



**BOGOTÁ**  
**MEJOR**  
PARA TODOS

# **Documento Metodológico Evaluación Sistemas de Atención a los Usuarios**

SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT

**Subsecretaría de Planeación y Política**

Subdirección de Información Sectorial  
Subdirección de Servicios Públicos

# Contenido

Introducción ..... 3

Antecedentes ..... 3

Mediciones de Satisfacción a los Usuarios en Bogotá, D.C..... 4

Metodología de evaluación ..... 6

**Metodología evaluación “Back Office”** ..... 7

**Metodología evaluación “Front Office”** ..... 8

**Integración de la evaluación Back Office y Front Office** ..... 9

**Indicadores Básicos de Seguimiento** ..... 10

Bibliografía ..... 12

## Introducción

El Decreto Distrital 121 de 2008 establece en el numeral h) del artículo 11°, que la Secretaría Distrital del Hábitat – SDHT, en cabeza de la Subdirección de Servicios Públicos – SSP, debe realizar una evaluación de los sistemas de atención a los usuarios en las empresas prestadoras de servicios públicos<sup>1</sup> y orientar las acciones para la mejor atención a las peticiones, quejas y reclamos.

Así las cosas, el objetivo de este documento es plantear una Guía Metodológica Unificada aplicable de manera transversal a todas las empresas del sector de servicios públicos que presenten en la ciudad de Bogotá, D.C, que permita la medición, seguimiento y evaluación del comportamiento de los sistemas de atención de usuarios a través del tiempo.

La metodología fue creada a partir de las recomendaciones planteadas en el Modelo de Gestión Pública Eficiente de Servicio al Ciudadano establecido en el CONPES 3785 de 2013, y de las experiencias propias de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios en sus mediciones internas.

El presente documento incluye los indicadores mínimos de seguimiento, los cuales se encuentran divididos en tres secciones: 1.) Evaluación para el Back Office, 2.) Evaluación para el Front Office y 3.) Indicadores complementarios de seguimiento. En cada una de las secciones se describen los ítems a evaluar, su calificación individual y el cálculo general para obtener la evaluación final de los sistemas de atención a usuarios.

## Antecedentes

La Ley 142 de 1994<sup>2</sup>, en su artículo 1° define como servicios públicos domiciliarios – SPD acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, gas combustible natural y los contemplados en la Ley 1341 de 2009.

Los SPD forman parte esencial en el desarrollo de las ciudades y su nivel de acceso por parte de los hogares impacta de manera significativa en su calidad de vida. Desde la Constitución Política de 1991, mediante los artículos 334°, 336° y 365° a 370°, se estableció que los servicios públicos domiciliarios son parte de la finalidad del Estado. Así mismo, la mencionada Ley 142 de 1994, define las competencias de la nación y los municipios en la prestación, el régimen jurídico, los esquemas de regulación y control<sup>3</sup> para los prestadores; así como establece el esquema de tarifas<sup>4</sup> a aplicar, hace explícito el derecho a la cobertura

---

<sup>1</sup> Conferido en la Ley 142 de 1994 y en la Ley 1341 de 2009 que los Servicios Públicos Domiciliarios son acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, gas natural y telemáticas.

<sup>2</sup> Ley 142 de 1994: “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”

<sup>3</sup> Crea las Comisiones Reguladoras de Agua Potable y Saneamiento Básico y de Energía y Gas, así como la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios encargadas de la regulación, inspección, vigilancia y control de la gestión y resultados de los prestadores.

<sup>4</sup> Este esquema exige que las tarifas respondan a los principios de eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia.

universal y presenta un modelo económico y de gestión que articula diferentes fuentes de financiación en la ejecución de las inversiones requeridas.

