

REPÚBLICA DEL ECUADOR

**SECRETARÍA GENERAL DEL CONSEJO
DE SEGURIDAD NACIONAL**

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS
NACIONALES**



**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN INDIVIDUAL
MAESTRIA EN SEGURIDAD Y DESARROLLO CON MENCIÓN
EN GESTIÓN PÚBLICA Y GERENCIA EMPRESARIAL**

**LA EMPRESA METROPOLITANA DE OBRAS PÚBLICAS
AUTÓNOMA Y AUTOGESTIONABLE**

ING. CIV. ARTURO PIEDRA MORENO

XXIX CURSO

2001- 2002



REPÚBLICA DEL ECUADOR

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

LA EMPRESA METROPOLITANA DE OBRAS PÚBLICAS AUTÓNOMA
Y AUTOGESTIONABLE

Tesis presentada como requisito para optar al
Título de Máster en Seguridad y Desarrollo con
mención en Gestión Pública y Gerencia
Empresarial

Autor: Ing. Civ. Arturo Piedra Moreno
Asesor: Econ. Vicente Aguilera Parreño

Quito 23 Junio de 2002



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

DEDICATORIA

A mi esposa y mis hijos, luz de un buen camino.

A mi familia y amigos siempre presentes en el momento oportuno.

AGRADECIMIENTO



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Al Instituto de Altos Estudios Nacionales, a sus Directivos y Asesores , por su trabajo perseverante para instruir la realidad Nacional y su interrelación con el mundo, incentivando nuestro compromiso por el bien de la Patria.

Al Econ, Vicente Aguilera Parreño Asesor- Director de Tesis , por su confianza y colaboración en el Desarrollo del Presente trabajo.

Y un agradecimiento muy especial a mi Institución la Empresa Metropolitana de Obras Públicas, que me ha apoyado y brindado la oportunidad de adquirir nuevos conocimientos.

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesis de su bibliografía y anexos, como artículo para lectura seleccionada o fuente de investigación

Quito, Junio del 2002

Ing. Civ. Arturo Piedra M

INDICE GENERAL

Página No.

Introducción	1
---------------------	----------

CAPITULO I

1.1. IDENTIFICACIÓN DE ACTORES	6
➤ Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ)	6
➤ Contratistas	11

CAPITULO II

2.1. ANTECEDENTES O GENERALIDADES	12
➤ Concentración y Centralización de los Poderes del Estado	12
➤ Procesos de Descentralización y Desconcentración Nacionales	14
➤ Posiciones Sobre Descentralización	23
➤ Alcances de una Descentralización	25
➤ Procesos de Descentralización y Desconcentración Seccionales del MDMQ	44

CAPITULO III

3.1. ESTUDIO ACTUALIZADO DE LA EMOP-Q	46
➤ Visión, Misión y Objetivos	46
➤ Situación Legal	48
➤ Situación Administrativa	48
➤ Situación Financiera	56
➤ Situación Técnica	71
➤ Situación Política	79

3.2.- Estudio Externo, la EMOP-Q en Coordinación con:	81
➤ El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito	81
➤ Las Administraciones Zonales, Empresas, Direcciones del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito	82
3.3.- La EMOP-Q, Obras y Servicios en el año 2001	84

CAPITULO IV

4.1 La Autonomía y la Autogestión de la EMOP-Q	85
➤ Antecedentes	85
4.2.- ANÁLISIS DE LA AUTONOMÍA Y LA AUTOGESTIÓN ACTUAL DE LA EMOP-Q	86
➤ Grado de Autonomía de la EMOP-Q	87
➤ La Autogestión de la EMOP-Q	88
➤ La EMOP-Q y el Sindicalismo	91
➤ La EMOP-Q y la ingerencia de los partidos políticos (en la administración)	92
➤ La EMOP-Q y la planificación	93
➤ La EMOP-Q y la ingerencia política en la ejecución de la obra pública	94
➤ La EMOP-Q y la relación de la ingerencia política en lo administrativo y en la ejecución de la obra pública	94
4.3.- Análisis del FODA de la EMOP-Q	96
➤ Fortalezas	96
➤ Oportunidades	97
➤ Debilidades	98
➤ Amenazas	99

CAPITULO V

5.1. Verificación de Hipótesis	101
---------------------------------------	-----

➤	Hipótesis General	101
➤	Hipótesis Específicas	103
5.2	Conclusiones y Recomendaciones	108
➤	Del resultado de la investigación, se llega a las siguientes conclusiones y recomendaciones:	108
5.3.	Propuestas para una EMOP-Q competitiva	112
➤	Perfil de proyectos administrativos	113
➤	Perfil de proyectos legales	120
➤	Perfil de proyectos técnicos	123
➤	Anexo Nro. 1 Modelo de Encuesta	136
	Bibliografía	



EMPRESA METROPOLITANA DE OBRAS PUBLICAS DE QUITO AUTONOMA Y AUTOGESTIONABLE.

Introducción

La Empresa Metropolitana de Obras Públicas Quito (EMOP) es una empresa del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, cuya finalidad es la de suministrar servicios y obras públicas necesarias para el bienestar y desarrollo del Distrito.

La actual administración municipal decidió que la EMOP tenga capacidad de gestión autónoma con el propósito de incrementar los niveles de eficiencia y productividad, por lo que deberá reducir al máximo su dependencia económica con el Municipio Metropolitano de Quito y del Estado, generando políticas y procesos de autogestión que le permitan desarrollarse con competitividad.

Las obras públicas realizadas para beneficio de toda la comunidad o para sectores mayoritarios de ella requiere de altas inversiones, al ser un servicio público no generan ninguna rentabilidad económica.

La EMOP **no** tiene la facultad legal de recuperar de la población los montos invertidos en los servicios prestados, generándose un continuo y creciente desfinanciamiento causando que mantenga su dependencia económica con la municipalidad entidad que esta facultada de recaudar la tasa de %Contribución por



**PDF
Complete**

*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Mejoras+ La facturación de gran parte de estos servicios se extiende a toda la comunidad volviéndose incierta su recaudación.

Los servicios y las obras son ejecutados mediante sendos procesos de contratación con contratistas privados previamente calificados; y, o por administración directa utilizando su recurso humano, de equipos y maquinaria que dispone para trabajos de mantenimiento vial, de parques y jardines entre otros.

Debido a la inestabilidad económica del país, los presupuestos de las obras son afectados por la inflación y la especulación de los insumos de la construcción en el mercado generando el incremento del costo de las obras ocasionando la disminución de su capacidad económica de contratar.

La demanda de la comunidad para que se le atienda en sus requerimientos siempre estará en ascenso ya que el campo de las actividades de la EMOP se circunscribe a todo el Distrito Metropolitano de Quito, en el que su población ha crecido significativamente observándose que la ciudad de Quito se expandió horizontalmente por lo que su infraestructura básica tiene que ser ampliada a todo lo largo de la ciudad y del Distrito generándose una mayor necesidad de servicios a ser atendidos y por consiguiente un incremento de la insatisfacción ciudadanos.

La eficiencia de la Administración Municipal es regularmente criticada a través de los medios de comunicación en los que se señala de manera general la insatisfacción de la ciudadanía por la deficiencia de los servicios públicos bajo la responsabilidad de la municipalidad y en particular por las obras públicas bajo la responsabilidad de la EMOP.



PDF
Complete

*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

La EMOP es una empresa encargada de mantener y desarrollar la infraestructura de la ciudad, por lo que tiene una gran demanda de servicios y obras, pero que carece de un financiamiento propio que le permita cubrir todas las aspiraciones de la comunidad, por lo que tiene que gestionar regularmente con la municipalidad para que le asigne los valores del presupuesto correspondiente.

Con la finalidad de alcanzar mayor eficiencia y efectividad en la actual administración, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, ha implementado estrategias para modernizar los procesos de su administración concediendo importancia sustancial a las tareas de descentralización y desconcentración, así como a la racionalización de sus estructuras, para que respondan de manera efectiva a la realidad ciudadana.

La facultad de autonomía de la EMOP obliga a sus autoridades, funcionarios y empleados a buscar y generar proyectos de autogestión aprovechando al máximo sus recursos e infraestructura existente así como sus fortalezas y oportunidades para alcanzar financiamientos convenientes para las obras, pero la imposibilidad de recuperar sus inversiones o de generar ganancias como una empresa privada le deja en desventaja competitiva frente a las empresas de tipo privado.

La EMOP están en la obligación de realizar los proyectos que requiere la comunidad pero no tienen la capacidad de seleccionar proyectos económicamente rentables.

Con la finalidad de alcanzar la autonomía deberá establecer alianzas estratégicas con el sector privado y de los sectores comunitarios o de autogestión en otras áreas de explotación.

La EMOP casi no tiene ingresos propios por los trabajos que ejecuta, obras rentables como la construcción de las vías del trolebús, los parqueaderos de vehículos, los peajes viales, etc. Una vez concluidos han sido entregados a otras empresas para que los administren y los lucren, dejando a la EMOP únicamente como constructora sin obtener ningún beneficio de estas obras.

La EMOP al no tener la capacidad de recuperar su inversión por las obras ejecutadas, se considera que es una empresa improductiva que no genera ganancias, comparándola equivocadamente con Empresas como: la de Agua Potable y Alcantarillado, Empresa Eléctrica Quito, Empresa de Transporte, etc. que tienen un producto definido por el cual facturan el momento del consumo, recuperando la inversión y la rentabilidad de manera inmediata o casi inmediatamente capacidad que les permite planificar y desarrollarse a futuro.

La EMOP debe estar basada en una real capacidad de autonomía económica que le permita planificar y administrar proyectos de descentralización de la EMOP.

Los servicios y las obras a ejecutarse por la EMOP priorizadas técnicamente, pueden ser afectadas por decisiones de carácter políticos dejándose las consideraciones técnicas de lado, por lo que no se aprovecha al máximo los escasos recursos.



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Las diferentes administraciones municipales no mantienen objetivos de largo plazo, reinaugurándose con cada cambio de autoridades objetivos, políticas y procesos que a su juicio son mejores que los anteriores

Es necesario cambiar la cultura del estado paternalista uniendo los recursos y los esfuerzos de la comunidad con los escasos recursos de la municipalidad para trabajando juntos alcanzar el mayor bienestar.

El Ecuador debe responder a un mundo globalizado por lo que la administración municipal tiene que respaldar las iniciativas del estado y de la empresa privada con infraestructura básica que brinde confianza a la inversión propia y extranjera, en la que pueda implementarse y desarrollar su infraestructura y poder tener transferencia tecnológica, aumentando la productividad y la competitividad.

CAPITULO I

1.1. IDENTIFICACIÓN DE ACTORES

La EMOP-Q en su interrelación con la comunidad, está articulada con un gran número de actores que dirigen, impulsan y contribuyen al logro de los objetivos de la empresa, los actores directos de quienes depende política, legal y económicamente corresponden al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito con sus máximas autoridades y a la ciudadanía a través de sus representantes elegidos por decisión de la mayoría en las urnas.

Los deberes, derechos y responsabilidades de los actores mencionados están señalados en la norma legal vigente, y dentro de este ámbito orientan las políticas administrativas de la EMOP-Q en función de las demanda y necesidades de la comunidad.

La EMOP-Q por hallarse integrada dentro de la estructura orgánica de la Municipalidad internamente coordina y se interrelaciona de manera directa con la Alcaldía, Administraciones Zonales, Empresas Metropolitanas, Direcciones Generales y demás entidades del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito; externamente interactúa de manera directa con el Ministerio de Obras Públicas, El Consejo Provincial, etc.

➤ **Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ)**

▪ **Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ):**

La Ley de Régimen Municipal señala que: **El Municipio es la sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico**

constitucional del Estado, cuya finalidad es el bien común local y, dentro de este y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción .¹

De acuerdo a la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito², el territorio del Distrito Metropolitano de Quito se encuentra limitado por el cantón Quito.

El Municipio líder en el proceso de desconcentración y descentralización crea las empresas metropolitanas, entre las que se considera la Empresa Metropolitana de Obras Públicas.

▪ **Concejo del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito:**

La Ley de Régimen Municipal dice: *El gobierno y la administración municipal se ejercen conjuntamente por el Concejo y el Alcalde o Presidente del Cabildo, quienes, con funciones separadas, están obligados a colaborar armónicamente en la obtención de los fines del Municipio.*³

En concordancia con la Ley antes citada, la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito determina que: *El Concejo organizará, mediante Ordenanza, los diferentes ramos de la administración y establecerá la estructura funcional para cada uno de ellos.*⁴

¹ Ley de Régimen Municipal, Art. 1, pág. 11

² Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, Art. 5, pág. 16

³ Ley citada en (1), Art. 26 , pág. 17

⁴ Ley citada en (2), Art. 7, pág. 17

Es el Concejo que expide la Odenanza 3074 mediante la cual crea a la Empresa Metropolitana de Obras Públicas y le da personería jurídica propia y autonomía administrativa y patrimonial. Entre los miembros que conforman el Directorio de la EMOP-Q están dos concejales que son designados por el Concejo Metropolitano.

▪ **Organismos Auxiliares del Concejo**

• **Juntas Parroquiales**

Según la Ley de Régimen Municipal: ⁵En cada una de las parroquias urbanas y rurales del cantón funcionará una Junta Parroquial, que actuará como auxiliar del Gobierno y administración municipales y como intermediario entre estos y sus representados inmediatos (...)+

Son deberes y atribuciones de las Juntas Parroquiales, entre otros: (...) 3.- Colaborar con el Concejo Municipal y formular los programas de obras que interesen a la parroquia, de acuerdo con los planes nacionales, regionales o cantonales; (...) 5.- Colaborar para que la prestación de servicios públicos y la ejecución de las obras públicas se efectúen con eficiencia y economía;

Toda solicitud para la realización de obras o la prestación de servicios en las parroquias se hará a través de las Juntas Parroquiales, las que describirán el proyecto y proporcionarán a la Municipalidad los datos básicos para su estudio y posterior ejecución.

Las Juntas Parroquiales enviarán al Concejo Municipal respectivo, hasta el veinte de mayo de cada año, los programas de obras que interesen a la parroquia con el objeto de que sean considerados en el Presupuesto para el siguiente ejercicio financiero.⁵

La interrelación que se da entre las Juntas Parroquiales y la EMOP-Q es a través de las administraciones zonales, quienes recogen sus demandas y en coordinación con la EMOP-Q buscan dar su cumplimiento.

⁵ Ley citada en (1), Art. 139, 144, 145 y 146, pág. 59, 60, 61

▪ **Acalde del Distrito Metropolitano de Quito**

En la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito se indica que: ⁶El Alcalde es el jefe de la administración distrital. Tiene las atribuciones previstas en esta Ley y las de los alcaldes cantonales, conforme a las disposiciones legales vigentes. Podrá delegar las facultades y atribuciones que le corresponden como jefe de la administración, al Administrador General, a los administradores zonales y a los directores generales en el ámbito de su respectiva competencia.

No son delegables las facultades o atribuciones del Alcalde Metropolitano, inherentes a su condición de Presidente del Concejo.⁶

El señor Alcalde Metropolitano es el presidente del Directorio de la Empresa Metropolitana de Obras Públicas, lidera el proceso de autogestión y autonomía de la Empresa Metropolitana de Obras Públicas.

▪ **Administraciones Zonales Urbanas y Rurales del MDMQ.**

Se encuentran comprendidas en el Nivel Operativo dentro de la Estructura Orgánica Municipal, nivel encargado de ejecutar las políticas de la municipalidad. A la presente fecha se hallan desconcentradas y descentralizadas:

- **Zona Metropolitana Sur:** Conformada por las parroquias o Sectores centrales de Guamaní, Turubamba, La Ecuatoriana, Quitumbe y Chillogallo.
- **Zona Metropolitana Centro Sur:** Que reúne a las parroquias o sectores de la Mena, Solanda, La Argelia, San Bartolo, La

⁶ Ley citada en (2), Art. 10, pág. 23

Ferroviana, Chilibulo, La Magdalena, Chimbacalle y la parroquia suburbana de Lloa.

- **Zona Metropolitana Centro:** Donde se agrupan las parroquias o sectores centrales de Puengasí, La Libertad, Centro Histórico, Itchimbía y San Juan.
- **Zona Metropolitana Centro Norte:** Que ubica a las parroquias o sectores de Belisario Quevedo, Mariscal Sucre, Ñaquito, Rumipamba, Jipijapa, Cochapamba, La Concepción, Kennedy, y San Isidro del Inca y las parroquias suburbanas de Nayón y Zámbez.
- **Zona Metropolitana Norte:** Que asocia a las parroquias o sectores centrales de Cotacollao, Ponceano, Comité del Pueblo, El Condado, Carcelén, y las parroquias suburbanas de Nono, San Antonio, Pomasqui y Calacalí.
- **Zona Metropolitana Suburbana Noroccidental:** Donde se encuentran las parroquias de Pacto, Gualera, Nanegalito y Nanegal.
- **Zona Metropolitana Norcentral:** Conformada por las parroquias suburbanas de San José de Minas, Atahualpa, Perucho, Puellaró y Chavezpamba.
- **Zona Metropolitana Calderón:** Donde se ubican las parroquias suburbanas de Calderón y Llano Chico.
- **Zona Metropolitana Tumbaco:** Dentro de la cual están las Parroquias suburbanas de Tumbaco y Cumbayá.
- **Zona Metropolitana Los Chillos:** Que se conforma por las parroquias suburbanas de Guangopolo, Alangasí, La Merced, Conocoto, Amaguaña y Píntag.

- **Zona Metropolitana Aeropuerto:** Donde están las parroquias suburbanas de Guayllabamba, El Quinche, Yaruquí, Tababela, Puembo, Pifo y Checa+.

La EMOP-Q y las Administraciones Zonales mantienen estrechos vínculos relacionados con la ejecución de las obras públicas.

- **Otras Empresas y Unidades Descentralizadas del MDMQ.**

En el nivel de empresas y unidades descentralizadas de la Estructura Orgánica Municipal, comprenden las siguiente empresas, con las cuales la EMOP-Q mantiene una constante relación y coordinación:

- Empresa Metropolitana de Agua Potable y Alcantarillado (EMAP-Q);
- Empresa Metropolitana de Rastro (EMR-Q);
- Empresa Metropolitana de Servicios de Transporte Terrestre y Terminales (EMT);
- Empresa Metropolitana de Aseo (EMASEO); y,
- *Empresa Metropolitana de Obras Públicas (EMOP-Q).*

➤ **Contratista**

Como actor de la gestión de la EMOP-Q, también se debe señalar al contratista, el mismo que puede ser una persona natural o jurídica, pública o privada, sociedades civiles (asociaciones, consorcios) que han suscrito un contrato o convenio obligándose a ejecutar y entregar una obra, prestar un servicio o suministrar un bien, y que recibe por ello el pago acordado.

