un (1) mes y veinte (20) días, ampliación, fue solicitada por el contratista al advertir que el proyecto se diseñó con un cronograma "ajustado" frente a las actividades que debían realizarse durante los primeros seis meses de ejecución, máxime cuando hay una cantidad considerable de terceros involucrados. Expresó igualmente el contratista que era virtualmente imposible anticipar los plazos de tiempo y los procedimientos que implicaban ciertos trámites y permisos con las entidades del Distrito. La segunda, se concedió por el término de tres (3) meses y seis (6) días, que se solicitados también por el contratista, a fin de culminar la etapa dos del contrato⁴.

En consecuencia, el plazo total de ejecución del contrato se encuentra extendido a la fecha a dieciséis (16) meses y veintiséis (26) días, distribuidos en tres etapas que, así: i) inicio, un (1) mes ii) desarrollo e implementación, nueve (9) meses y veintiséis (26) días y iii) producción y puesta en marcha, (6) meses, respectivamente.

Como se observa la primera prórroga se debió a inconvenientes de carácter administrativos y la segunda a inconvenientes de carácter técnico, lo cual demuestra claramente que los tiempos establecidos en el cronograma no estaban ajustados a las

³ Transmilenio, Secretaria Distrital de Integración Social, Secretaria Distrital de Salud y Secretaria Distrital de Educación.

⁴ "implementación y desarrollo de la Fase Inicial, con el fin de realizar los ajustes al desarrollo del Software TCBC con sus respectivas pruebas internas, así como un nuevo ciclo completo en dos iteraciones para pruebas de aceptación y correcciones con la Secretaria Distrital de Hacienda y de esta forma tener todo 100% listo para la etapa de producción y puesta en marcha."

actividades que se debían realizar en la ejecución del proyecto, con lo cual la planeación del proyecto evidencia serias deficiencias desde su inicio.

En criterio del Órgano de Control es pertinente que la administración, dentro de su ámbito de autonomía, considere revisar y adoptar mecanismos que agilicen el proceso de la inscripción de los usuarios del sistema, dado que en la actualidad tan sólo alcanza el 58.56% (29.278) del número total (50.000) establecido como meta para la primera fase, asunto que debe realizarse con una mayor celeridad, dado que presenta un rezago significativo.

3. Fase de expansión y mantenimiento

Para la fase de expansión y mantenimiento, se estableció una meta de **2.440.000 tarjetas ciudadanas**, para ser cumplida, así; vigencia 2010 (850.000), 2011 (825.000) y 2012 (765.000) con una implementación

Si nos atenemos al número de tarjeta habientes que se espera enrolar para la tercera fase, con base en los hasta ahora enrolados y del tiempo empleado, es dable concluir que con la misma celeridad, para alcanzar la meta proyectada, la administración podría tardarse decenas de años.

Los costos del proyecto, planeados en el periodo 2008-2010 fueron del orden de **\$6.143.432.000**, discriminados por fases de la siguiente manera:

FASE	VALOR
1) Alistamiento	\$403.932.000
2) Despegue	\$2.239.500.000
3) Expansión	\$3.500.000.000
TOTAL	\$ 6.143.432.000

Fuente: Ficha EBI-D del proyecto: formato de salida para formulación de proyectos SHD

De acuerdo con la información reportada a través de Sivicof la Secretaria de Hacienda al momento, ha efectuado contratación con cargo al proyecto por valor de \$2.911.976.450, discriminada de la siguiente manera:

RECURSOS INVERTIDOS EN EL PROYECTO 551 PERIODO 2008-2010

AÑO	CANT	TIPO DE CONTRATO	VALOR	TOTAL
2008	9	SERVICIOS PROFESIONALES	\$242.400.000	\$395.000.000
	1	CONVENIO	\$152.600.000	
2009	8	SERVICIOS PROFESIONALES	\$283.182.000	\$283.182.000
2010	10	SERVICIOS PROFESIONALES	\$2.233.794.450	\$2.233.794.450
TOTAL DE CONTRATACIÓN				2.911.976.450