Por su parte, en la ciudad de Bogotá, D.C la Secretaría Distrital del Hábitat ha sido designada para “*Evaluar los sistemas de atención a los usuarios en las empresas prestadoras de servicios públicos y orientar las acciones para la mejor atención a las peticiones, quejas y reclamos*” (numeral h, artículo 11°, Decreto Distrital 121 de 2008); lo cual, permite determinar la eficiencia en los sistemas de atención al usuario definidos por los prestadores de servicios públicos, lo cual a su vez, permitirá mejorar las condiciones en la calidad de vida de los Bogotanos en cuanto la eficiencia en la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

Según las directrices para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa los Sistemas de Atención a Usuarios son un conjunto de instrumentos, canales y recursos que permiten interactuar con los usuarios y satisfacer sus necesidades de información. Con este marco, el presente documento utiliza como insumo las guías provistas por el Programa Nacional de Servicio al Ciudadano (PNSC), con el fin de adoptar dentro de la medición de calidad de los canales de servicios al ciudadano los lineamientos y estrategias para ofrecer un servicio basado en principios de calidad, oportunidad, eficiencia, eficacia y ajuste a las necesidades, realidades y expectativas de los usuarios en la ciudad de Bogotá, D.C.

## Mediciones de Satisfacción a los Usuarios en Bogotá, D.C

El proyecto “*Bogotá Cómo Vamos*” es una de las iniciativas que aporta información sobre la satisfacción de los usuarios respecto a los servicios públicos en Bogotá, D.C. la metodología realizada para recopilación de información es por medio de encuestas de percepción ciudadana, la cual contiene un módulo específico de Servicios Públicos Domiciliarios, donde se recopila información referente a la satisfacción de los usuarios en la prestación de los servicios públicos de Agua, Alcantarillado, Energía eléctrica, Telefonía celular, Aseo y recolección de basuras, Gas domiciliario e Internet. A continuación, se presentan los resultados<sup>5</sup> de los últimos 3 años:

Tabla 1: Resultados - Encuesta de Percepción Ciudadana

Ciudadanos que se sienten satisfechos con el servicio de:	2017	2018
Agua	76%	77%
Alcantarillado	68%	66%
Energía eléctrica	80%	81%
Telefonía celular	61%	57%
Aseo y recolección de basuras	62%	54%
Gas domiciliario	82%	84%
Internet	59%	55%

Fuente: Elaboración propia, con base en la Encuesta de Percepción Ciudadana Bogotá 2016-2018 (Bogotá Cómo Vamos, 2018)

<sup>5</sup> Nota técnica Encuesta de Percepción Ciudadana 2017, sobre tamaños de muestra: La base de encuestados para el nivel de satisfacción, según cada servicio público es: agua, 1.497; alcantarillado, 1.493; energía eléctrica, 1.500; telefonía celular, 1.425; aseo y recolección de basuras, 1.499; gas domiciliario, 1.413 e Internet, 1.239.

Adicionalmente, el Programa Nacional de Servicio al Ciudadano del Departamento Nacional de Planeación - DNP cuenta con otra encuesta también denominada la Encuesta de Percepción Ciudadana, la cual busca *“conocer la opinión de los ciudadanos frente a la calidad y accesibilidad de los trámites y servicios del Estado, así como sus intereses, expectativas y necesidades sobre la interacción que tienen con las entidades públicas”*. Dicha medición está basada en un indicador de percepción, el cual parte de las calificaciones establecidas para un conjunto de criterios relacionados con la prestación del servicio de interés. A su vez, la encuesta se encuentra dividida en los siguientes módulos: medios, percepción, trámites, quejas y reclamos (PNSC, 2018).

La última medición corresponde al año 2018, fue aplicada en diez ciudades incluyendo a Bogotá D.C. A continuación, se presentan los principales resultados del indicador de percepción correspondiente a los servicios públicos domiciliarios:

- Cuando un usuario requiere adelantar un trámite o servicio con entidades públicas el 63,4% prefiere buscar información en el punto de atención de la entidad, el 29,5% en la página web y el 16% por medio de la línea telefónica.
- El medio preferido para el usuario recibir información de las entidades públicas es la Televisión con un 19%, afiches o volantes en un 11%, carteleras de las entidades públicas en un 7,1% y en redes sociales un 7%.
- A la pregunta si el usuario estaría dispuesto a realizar trámites y servicios a través de teléfono fijo, móvil, internet por computador, internet por dispositivo móvil y aplicaciones de las entidades públicas, los resultados fueron 64%, 49%, 71%, 63% y 55%, respectivamente.
- En cuanto, a la satisfacción del servicio por quejas, reclamos o solicitudes de Servicios Públicos, el 10,2% de los usuarios manifestaron sentirse totalmente satisfechos con el trámite. El 73% fue por medio del canal presencial, seguido del telefónico con 23% y el electrónico con 4%.
- El 46% de los usuarios indica que la principal dificultad para realizar trámites o servicios con las entidades públicas son las filas y congestiones y el 30% argumenta que es la dificultad para comunicarse.
- Sólo el 15,4% de los usuarios indica que ha interpuesto una queja o reclamo ante una entidad pública.
- Los aspectos que los usuarios consideran más importantes en el momento de realizar un trámite o solicitar un servicio ante una entidad pública son: Rapidez en la atención (33,4%), conocimiento de las personas que lo atienden sobre los trámites o servicios (16,6%) y amabilidad de las personas que lo atienden (14,7%).

En cuanto a los resultados observados en la ciudad de Bogotá, D.C se resalta el índice de percepción que para el año 2018 fue de 63,5%, superior al observado en 2016 (57,7%) e incluso superior al Índice nacional en el año de referencia (61,8%).

Finalmente, el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE, realiza la Encuesta de Cultura Política (DANE, 2017) que busca generar información estadística estratégica basada en percepciones y prácticas sobre el entorno político y conocimiento de mecanismos y espacios de participación ciudadana. Dicha encuesta arroja que el porcentaje de personas de 18 años y más que realizaron algún trámite, solicitud de información, reclamación, renovación o actualización de documentos en alguna entidad pública, en el último año, en Bogotá fue de 22,6%. Sin embargo, los resultados no permiten

caracterizar la calidad en la atención de dichos trámites. Este porcentaje de personas que realizan por lo menos un trámite es un indicativo del mínimo de afluencia de trámites que se espera lleguen a las entidades públicas.

## Metodología de evaluación

La metodología de evaluación de los sistemas de atención a los usuarios en las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios en la ciudad de Bogotá se enfoca en dos frentes de análisis, según las recomendaciones plasmadas en el Modelo de Gestión Pública Eficiente de Servicio al Ciudadano establecido en el CONPES 3785 de 2013 y recopiladas en documentos de apoyo desarrollados por el Programa Nacional de Servicio al Ciudadano del Departamento Nacional de Planeación:

- El primer frente se denomina “*Back Office*”, y abarca lo que ocurre de la ventanilla hacia adentro como procesos internos y que involucran el talento humano;
- El segundo frente da cuenta de lo que ocurre de la ventanilla de la empresa hacia afuera denominado en la literatura “*Front Office*”, que incluye temas relacionados con la atención directa a los requerimientos de los ciudadanos.

Adicionalmente, se definió un conjunto de indicadores básicos complementarios de seguimiento sobre la gestión de atención al cliente, donde la Subdirección de Servicios Públicos de la Secretaría Distrital del Hábitat realizará la evaluación con periodicidad anual, comenzando en 2020.

La metodología de evaluación propuesta incluye los siguientes aspectos mínimos, los cuales hacen parte fundamental del proceso de atención y servicio al ciudadano:

- a) Facilitar el acceso de los ciudadanos a los servicios de la entidad de acuerdo con los sistemas de atención dispuestos por la entidad, garantizando accesibilidad y enfoque diferencial.
- b) Definir, hacer seguimiento y evaluación de los protocolos de servicio al ciudadano para los canales habilitados por la empresa.
- c) Establecer y realizar seguimiento a los indicadores de gestión sobre la prestación de los servicios a la ciudadanía.
- d) Medir la percepción de los ciudadanos frente a los sistemas de atención.
- e) Definir lineamientos generales en el tratamiento de peticiones, quejas, reclamos, solicitudes y denuncias.
- f) Garantizar la idoneidad de los servidores que atienden a la ciudadanía.
- g) Asegurar la protección de datos personales e información pública.