CAPITULO II

2.1. ANTECEDENTES O GENERALIDADES

➤ **Concentración y Centralización de los Poderes del Estado**

Durante la época de la post guerra especialmente entre los años 60 y 70 en América Latina se desarrolla el concepto de un estado interventor, generándose grandes empresas del Estado, sustrayendo de la competencia municipal una amplia gama de funciones y responsabilidades, proliferando entidades nacionales y supranacionales las que asumen responsabilidades de planificación, financiación y prestación de servicios como los de suministro de agua potable, electricidad y educación, quedando las municipalidades con una disminuida capacidad para generar recursos económicos en sus localidades, generándose en los gobiernos locales un alto grado de dependencia respecto al gobierno central, se les resto autonomía financiera y hasta política.

La situación anteriormente detallada en América Latina empieza a cambiar a finales de la década de los años 80 con el restablecimiento de la democracia en países que habían sufrido regímenes de facto, democracia que permitió un mayor debate que concientizó la ineficiencia de los esquemas centralizados y la insuficiente participación de las comunidades en las decisiones gubernamentales respecto de sus necesidades y expectativas.

Debido a la inconformidad con la ineficiencia del esquema centralista se viene dando un proceso que persigue el rescate de la institución municipal autónoma que oxigene el sistema, revitalice la

democracia, impulse un mayor desarrollo económico atendiendo las necesidades de las comunidades locales, para lo cual deben replantearse las relaciones del Estado y la Municipalidad.

En el Ecuador a pesar de que la Constitución y las leyes disponen que el modelo de desarrollo de las entidades públicas funcione de manera descentralizada la administración pública hasta la presente fecha es fuertemente centralizada, mantiene concentrado el poder y el control de los recursos públicos en el Gobierno Central, modelo que no ha sido capaz de resolver el clamor de los pueblos menos atendidos, resaltándose entre otros los siguientes aspectos negativos:

- Privilegia el desarrollo de los núcleos urbanos dominantes en detrimento de los sectores urbanos periféricos que se hallan marginados.
- Inequidad en la distribución de la riqueza nacional, sumiendo a gran parte de la población en extrema pobreza mientras que privilegia a un grupo reducido de personas.
- El discriminatorio acceso a servicios sociales básicos.
- La baja o inexistente participación representativa de la ciudadanía en las decisiones públicas que los gobiernan.
- El crecimiento desmedido de una burocracia ineficiente, que absorbe buena parte de los recursos públicos y que dificulta el cumplimiento de las obligaciones hacia los sectores y zonas marginales.

La ineficiente atención a la comunidad genera un fuerte descontento en la población, lo que implica potenciales reacciones generalizadas de conflictos sociales de impredecibles consecuencias, repercutiendo de manera directa en la crisis de gobernabilidad del país.

Este permanente reclamo ha desembocado en posiciones radicales que van hasta propuestas de soluciones autonómicas, ocasionado un debate a nivel nacional que impulsa la necesidad de cambiar la estructura centralista del país.

Las políticas de descentralización y desconcentración en el ámbito nacional, se han proyectado inicialmente a nivel de los gobiernos seccionales como en el caso del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito que ha desconcentrado y descentralizado sus responsabilidades creando las administraciones zonales, direcciones y las Empresas Metropolitanas encargadas principalmente de las actividades técnicas especializadas.

➤ **Procesos de Descentralización y Desconcentración Nacionales**

Con la finalidad de obtener el desarrollo armónico del país con una amplia participación ciudadana, se han implementado una serie de normas legales incluida la reforma de la Constitución de la República el Ecuador (1998) que entre otras cosas impulsa la desconcentración de los deberes y responsabilidades del Estado a las entidades seccionales y regionales.

El Marco Jurídico que gobierna este proceso se halla detallado en las normas jurídicas abajo señaladas:

- La Constitución Política de la República del Ecuador,
- Ley Especial del Estado y de Participación Social.
- Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito
- Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

- Otras leyes que aportan a la descentralización son las de: Desarrollo Seccional, Especial para la contratación de proyectos de interés social y las que crean el Fondo de Desarrollo Provincial y el Fondo de Solidaridad.
- Plan de Gobierno 2000 . 2003 por un nuevo país.
- Visión adoptadas por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

▪ **La Constitución Política de la República del Ecuador y la Descentralización:**

Trata la Organización Territorial y la Descentralización, normando la interrelación entre el Gobierno Central y los gobiernos seccionales autónomos, entre los puntos más importantes se puede resaltar los siguientes:

- Impulsa mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, fortaleciendo la participación ciudadana y de las entidades seccionales.
- Impulsa la transferencia progresiva de funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. La descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla, solo podrá haber transferencia de competencias con transferencia de recursos equivalentes.
- Los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, concejos municipales, se podrán asociar para su desarrollo económico y social y para el manejo de los recursos naturales, gozarán de plena autonomía y en uso de su facultad legislativa podrán dictar: ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras, generarán

- sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de solidaridad y equidad.
- La ley determinará la estructura, integración, deberes y atribuciones de los consejos provinciales y concejos municipales, y cuidará la aplicación eficaz de los principios de autonomía, descentralización administrativa y participación ciudadana.
 - La entrega de recursos a los organismos del régimen seccional autónomo deben ser predecibles, directos, oportunos y automáticos, estará bajo la responsabilidad del ministro del ramo, y se hará efectiva mediante la transferencia de las cuentas del tesoro nacional a las cuentas de las entidades correspondientes. Las asignaciones a los organismos del régimen seccional autónomo no podrán ser inferiores al quince por ciento de los ingresos corrientes totales del presupuesto del gobierno central. La pro forma anual del presupuesto general del Estado determinará obligatoriamente el incremento de las rentas de estos organismos, en la misma proporción que su incremento global.
 - Promueve la equidad en la distribución de los ingresos y de la riqueza pública. Los recursos que correspondan al régimen seccional autónomo dentro del Presupuesto General del Estado, la asignación y distribución se regirán por los siguientes criterios: número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, capacidad contributiva, logros en el mejoramiento de los niveles de vida y eficiencia administrativa.
 - No puede descentralizarse, la defensa y la seguridad nacional, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan. Se prohíbe toda asignación discrecional, salvo casos de catástrofe.

- Desconcentra su gestión delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente.

- **Ley de Descentralización del Estado y Participación Social.
Ley No. 27. RO/ 169 de 8 de Octubre de 1997.**

Los objetivos, finalidades y principios de la Ley de Descentralización están a la presente fecha contenidos en la Constitución.

La Función Ejecutiva transferirá definitivamente a los municipios las funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, para el cumplimiento de las atribuciones y responsabilidades que se detallan a continuación:

- Construir, dotar, equipar y mantener la infraestructura física de:
 - Servicios de atención primaria de salud garantizando la aplicación de las normas de bioseguridad;
 - Establecimientos educativos en los niveles preescolar, primario y medio;
 - Instalaciones deportivas, de educación física y de recreación;
- En coordinación con los organismos competentes y en función de las Leyes y políticas correspondientes:
 - Coadyuvar a la preservación y conservación de los bienes patrimoniales culturales y naturales de acuerdo - Ley de Patrimonio Cultural;

- Los municipios podrán planificar, regular, supervisar y tomar acciones correctivas, respecto de la calidad de servicio que prestan los medios de transporte público -Ley de Tránsito y Transporte Terrestres y su Reglamento, con la misma excepción antes señalada;
- Planificar, ejecutar y administrar programas de vivienda de interés social urbano marginal y rural, de acuerdo con las políticas nacionales que se dicten al respecto;
- Controlar, preservar y defender el medio ambiente. Los municipios exigirán los estudios de impacto ambiental necesarios para la ejecución de las obras de infraestructura que se realicen en su circunscripción territorial;
- Velar y tomar acción para proteger la inviolabilidad de las áreas naturales delimitadas como de conservación y reserva ecológica;
- Administrar el catastro rural cantonal con sujeción a las disposiciones legales vigentes;
- Fortalecer la planificación, ejecución, control y evaluación de proyectos y obras de saneamiento básico;
- Construir, mantener y administrar caminos vecinales al interior de los respectivos cantones;
- Planificar, coordinar, ejecutar y evaluar en el respectivo cantón las actividades relacionadas con el turismo; y,
- Las demás que le correspondan conforme a la Ley.

La Función Ejecutiva podrá, sin necesidad de convenio, suplir la prestación de un servicio o la ejecución de un proyecto u obra siempre y cuando se demostrase su grave y sustancial deficiencia, paralización o indebida utilización de los recursos asignados para esos fines por parte de un municipio o consejo provincial...

Las políticas y lineamientos generales que fija el Presidente de la República en lo concerniente a los sectores de la educación, salud, bienestar social, vivienda, medio ambiente, vialidad, turismo y otros, deberán observar obligatoriamente los gobiernos seccionales autónomos.

- **Formas de Participación Local y Comunitaria,**

Los alcaldes, prefectos provinciales y organismos de desarrollo regional, con la finalidad de lograr el desarrollo de la comunidad y mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las respectivas circunscripciones, promoverán e impulsarán la participación social e iniciativa popular a través de las entidades sociales territoriales abajo detalladas con sus respectivas responsabilidades:

- **Comités Barriales:**

- Informar periódicamente a su comunidad sobre las acciones que desarrollen en su representación;
- Identificar, priorizar y cooperar en la planificación y ejecución de las obras de interés barrial;
- Velar por la correcta, oportuna y eficiente ejecución de las obras públicas que se desarrollen en el barrio;
- Coparticipar en la evaluación de las obras y proyectos que beneficien al barrio;
- Cuidar por el eficaz funcionamiento, mantenimiento, conservación y el más adecuado aprovechamiento de las obras y servicios públicos barriales;
- Impulsar modalidades de cogestión para el desarrollo de la comunidad barrial;

- Promocionar y fomentar la autogestión comunitaria enfocada a proyectos económicos productivos como los de servicio, comercialización, consumo y al trabajo comunitario, a través de mingas y otros; y,
 - Las demás que le atribuya la Ley.
- **Federaciones Barriales**
- Cumplirán gestiones de apoyo y coordinación entre los comités barriales que las componen y ante las entidades estatales, seccionales y privadas que fueren del caso, a efectos de apoyar las iniciativas de los comités barriales respectivos.
- **Juntas Parroquiales**
- Plantear al municipio, luego de receptar las propuestas de los comités o federaciones barriales, las obras y proyectos de trascendencia para la parroquia, con la finalidad de que sean incluidos, de acuerdo a su prioridad, en el Plan de Desarrollo Municipal;
 - Las solicitudes para la realización de obras o la prestación de servicios en la parroquia podrán ser canalizadas a través de las juntas parroquiales, las que describirán el proyecto u obra y proporcionarán al municipio los datos básicos para su estudio y posterior ejecución;
 - Formular sugerencias respecto de los programas de obras, de la respectiva administración municipal o provincial, según el caso;
 - Presentar proyectos de ordenanzas a los municipios respectivos.

- **Asambleas**

- Las asambleas barrial y parroquial se constituyen en el órgano resolutorio superior a las asociaciones y federaciones barriales y estarán conformadas por los vecinos del barrio o parroquia, según los casos.

- **Los Pueblos Indígenas y Negros**

A través de sus organizaciones tradicionales podrán:

- Representar a sus organizaciones ante los municipios, consejos provinciales y demás entidades públicas;
- Cuando una comunidad se asiente en dos o más cantones o dos o más provincias, deberán coordinar la ejecución de sus proyectos u obras con los respectivos municipios, consejos provinciales u organismos de desarrollo regional, según el caso.
- Los gobiernos seccionales procurarán contratar con las organizaciones sociales capacitadas señaladas en esta Ley, la realización de proyectos y obras de desarrollo comunitario susceptibles de ser ejecutadas por dichas organizaciones en sus respectivas circunscripciones.

La presente Ley tiene el carácter de especial, por consiguiente prevalecerá sobre toda otra disposición legal que se le oponga, no afectará en forma alguna los derechos consagrados para el Distrito Metropolitano de Quito en la Ley No. 46, publicada en el Registro Oficial No. 345 de diciembre de 1993 y aquellos organismos contenidos en normas legales dictadas en favor de organismos de desarrollo regional.

- **Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por Parte de la Iniciativa Privada. Ley No. 50. RO/ 349 de 31 de Diciembre de 1993.**
 - Los procesos de modernización deben sujetarse a principios de eficiencia, agilidad, transparencia, coparticipación en la gestión pública y solidaridad social, con la finalidad de incrementar la productividad en las funciones que tiene a su cargo el Estado;
 - El proceso de modernización del Estado, comprende las siguientes áreas:
 - La racionalización y simplificación de la estructura administrativa y económica del sector público, distribuyendo adecuada y eficientemente las competencias, funciones y responsabilidades de sus entidades u organismos;
 - La descentralización y desconcentración de las actividades administrativas y recursos del sector público; y,
 - Para llevar a cabo los dos procesos anteriores, el Presidente de la República podrá de acuerdo con esta Ley transferir a los organismos del régimen seccional o de las entidades regionales de desarrollo las atribuciones, funciones o recursos de los organismos o entidades señalados en esta Ley.
 - La desmonopolización y privatización de los servicios públicos y de las actividades económicas asumidas por el Estado u otras entidades del sector público.
 - Promueve, facilita y fortalece la participación del sector privado y de los sectores comunitarios o de autogestión en las áreas de explotación económica.

- Se permite al Presidente de la República la facultad de reorganizar y suprimir las entidades públicas que han dejado de ser prioritarias o indispensable o que no respondan a los principios de eficiencia requeridos en esta Ley, exceptuándose a las entidades cuya autonomía está garantizada por la Constitución Política de la República.
- Las instituciones del Estado podrán establecer el pago de tasas por los servicios de control, inspecciones, autorizaciones, permisos, licencias u otros de similar naturaleza, a fin de recuperar los costos en los que incurrieren para este propósito.
- Crea el Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM, como un órgano administrativo encargado de coordinar, supervisar y controlar los procedimientos establecidos en esta Ley para la modernización del Estado.

➤ **Posiciones Sobre Descentralización**

▪ **Plan de Gobierno 2002-2003**

• **Los Objetivos Permanentes y la Descentralización .**

Dentro de los Objetivos Permanentes de la Economía, entre otros se establece:

- El desarrollo socialmente equitativo, regionalmente equilibrado, ambientalmente sustentable y democráticamente participativo.
- La eliminación de la indigencia, a superación de la pobreza, la reducción del desempleo y subempleo, el mejoramiento de la

calidad de vida de los habitantes y la distribución equitativa de la riqueza.

- **Potencialidades**

Los últimos años de la vida republicana se han caracterizado por una constante lucha por establecer acuerdos políticos mínimos que permitan sentar las bases para el desarrollo de país; sin embargo, los resultados han sido poco alentadores a pesar de las grandes potencialidades que tiene el Ecuador.

A continuación se presenta el detalle de las potencialidades políticas del país que, en algunos casos, no han podido ser desarrollados adecuadamente:

- La Constitución es el marco legal que permite viabilizar los procesos de modernización, descentralización y desconcentración de la estructura y gestión del Estado, a fin de lograr, en el corto plazo, las transformaciones económicas, sociales y políticas que requiere el país.
- La voluntad política del gobierno y de la sociedad para impulsar los procesos de descentralización y desconcentración, constituye un entorno propicio para la participación ciudadana en el mejoramiento y en la eficiencia de los servicios públicos.
- Las diversas formas de organización de la sociedad civil, que canalizan las demandas sociales de los distintos sectores y facilitan la gestión pública.
- La designación democrática de las Juntas Parroquiales permite, con la participación ciudadana, conocer la magnitud de los problemas y localizar las soluciones.

➤ **Alcances de una Descentralización**

▪ **Plan Nacional de Descentralización.**

Decreto Ejecutivo No. 1616. RO/ 365 de 10 de Julio del 2001.

Señala un conjunto mínimo de competencias que se pueden transferir desde los diferentes sectores del gobierno, bajo el criterio de que la transferencia es obligatoria para los organismos centrales, pero optativa para los receptores. Por lo tanto, el señalamiento que se hace a continuación, no excluye otros casos que se deban incorporar en el ejercicio práctico de la descentralización, a continuación se han recogido los sectores y áreas relacionadas directa o indirectamente con las actividades que son factibles de descentralizar al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, de procederse de acuerdo a lo planificado, las responsabilidades del Municipio se multiplicarían de manera importante, por lo que estaría inmersa la EMOP-Q dentro de una gama gigante de nuevas posibilidades para ejecutar sus actividades, entre los sectores que involucran a la EMOP, tenemos los siguientes:

• **Sector 1: Planificación y administración general**

○ **Nacional de Planificación Sistema**

Cada entidad debe hacerse cargo de su propia planificación, de fijar sus propios objetivos y políticas tendientes a su desarrollo. De igual manera, cada entidad debe procurar, por su cuenta, los recursos para la gestión de esta competencia, además de los que ha recibido junto con aquella desde el centro.

- **Registro Civil**

Se propone transferir la prestación de los servicios de Registro Civil a las gobernaciones provinciales y municipios, que podrían tercerizar los servicios a favor de universidades, escuelas politécnicas u otras instituciones.

- **Orden interno, seguridad ciudadana y migración**

El gobierno nacional es responsable por todas las atribuciones de esta competencia, y su operación se mantiene en la Policía Nacional. El Municipio podrá asumir, en concurrencia, la definición de políticas, planificación, financiamiento, operación y el aporte de la infraestructura.

- **Centros de prevención y rehabilitación**

Se propone que las municipalidades o fundaciones privadas, asuman la planificación, operación, mantenimiento, administración y financiamiento así como la construcción de la infraestructura. Las municipalidades podrían tercerizar esta competencia con fundaciones privadas y otras instituciones.

- **Sector 2: Ordenamiento territorial**

- **Catastros urbanos y rurales**

El Gobierno Nacional mantendrá la fijación de políticas y normas nacionales para esta competencia, como parte del sistema nacional de catastros, y la prestación de asistencia técnica a los municipios. Los municipios administrarán, operarán y controlarán el levantamiento del catastro y la emisión de títulos de crédito sobre la propiedad. Se recomienda estudiar la

unificación del Registro de la Propiedad con las municipalidades.

- **Demarcación Territorial**

El proceso de creación de nuevas unidades territoriales (provincias, cantones, parroquias, circunscripciones territoriales y regímenes especiales) se mantendrá igual al actual. El gobierno provincial tendrá la facultad de formular políticas sobre la demarcación territorial, sujetas a las respectivas políticas nacionales. Además controlará la demarcación de cantones. El Municipio controlará la demarcación de las parroquias.