Fuente: Sivicof a diciembre 31 de 2010

Como parte del análisis, este ente de control, realizó una visita de carácter técnico el día 22 de febrero de 2011 sobre los puntos de uso instalados en el comedor comunitario Lagos de Timiza, ubicado en la localidad de Kennedy, perteneciente a la Secretaría Distrital de Integración Social y en el Colegio Orlando Higuera Rojas ubicado en la localidad de Bosa, en donde se observó, que:

- Se encuentran en funcionamiento y producción, atendiendo un promedio de doscientos setenta usuarios diariamente,
- El sistema cuenta con diferentes tipos de alertas para verificar la autenticidad del usuario y evitar la duplicidad en la toma del servicio,
- Las modificaciones a las base de datos, se pueden realizar por el administrador del mismo,
- Manejado por cada entidad, el sistema sin conexión trabaja realizando el proceso de autenticación del tarjeta-habiente siempre y cuando el usuario presente la tarjeta,
- La validación sin la tarjeta no es posible ya que en estos casos se valida con la información que reposa en la base de datos, por tal motivo el servicio es negado,
- Desde las oficinas de la Secretaría Distrital de Hacienda se realiza el monitoreo de los puntos de uso que se encuentran habilitados y en producción.

En general, se observó que el proceso de actualización del software en los puntos de uso es lento, sin embargo, una vez el sistema TCBC se haya estabilizado, mediante la herramienta Java Web Star, las actualizaciones serán automáticas y en línea.

III. Conclusiones.

Se observa un incumplimiento de las metas programadas para este proyecto en las vigencias 2009 y 2010, del 96,75% relacionado con la implementación de **900.000 tarjetas**, dado que a la fecha se han implementado **29.278**.

Se denota deficiencia en la planeación del proyecto, reflejada en inconvenientes de carácter administrativo y técnico que originaron la aprobación de dos prórrogas, lo que evidencia que los tiempos establecidos en el cronograma no están ajustados a las actividades que se debían realizar en la ejecución del proyecto

Lo anterior representa un riesgo de obsolescencia de la tecnología que se utiliza en la actualidad, puesto que probablemente al terminar la emisión de la totalidad de tarjetas, existirán nuevas y más modernas tecnologías.

No se evidencia el suficiente e igual compromiso por parte de de todas las entidades involucradas en este proceso, lo cual se refleja no solo en los retraso de la fase II del proyecto, sino además en una afectación enorme en el inicio de la ultima fase.

Los retrasos en las diferentes fases pueden generar una mayor demanda de recursos financieros, técnicos y humanos, para poder culminar y cumplir con las metas del proyecto.

Las responsabilidades asumidas por Secretaría de Hacienda Distrital –SHD, en las fases de penetración y masificación de este proyecto, no tienen relación directa con su misión institucional, pese a que la tarjeta ciudadana puede ser un mecanismo que contribuya al monitoreo en tiempo real de la ejecución de las políticas públicas y la eficiencia en el gasto publico.

Con fundamento en los aspectos referidos mediante el presente pronunciamiento y en razón a la significativa cuantía de recursos destinados para la puesta en marcha y cumplimiento del este importante proyecto, comedidamente me permito solicitarle que, la administración distrital, evalúe la pertinencia de adoptar acciones efectivas, oportunas y articuladas, tendientes a garantizar el buen uso de los recursos públicos allí comprometidos.

Cordialmente;



MONICA CERTAIN PALMA
Contralora de Bogotá D.C.

Proyectó y elaboró: Jorge Molina – Gloria Rodríguez – Alexandra Ramírez

Revisó: Alexandra Ramírez Suárez – Directora Técnica Sector Hacienda Desarrollo Económico Industria y Turismo (E) 

Ajustó: Gabriel E Riveros. Asesor GAF 