A seguir se describen las metodologías propuestas para ambos frentes y su integración, así como los indicadores básicos complementarios de seguimiento. Cabe destacar que se evaluará el seguimiento sobre los sistemas y canales de atención dispuestos tanto en las empresas prestadoras, como en los Centros de Atención Distrital Especializados CADES y SUPERCADES.

El nivel de cumplimiento de los ítems contenidos en las metodologías será determinado por la Subdirección de Servicios Públicos, en cumplimiento de las funciones establecidas en el Decreto 121 de 2008.

## Metodología evaluación “Back Office”

El “Back Office” o Ventanilla hacia adentro es el conjunto de tareas, actividades, puestos y procedimientos administrativos de la entidad u organización, encaminados a dar apoyo y soporte a la gestión de la misma. Estas operaciones o procesos no tienen que ver directamente con el ciudadano o grupos de interés externos. El “Back office” incluye toda la infraestructura para soportar el “Front Office” (MinTic, 2019).

Esta parte del análisis requiere usar información de las empresas sobre los procesos internos relacionados con la atención al usuario llevado a cabo al interior de esta, de esta manera se abordan los siguientes componentes:

- Contar con un portafolio de trámites y servicios.
- Contar con una dependencia encargada de tramitar y resolver las quejas, sugerencias, reclamos y solicitudes de los usuarios.
- Crear y mantener actualizado un reglamento interno donde se indique el trámite que debe adelantar la entidad para dar respuesta a las peticiones por cada canal de atención.
- Implementar los protocolos, lineamientos y procedimientos de atención a la ciudadanía para los diferentes canales de atención.
- Garantizar el cumplimiento de los tiempos de respuesta a la ciudadanía, de acuerdo con los protocolos definidos y la normativa existente en esta materia.
- Garantizar la escogencia del canal a través del cual el ciudadano desea presentar su petición y escoger el medio a través del cual desea recibir la respuesta.
- Asegurar la protección de datos personales e información pública.
- Cualificación de servidores, jornadas de actualización, trámites, servicios, procedimientos, manuales y sistemas de información.

A partir de estos componentes se espera hacer seguimiento a los siguientes ítems. Se solicitará respuesta a cada una de las preguntas planteadas, y se solicitarán evidencias a las empresas. De acuerdo con las evidencias se definirá el cumplimiento total, parcial o no cumplimiento del ítem, remitiendo así las correspondientes recomendaciones por parte de la Subdirección de Servicios Públicos.

N	Ítem	Evidencias	Cumplimiento	Recomendaciones
1	¿La empresa cuenta con una política o plan actualizado de Servicio al Ciudadano?			
2	¿La empresa destina recursos económicos, físicos y tecnológicos necesarios para la implementación y el funcionamiento de la política de servicio al ciudadano?			
3	¿La empresa cuenta con procesos y procedimientos de atención y servicio al ciudadano?			

4	¿Dichos procesos y procedimientos están incorporados en el Sistema de Gestión de Calidad de la Empresa?			
5	¿La empresa cuenta con un proceso y procedimiento específico para dar trámite a las peticiones, quejas y reclamos de los usuarios?			
6	¿La empresa cuenta con un portafolio visible de trámites y servicios?			
7	¿La empresa dispone de sistemas de información o tecnología para gestionar peticiones durante todo el ciclo de vida de la prestación del servicio?			
8	¿Se recolectan y consolidan estadísticas de usuarios atendidos por los diferentes canales de atención?			
9	¿Se realiza seguimiento a las estadísticas de atención al usuario?			
10	¿Se cuenta con un plan de mejoramiento en materia de servicio al usuario?			
11	¿La empresa cuenta con servidores certificados en servicio y atención al usuario?			
12	¿La empresa capacita de manera periódica a los servidores encargados de la atención a los usuarios para el direccionamiento de las peticiones? Indicar la periodicidad: Anual, mensual.			
13	¿La empresa tiene definido en su política de servicio, los tiempos de espera óptimos en cada canal de atención? Ej. Teléfono, internet, atención presencial, etc.			
14	¿La empresa tiene un mecanismo para controlar que las respuestas a los usuarios se presenten dentro de los tiempos legales?			
15	¿La empresa aplica una política de protección de datos personales?			
16	¿La empresa compila y analiza las estadísticas relacionadas con las PQR?			