- **Titularización de tierras (INDA)**

La comisión considera que para superar los problemas causados, agilizar la titularización, asegurando el control social, las facultades públicas de titularización deben pasar a las municipalidades del país; y que la facultad de expropiación de tierras que se hallan en la situación de ser sometidas a ese mecanismo legal, por una de las causas previstas en el Art. 32 de la Ley de Desarrollo Agrario, debe ser transferida a los consejos provinciales. A éstos también debe corresponderles la coordinación de los respectivos concejos municipales, en el ejercicio de la facultad de titularización que les sería asignada y en la armonización de los procedimientos que serían aplicados al efecto.

- **Sector 3: Servicios Públicos**

- **Agua potable exclusivamente municipal**

Existen casos en los que la competencia es ejercida por instituciones del gobierno central o provincial. A la parroquia se le conferirán atribuciones de control y operación. Esta competencia deberá estar sujeta a políticas y normas nacionales, emitidas por la Cartera de Estado correspondiente. En cuanto al financiamiento en el caso de transferencia de competencias, el gobierno central hará provisión de recursos financieros para la gestión municipal.

- **Alcantarillado**

Exclusivamente municipal. Sin embargo, existen casos en los que la competencia está siendo ejercida por instituciones del gobierno central. A la parroquia se le conferirán atribuciones de control y operación. En cuanto a políticas nacionales y financiamiento se ajustará a lo dispuesto en la competencia anterior.

- **Disposición de residuos sólidos**

Esta competencia debe estar sujeta a políticas y normas nacionales ambientales y de higiene, emitidas por las carteras de Estado correspondientes. Su operación actual es exclusivamente municipal. La parroquia podrá asumir las atribuciones de operación y control.

- **Letrinas**

La competencia para la construcción de infraestructura el control y la operación en toda la jurisdicción territorial, debe ser responsabilidad del Municipio, con el concurso de la parroquia, trasladando los recursos correspondientes desde el FISE.

- **Programas de vivienda**

El Gobierno Nacional solo debe actuar como formulador de políticas, normador, planificador general y proveedor de financiamiento. Los municipios podrán asumir la competencia para planificar, operar, calificar beneficiarios, adjudicar los bonos o beneficios, recibiendo los recursos correspondientes. Sin perjuicio del ejercicio de esta competencia, en uso de su autonomía, directamente o a través de terceros, podrán encargarse de programas de construcción de lotes con servicio, viviendas de interés social o, cualquier otro semejante.

- **Defensa Civil y prevención, auxilio en desastres naturales**

La formulación de políticas y normas, el control, la planificación y el financiamiento, son concurrentes entre los niveles nacional, provincial y cantonal. De acuerdo con los alcances de los desastres naturales, la operación puede depender de los niveles nacional, provincial, cantonal y parroquial.

- **Defensa contra Incendios**

El Ministerio de Bienestar Social, en coordinación con la Dirección Nacional de Defensa Civil, mantendrá la competencia de fijar políticas, normas y programas nacionales de prevención y operación. Los municipios podrán asumir esta competencia. Se respetará el status de los cuerpos de bomberos que sean autónomos.

- **Sector 4: Educación y cultura**

- **Educación básica**

El Gobierno Nacional fijará las políticas y normas (incluso de las normas para la construcción escolar), la planificación nacional, el control y transferirá el financiamiento correspondiente.

- El Consejo Provincial podrá asumir el establecimiento de políticas sectoriales provinciales, en concordancia con las nacionales así como las atribuciones de control y planificación de la educación básica en su provincia.
- El Municipio podrá asumir la formulación de políticas locales de educación, la planificación, la operación o prestación del servicio, la construcción de infraestructura y equipamiento. El Municipio, a su vez deberá transferir el financiamiento y la operación a las unidades educativas.

- **Educación secundaria y secundaria técnica**

Esta competencia comprende también la capacitación y preparación pre-profesional en habilidades y oficios. El nivel nacional se concentra en las políticas nacionales y normas,

control, planificación nacional y financiamiento que debe transferir.

El gobierno provincial y el Municipio podrán asumir similares atribuciones a las contempladas en la competencia anterior.

El Municipio transferirá el financiamiento y la operación a los colegios.

Capacitación profesional El Gobierno Nacional se reservará la facultad de formular políticas y normas y de controlar la capacitación profesional. Se recomienda que las actividades de capacitación profesional se transfieran a los municipios, que podrán delegarlas a las universidades, escuelas politécnicas u organismos privados debidamente calificados.

- **Bibliotecas**

El nivel nacional se limitará a establecer las políticas y la operación del sistema de las bibliotecas nacionales. El Municipio podrá asumir todas las atribuciones, en su ámbito de acción.

- **Alfabetización**

El Gobierno Nacional mantendrá la definición de políticas, planificación, control y financiamiento de la alfabetización. Los gobiernos seccionales podrán asumir esta competencia, concurrentemente, con la transferencia de recursos correspondientes. Los municipios podrían asumir la prestación

del servicio aprovechando la infraestructura de educación básica.

- **Promoción cultural**

El Gobierno Nacional formulará las políticas nacionales y asistirá con el financiamiento para esta competencia. Los gobiernos seccionales podrán asumir las políticas, control, planificación y operación, sobre la base del financiamiento que le sería transferido.

- **Patrimonio cultural y arqueológico**

Esta es una competencia concurrente. El Gobierno Nacional tendrá la responsabilidad de formular políticas y normas nacionales que garanticen la conservación de este patrimonio y proveerán los recursos que fueren necesarios al efecto. El Gobierno Nacional, el Consejo Provincial y el Municipio, concurrirán obligatoriamente en su gestión, dependiendo del interés (nacional, provincial, cantonal u otro) que represente el patrimonio cultural y arqueológico.

- **Sector 5: Salud**

- **Promoción / prevención**

Esta competencia comprende la construcción de entornos saludables; educación para la salud, participación social y comunicación social; prevención de epidemias y control de vectores.

- El Gobierno Nacional se reservará la formulación de políticas y normas nacionales, el control, la planificación y el financiamiento de esta competencia.
 - Delegará la planificación de las áreas operativas y de los servicios a nivel cantonal.
 - El gobierno provincial podrá asumir las atribuciones de dirigir y coordinar las actividades de las dependencias involucradas en el sector salud; ejercerá el control y actuará en la planificación 15.
 - Dentro del ámbito de sus gestiones, el Municipio podrá asumir la formulación de políticas y normas locales (tendientes a la prevención de riesgos), el control, la planificación, el financiamiento, la operación de algunos servicios y la construcción de infraestructura. El financiamiento se dará sin perjuicio de la exoneración que corresponde a las personas que no pueden pagar las tasas correspondientes.
 - Se propone crear el Consejo Cantonal de Salud, un órgano de planificación y coordinación cantonal de la salud, con los diversos actores, públicos y
 - Los hospitales (en todos sus niveles) mantendrán la operación, bajo la dirección concurrente del nivel nacional, provincial y cantonal; además, tendrían que apoyar a la investigación y el desarrollo científico.
- **Prestación colectiva (acción pública de salud)**

La acción de salud pública comprende todas las actividades relacionadas con epidemias vacunaciones y la prevención colectiva. Desde el nivel nacional se delegará la planificación de las áreas operativas y de los servicios, al

Consejo Cantonal de Salud transfiriéndole los recursos que corresponden. Las atribuciones para el nivel nacional, provincial y cantonal serían iguales a las establecidas en la competencia anterior.

- **Prestación individualizada de primer nivel de atención**

Esta competencia comprende todas las actividades relacionadas con la prestación de servicios ambulatorios de salud y hospitalarios en primer nivel de atención: vacunación, promoción, educación (puestos de salud, subcentros y centros de salud, hospital cantonal).

Al Gobierno Nacional le corresponderá la fijación de políticas y normas nacionales, la planificación agregada de los servicios y su financiamiento.

El gobierno provincial podrá asumir la planificación, dirección, coordinación y control de todas las actividades de las entidades provinciales así como el financiamiento a recibir.

Los municipios podrán asumir todas las atribuciones: políticas locales, control, planificación, financiamiento a recibir, operación e infraestructura y recibir los recursos correspondientes.

La gestión municipal de los servicios se basará en el modelo de los consejos cantonales de salud para la fijación de políticas, calificación, normas, control, planificación, financiamiento.

- **Sector 6: Bienestar social**

- **Gerontología y Discapacitados**

El Gobierno Nacional formulará las políticas y normas nacionales; ejercerá el control, y concurrirá con la planificación y el financiamiento. Los municipios podrán recibir la operación y la construcción de infraestructura; la formulación de políticas y normas locales, el control, la planificación y el financiamiento dentro de su jurisdicción.

- **Niñez y adolescencia**

Las entidades nacionales desconcentrarán la prestación directa de los servicios hacia sus dependencias provinciales y luego las descentralizarán hacia los municipios. Estos podrán asumir la fijación de políticas, el control, el financiamiento (subvenciones), la planificación, la operación y la construcción de infraestructura. Podrán asumir también la atribución de velar por la defensoría de derechos o control social. Los municipios podrían delegar estas atribuciones a organizaciones no gubernamentales.

- **Rehabilitación social de menores**

Se refiere a los adolescentes y jóvenes de hasta 18 años considerados "Infractores" o en conflicto con la ley, en relación con los cuales la operación de la justicia es especializada y está normada en el Código de Menores. El Gobierno Nacional mantendrá las atribuciones que se ejercen de manera desconcentrada, a través de las direcciones provinciales de bienestar social. El gobierno municipal podrá asumir las

atribuciones de formular políticas en su ámbito, realizar el control y planificar las actividades.

- **Sector 8: Transporte y comunicación**

- **Vialidad nacional**

El Ministerio de Obras Públicas mantendrá la planificación, ejecución, regulación y control de las carreteras que unen a capitales de provincia y que sirven para fines de integración nacional. Los consejos provinciales podrán solicitar la transferencia de estas funciones, por vía de la delegación, en su jurisdicción.

- **Vialidad provincial**

Comprende las carreteras provinciales, la integración intercantonal y las vías que unen a parroquias, dentro del plan maestro vial. El Gobierno Nacional fijará las políticas y normas, el control, la planificación y regulación, y a solicitud del Consejo Provincial, transferirá la competencia y concurrirá con el financiamiento respectivo.

El Consejo Provincial podrá participar con el control, la planificación, el financiamiento (tasas por licencias), y la operación de la competencia.

El Municipio podrá participar de estas atribuciones, en áreas de recursos mineros no metálicos, excepto los hidrocarburos.

- **Recursos biológicos (biodiversidad)**

Comprende la explotación sustentable y conservación de los organismos vivos y ecosistemas. El Gobierno Nacional mantendrá todas las atribuciones de manera exclusiva, con excepción del control para la explotación de los recursos biológicos. El control podrá ser ejercido, concurrentemente, por el Gobierno Nacional, el Consejo Provincial y el Municipio, sobre la base de la transferencia de recursos que sea pertinente.

- **Sector 9: Ambiente**

- **Políticas y legislación ambientales**

El Gobierno Nacional mantendrá la rectoría para proponer y fijar políticas y normas para la explotación sustentable de los recursos naturales y para garantizar la calidad ambiental.

Los consejos provinciales y municipios podrán asumir la facultad de emitir políticas y normas ambientales complementarias, dentro de sus jurisdicciones territoriales, para regular aspectos locales que deban ser manejados, así como la facultad de controlar la aplicación de las normas y políticas nacionales y subnacionales.

- **Control y prevención de la contaminación ambiental**

El nivel nacional fijará las normas nacionales, de planificación y financiamiento a:

Los gobiernos provinciales podrán encargarse de la fijación de normas y políticas provinciales para la prevención y

el control de la contaminación. También ejercer las atribuciones de control, planificación y el financiamiento a recibir.

El Municipio podrá encargarse de la operación (control y prevención de la contaminación) y de infraestructura (instalación de facilidades para realizar pruebas de contaminación).

- **Áreas Protegidas**

Esta competencia comprende todas las actividades relacionadas con bosques naturales y su biodiversidad, ubicados en parques nacionales, zonas de reserva y otras áreas delimitadas.

El nivel nacional mantendrá la capacidad de establecer normas y políticas.

El Consejo Provincial podrá tomar a su cargo el control, planificación, financiamiento (tasas), operación (manejo de áreas) y construcción de infraestructura.

El Municipio podrá asumir, concurrentemente, el control.

La intervención de municipios o consejos provinciales dependerá de la cobertura del área protegida. Para el manejo de áreas que cubran más de una jurisdicción, se deberán formar mancomunidades de entidades de los niveles municipal o provincial.

- **Ecosistemas Frágiles**

Comprende la administración y el manejo de glaciares, manglares, playas, humedales y páramos, que son de

propiedad inalienable del Estado. El Gobierno Nacional mantendrá la facultad de dictar políticas y normas; financiar la competencia y administrar estos ecosistemas.

Los gobiernos provinciales y municipios podrán participar con el control y la planificación del manejo de estas áreas.

- **Remediación ambiental**

El Gobierno Nacional mantendrá las atribuciones de fijar normas y políticas, de control y de planificación de las actividades de recuperación ambiental de zonas contaminadas. Adicionalmente, ejercerá la operación de la remediación ambiental y la provisión de infraestructura y equipamiento.

El gobierno provincial podrá concurrir con la operación en su ámbito.

Los municipios podrán concurrir, principalmente, con acciones de remediación ambiental.

- **Sector 10: Producción y empleo**

- **Aeropuertos y pistas de aterrizar**

Aparte de los traspasos de las competencias sobre sus aeropuertos de Quito y Guayaquil, ya realizados mediante decretos ejecutivos, las atribuciones de control, planificación, financiamiento, operación e infraestructura podrán transferirse a los municipios.

El Gobierno Nacional mantendrá la facultad de fijar políticas, normas y ejercer el control sin perjuicio de recurrir a formas de operación que involucren la iniciativa privada.

Las facultades que se transfieran no incluirán lo aeronáutico.

○ **Transporte Terrestre urbano**

El Gobierno Nacional mantendrá la facultad de señalar las políticas y normas nacionales.

- Los municipios podrá asumir la planificación, organización y regulación del transporte terrestre, dentro del cantón.
- Los consejos provinciales podrán asumir esta competencia en las líneas intercantonales.

La Policía Nacional y la Comisión de Tránsito del Guayas deberán hacer cumplir las regulaciones.

○ **Tránsito Terrestre**

El Gobierno Nacional mantendrá la facultad de expedir políticas y normas nacionales.

Los municipios podrán asumir la facultad de planificar, organizar y regular la circulación y señalización. La Policía y la Comisión de Tránsito del Guayas harán cumplir sus regulaciones.

- **Sector 9: Recursos naturales**

- **Recursos marinos y acuícolas**

El Gobierno Nacional regulará la explotación de los recursos marinos y acuícolas.

Mantendrá el control de las normas de explotación y conservación; planificará y financiará la gestión, y concederá los certificados respectivos mediante sus unidades desconcentradas.

Los gobiernos provinciales y los municipios podrán encargarse, concurrente y coordinadamente con otras entidades del ramo, de la planificación y control.

- **Turismo**

Involucra las actividades de promoción interna y externa del turismo, calificación de proyectos turísticos, certificación de prestadores de servicios, entre otras.

El Gobierno Nacional se encargará de la fijación de normas y políticas turísticas, ejercer el control de la competencia, planificar el desarrollo turístico a nivel nacional y contribuir con el financiamiento.

Los gobiernos provinciales y municipios podrán asumir la fijación de políticas y normas relativas a su ámbito, de acción; el control de establecimientos, la planificación el financiamiento (mediante tasas por servicios), y la operación (promoción del

turismo en sus jurisdicciones, calificación de proyectos y certificación de proveedores).

- **Registro de marcas**

El Gobierno Nacional mantendrá la responsabilidad normativa y del control para evitar y sancionar las duplicidades. Los consejos provinciales podrán asumir el trámite y aprobación como parte de una red que comprenderá un protocolo nacional de marcas. Las oficinas regionales o provinciales del régimen dependiente podrán asumir la delegación de acuerdo con el artículo 35 reformado de la Ley de Modernización.

Sistema nacional de normalización, metrología, acreditación y control de calidad.

El Gobierno Nacional mantendrá su capacidad rectora sobre políticas y normas: elaboración, difusión y actualización de prácticas de normalización, metrología, acreditación y calidad en las empresas.

Los municipios podrán asumir los servicios de control de calidad de productos, acreditación y de instauración de sistemas de calidad con los recursos que le sean correlativos.

Esta competencia podrán cumplir directamente o mediante contratos con universidades, escuelas politécnicas, empresas o instituciones.

- **Sector 11: Infraestructura económica**

- **Riego**

El Gobierno Nacional mantendrá la facultad de dictar políticas y normas generales.

Los gobiernos provinciales podrán asumir esta competencia en coordinación con otros organismos. Se mantendrá la estructura de las juntas locales de agua (participación en la operación).

- **Control de la producción y suministro de energía**

El Gobierno Nacional mantendrá la potestad regulatoria. Los gobiernos provinciales o municipios podrán ejercer el control social.

- **Consortio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE)
Convenio de Promoción de Transferencia de Competencias
CONAM Æ CONCOPE**

- Los ministerios participantes, junto con el Consejo Nacional de Modernización, están empeñados en impulsar la descentralización progresiva de competencias, atribuciones y funciones a los organismos del régimen seccional autónomo.
- Es deber del Consejo Nacional de Modernización, el diseño e impulso de la descentralización de las competencias del gobierno central y la promoción y creación de las condiciones para que las entidades del régimen seccional autónomo asuman las competencias transferibles del gobierno central.

- Corresponde al CONAM en coordinación con el CONCOPE, coordinar, supervisar y controlar la ejecución de las políticas de descentralización a favor de los gobiernos provinciales - Ley de Modernización del Estado,
- Para el proceso de descentralización es necesario identificar las actividades que comprende cada competencia y los recursos humanos, materiales tecnológicos y financieros para hacer efectiva la transferencia a los gobiernos seccionales.
- Es Obligación de los Consejos Provinciales concertar con las municipalidades de su provincia las responsabilidades exclusivas y conjuntas de la gestión de las competencias.

➤ **Procesos de Descentralización y Desconcentración Seccionales del MDMQ**

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito es una de las instituciones públicas que ha impulsado y promovido permanentemente la descentralización y desconcentración de sus responsabilidades, respaldándose en las normas legales correspondientes y en nuevos procesos administrativos que le permitan alcanzar mayor eficiencia en sus actividades, dentro de su estructura organizativa actualmente esta integrada por las diferentes Zonas Administrativas ubicadas estratégicamente en diferentes zonas del Distrito, Direcciones y Empresas Metropolitanas claramente definidas de acuerdo a las necesidades técnicas, etc; particularidades legales explicadas en el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito⁷.