## Metodología evaluación “*Front Office*”

El Front Office o Ventanilla hacia afuera corresponde a todas las actividades, procesos, puestos y procedimientos de la entidad u organización que están en contacto y directamente relacionadas con el ciudadano o grupos de interés externos a ella. Es el lugar donde el usuario entra en contacto con la entidad y se refiere al conjunto de estructuras que gestionan la interacción con dicho ciudadano o usuario (MinTic, 2019).

El análisis implica el seguimiento a diferentes variables de cumplimiento y satisfacción de los usuarios con respecto a los sistemas de atención definidos por la empresa.

N	Ítem	Evidencias	Cumplimiento	Recomendaciones
1	¿La empresa permite la escogencia del canal a través del cual el usuario desea presentar su petición y recibir respuesta?			
2	¿La empresa informa el medio a través del cual podrá hacer seguimiento a las solicitudes presentadas?			
3	¿Los canales de atención de la empresa están integrados?			
4	¿La empresa cuenta con mecanismos de acceso universal en sus sistemas de atención al usuario? Ej. Multilingües, para personas en condición de discapacidad, etc.			
5	¿Los sistemas de atención cuentan con la capacidad requerida según la demanda de trámites para los diferentes canales de atención? Ej. Capacidad telefónica, espacios de atención personalizada, etc.			
6	¿La empresa dispone de protocolos de atención para población con enfoque diferencial?			
7	¿La empresa cuenta con piezas comunicativas de lenguaje claro? <sup>6</sup>			
8	¿La empresa mide la satisfacción del usuario con los servicios de atención al cliente? Indique si utiliza otros mecanismos.			
9	¿La empresa establece mecanismos de validación y control de calidad de los servicios en la atención al usuario? Ejemplo: grabaciones, cliente incógnito, grupos focales, entre otros.			

## Integración de la evaluación Back Office y Front Office

La Subdirección de Servicios Públicos definirá la calificación para cada uno de los ítems. Si la empresa cumple totalmente con el ítem  $i$  a éste se le asigna el valor de 1; si la empresa cumple parcialmente con el ítem le será asignado un valor mayor a cero y menor que 1, y si se considera que no cumple se le asignará el valor de 0. La fórmula se resume a continuación:

$$\text{ítem}_i = \begin{cases} 1 & \text{si cumple totalmente} \\ (0, 1) & \text{si cumple parcialmente} \\ 0 & \text{si no cumple} \end{cases}$$

<sup>6</sup> Lenguaje claro es comunicar de forma clara y efectiva, situando las necesidades de la audiencia sobre cualquier otra consideración (DNP, Guía de lenguaje claro para servidores públicos, 2015).

Como resultado del seguimiento de los ítems evaluados en el “Back Office” y “Front Office”, se obtendrá un porcentaje general de evaluación que se calcula como la suma de la calificación de los ítems sobre el número de ítems total.

$$\% \text{ Cumplimiento} = \frac{\sum_{i=1}^{15} \text{item}_{back} + \sum_{i=1}^{10} \text{item}_{front}}{25} \times 100$$

## Indicadores Básicos de Seguimiento

Sobre los indicadores básicos complementarios de seguimiento, la Subdirección de Servicios Públicos generará recomendaciones y orientará las acciones para mejorar la atención a las peticiones, quejas y reclamos como se indica en el Decreto 121 de 2008.

Los resultados reportados en los indicadores básicos de seguimiento se compararán año a año y entre entidades prestadoras de servicios, para evaluar los sistemas de atención y orientar acciones de mejora.

1. Las empresas prestadoras de servicios públicos deberán medir y reportar los siguientes indicadores cuantitativos para cada uno de los canales de atención y tipo de trámite:
  - Porcentaje de trámites con respuesta oportuna.
  - Porcentaje de trámites con respuesta extemporánea.
  - Porcentaje de trámites con tiempo de respuesta fuera de los tiempos de ley.
  - Porcentaje de trámites sin respuesta.
  - Porcentaje de trámites en segunda instancia.
  - Tiempos promedio de atención por trámite (días) para peticiones, quejas y reclamos.
  - Trámites por componente con mayor y menor afluencia. Ej: facturación, prestación del servicio, continuidad del servicio etc.
  - Total número de trámites.
  