De igual manera los objetivos de la Municipalidad se hallan señalados en la Visión del MDMQ:

⁷ Código Municipal. R.O 226, 31 de diciembre de 1997



PDF
Complete

*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

"Quito, eje generador de nacionalidad e integración, espacio ordenado con bienestar y solidaridad para todos y todas; con optima calidad ambiental y estética; con sus áreas históricas y patrimoniales protegidas; segura frente a riesgos de origen natural y humano; con capacidad de gestión autónoma, competitiva y eficiente para una sociedad democrática, solidaria, con identidad y autoestima".⁸

⁸ MDMQ, página WEB

CAPITULO III

3.1. ESTUDIO ACTUALIZADO DE LA EMOP-Q

Para hablar de la situación interna actual de la Empresa Metropolitana de Obras Públicas EMOP-Q, es necesario revisar la visión, misión, objetivos, situación legal, administrativa y financiera en la que se desenvuelve la Empresa, razón por la cual y de acuerdo a la documentación recopilada, a continuación se hace una breve referencia de lo anteriormente señalado.

➤ **Visión, Misión y Objetivos⁹**

▪ **Visión**

Empresa competitiva con identidad y autonomía, gestora y ejecutora de proyectos estratégicos, con proyección a largo plazo, con adecuada participación ciudadana, con colaboradores altamente motivados y capacitados, con procesos transparentes, ágiles, flexibles y de calidad.

▪ **Misión**

Mejorar la calidad de vida de la comunidad del Distrito Metropolitano de Quito, con la participación ciudadana, a través de la programación, desarrollo y conservación de la obra pública, preservando el equilibrio ambiental y con altos niveles de competitividad.

⁹ Información obtenida a través del Seminario Taller de Planificación Estratégica de la EMOP

▪ **Objetivos¹⁰**

- Coadyuvar al fortalecimiento institucional, a través de la autonomía de gestión, con el fin de ejecutar obras públicas, de manera ágil, oportuna y efectiva;
- Aplicar permanentemente la calidad y cobertura del servicio en razón de las necesidades de la sociedad local, brindando particular atención a las zonas más carentes de obras y en las que existan o se proyectan altos niveles de concentración poblacional;
- Racionalizar el uso de los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos a su cargo, propendiendo a la profesionalización y especialización permanente de los primeros. En lo que respecta a los trabajadores amparados por el Código del Trabajo, se estará a lo previsto en el contrato colectivo;
- Administrar los recursos económicos necesarios para financiar las obras públicas para la población del Distrito Metropolitano de Quito, mediante la elaboración de programas presupuestarios y de inversión;
- Crear y mantener adecuadas y permanentes formas de comunicación entre el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, las demás empresas municipales y la comunidad, a fin de conocer sus necesidades y atenderlas con base en las políticas institucionales; y,
- Asumir la responsabilidad de ejercer la programación, ejecución, control y fiscalización de las obras públicas municipales, pudiendo contratar parte de sus responsabilidades con el sector privado, procurando que este sistema permita un mejor control de los aspectos de calidad, costo y plazo.

¹⁰ Art. I.480 del Código Municipal

➤ **Situación Legal**

La Empresa Metropolitana de Obras Públicas, es creada mediante Ordenanza No. 3074 del 2 de mayo de 1994, con personería jurídica propia y autonomía administrativa y patrimonial, y es la encargada de la ejecución y fiscalización de obras públicas, con el propósito de lograr el bienestar de la Comunidad, conforme lo señalan los artículos 1 y 3 de la Ordenanza antes referida.

Posteriormente, en la promulgación del Código Municipal publicado en el Registro Oficial No. 226 del 31 de diciembre de 1997 en su artículo I.413, se ratifica su existencia, denominándola como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, operativa y financiera.

➤ **Situación Administrativa**

▪ **Estructura Funcional**

Al mencionar la situación administrativa de la EMOP-Q, no se puede pasar por alto su estructura orgánica funcional vigente¹¹, es así que la Administración Central, está integrada por los siguientes niveles técnico . administrativos:

- Nivel Directivo
- Nivel Ejecutivo
- Nivel Asesor
- Nivel Auxiliar
- Nivel de Apoyo
- Nivel Operativo

¹¹ Reglamento Orgánico Funcional aprobado mediante sesión del directorio del día miércoles 27 de marzo del 2002.

A continuación se explica, de acuerdo a su Reglamento Orgánico Funcional, los alcances de cada nivel:

- **Nivel Directivo**

Se encuentra conformado por el Directorio y tiene a su cargo la determinación de las políticas de gestión que a de cumplir la empresa a corto, mediano y largo plazos.

- **Nivel Ejecutivo**

Lo conforman la Gerencia General, asistida por Secretaría General y Comunicación Social, teniendo bajo su responsabilidad la conducción y liderazgo de las actividades de la EMOP-Q, en busca del logro de la misión, objetivos, planes, programas y proyectos institucionales, que contribuyan al bienestar de la sociedad.

La Gerencia General, tiene a su cargo la dirección de los siguientes órganos:

- Comité de Contrataciones
- Asesoría Jurídica
- Planificación y Gestión Financiera
- Desarrollo Institucional
- Tecnología de Información
- Contrataciones
- Gerencia Técnica
- Gerencia de Parques y Jardines
- Gerencia Administrativa Financiera



- **Nivel Asesor**

Este Nivel lo integran las siguientes Unidades:

- Unidad de Auditoría Interna
- Comité de Contrataciones (Unidad de Conformación)
- Unidad de Asesoría Jurídica
- Unidad de Planificación y Gestión Financiera
- Unidad de Desarrollo Institucional

En calidad de Asesor, este Nivel tiene como finalidad ofrecer al Nivel Ejecutivo y sus Unidades: planteamientos, criterios y alternativas de acción que fortalezcan la adopción de decisiones y acciones conducentes al logro de los objetivos de la EMOP-Q.

- **Nivel Auxiliar**

Este Nivel, se encuentra conformado por las Unidades de Tecnología de Información y de Contrataciones, le corresponde dar el soporte oportuno en el manejo y seguimiento de las contrataciones, y en la sistematización de la información producida por la EMOP-Q.

- **Nivel de Apoyo**

El Nivel de Apoyo, está comprendido por la Gerencia Administrativa Financiera y sus Unidades: Financiera, Administrativa y Recursos Humanos, quienes tienen a su cargo la provisión con la debida oportunidad, a los menores costos y con altas exigencias de calidad, de los recursos, medios y servicios requeridos para el adecuado funcionamiento de las unidades de la

EMOP-Q, así como brindar la guía , orientación, información y soporte especializado para el cumplimiento de los objetivos propuestos.

- **Nivel Operativo**

Integrado por las Gerencias: Técnica, y de Parques y Jardines con sus respectivas unidades:

- **De la Gerencia Técnica:**

- Unidad de Programación
- Unidad de Estudios
- Unidad de Ejecución de Obras
- Unidad de Fiscalización y Control de Obras
- Unidad de Urbanismo y Vivienda

- **De la Gerencia de Parques y Jardines:**

- Unidad de Planificación y Diseño
- Unidad de Construcciones y Mantenimiento

Este nivel tiene a su cargo la programación, dirección, coordinación, ejecución y control de las actividades que permitan desarrollar y mantener la infraestructura vial, la creación y mantenimiento de espacios verdes; así como, la preservación del medio ambiente, en sujeción a la técnica, planificación, estrategias nacionales y sectoriales.



PDF
Complete

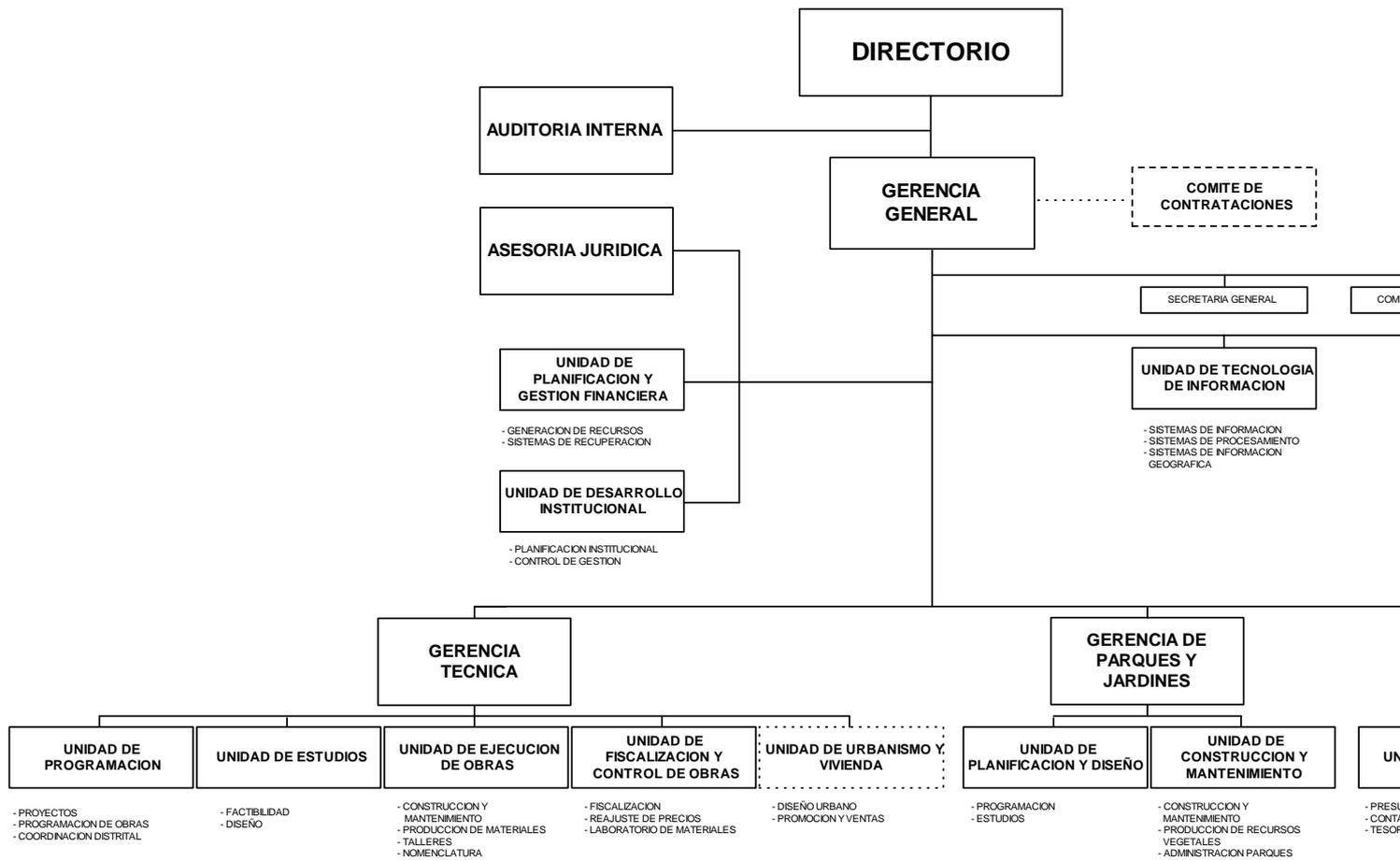
*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

- **Organigrama Estructural**

El organigrama estructural de la EMOP-Q, se encuentra graficado a continuación:

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DE LA EMPRESA METROPOLITANA DE OBRAS PUBLICAS QUITO 2002



▪ Recursos Humanos de la EMOP

La EMOP-Q en el presente año, para su funcionamiento cuenta con la colaboración del siguiente recurso humano:

- Personal de Régimen Civil	269
- Empleados Sindicalizados	6
- Trabajadores	<u>1.063</u>
Total:	1.338

Es importante señalar que entre los 269 servidores bajo Régimen Civil se cuenta con la colaboración de 98 profesionales de distintas ramas tales como:

- Doctores en Leyes	1
- Arquitectos	26
- Economistas	7
- Ingenieros Agrónomos	3
- Ingenieros Civiles	45
- Ingenieros de Empresas	2
- Ingenieros Forestales	2
- Otras Profesiones	12

Como se puede observar los arquitectos y los ingenieros civiles numéricamente ocupan un espacio importante dentro del aporte profesional, situación que es natural por cuánto la empresa se dedica a la obra pública.

En el siguiente cuadro, se señala la ubicación del personal en cada Unidad.

**CUADRO NRO. 1
RECURSO HUMANO DE LA EMOP-Q 2002**

Unidad	Régimen Civil	Emplead. Sindicaliz	Trabaj.	Total
<u>Gerencia General</u>	25	2	12	39
Gerencia General	3	0	3	6
Asesoría Jurídica	8	0	2	10
Comunicación Social	1	1	0	2
Desarrollo Institucional	1	0	0	1
Informática	2	0	0	2
Secretaría General	2	1	7	10
U. De Contrataciones	8	0	0	8
<u>Auditoría Interna</u>	4	0	2	6
<u>Gerencia Técnica</u>	138	2	546	686
Gerencia Técnica	2	0	0	2
U.Estudios	13	0	7	20
U.Fiscalización	71	1	39	111
U.Obras Públicas	44	1	379	424
Plan Quitumbe	8	0	3	11
Manten. U. Desconcentrada	0	0	80	80
OP-PP Manten. U. Desconcentrada	0	0	38	38
<u>Gerencia Parques y Jardines</u>	48	0	483	531
Gerencia Parques y Jardines	2	0	5	7
U.Construcción y Mantenimiento	45	0	478	523
U.Planificación y Diseño	1	0	0	1
<u>Gerencia Adm. y Financiera</u>	54	2	20	76
G. Administrativa y Financiera	2	0	1	3
Planificación y G.Financiera	1	0	0	1
U.Administrativa	16	1	5	22
U.Recursos Humanos	16	0	7	23
U.Financiera	19	1	7	27
Total	269	6	1063	1338

➤ **Situación Financiera**

Para conocer a una entidad, es de vital importancia saber con que recursos financieros cuenta para su desarrollo, motivo por el cual se ha considerado necesario hacer un análisis de la situación presupuestaria y financiera a diciembre del 2001 de la EMOP-Q.

▪ **Presupuesto de la EMOP-Q - 2001**

Considerando que el Presupuesto del año 2001 se encuentra liquidado, es preciso observar las condiciones financieras en las que se ha desarrollado y concluido, situación que nos permitirá conocer de cerca la problemática en la que se desarrolló la Empresa en ese período.

• **Ejecución Presupuestaria 2001¹²**

Para tener una visión clara de la gestión presupuestaria, se revisó las cifras a fin de determinar la eficiencia en el cumplimiento de lo planificado.

○ **Recaudación de Ingresos 2001**

De un Presupuesto Codificado de 45.087 miles de dólares, la EMOP-Q en el año 2001, según lo explica el Cuadro No. 2, ha recaudado 30.978 miles de dólares americanos, valor que porcentualmente significa el 68,71%.

¹² Entiéndase por Ejecución Presupuestaria el total de bienes y servicios adquiridos, efectivizados o realizados por la entidad en un período determinado.

El Grupo de Ingresos Corrientes tiene una recaudación del 165,73%, en tanto que los Ingresos de Capital llegan apenas al 50,29%. Considerando la relación directa que mantienen la recaudación de ingresos con la ejecución de gastos, se puede deducir que de la misma manera la ejecución de los Gastos de Inversión, de Capital y Aplicación del Financiamiento, serán menores a la ejecución de los Gastos Corrientes.

Al analizar cada Grupos de Ingresos, en el caso de los Ingresos Corrientes vemos que la recaudación a superado las expectativas previstas en un 65,73%, es decir de los 7.914 miles de dólares presupuestados se han recaudado 11.923 miles de dólares, existiendo incluso recaudación de ingresos no presupuestados tales como: %Renta de Inversiones y Multas+ y %Otros+.

A pesar de que porcentualmente %Tasas y Contribuciones+ ocupa un valor muy significativo de recaudación (6.466,25%), el Grupo mas importante dentro de Ingresos Corrientes es %Transferencias del Municipio+ , pues de los 11.923 miles de dólares recaudados, 11.675 miles de dólares corresponden a este grupo.

En el caso de los Ingresos de Capital, la recaudación ha llegado apenas al 50,29%, es decir de los 37.892 miles de dólares presupuestados tan solo se han recaudado 19.085 miles de dólares, siendo la fuente de financiamiento con mayor recaudación %Venta de Activos de Larga Duración+(63,96%), y la de menor recaudación %Transferencias de Capital+ (50,04%).

CUADRO NRO. 2
RECAUDACIÓN DE INGRESOS 2001
(Valores en miles de dólares)

Grupos de Ingresos	Presupuesto Codificado	Recaudac. Efectiva	Diferencia por Recaudar	% Incidencia Recaudac./ P.Codif.
Ingresos Corrientes:	7.194,30	11.922,98	-4.728,68	165,73%
* Impuestos	0,00	0,75	-0,75	
* Tasas y Contribuciones	1,60	103,46	-101,86	6466,25%
* Venta de Bnes y Serv.	220,00	61,49	158,51	27,95%
* Renta de Inv. Y Multas	0,00	46,52	-46,52	
* Transf. Municipio	6.972,70	11.675,65	-4.702,95	167,45%
* Otros Ingresos	0,00	35,11	-35,11	
Ingresos de Capital:	37.892,73	19.054,89	18.837,84	50,29%
* Venta de A. L. Duración	672,86	430,33	242,53	63,96%
* Transf. de Capital	37.219,87	18.624,56	18.595,31	50,04%
Ing. Financiamiento:	0,00	0,17	0,17	
* Financiamiento Público	0,00	0,17	0,17	
Total Presupuesto	45.087,03	30.978,04	14.109,33	68,71%

Fuente: EMOP-Q Cédula Presupuestaria a diciembre 2001

○ **Ejecución de Gastos 2001**

La EMOP-Q finaliza en el año 2001, de acuerdo al Cuadro No. 3, con una ejecución presupuestaria del 55,89 % frente a su Presupuesto Codificado.

El grupo con mayor ejecución presupuestaria es %Gastos de Personal+ (104.53%) mientras que el de menor ejecución presupuestaria es %Gastos de Inversión+ (45,85 %).

CUADRO NRO. 3
EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 2001
(Valores en miles de dólares)

Grupos de Gastos	Presupuesto Codificado	Ejecución Presupuesto	Valor por Ejecutar	% Incidencia Ejecución/ P.Codificado
Gastos Corrientes	7.194,30	7.520,07	-325,77	104,53%
Gastos de Inversión	36.667,19	16.813,06	19.854,13	45,85%
Gastos de Capital	1.188,66	827,48	361,18	69,61%
Aplicac. Financ.	36,88	37,14	-0,26	100,70%
Total Presupuesto	45.087,03	25.197,75	19.889,28	55,89%

Fuente: EMOP-Q - Cédula Presupuestaria a diciembre 2001

La Ejecución del Presupuesto del año 2001 de la EMOP-Q, tiene que ver directamente con los ingresos recaudados, siendo la recaudación baja (68,52%) como efectivamente se demuestra, ello incide directamente en la ejecución de los gastos (55,89 %).

Del análisis entre los ingresos y gastos, se confirma que existe una relación directa entre la recaudación de los ingresos y la ejecución de los gastos, pues la mayor recaudación se da en los Ingresos Corrientes (165,73%) así como también la mayor ejecución en los Gastos Corrientes (104,53%), en tanto que la menor recaudación es en los Ingresos de Capital (50,29%), afectando directamente a la ejecución de los Gastos de Inversión (45,85%), o dicho de otra manera disminuyendo la ejecución en obra pública.

▪ **Presupuesto 2002 EMOP-Q**

El Presupuesto para el Año 2002, de la EMOP-Q, es aprobado mediante sesión del Directorio el día 13 de febrero del presente año, cuyo monto asciende a 99.174.630 dólares americanos.

• **Presupuesto de Ingresos**

El presupuesto de ingresos asciende al valor de 99.174.630 dólares americanos, y sus fuentes de financiamiento son las siguientes:

CUADRO NRO. 4
PRESUPUESTO DE INGRESOS 2002
(Valores en miles de dólares)

Grupos de Ingresos	Presupuesto Codificado	% Participación	% Participación por Grupos
Ingresos Corrientes:	10.500,00	10,59%	100,00%
* Venta de Bienes y Servicios	500,00		4,76%
* Transferencias Municipio	10.000,00		95,24%
Ingresos de Capital (1):	88.674,63	89,41%	100,00%
Financ. Gobierno Central	38.000,00		42,86%
Financ. Municipio	20.645,31		23,28%
Financ. B.Estado y CAF	30.029,32		33,86%
Total Presupuesto	99.174,63	100,00%	

Fuente: EMOP-Q - Presupuesto 2002 aprobado.

Todos estos recursos provendrán mediante transferencias del Municipio.

- **Presupuesto de Gastos**

El presupuesto de Gastos, al igual que el de Ingresos es de 99.174.630 dólares americanos, y cuyos componentes se detallan a continuación:

CUADRO NRO. 5
PRESUPUESTO DE GASTOS 2002
(Valores en miles de dólares)

Grupos de Gastos	Presupuesto Codificado	% Participación
Gastos Corrientes	10.500,00	10,59%
Gastos de Inversión	85.763,63	86,48%
Gastos de Capital	2.761,00	2,78%
Aplicac. Financiamiento	150,00	0,15%
Total Presupuesto	99.174,63	100,00%

Fuente: EMOP-Q - Presupuesto 2002 aprobado

La EMOP-Q en el año 2002 como es de esperar, la mayor parte de su Presupuesto lo destina al Gasto de Inversión, observándose una mejor distribución en relación con el Presupuesto del año anterior.

Así tenemos que en el presente año:

- El 10.59% de su Presupuesto lo destina para Gasto Corriente, mientras que en el año 2001 fue del 15.96%, es decir 5.37 puntos porcentuales menos.
- El 86.48% corresponde a Gasto de Inversión, 5.15 puntos mas que en año 2001, que fue del 81.33%.

- El 2.78 % para Gasto de Capital, 0.14 puntos mas que en el año anterior cuya proporción fue del 2.64%, destinándose su mayor parte para la renovación de la Maquinaria y Equipos.
- El 0.15% lo destinará para la Amortización de la Deuda, es decir 0.07 puntos más que en el año 2001.

▪ **La EMOP-Q y sus cifras.**

CUADRO NRO. 6
ESTADO DE SITUACIÓN FINANCIERA
AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2001
(Valores en dólares)

Activos		18.556.114,04
Activo Corriente	8.422.208,33	
Activo Fijo	10.125.127,57	
Otros Activos	8.778,14	
Total Activo		18.556.114,04
Pasivos		4.479.893,72
Pasivo Corriente	4.011.396,68	
Pasivo Largo Plazo	468.497,04	
Patrimonio		14.076.220,32
Aporte Patrimonial Acumulado	7.593.568,04	
Resultado del Ejercicio	6.482.652,28	
Total Pasivo y Patrimonio		18.556.114,04

De acuerdo a los Estados Financieros al 31 de diciembre del 2001, la EMOP-Q cuenta con un Patrimonio de 14.076.220 dólares.

El total de sus activos suman 18.556.114 dólares, de los cuales 8.422.208 dólares son activos corrientes, 10.125.128 dólares son activos fijos y 8.778 dólares activos intangibles.



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

El total de sus pasivos suman 4.479.894 dólares, compuestos de la siguiente manera: 4.011.397 dólares son pasivos corrientes, y 468.497 dólares pasivos a largo plazo.

- Estructura del Activo

CUADRO NRO. 7
ESTRUCTURA DEL ACTIVO
AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2001
(Valores en dólares)

		% Participación	% Participación por Grupo
Activo Corriente	8.422.208,33	45,39%	100,00%
Caja Oficina Pagadoras	110.981,93		1,32%
Cajas Chicas	682,54		0,01%
Bancos	279.079,90		3,31%
Fondos Rotativos	14.087,81		0,17%
Otros Dep. entregados Sect. Público	515.423,24		6,12%
Cuentas por Cobrar	1.591.513,15		18,90%
Ctas. x Cobrar Serv. Y Emp. Públicos	320.171,45		3,80%
Inventario para Consumo Interno	505.617,58		6,00%
Anticipos Contract. C. P. Sect. Priv.	4.640.599,72		55,10%
Anticipos Contract. Reajust. Sect. Priv.	444.051,01		5,27%
Activo Fijo	10.125.127,57	54,56%	100,00%
Muebles y Equipo de Uso General	567.462,15		5,60%
Vehículos	3.747.918,53		37,02%
Maquinaria y Equipos de Producción	150.518,45		1,49%
Herramientas Mayores y Accesorios	33.338,53		0,33%
Bienes Culturales Arqueologicos	297,75		0,00%
Edificios	419.581,67		4,14%
Otras Construcciones	1.622.713,87		16,03%
Construcciones en Proceso	3.497.806,65		34,55%
Terrenos	85.489,97		0,84%
Otros Activos	8.778,14	0,05%	100,00%
Intangibles	8.778,14		100,00%
Total Activos	18.556.114,04	100,00%	

Por ser una Empresa dedicada a la Obra Pública, el mayor componente de sus Activos es el Activo Fijo con un porcentaje del 54,56%, sin embargo el Activo Corriente ocupa también un

porcentaje considerable de participación (45,39%), quedando únicamente el 0.05% para Otros Activos (intangibles).

A pesar de que es el Activo Fijo el grupo mas importante, no se debe perder de vista la real capacidad operativa y funcionabilidad de sus componentes, tales como: Muebles y Equipos de Uso General, Vehículos, Maquinaria y Equipos de Producción, Herramientas Mayores y Accesorios entre otros, los cuales requieren un análisis específico de su costo beneficio.

Los rubros más considerables son Vehículos con una participación del 37,02%; Construcciones en Proceso con el 34,55%; y Otras Construcciones con el 16,03%.

Otra situación que no se puede descuidar son los componentes de las Cuentas %Construcciones en Proceso+, %Otras Construcciones+, %Edificios+ y %Terrenos+, montos que son muy significativos y que en su mayoría no le pertenecen a la Empresa, ya que en estos rubros se encuentran registradas obras realizadas por la EMOP-Q en propiedades municipales, tales como escuelas, colegios, entre otras, y que por lo tanto las cifras señaladas en los Estados Financieros de la EMOP-Q no presentan una información real.

En lo referente al Activo Corriente, los rubros mas significativos son los Anticipos Contractuales a Corto Plazo (55,10%) y Cuentas por Cobrar (18,90%).

Es natural que el Rubro Anticipos Contractuales a Corto Plazo, ocupe un lugar importante entre sus Activos Corrientes, especialmente en esta Empresa, cuya obra en un gran porcentaje

se ejecuta mediante Contratación Pública, pero si es materia de análisis el que sus cuentas por cobrar sean elevadas, pues siendo una Empresa dedicada a la Obra Pública, sin fines comerciales, cuyos ingresos son en su mayoría vía transferencias, no se justifica que sus cuentas por cobrar (18,90%) ocupen el segundo lugar en importancia dentro del Activo Corriente. Sin embargo, de la información recibida se justifica entre otras por la siguientes razones:

- Relacionada con el Plan Ciudad Quitumbe existe un monto de 247.541 dólares producto de la venta de sus terrenos, a plazos; y un valor de 307.000 dólares correspondiente a la obra efectuada en el mencionado Plan.
- Por otro lado podemos citar el convenio suscrito entre la EMOP-Q y el PNUD por un monto de 680.974 dólares con la finalidad de generar una ágil contratación de Obra para el muro de Revestimiento tramo 3 Av. Simón Bolívar, entre otras.

- Estructura del Pasivo y del Patrimonio

CUADRO NRO. 8
ESTRUCTURA DEL PASIVO CORRIENTE
AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2001
(Valores en dólares)

		% Participación	% Participación por Grupo
Pasivo Corriente	4.011.396,68	21,62%	100,00%
Fondos de Terceros por Pagar	480.827,32		11,99%
Cuentas por Pagar	3.530.569,36		88,01%
Pasivo Largo Plazo	468.497,04	2,52%	80,69%
Deuda Pública Interna	90.464,19		19,31%
Otros Pasivos a Largo Plazo	378.032,85		80,69%
Total Pasivo	4.479.893,72		
Patrimonio	14.076.220,32	75,86%	100,00%
Aporte Patrimonial Acumulado	7.593.568,04		53,95%
Resultado del Ejercicio	6.482.652,28		46,05%
Total Pasivo y Patrimonio	18.556.114,04	100,00%	

La estructura de los Pasivos y Patrimonio es muy conveniente para la Empresa, los indicadores dicen que el 75,86% de sus recursos le pertenecen, que son recursos propios de la Empresa, el 21,62% son Pasivo Corriente, y la Deuda a Largo Plazo (2,52%).

Al continuar con la revisión y análisis de las cifras de la EMOP-Q, lo efectúo partiendo del supuesto de que los datos enunciados en sus Estados Financieros son correctos, a pesar de

mi inquietud en los mismos, por lo que insisto en la revisión y saneamiento de sus cuentas.

- **La EMOP-Q y sus Indicadores Económicos, Financieros y de Gestión**

CUADRO NRO. 9
INDICADORES ECONÓMICOS, FINANCIEROS Y DE GESTIÓN
AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2001

Indices	2001
<u>Indices de Liquidez:</u>	
Capital de Trabajo	4.410.811,65
Indice de Liquidez	2,10
<u>Indice de Endeudamiento:</u>	
Indice de Endeudamiento	24,14%
<u>Indice de Gestión:</u>	
Autosuficiencia Operacional	2,65%
Eficiencia Administrativa	131,69%
Inversión EMOP Percápita	7,98

Fuentes: EMOP-Q - Estados Financieros 2001
EMOP-Q - Estado de Resultados 2001

○ **Índices de Liquidez**

Capital de Trabajo: Indica la cantidad de recursos con que cuenta la Empresa para sus operaciones, luego de cubrir todas sus deudas inmediatas, por lo tanto este valor siempre debe ser positivo, caso contrario la Empresa se vería en graves riesgos. La EMOP-Q cuenta con un Capital de Trabajo de 4.410.812 dólares.

Capital de Trabajo = Activo Corriente ÷ Pasivo Corriente

Índice de Liquidez: Este índice señala el promedio de dólares que la Empresa dispondrá por cada dólar que adeuda del pasivo corriente, cabe señalar que éste indicador, en ningún modo garantiza un efectivo manejo de flujo de caja. La Entidad dispone de 2,10 dólares para cubrir cada un dólar de su pasivo corriente.

Índice de Liquidez = Activo Corriente/ Pasivo Corriente

○ **Índices de Rentabilidad**

No se ha considerado oportuno efectuar su análisis por cuanto estos índices de medición son de tipo económico financiero, hay que recordar que la EMOP-Q hace Obra Pública, sin fines de lucro, es decir por su trabajo no busca un excedente lucrativo, sino que más que una rentabilidad económica financiera busca una rentabilidad social, en otras palabras un beneficio social, el mismo que se lo mediría a través del grado de satisfacción de la Comunidad, o quizá si tal o cual obra contribuyó al crecimiento económico de la ciudad, o al crecimiento del PIB, o cuantas fuentes de empleo generó.

○ **Índice de Endeudamiento**

Índice de Endeudamiento: Este índice mide el nivel de endeudamiento de la Empresa y refleja el porcentaje de los activos comprometidos debido a las deudas contraídas. Mientras menor es el porcentaje de endeudamiento, quiere decir

que la Empresa tiene dominio y trabaja con sus recursos propios. La EMOP-Q tiene un índice del 24,14%, considerado un índice bueno, pues las tres cuartas partes de sus activos le pertenecen, por lo tanto tiene capacidad de endeudamiento, esto independientemente de que sea viable o no desde el punto de vista legal, asunto que se debería estudiar en caso de decidir hacerlo.

Índice de Endeudamiento = Deuda Total/ Activo Total

○ **Índices de Autogestión**

Estos indicadores sirven para evaluar las operaciones de las empresas, con el fin de procurar su autofinanciamiento.

Autosuficiencia Operacional: Este indicador mide el grado con el cual la empresa puede cubrir sus gastos de operación con recursos generados por sus actividades. En el caso de la EMOP-Q este índice es sumamente bajo, pues apenas alcanza a cubrir el 2,65% de sus gastos, aquí se visualiza claramente su total dependencia de otras fuentes de financiamiento como son las transferencias recibidas del Municipio.

Autosuficiencia Operacional = Ing. Totales ÷ (Transf. + Subsidios + Donaciones) / Gastos Totales

Eficiencia Administrativa: Este indicador mide la capacidad administrativa de los funcionarios de la Empresa para manejar sus recursos, es decir la eficiencia con la que están precautelando los bienes municipales, en consecuencia mientras menor sea el indicador, mayor es la eficiencia en el

manejo de los recursos. La EMOP-Q tiene una eficiencia administrativa del 131,69%. Lo que quiere decir que la Empresa no es eficiente.

$$\text{Eficiencia Administrativa} = \frac{\text{Gastos Operacionales}}{\text{Total de Activos}}$$

Inversión Promedio Per cápita: Este indicador señala, cuanto la EMOP-Q a invertido por habitante del Distrito Metropolitano de Quito. El indicador nos señala que en año 2001, la EMOP-Q a invertido 7,98 dólares por habitante, y para el año 2002 tiene previsto invertir 49.79 dólares por habitante, es decir seis veces mas que el año anterior, lo que significa que en este año el Municipio dará mayor atención a la Obra Pública.

➤ Situación Técnica

Al respecto, la EMOP-Q mantiene una estructura organizacional mediante la cual presta sus servicios a la comunidad, para lo cual cuenta con dos Gerencias estratégicamente establecidas.

- **Estructuración.-** La parte técnica se encuentra definida por:

- Gerencia Técnica, y
- Gerencia de Parques y Jardines

- **Gerencia Técnica**

Esta Gerencia tiene como objetivo principal: Dirigir, coordinar, regular, ejecutar y controlar las acciones inherentes a la

construcción, mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura vial, la creación y mantenimiento de espacios verdes y la preservación del medio ambiente en base a la planificación distrital+.

Para el desenvolvimiento de sus actividades cuenta con el apoyo de las siguiente Unidades y sus respectivas Áreas:

○ **Unidad de Programación**

Su objetivo es: %Planificar, programar y determinar la factibilidad técnica, económica y social de los proyectos a ejecutarse respecto a la infraestructura vial, creación y mantenimiento de los espacios verdes y preservación del medio ambiente del Distrito Metropolitano+. Esta Unidad se compone de las siguientes Áreas:

- Proyectos
- Programación de Obras
- Coordinación Distrital

○ **Unidad de Ejecución de Obras**

Tiene como objetivo: %Incrementar la infraestructura vial, en función de las necesidades de la economía y desarrollo distrital, procurando los mayores niveles de servicios, calidad y productividad así como de eficiencia y seguridad para el usuario de las vías+, para ello dispone de las Áreas:

- Nomenclatura (Esta Área actualmente se encuentra bajo la dirección de la Gerencia de Parques y Jardines)

- Construcciones y Mantenimiento
- Producción de Materiales
- Talleres

- **Unidad de Estudios**

Encargada de: %Desarrollar lo estudios técnicos y formular las normas y especificaciones que aseguren la cabal realización de las obras para la atención de las necesidades prioritarias de infraestructura distrital+, cuenta con el apoyo de las Áreas de:

- Factibilidad
- Diseño

- **Fiscalización y Control de Obras**

El objetivo de esta Unidad es: %Garantizar el cumplimiento de las obras contratadas, en sujeción a las normas y demás especificaciones técnicas establecidas para éste propósito+y controla a las Áreas de:

- Fiscalización
- Reajuste de Precios
- Laboratorio de Materiales

- **Unidad de Urbanismo y Vivienda**

Tiene como objetivo el de: %Planificar, programar y determinar la factibilidad técnica, económica y social de los proyectos a ejecutarse respecto al desarrollo urbano y de

vivienda del Distrito Metropolitano+, esta integrada por las siguientes Áreas:

- Diseño Urbano
- Promoción y Ventas

- **Gerencia de Parques y Jardines**

Su objetivo principal es: %Dirigir, coordinar, regular, ejecutar y controlar acciones inherentes a la creación y mantenimiento de espacios verdes en base a la planificación distrital+. Aparentemente, al relacionar con el objetivo principal de la Gerencia Técnica, parecería que se están duplicando las funciones, lo que en la práctica esto no sucede, por cuanto cada una de estas Gerencias tiene claramente definido y limitado su campo de acción.

La Gerencia de Parques y Jardines, cuenta con el apoyo de las siguientes Unidades con sus Áreas respectivas:

- **Unidad de Planificación y Diseño**

Su objetivo es el de: %Determinar las políticas y actividades conducentes a lograr la creación, protección, uso, habilitación e intervención de las áreas verdes y el espacio público en el Distrito Metropolitano+, cuenta con las Áreas de:

- Programación
- Estudios

- **Unidad de Construcción y Mantenimiento**

Esta Unidad tiene como objetivo: %Crear, incrementar y mantener la infraestructura de espacios verdes del Distrito Metropolitano+y cuenta con el apoyo de las Áreas de:

- Construcción y Mantenimiento
- Producción de Recursos Vegetales
- Administración de Parques

▪ Recursos Humanos

De los 1.338 colaboradores de la EMOP-Q, el Área Técnica se encuentra conformada con 1.217, es decir con el 90,96% del total del personal.