2. Las empresas prestadoras de servicios públicos deberán reportar el nivel de satisfacción de los usuarios con los sistemas de atención en una escala porcentual. Esta medición deberá haberse realizado por medio de una o más de las siguientes opciones:
  - Encuesta a la totalidad de contactos.
  - Encuesta por muestreo probabilístico.
  - Sondeo.
  - Encuestas en canales de atención a los usuarios y encuestas en puntos de atención móviles: Las encuestas en los canales físicos de atención pueden aplicarse diariamente de forma continua o programada en un periodo de tiempo. Esto dependería del flujo de usuarios visitantes al canal de atención. La proporción de usuarios que responden la encuesta deberá ser representativo del total de solicitudes recibidas por el canal.

- Encuestas en página web y en línea telefónica. Debe garantizarse que la proporción de usuarios que responden la encuesta sea representativa frente al total de solicitudes recibidas por cada canal.
- Encuestas a profundidad y memorias en otros escenarios de contacto con el usuario o con entidades de control ciudadano.
- El cliente incognito consiste en que una persona se haga pasar por un usuario real de las empresas prestadoras de servicios públicos, simulando realizar un trámite o consulta en los canales de atención. Este usuario deberá evaluar por medio de un cuestionario estructurado, la serie de criterios definidos para la medición de satisfacción del usuario. Estas mediciones deberán realizarse periódicamente y no estar expuestas a respuestas subjetivas por parte del usuario incognito

La empresa de servicios públicos deberá reportar el periodo de referencia y ser representativo para Bogotá.

## Bibliografía

- Bogotá como Vamos. (2018). *Encuesta de Percepción Ciudadana 2018*. Obtenido de Bogotá cómo Vamos : <http://www.bogotacomovamos.org/documentos/encuesta-de-percepcion-ciudadana-2018/>
- DANE. (2017). *Encuesta de cultura política (ECP)*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/comunicados-y-boletines/estadisticas-sociales/cultura-politica>
- Dang, H.-A., Lanjouw, P., Luoto, J., & McKenzie, D. (2011). Using Repeated Cross-Sections to Explore Movements in and out of Poverty. *The World Bank*.
- DNP. (2013). *Documento Conpes 3785*. Bogotá. Obtenido de DNP: [http://www2.igac.gov.co/igac\\_web/normograma\\_files/CONPES%203785%20DE%202013.pdf](http://www2.igac.gov.co/igac_web/normograma_files/CONPES%203785%20DE%202013.pdf)
- DNP. (2015). *ABC DE SERVICIO AL CIUDADANO*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Programa%20Nacional%20del%20Servicio%20al%20Ciudadano/ABC%20Servicio%20al%20Ciudadano.pdf>
- DNP. (2015). *Guía de lenguaje claro para servidores públicos*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Programa%20Nacional%20del%20Servicio%20al%20Ciudadano/GUIA%20DEL%20LENGUAJE%20CLARO.pdf>
- DNP. (2018). *GUÍA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ESTÁNDARES DE EXCELENCIA DE SERVICIO AL CIUDADANO*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Programa%20Nacional%20del%20Servicio%20al%20Ciudadano/Gu%C3%ADa%20de%20implementaci%C3%B3n%20est%C3%A1ndares%20de%20excelencia%2018052018.pdf>
- MinTic. (2019). *Estrategia de Integración Digital del Estado*. Obtenido de [http://gobiernodigital.gov.co/623/articulos-100309\\_guia\\_integracion.pdf](http://gobiernodigital.gov.co/623/articulos-100309_guia_integracion.pdf)
- PNSC, P. N. (2018). *Encuesta de Percepción Ciudadana 2018*. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/programa-nacional-del-servicio-al-ciudadano/Paginas/Encuesta-de-Percepcci%C3%B3n-Ciudadana.aspx>