Los 1.217 servidores comprenden:

Régimen Civil	186
Empleados Sindicalizados	2
Trabajadores	<u>1.029</u>
Total personal Área Técnica	1.217

Entre estos servidores, en el Régimen Civil 46 son profesionales especializados principalmente en las carreras de ingeniería civil y arquitectura que supervisan, planifican, diseñan, construyen y fiscalizan las obras para la comunidad ejecutadas por medio de contratos, administración directa o mediante cogestión. El resto de personal, da soporte en toda el área a través de actividades técnicas y administrativas para el cumplimiento de sus objetivos.

▪ **Recursos Financieros**

De los 99.174.630 dólares del Presupuesto Total de la Empresa para el año 2002, la EMOP-Q destinará para el Área Técnica 95.988.359 dólares americanos, es decir el 96,78% del Presupuesto Total.

De los 95.988.359 dólares, 10.809.038 dólares se destinarán a gastos operativos, es decir el 11,26% de esta área, y el 85.179.321 dólares restantes, es decir el 88,74% para la obra pública. Cabe resaltar que dentro de los gastos operativos, se encuentran considerados 2.500.000 dólares presupuestados para la adquisición de Activos de Larga Duración como son: Maquinaria y Equipos, Vehículos Livianos y Repuestos de Equipo Uso General.

Entre los principales servicios de la EMOP-Q, de acuerdo a su programación se detallan las siguientes obras, de conformidad con lo presupuestado:

CUADRO NRO. 10
PLAN DE INVERSIONES 2002 EMOP-Q
(En dólares)

Obras	Presupuesto	% Incidencia
Contratación de Estudios e Investigaciones	2.100.000,00	2,47%
Fiscalización e Inspecciones Técnicas	600.000,00	
Estudios y Diseños de Proyectos	1.500.000,00	
Obras de Urbanización y Embellecimiento	13.010.263,15	15,27%
Obras Mejoramiento de Barrios	3.000.000,00	
Obras Arrastre (Deuda Años Anteriores)	1.380.942,15	
Nomenclatura	800.000,00	
Obras de Coogestión	800.000,00	
Rehabilitación y Mantenimiento de Parques, Piletas e Intercambiadores	500.000,00	
Parques Barriales	500.000,00	
Adoquinado Pavimentación y Acceso a Barrios	6.029.321,00	
Obras de Transporte y Vías	66.069.057,85	77,56%
Ampliación Vía Interoceánica Turbaco Pfo	1.834.528,85	
Intercambiador de la Villaflores	1.734.529,00	
Estación de Transferencia Río Coca	500.000,00	
Corredor Vial Miraflores Carcelén	5.000.000,00	
Corredor Vial Marín Recreo	5.000.000,00	
Estabilización de Taludes	4.000.000,00	
Construcción de Intercambiadores	21.000.000,00	
Reparación Vía Interoceánica Km 1	12.000.000,00	
Pavimentación Calles Barrios Periféricos	15.000.000,00	
Mantenimiento y Reparaciones de Obras	4.000.000,00	4,70%
Construcciones y Otras Inversiones P.C.Q.	350.000,00	
Expropiación de Terrenos	350.000,00	
Talleres del Comitrac	100.000,00	
Mantenimiento de Túneles	200.000,00	
Mantenimiento Vial y Señalización	3.000.000,00	
Total	85.179.321,00	100,00%

Fuente: EMOP-Q- Presupuesto 2002

De la información detallada se observa que en el presente año la EMOP-Q da prioridad a las Obras de Transporte y Vialidad (77,56%),

tales como la Construcción de Intercambiadores, Pavimentación de Calles de Barrios Periféricos y la Reparación de la Vía Interoceánica Km.1, entre las obras mas principales.

▪ **Recursos Materiales**¹³

Al hablar de recursos materiales, se esta hablando de los equipos e implementos disponibles en las diferentes actividades de la Empresa. Así tenemos que la EMOP-Q dispone de los siguientes recursos:

- **Muebles y Equipo de Uso General.-** Su costo en libros es de 567.462 dólares, su estado se encuentra en buenas condiciones.
- **Vehículos.-** Este es el rubro más importante en Activos Fijos que posee la Empresa, el monto asciende a 3.747.916 dólares. Se encuentra en óptimas condiciones, considerando que se dio en el año 2001 una renovación del equipo automotor y que para el año 2002 se destina 400.000 dólares para la adquisición de vehículos livianos.
- **Maquinaria y Equipo de Producción.-** Considerando la actividad de la Empresa, este debería ser el rubro mas importante, sin embargo su monto llega al valor de 150.518 dólares. Se trata de maquinaria que en su mayoría se encuentra obsoleta, motivo por el cual para el presente año se dispone de 1.700.000 dólares para su renovación e implementación.
- **Herramientas mayores y accesorios.-** Este alcanza el monto de 33.338 dólares, se trata de herramientas necesarias para el

¹³ Información obtenida de los Estados Financieros al 31 de diciembre del 2001 de la EMOP-Q.

desempeño de las actividades, actualmente se encuentra en condiciones regulares, sin embargo es necesario la adquisición de equipos mas sofisticados.

➤ **Situación Política**

La EMOP-Q a pesar de ser una Empresa de carácter técnico, se encuentra influenciada por la situación política en que se desenvuelve el Municipio, claro esta que el máximo representante del Distrito Metropolitano de Quito es el Presidente del Directorio de la Empresa, quien es electo por votación popular y con el auspicio de uno o varios partidos políticos, por lo que al referirnos sobre la situación política, necesariamente debemos señalar la relación de esta en cada una de las áreas de la Empresa como son: Área Administrativa, Área Financiera y Área Técnica.

▪ **Relación entre política y administración**

Respecto de la relación entre política y administración, hay que señalar que se debe tener en claro los papeles de la política y la administración. La política es quién promueve e impulsa los planes, las metas, la Administración es quien las ejecuta, las efectiviza.

En la EMOP-Q, quién determina que hacer es el Directorio (nivel político), respetando las directrices dadas por el Alcalde como máxima Autoridad Municipal, y quién ejecuta, es decir como hacerlo, es el Gerente General conjuntamente con su equipo de asesores y gerentes técnicos. Sin embargo en la práctica esto no se lleva conforme a planes establecidos, muchas de las veces son producto de improvisaciones que dejan de lado toda planificación.

Creo necesario contar con un plan de trabajo, el mismo que debe estar al alcance de todos quienes hacen la Empresa donde exista el compromiso de llevarlo a cabo, pues se cuenta con uno de ellos Plan Siglo XXI.

- **Relación entre política y financiero**

Este tema también es de competencia del Área Administrativa, pues si la Empresa cuenta con autonomía administrativa financiera, ésta debe darse en su globalidad.

Puesto que la EMOP-Q depende totalmente del Municipio, en cuanto al financiamiento, el asunto de la autonomía es un mero enunciado y así seguirá siéndolo hasta que se cumplan con las normas legales establecidas.

- **Relación entre política y lo técnico**

Es la política de gestión, determinada por el Concejo Municipal y el Directorio de la Empresa, quienes definen las prioridades y metas a cumplirse, la Administración determina que hacer, en tanto que la parte Técnica dice como hacerlo, fundamentada claro esta en sus conocimientos y experiencia.

Sin embargo no hay plan que se cumpla cuando intervienen factores externos tales como compromisos que se presentan violentando toda clase de planificación.

3.2.- Estudio Externo, la EMOP-Q en Coordinación con:

➤ El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

De acuerdo al Código Municipal, donde se expone la Estructura Orgánica y por ser la EMOP-Q una Empresa Metropolitana, ésta pertenece al Nivel de empresas y unidades descentralizadas (...)¹⁴.

NIVEL DE EMPRESAS Y UNIDADES DESCENTRALIZADAS.- Integran este nivel las empresas creadas mediante Ordenanza y las unidades descentralizadas y desconcentradas que establezca el Alcalde Metropolitano mediante Resolución, en la que se determinara el nivel de descentralización que se concede y se otorgaran las delegaciones que fueren necesarias para un adecuado funcionamiento¹⁵.

Personería Jurídica.- El Código Municipal dice: *Las Empresas Metropolitanas, cuya denominación se indica a continuación, funcionan con domicilio en Quito, como personas jurídicas de derecho público, con autonomía administrativa, operativa y financiera*¹⁶.

Ámbito de Acción.- Las Empresas metropolitanas ejercen su acción en el Distrito Metropolitano de Quito.

Sus servicios pueden extenderse a otras jurisdicciones territoriales mediante convenios celebrados con otros organismos de régimen seccional autónomo y entidades públicas o privadas, dedicadas a la prestación de estos servicios.

¹⁴ Código citado en (10), Art. I.64, literal d), pág. 10

¹⁵ Idem, Art. I.68

¹⁶ Idem, Art. I.413, pág 45

En consecuencia la EMOP-Q, obedeciendo a lo señalado anteriormente, mantiene una relación directa con el Municipio, quién preside el Directorio es el Alcalde Metropolitano.

➤ **Las Administraciones Zonales, Empresas, Direcciones del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito**

Para la Coordinación con las Administraciones Zonales y otras Empresas Metropolitanas, la EMOP-Q cuenta con dos frentes:

- Gerencia de Parques y Jardines
- Área de Coordinación Distrital

▪ **Gerencia de Parques y Jardines**

En común acuerdo con las Administraciones Zonales, la EMOP-Q a través de esta Gerencia se encarga de realizar toda obra nueva de embellecimiento en áreas verdes y espacios públicos del Distrito Metropolitano de Quito, en cambio las Administraciones Zonales se dedican al mantenimiento de los Parques y Jardines, dentro de su área de competencia, mantenimiento que en gran parte se encuentra financiado vía convenios con la Empresa Privada.

A su vez cada Zona en coordinación con las Juntas Parroquiales y los Cabildos, mediante reuniones bipartitas, recogen todas las necesidades de su Área Territorial, las mismas que son llevadas a la Gerencia de Parques y Jardines con quienes se definirá las prioridades tomando en cuenta los criterios técnicos y la disponibilidad de financiamiento.

▪ **Área de Coordinación Distrital**¹⁷

El objetivo principal de esta Área es la de contribuir a que la gestión de la EMOP-Q en el Distrito Metropolitano de Quito, se desarrolle de conformidad con las directrices del Alcalde, aspiraciones de la comunidad local y posibilidades de financiamiento de las obras, de manera continua, permanente y eficiente+.

Siendo una de las funciones básicas de esta Área: Coordinar la gestión de las Administraciones Zonales, Juntas Parroquiales, Grupos Comunitarios, Organismos Públicos, Empresas Privadas, en la detección de necesidades, planificación, programación y ejecución de obras+; para su cumplimiento, en coordinación con las Administraciones Zonales, se cuenta con un Coordinador en cada Zona, quien se encarga a su vez de la coordinación con las Juntas Parroquiales y Cabildos, donde conjuntamente priorizan las necesidades de su Zona Territorial, y en lo posterior es el Coordinador de cada Zona quien informa al Coordinador Territorial de la EMOP-Q respecto de las solicitudes efectuadas por la ciudadanía, hasta aquí la parte política. Luego y en otra instancia, conjuntamente los Coordinadores Zonales con el Coordinador Territorial de la EMOP-Q, con criterio técnico, proceden a priorizar las demandas de la Comunidad. Pedidos que serán atendidas conforme cumplan con los requisitos técnicos y financieros, es decir vienen a formar parte de una programación de obras. A futuro, según se nos señaló, se tiene planificado realizar un mapeo del inventario de obras solicitadas, en proceso, y liquidadas, a fin de dar un seguimiento efectivo y oportuno.

En lo referente a la coordinación con las Empresas y Direcciones Metropolitanas, esta se viene efectuando en forma directa con cada

¹⁷ Dato tomado de la información proporcionada por el Área de Coordinación Territorial

Administración Zonal, y es a través de las Zonas que llegan a la EMOP-Q, en forma muy esporádica se da una integración y relación directa entre las Empresas Metropolitanas y la EMOP-Q.

3.3.- La EMOP-Q, Obras y Servicios en el año 2001

En el año 2001, la EMOP-Q ha ejecutado por administración directa, es decir sin contar con las transferencias a las Administraciones Zonales, tanto en Obras como en Servicios un total de 50.323.078 dólares americanos, desglosados de la siguiente manera:

Gerencia Técnica:	47.847.364,25
- Por Contratación Pública	44.296.056,45
- Por Administración Directa	3.551.307,80
Gerencia de Parques y Jardines:	2.475.713,98
- Por Contratación Pública	1.119.379,06
- Por Administración Directa	1.356.334,92

Al comparar las cifras señaladas por las Gerencias Técnica y de Parques y Jardines respecto a la ejecución de obras, la misma que asciende a un monto total de 50.323.078 dólares americanos para el periodo 2001, con la contenida en la Cédula Presupuestaria de 10.955.921 dólares, existe una diferencia preocupante que deja mucho que decir en cuanto al manejo y confiabilidad de la información.

Ahora bien, al relacionar lo ejecutado (10.955.921 dólares) con lo proyectado (30.814.934 dólares) para el año 2001, se puede decir que la Empresa ha cumplido con el 35,55%, porcentaje muy bajo, las razones están por demás explicadas, como son: la dependencia total en el financiamiento, falta de planificación a mediano y corto plazo, etc.

CAPITULO IV

4.1 La Autonomía y la Autogestión de la EMOP-Q

En este capítulo se hablará de la Autonomía y la Autogestión de la EMOP-Q, se conocerán los valiosos criterios y puntos de vista de quienes hacen la Empresa Metropolitana de Obras Públicas, considerando los diferentes escenarios en los que se desenvuelven. Para ello fue necesario utilizar el cuestionario, como técnica de investigación (Anexo Nro. 1), encuesta aplicada a todos aquellos que de una u otra manera tienen poder de decisión, tratando de recoger la diversidad de sentimientos y pensamientos vertidos alrededor del tema materia del presente estudio.

➤ **Antecedentes**

Antes de referirse a los antecedentes de la Autonomía y Autogestión en la EMOP-Q, es necesario revisar sus conceptos.

- **Autonomía.-**

Consiste en la capacidad de administrarse a sí misma y dictar sus propias normas jurídicas por parte de su circunscripción institucional, sin perjuicio del control administrativo que el Municipio ejerce sobre ella.

- **Autogestión.-**

Consiste en la capacidad de gestionar, por su propia cuenta, sus recursos y servicios en forma eficaz, efectiva y eficiente, a fin de ser autosuficiente.

A lo largo de este estudio se ha señalado la base legal por la que se sustenta la Autonomía y la Autogestión de la EMOP-Q independientemente de su efectiva aplicabilidad y funcionalidad.

En consecuencia los antecedentes de la Autonomía y la Autogestión de la EMOP-Q se encuentran justificados en los considerandos de la Ordenanza de Creación 3074 cuyo texto dice:

Que, el crecimiento territorial evidenciado por el aumento de las demandas del servicio por parte de la población, no permite que en los planes de desarrollo físico del Distrito Metropolitano se ejecute las obras propuestas, debido a la magnitud de la infraestructura urbana necesaria.

Que, el numeral 12 del artículo 8 de la ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, específicamente faculta al Concejo Metropolitano la Constitución de Empresas Públicas.

Que el Artículo 194 reformado de la Ley de Régimen Municipal faculta a las municipalidades a constituir empresas públicas para la prestación de servicios públicos siempre que ello garantice mayor eficiencia y mejor prestación de estos.+

Ratificando lo anteriormente señalado, el Código Municipal, en su Art. 1.413 indica que las Empresas Metropolitanas, mencionadas en el mismo artículo y entre las cuales se encuentra la EMOP-Q, funcionan con domicilio en Quito, como personas jurídicas de derecho público, con autonomía administrativa, operativa y financiera+.

4.2.- ANÁLISIS DE LA AUTONOMÍA Y LA AUTOGESTIÓN ACTUAL DE LA EMOP-Q

En la investigación efectuada, se aplicó encuestas a las diferentes instancias de la EMOP-Q, de las que se obtuvo los siguientes resultados:

➤ **Grado de Autonomía de la EMOP-Q**

CUADRO NRO. 11
Grado de Autonomía de la EMOP-Q

Alternativas	Respuestas	% Incidencia
Ninguna	12	28,57%
Poca	10	23,81%
Algo	11	26,19%
Bastante	8	19,05%
Mucho	1	2,38%
Total Respuestas	42	100,00%

Fuente: Encuesta a los Funcionario de la EMOP-Q

El Cuadro Nro. 11 es muy elocuente, al respecto nos dice que de los encuestados, el 28,57% considera que la EMOP-Q, en la actualidad no goza de autonomía, el 23,81% sostiene que la EMOP-Q tiene poca autonomía, y el 26,19% señala que la Empresa mantiene algo de autonomía, en consecuencia si sumamos estos tres porcentajes se puede decir que el 78,57% opina que la EMOP-Q tiene un bajo grado de autonomía, y es tan solo el 21,43% que contesta que la Empresa goza de Autonomía.

Las razones por las que consideran que la Empresa tiene un bajo o casi nulo nivel de autonomía es por que la Empresa aun depende económicamente de las transferencias del Municipio, y que en muchos casos las decisiones administrativas vienen de esta Entidad.

➤ **La Autogestión de la EMOP-Q**

▪ **La Autogestión Administrativa**

CUADRO NRO. 12

La Autogestión Administrativa de la EMOP-Q

Alternativas	Respuestas	% Incidencia
Ninguna	9	21.43%
Poca	6	14.29%
Algo	9	21.43%
Bastante	12	28.57%
Mucho	3	7.14%
No Respondieron	3	7.14%
Total Respuestas	42	100.00%

Fuente: Encuesta a los Funcionarios de la EMOP-Q

Al consultar respecto a que si la EMOP-Q es administrativamente autogestionable, el 21,43% responde que no lo es, el 14,29% que es poco, el 21,43% que lo es en algo, y al consolidar estos tres grupos se obtiene un porcentaje del 57,15%, en consecuencia los resultados dicen que mas de la mitad de la población consultada sostiene que la EMOP-Q es poco autogestionable administrativamente, mientras que el 35,71% opina que es en una escala de bastante a mucho. Es importante señalar que el 7.14% no contestaron esta pregunta.

Entre las causas de su baja escala señalan: por la dependencia del Municipio en la parte financiera, y en ciertas decisiones de tipo administrativo. El grupo que contesta de bastante a mucho dice que la EMOP-Q cuenta con un sistema organizacional muy sólido.

- **La Autogestión Técnica**

CUADRO NRO. 13

La Autogestión Técnica de la EMOP-Q

Alternativas	Respuestas	% Incidencia
Ninguno	9	21.43%
Poco	11	26.19%
Algo	9	21.43%
Bastante	9	21.43%
Mucho	1	2.38%
No Respondieron	3	7.14%
Total Respuestas	42	100.00%

Fuente: Encuesta a los Funcionarios de la EMOP-Q

Al preguntarles si la EMOP-Q técnicamente es autogestionable con los recursos que cuenta en la actualidad, los encuestados respondieron:

El 69,05 % contestaron de ninguno a algo, el 23,81% de bastante a mucho y el 7,14% no contestó la pregunta.

A pesar de contar con personal capacitado y experimentado, no cuenta con los recursos y equipos adecuados, así mismo la dependencia del Municipio para ciertas tomas de decisiones, no le permite ser autogestionable en lo técnico.

- **La Autogestión Financiera**

CUADRO NRO. 14
La Autogestión Financiera de la EMOP-Q

Alternativas	Respuestas	% Incidencia
Ninguno	7	16.67%
Poco	14	33.33%
Algo	10	23.81%
Bastante	8	19.05%
Mucho	0	0.00%
No Respondieron	3	7.14%
Total Respuestas	42	100.00%

Fuente: Encuesta a los Funcionarios de la EMOP-Q

La autogestión financiera se refiere a la autonomía en la gestión financiera, al respecto se señala los resultados de la encuesta:

De los 42 encuestados, el 16,67% dice que la Empresa no es autogestionable, el 33,33% en poco, el 23,81% en algo, y los tres grupos en su conjunto (73,81%) es decir de nada a algo. En la escala bastante tan solo el 19,05% opina que la EMOP-Q puede ser autogestionable en el aspecto financiero, el 7,14% no contestó.

Entre las diferentes opiniones, la mayoría coincide que la Empresa no es autogestionable financieramente en tanto dependa del Municipio.

➤ **La EMOP-Q y el Sindicalismo**

CUADRO NRO. 15
El Sindicalismo en la EMOP-Q

Alternativas	Respuestas	% Incidencia
Ninguno	25	59.52%
Poco	12	28.57%
Algo	2	4.76%
Bastante	0	0.00%
Mucho	0	0.00%
No Respondieron	3	7.14%
Total Respuestas	42	100.00%

Fuente: Encuesta a los Funcionarios de la EMOP-Q

Al consultar respecto a que si el sindicalismos contribuye a la eficiencia de la EMOP-Q, el 59,52 % de los encuestados respondieron que no contribuye a la eficiencia de la EMOP-Q, el 28,57 % contestaron que poco, y tan solo el 4,76% que algo, mientras que no hubieron respuestas para bastante y mucho. Queda claro que el sindicalismo no contribuye a la eficiencia de la EMOP-Q, de acuerdo a las respuestas vertidas en el cuestionario.

De las múltiples razones dadas se dice que no existe organización, que encubren deficiencias del personal sindicalizado, su productividad es baja frente a un elevado costo, la estabilidad les hace sentir seguros volviéndose ineficientes.

- **La EMOP-Q y la ingerencia de los partidos políticos (en la administración)**

CUADRO NRO. 16

La EMOP-Q y los Partidos Políticos

Alternativas	Respuestas	% Incidencia
Ninguno	3	7.14%
Poco	6	14.29%
Algo	8	19.05%
Bastante	17	40.48%
Mucho	4	9.52%
No Respondieron	4	9.52%
Total Respuestas	42	100.00%

Fuente: Encuesta a los Funcionarios de la EMOP-Q

Del total encuestados, tan solo el 7,14% considera que los partidos políticos no tienen ingerencia en la Empresa, el 14,29% un poco, el 19,05% en algo, tomando a estos tres grupos se obtiene que el 40,48% esta entre ninguno a algo. En tanto que el 40,48% estima que los partidos políticos tienen bastante ingerencia en la EMOP-Q y el 9,52 % mucha influencia, así mismo, agrupando a estos dos últimos se llega al 50%. El 9,52% no contestó.

De los que contestaron que los partidos políticos ejercen de bastante a mucha ingerencia (50%) en la EMOP-Q, lo dicen en razón que el Alcalde y los Concejales son representantes de una línea política y que por lo tanto es a través de la EMOP-Q que cumplen con sus compromisos de campaña, soslayando de esta manera el criterio técnico de priorización de obras. De igual manera en la designación y nombramiento del personal, en muchos casos se lo hace por influencia política. Esta influencia se hace mas notoria en tiempos de campaña.

➤ **La EMOP-Q y la planificación**

CUADRO NRO. 17
La EMOP-Q y la Planificación

Alternativas	Respuestas	% Incidencia
Ninguno	0	0,00%
Poco	6	14,29%
Algo	16	38,10%
Bastante	14	33,33%
Mucho	2	4,76%
No Respondieron	4	9,52%
Total Respuestas	42	100,00%

Fuente: Encuesta a los Funcionarios de la EMOP-Q

Al preguntar que si las obras ejecutadas por la Empresa han sido realizadas con planificación y priorización, entre las alternativas seleccionadas por los encuestados tenemos que: El 14,29% considera que la EMOP-Q en poco planifica y prioriza las obras ejecutadas, el 38,10% que en algo, el 33,10% que lo hace en bastante, el 4,76% en mucho, y el 9,52% no respondió.

Los porcentajes anteriores demuestran que la Empresa, en parte, obedece a un plan de obras. Es importante señalar que desde este año la EMOP-Q está trabajando con base a una planificación y considerando las demandas de la comunidad.

➤ **La EMOP-Q y la ingerencia política en la ejecución de la obra pública**

CUADRO NRO. 18

La EMOP-Q y la ingerencia política en la ejecución de la obra pública

Alternativas	Respuestas	% Incidencia
Ninguno	4	9,52%
Poco	7	16,67%
Algo	15	35,71%
Bastante	9	21,43%
Mucho	2	4,76%
No Respondieron	5	11,90%
Total Respuestas	42	100,00%

Fuente: Encuesta a los Funcionarios de la EMOP-Q

El 9,52% de los encuestados contestan que no existe ingerencia política en la ejecución de la obra pública, el 16,67% en poco, el 35,71% considera que en algo, en tanto que el 21,43% en bastante y tan solo el 4,76% en mucho. El 11,90% no contestaron esta pregunta.

Del 35,71% que contestaron en algo, entre las razones explicadas tenemos que: Muchas obras son producto de compromisos de campaña y no por satisfacer verdaderamente las necesidades de la Comunidad.

- **La EMOP-Q y la relación de la ingerencia política en lo administrativo y en la ejecución de la obra pública**

CUADRO NRO. 19
La EMOP-Q y la ingerencia política
(administrativa y ejecución de obra pública)

Alternativas	Ingerencia política	
	Administrativa	Ejecución de Obra
Ninguno	7,14%	9,52%
Poco	14,29%	16,67%
Algo	19,05%	35,71%
Bastante	40,48%	21,43%
Mucho	9,52%	4,76%
No Respondieron	9,52%	11,90%
Total Respuestas	100,00%	100,00%

Fuente: Encuesta a los Funcionarios de la EMOP-Q

Al cruzar las respuestas obtenidas en las preguntas 6) y 8) del cuestionario, las mismas que mantienen cierta relación por cuanto se analiza la ingerencia política, tanto administrativa como en la ejecución de obra pública, obtenemos que de algo a bastante contestan en un rango del 19,05% al 40,48%.

Los que contestaron en algo a bastante, en la pregunta 6) están entre el 19,05% al 40,48%, y en la pregunta 8) entre el 21,43% al 35,71%.

En conclusión, considerando el rango que abarca el mas alto porcentaje, de algo a bastante, se puede decir que existe influencia política en las decisiones de la EMOP-Q, de manera preferente e lo administrativo como son el nombramiento de Autoridades.

4.3.- Análisis del FODA de la EMOP-Q (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas)

A pesar que la EMOP-Q cuenta con el análisis del FODA elaborado dentro de su Planificación Estratégica aproximadamente hace dos años, se ha considerado necesario, dado el transcurso del tiempo y los cambios efectuados, preguntar a los encuestados al respecto, a fin de conocer las variaciones del mismo.

De los resultados obtenidos, cabe señalar que de las múltiples opciones planteadas se han tomado las cinco más importantes.

➤ Fortalezas

▪ Fortalezas constantes en la Planificación Estratégica de la EMOP-Q.

- Capital humano con experiencia técnica
- Importancia de la empresa / servicio a la ciudadanía
- Resultados satisfactorios obtenidos
- Ámbito de acción amplio en obra pública
- Capacidad de respuesta inmediata y disponibilidad de equipo y maquinaria propia
- Información Técnica disponible

▪ Fortalezas, resultado de la encuesta actual

- Capital humano con experiencia técnica
- Conocimiento de las necesidades de la comunidad
- Autoridad en materia de obra pública
- Disponibilidad de Equipo y Maquinaria Propia
- La renovada Estructura Organizacional Actual

Al comparar las Fortalezas señaladas en el Plan Estratégico de la Empresa con las indicadas por los encuestados, se observa que existe cierta diferencia, la misma que se justifica considerando el tiempo transcurrido entre los análisis, por lo tanto se han dado cambios muy importantes como es la renovación de autoridades, la aprobación del nuevo orgánico funcional, entre otros.

En el caso de la disponibilidad de Equipo y Maquinaria propia, en los dos estudios se señala como fortaleza, sin embargo es necesario realizar una evaluación de la funcionalidad de la misma por ser equipo que no ha sido renovado en mucho tiempo.

➤ Oportunidades

▪ Oportunidades constantes en la Planificación Estratégica de la EMOP-Q.

- Desarrollo e implantación de proyectos (económicos, turísticos, sociales)
- Pacto subregional, desarrollo de proyectos viales
- Utilización de préstamos (reembolsables y no reembolsables)
- Utilizar recursos económicos por ser patrimonio cultural
- Construcción del nuevo aeropuerto (Obras aledañas)
- Descentralización y decisión política
- Convenios de cooperación y venta de servicios

▪ Oportunidades resultado de la encuesta actual

- Creciente Demanda de Servicios en Obra Pública por parte de la Ciudadanía
- Financiamiento Interno y Externo (préstamos reembolsables y no reembolsables)

- La buena imagen del Municipio ante la ciudadanía (en lo referente a obra pública)
- Marco jurídico actual que permite la Modernización y Descentralización del Estado
- Decisión Política de la presente Administración, para promover en la EMOP-Q verdadera autonomía y autogestión.

De las múltiples oportunidades señaladas por los encuestados, se ha tratado de resumir y tomar las cinco oportunidades más importantes.

De lo descrito se observa diferencia entre los dos puntos, los encuestados consideran entre las oportunidades más importantes: la buena imagen del Municipio ante la ciudadanía y la decisión política de la Administración Municipal respecto a la autonomía y autogestión de la EMOP-Q.

➤ **Debilidades**

▪ **Debilidades constantes en la Planificación Estratégica de la EMOP-Q.**

- Falta de cultura de planeación y políticas de gestión a largo plazo
- Recursos Humanos desmotivados, falta de incentivos por resultados, falta de medidores de gestión, diferencias salariales entre dependencias, ausencia de un plan de carrera
- Inadecuada estructura organizacional, falta de comunicación, controles internos y coordinación entre dependencias
- Dependencia económica del Municipio
- Marco legal inadecuado
- Corrupción

- Dispersión física de las dependencias
 - Tecnología deficiente
 - Relación inadecuada entre la empresa, sindicatos, trabajadores y funcionarios
- **Debilidades resultado de la encuesta actual**
- Dependencia política, financiera, administrativa
 - Falta de Planificación a mediano y largo plazo
 - Resistencia al cambio del recurso humano
 - Recurso Humano desmotivado
 - Infraestructura inadecuada (instalaciones físicas), maquinaria y equipos obsoletos

En una u otra manera, en lo referente a las debilidades existe similitud entre los dos puntos analizados.

➤ **Amenazas**

- **Amenazas constantes en la Planificación Estratégica de la EMOP-Q.**
- Dependencia total del Municipio
 - Ley de autonomías del CONAM
 - Asignación inadecuada e insuficiente de recursos por parte del Estado
 - Falta de continuidad política
 - Crisis socioeconómica del país
 - Alto crecimiento de la población y desordenado asentamiento
 - Riesgos naturales del Distrito Metropolitano de Quito
 - Marco legal inadecuado para la distribución de recursos a los Municipios
 - Efectos del Plan Colombia

▪ **Amenazas resultado de la encuesta actual**

- Ingerencia Política y Administrativa por parte del Municipio
- Inadecuada asignación de Recursos Económicos por parte del DMQ
- Toma de decisiones por parte del Concejo, referente a la existencia de la EMOP-Q como Empresa
- La competitividad de la Empresa Privada, tiende a desplazar a la EMOP-Q
- Alto crecimiento de la población y su desordenado asentamiento, generando demanda excesiva de obra pública

En lo que respecta a las Amenazas existe diferencia en los dos puntos analizados, en el Plan Estratégico diseñado por la EMOP-Q, se considera desde el punto de vista de afuera hacia el Municipio mientras que en los resultados de las encuestas el criterio de las amenazas se dan desde Municipio y otros ámbitos hacia la EMOP-Q.

CAPITULO V

5.1. Verificación de Hipótesis

➤ Hipótesis General

- La EMOP-Q es una empresa dependiente del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito lo que no le permite realizar una adecuada autogestión de sus actividades.

- Fuentes de Financiamiento

Las fuentes de financiamiento de la Empresa Metropolitana de Obras Públicas, para los años 2001 y 2002, se componen de la siguiente manera:

FUENTES DE FINANCIAMIENTO 2001 - 2002

(Valores en miles de dólares)

Fuentes de Financiamiento	Año 2001		Año 2002	
	Presupuesto Codificado	% Estructura	Presupuesto Codificado	% Estructura
Ingresos Propios:	894.46	0.02	500.00	0.01
Transferencias (Municipio):	44,192.57	0.98	98,674.63	0.99
Ing. Financiamiento:	0.00	0.00	0.00	0.00
Total Presupuesto	45,087.03	1.00	99,174.63	1.00

Fuente: EMOP-Q Cédula Presupuestaria a diciembre 2001
EMOP-Q Presupuesto Aprobado 2002

Los datos constantes en el Cuadro que antecede, señalan que en el año 2001 la dependencia de financiamiento vía transferencias

del Municipio es del 98% del total de su presupuesto, y que para el año 2002 es del 99%.

- **La Autosuficiencia Operacional**

$$\begin{aligned}\text{Autosuficiencia Operacional} &= \text{Ing. Totales} \cdot (\text{Transf.} + \\ &\quad \text{Subsidios} + \text{Donaciones}) / \text{Gastos Totales} \\ &= (30.948.564,29 - \\ &\quad (30300341.41 + 0 + 0)) / (24.465.912,01) \\ &= 2,65 \%\end{aligned}$$

El índice de Autosuficiencia Operacional para el año 2001 es de 2,65%, el mismo que mide el grado con el cual la empresa puede cubrir sus gastos de operación con recursos generados por sus actividades. En el caso de la EMOP-Q apenas alcanza a cubrir el 2,65% de sus gastos totales, demostrándose una vez mas la total dependencia de otras fuentes de financiamiento tales como transferencias.

- **Grado de Autonomía de la EMOP-Q**

De la investigación realizada se llegó a determinar que la EMOP-Q goza de un nivel bajo de Autonomía, el 78,57% de los encuestados opinaron que el nivel de Autonomía de la Empresa va de Ninguna a Algo.

Autonomía: Las razones por las que consideran que la Empresa tiene un bajo o casi nulo nivel de autonomía es por que la Empresa aun depende económicamente de las transferencias del Municipio, y que en muchos casos las decisiones administrativas vienen de esta Entidad.

- **La Autogestión de la EMOP-Q**

- o La Autogestión Administrativa De ninguna a algo 57,15%
- o La Autogestión Técnica De ninguna a algo 69,05%
- o La Autogestión Financiera De ninguna a algo 73,81%

Entre las causas de la baja escala en la Autogestión señalan en su conjunto por la dependencia del Municipio, en la parte administrativa, financiera y técnica para ciertas tomas de decisiones

Con la base científica de los datos obtenidos en el transcurso de la investigación y apoyándome en la Lógica Formal a través de la Ley de la Razón Suficiente¹⁸ que expresa que: *Para llegar a considerar a un enunciado, a una proposición o a una tesis como correcta, ésta debe ser demostrada, deben existir suficientes argumentaciones y fundamentos que expresen su veracidad+ y que nada puede ser aceptado dogmáticamente como producto de un principio de fe; si no que por el contrario se aceptará solamente aquello que sea suficientemente demostrado+, se procede a aceptar la hipótesis en razón de que la investigación ha demostrado que efectivamente la EMOP-Q es una Empresa dependiente del Distrito Metropolitano de Quito, lo que no le permite realizar una adecuada autogestión de sus actividades.*

¹⁸ RODRÍGUEZ, Nelson. Teoría y Práctica de la Investigación Científica. Pág. 34.

➤ **Hipótesis Específicas**

- **La EMOP-Q no tiene definidas sus actividades y gestiones comprometidas con la sociedad civil.**

Al ser la EMOP-Q una Empresa dedicada a la obra pública, su gestión se orienta al servicio a la comunidad, sin embargo de la investigación realizada se obtienen los siguientes resultados:

- La EMOP-Q y la planificación

Al preguntar que si las obras ejecutadas por la Empresa han sido realizadas con planificación y priorización, entre las alternativas seleccionadas por los encuestados tenemos que:

No planifica	0,00%
Poco planifica	14,29%
Algo planifica	38,10%
Bastante planifica	33,10
Mucho planifica	4,76%
No respondieron	9,52%

De los datos antes descritos, se observa que la EMOP-Q planifica y prioriza la ejecución de las obras en un rango de poco a mucho, y entre las razones que señalan son que la Empresa desde este año está trabajando sobre la base de una planificación y considerando las demandas de la comunidad, en consecuencia, con la base científica de los datos obtenidos en esta investigación y apoyado en la Lógica Formal a través de la Ley de la Razón Suficiente procedo a rechazar la hipótesis en razón que la investigación ha demostrado que las actividades de la EMOP-Q obedecen a una planificación.

- **Los recursos de la EMOP-Q utilizados en obras y servicios no pueden ser recuperados en forma directa causando su iliquidez y no le permite actuar eficientemente.**

La EMOP-Q no dispone de la base legal para recuperar la inversión en obra pública, haciéndolo el Municipio vía %Contribución de Mejoras+, según consta en los Presupuestos Municipales de los años 2001 y 2002 cuyas cifras a continuación se expresan, sin embargo la Empresa invierte cuantiosas cantidades en obra pública:

Año 2001:

EMOP-Q invierte en Obra Pública:	16.525.760
dólares	
Municipio recupera %Contribución de Mejoras+:	4.141.124
dólares	
Diferencia:	12.384.335
dólares	

Año 2002:

EMOP-Q presupuesta en Obra Pública:	85.763.630
dólares	
Municipio recuperará %Contribución de Mejoras+:	6.400.000
dólares	
Diferencia:	79.363.630
dólares	

Los datos antes señalados, demuestran claramente las desventajas financieras para la EMOP-Q, por lo tanto, con la base

científica de los datos obtenidos en esta investigación y apoyado en la Lógica Formal a través de la Ley de la Razón Suficiente procedo a aceptar la hipótesis en razón que la investigación ha demostrado que los recursos de la EMOP-Q utilizados en obras y servicios no pueden ser recuperados en forma directa causando iliquidez incidiendo en una baja eficiencia.

- **Es necesario establecer políticas definidas para que la EMOP-Q pueda realizar una gestión autónoma y sustentable.**

En el proceso de la investigación realizada, fue necesario apoyarse en la técnica de la lectura científica, mediante la cual se llegó a la siguiente definición de la Autogestión:

La Autogestión consiste en la capacidad de gestionar, por su propia cuenta, sus recursos y servicios en forma eficaz, efectiva y eficiente, a fin de ser autosuficiente.

Así mismo, de la investigación realizada utilizando la técnica de la encuesta, al aplicar la pregunta referente a la Autogestión y las Debilidades de la EMOP-Q, se obtuvieron los siguientes resultados:

▪ **La Autogestión de la EMOP-Q:**

La Autogestión Administrativa	:	De ninguna a algo	57,15%
La Autogestión Técnica	:	De ninguna a algo	69,05%
La Autogestión Financiera	:	De nada a algo	73,81%

Entre las causas de la baja escala en la Autogestión señalan en su conjunto por la dependencia del Municipio administrativa, financiera y técnicamente para ciertas tomas de decisiones.

▪ **Debilidades de la EMOP-Q:**

• **Debilidades constantes en la Planificación Estratégica**

- Falta de cultura de planeación y políticas
- Recursos Humanos desmotivados, falta de incentivos por resultados, falta de medidores de gestión, diferencias salariales entre dependencias, ausencia de un plan de carrera
- Inadecuada estructura organizacional, falta de comunicación, controles internos y coordinación entre dependencias
- Dependencia económica del Municipio
- Marco legal inadecuado
- Corrupción
- Dispersión física de las dependencias
- Tecnología deficiente
- Relación inadecuada entre la empresa, sindicatos, trabajadores y funcionarios

• **Debilidades resultado de la Encuesta**

- Dependencia política, financiera, administrativa
- Falta de Planificación a mediano y largo plazo
- Resistencia al cambio del recurso humano
- Recurso Humano desmotivado
- Infraestructura inadecuada (instalaciones físicas), maquinaria y equipos obsoletos

Sustentado en la base científica de los datos obtenidos en esta investigación y apoyado en la Lógica Formal a través de la Ley de la Razón Suficiente procedo a aceptar la hipótesis en razón que la

investigación ha demostrado que existe baja autogestión de la EMOP-Q, y que una de las debilidades de la Empresa es la falta de cultura de planeación y políticas a mediano y largo plazos, y por lo tanto es necesario establecer políticas definidas para que la EMOP-Q pueda realizar una gestión autónoma y sustentable.

5.2. Conclusiones y Recomendaciones

- **Del resultado de la investigación, se llega a las siguientes conclusiones y recomendaciones:**
 - La EMOP-Q de acuerdo a la base legal en la que se sustenta, goza de autonomía, la misma que no es aplicable por ser una Empresa aun dependiente del Municipio, tanto en su parte administrativa, técnica como financiera, lo cual limita su accionar. Es necesario buscar alternativas de gestión que le conlleven a trabajar de forma independiente.
 - La EMOP-Q debe promover el análisis en cuanto al ámbito de aplicabilidad de la Ley de Descentralización, estudio que debería ejercerlo el Municipio a fin de prepararse y asumir las responsabilidades correspondientes y de preparar a sus empresas y direcciones para su cumplimiento.
 - Al realizar el cruce de información presupuestaria del año 2002, entre el Municipio y la EMOP-Q, se observa que el Municipio efectúa transferencias de inversión hacia la Empresa por un valor de 30.645.309 dólares, y en la EMOP-Q como Transferencias Corrientes del Municipio se señalan 10.000.000 de dólares y como Transferencias de Capital 20.645.309 de dólares, aparentemente existe una mala utilización y destino de sus fondos.

- La EMOP-Q es la encargada de la ejecución y fiscalización de la obra pública dentro del Distrito Metropolitano, como tal su accionar se dirige a esta finalidad. Siendo la obra pública una inversión, al revisar la estructuración de su Presupuesto, se observa que no se da una correcta definición de sus gastos, por ejemplo en el caso del gasto de personal, existen rubros que deben incluirse dentro del "Gasto de Personal para Inversión" tales como el personal técnico y jornales de la Unidad de Obras Públicas, Parques y Jardines, entre otras, y que actualmente constan como gasto corriente, situación que no refleja la realidad del destino el gasto.
- En el análisis de los Estados Financieros de la EMOP-Q al 31 de diciembre, se observa que la Empresa se encuentra en muy buenas condiciones económicas y financieras, no ocurre lo mismo en su parte operativa, donde los índices señalan a una empresa deficiente y dependiente de los recursos que le transfieren. Es necesario y urgente la depuración de sus cuentas, existen rubros tales como "Construcciones en Proceso", "Otras Construcciones" y "Edificios" que no le corresponden a la Empresa y sin embargo constan en sus Estados Financieros, señalando un patrimonio que no le pertenece en su totalidad.
- Así mismo, entre las cuentas que componen el Pasivo Corriente se tiene por "Cuentas por Pagar" 3.530.569 de dólares, de los cuales 2.095.094 de dólares corresponden a deudas por repavimentación las mismas que se encuentran registradas con el reajuste provisional, es decir sin reajuste definitivo. Es necesario se revise y analice esta situación por cuanto la falta de cancelación de estas cuentas generan costos (reajustes de precios), y que comparados

con el costo financiero del mercado se generaría pérdida o beneficio para la Empresa.

- Los Estados Financieros de la EMOP-Q con corte al 31 de diciembre del 2001, indican que la Empresa tiene un buen nivel de endeudamiento del 24,14%, índice que en teoría es muy bueno, a pesar de ello la Empresa no puede comprometer su patrimonio por cuanto no dispone de propiedades que avalicen su pertenencia.
- En la investigación realizada respecto a la situación presupuestaria y financiera de la Empresa, se encontraron inconsistencias en la información presentada, la misma que no permite hacer un análisis totalmente confiable. La EMOP-Q al mantener dependencia informática con el sistema SIGEF que lo administra el Municipio no puede efectuar un efectivo control de este. Se requiere un sistema computacional confiable y adaptado a las necesidades de la Empresa.
- Una de las condiciones básicas para una buena toma de decisiones, es la de contar con información confiable y oportuna. Una de las deficiencias de la Empresa es la falta de disponibilidad de información y la poca confiabilidad de la existente, los criterios con los que se manejan cada Unidad para generar sus reportes son diferentes, presentándose serios inconvenientes al momento de compararlos y analizarlos, ello se solucionaría creando un Sistema Integrado de Base de Datos, donde recopile toda la información y se procese de acuerdo a los estándares establecidos y predefinidos de común acuerdo entre las Unidades y los usuarios de la misma.

- La EMOP-Q se dedica a realizar obra pública, a pesar de ser su actividad principal, no mantiene un registro contable de costos por proyectos, como por ejemplo no se conoce con exactitud cuanto invierte en los proyectos que realiza por administración directa, información necesaria para la toma de decisiones de las Autoridades, es imprescindible esta información mayormente si la EMOP-Q desea llevar adelante un efectivo control y ahorro de recursos.
- De acuerdo a los resultados de la investigación, la presencia del Sindicalismo en la Empresa no contribuye a la eficiencia de esta, generando altos costos frente a una baja productividad. Es importante se comprometa al Sindicalismo con la finalidad de la Empresa, es decir buscar los medios a fin de que se sienta identificado con la misma.
- Algo muy importante de recalcar es que a partir de este año, la EMOP-Q empieza a trabajar sobre la base de una planificación y considerando las demandas de la comunidad, se observa un gran impulso de la participación de la ciudadanía, especialmente esta llega a través de la gestión de las Zonas y en coordinación con la Empresa.
- Es necesario que los colaboradores de la EMOP-Q se sientan identificados su Empresa, deben conocer perfectamente, cual es su visión, misión, objetivos. Siendo el recurso humano el motor de toda actividad, es importante prestarle mayor atención y trabajar a fin de que se sienta conforme y comprometido con la Empresa, plenamente identificado con su trabajo, si se quiere lograr mayor eficiencia de él. Otro punto importante es la revisión urgente de las escalas con las que se viene manejando las remuneraciones,

existe descontento por las diferencias existentes entre las diferentes escalas.

5.4. Propuestas para una EMOP-Q competitiva

Antecedentes generales

El Distrito Metropolitano de Quito ~~crece~~ crece día a día, aumenta su población y por ende se incrementa de manera permanente la necesidad de servicios vitales básicos y de infraestructura en general, dada la escasez de recursos, la EMOP-Q busca mediante alternativas de autogestión alcanzar autofinanciamiento, por lo que es necesario generar ingresos económicos a través de la prestación eficiente de sus servicios, aprovechando todas las oportunidades que se desprenden de las políticas de descentralización emprendidas por el Estado y la Municipalidad, ampliando sus servicios a otras entidades públicas y privadas, a mas de los trabajos programados por el Municipio del Distrito Metropolitano.

Perfiles de Proyectos con autogestión

Los perfiles de los proyectos presentados a continuación, son producto de la investigación realizada en los diferentes ámbitos de acción de la EMOP-Q, tomando en cuenta las nuevas tendencias de las entidades públicas y las diferentes oportunidades del mercado particularmente de la descentralización y la desconcentración como políticas del Estado; algunas sugerencias se refieren a proyectos que actualmente se ejecutan en la EMOP-Q, sin embargo se plantean **alternativas para incrementar la eficiencia y la calidad de esos servicios promoviendo generar una cultura de autofinanciamiento**, la determinación de la factibilidad de estos proyectos ocuparían un estudio pormenorizado previo a su aplicación.

Por lo expuesto a continuación se presentan varios perfiles de proyectos en los ámbitos administrativos, legales y técnicos en los que se recogen sugerencias que aportarán de forma positiva a la EMOP-Q.

➤ **Perfil de proyectos administrativos**

Nombre del Proyecto

- **Servicios profesionales de la EMOP-Q para autofinanciamiento.**

- **Unidad Ejecutora**

- Gerencia Técnica
- Gerencia de Parques y Jardines
- Gerencia Administrativa Financiera

- **Antecedentes y Justificación**

Para que las entidades públicas puedan funcionar con autogestión, autofinanciamiento y buscar una verdadera autonomía, a criterio del autor, es necesario cambiar los paradigmas que mantiene la administración pública; debe dejarse de lado la actuación paternalista mediante la cual presta servicios sin buscar de manera eficiente una recuperación de los costos básicos de los servicios prestados.

La oportunidad de que la EMOP-Q sea legalmente una empresa autogestionable y autónoma debe impulsar en las autoridades a forjar una nueva cultura de servicio con la implantación de

tecnología actualizada, alta productividad, y competitividad, sustentada en la experiencia profesional de su recurso humano.

La facultad y la necesidad de buscar nuevas fuentes de ingresos, diferentes a los suministrados por la municipalidad, le exige utilizar sus propias fortalezas para la generación de recursos económicos, ya sea por medio de la venta de servicios por los que antes no facturó o con servicios nuevos que debe desarrollar para su crecimiento, los cuales posteriormente puede prestar a terceros, o venderlos si es del caso.

El recurso humano es la fuente que mayor desarrollo puede aportar en beneficio de la empresa, con su experiencia, mediante la aplicación de sus conocimientos, una adecuada motivación, con un acertado programa de incentivos y apoyos, puede generar una serie de ingresos alternativos resultantes de las actividades, que siendo rutinarias y dándoles un valor agregado son factibles de ser implementadas en las diferentes áreas técnicas de la EMOP-Q.

- **Descripción de los objetivos del proyecto**

Prestar servicios de consultoría y asesoramiento a entidades públicas y privadas desde las áreas de estudios, obras públicas, fiscalización, asesoría legal:

- Estudios de proyectos viales, estructurales, etc.
 - Contratación Pública en la áreas técnicas y legales.
 - Fiscalización de obras públicas y privadas.
- o **Reajustes de precios:** En el área de Fiscalización se calcula el reajuste de precios de todas las planillas de los procesos de

contratación vigentes o en liquidación, es un proceso que debe ser efectuado en todas las entidades públicas o privadas que hayan acordado dentro de los documentos contractuales una compensación por la inflación de la moneda que causa una deficiencia en el poder adquisitivo de los contratistas. La experiencia de este departamento en el cálculo de estos valores es extensa, por lo que provisto de mejores condiciones técnicas para desarrollar un mayor productividad, es una alternativa de servicio que puede ser comercializado a otras entidades municipales, públicas o privadas. Cuenta con una base de datos de muchos años. El servicio antes mencionado es gratuito, no recibe ingresos por los procesos apoyados a otras entidades municipales, por lo que podría ser una alternativa de nuevos recursos por autogestión.

- o **Costos de la Construcción:** Contrataciones elabora rutinariamente análisis de precios unitarios y fórmulas polinómicas para los procesos de contratación, por lo que se cuenta con una base de alrededor de 3000 rubros preparados a lo largo de muchos años, adicionalmente se emiten listas de precios periódicamente, información que es remitida para uso obligatorio a casi todas las entidades municipales, esta información es comunmente requerida y compartida por los señores contratistas, otras entidades públicas, e inclusive por los maestros de la construcción, es decir la información proporcionada es utilizada por la ciudadanía como parámetros de referencia para contratación privada.

El servicio antes mencionado es gratuito, no recibe ingresos por la información suministrada, por lo que podría ser una alternativa de nuevos recursos por autogestión.

- o **Generación y servicios de software:** De ingeniería y de administración de empresas, diseñados e implementados por las áreas de informática para el desarrollo de la EMOP-Q; software que posteriormente pueden ser comercializado mediante la prestación de servicios o por venta de software, ejemplos:

- Programa de seguimiento de procesos administrativos integrales.
- Programa integral de inversión y seguimientos de costos de obras para procesos de contratación, administración directa, cogestión, etc. (Informes gerenciales: materiales, equipos, mano de obra).
- Bases de datos de las obras de la ciudad (contratos, diseños, planos actualizados, especificaciones técnicas, rendimientos de obras, costos unitarios).
- Sistemas para planificación y priorización de obras locales.
- Procesos financieros para entidades especializadas en obras públicas.

Al igual que los procesos antes mencionados, a criterio del autor es posible generar nuevos recursos por autogestión, comercializando los servicios y productos detallados a continuación, los mismos que por no ser motivo de la tesis se menciona de manera breve como alternativas:

o **Parques y Jardines**

- o Diseño y planificación de áreas de recreación públicas y privadas
- o Producción industrializada de plantas en los viveros requeridas para uso de la EMOP-Q, las administraciones zonales, otras entidades públicas y privadas, para los procesos de reforestación del Distrito Metropolitano de Quito y del Ecuador, así como para adornos caseros.
- o Mantenimiento de parques públicos y privados. Cabe recordar que la actual administración ha planificado sembrar 3´500.000 de plantas.

o **Laboratorio de Materiales**

Es una de las áreas con mayor experiencia, presta sus servicios apoyando a la fiscalización de las obras contratadas por la EMOP-Q y las diferentes entidades municipales, contribuye también en el control de las obras por administración directa, es un laboratorio clave para el control efectivo de las especificaciones técnicas constantes en los procesos contractuales; por lo expuesto, este servicio suministrado de los recursos necesarios e implementada una mayor capacidad técnica puede generar nuevos recursos por autogestión, comercializando los servicios a otras entidades públicas y privadas.

Por lo expuesto, se puede observar que es posible generar una cultura de autogestión en los procesos técnico administrativos que se cumplen en la EMOP-Q.

- **Beneficios esperados**

- Genera una cultura de autogestión con autofinanciamiento .
- Promueve la creatividad e impulsa la competitividad en sus funcionarios.
- Impulsa un mayor rendimiento profesional.
- Genera recursos independientes de la municipalidad.
- Promueve la formación de socios estratégicos entre las empresas públicas, etc.

- **Delimitación de aspectos físicos del proyecto**

El ámbito de acción formal de la EMOP-Q es el Distrito Metropolitano de Quito, pero su capacidad de servicio debe implementarse a nivel nacional e internacional.

- **Estructura de los organismos participantes**

Estos procesos incluyen a todas las áreas de la EMOP-Q, así como a todos sus socios estratégicos, que paulatinamente se irán incrementando a causa de la descentralización y desconcentración impulsadas por el gobierno central a nivel nacional:

- o Entidades municipales del Distrito Metropolitano de Quito, con capacidad de contratar obras públicas
 - o Ministerio de Obras Públicas
 - o Consejo Provincial de Pichincha
 - o Otras entidades municipales aledañas
 - o Empresas privadas
 - o Universidades y escuelas politécnicas
-
- **Gestión del proyecto**
 - o Empresa Metropolitana de Obras Públicas, promueve e impulsa el proyecto. Las entidades municipales del Distrito Metropolitano de Quito, con capacidad de contratar obras públicas como cliente interno.
 - Ministerio de Obras Públicas, como posible socio estratégico, cliente externo.
 - Consejo Provincial de Pichincha, como posible socio estratégico, cliente externo.
 - Otras entidades municipales aledañas, como posible socio estratégico, cliente externo.
 - Empresas Privadas, cliente externo;
 - Universidades y escuelas politécnicas.
-
- **Ingeniería del proyecto**

Delegación de profesionales expertos en las diferentes áreas tratadas, para impulsar y desarrollar la cultura de autogestión y financiamiento, basados en la experiencia de los funcionarios y empleados de la EMOP-Q.

➤ **Perfil de proyectos legales**

Nombre del Proyecto:

- **Recaudación municipal de fondos para mantenimiento vial Ë vía Combustibles**

- **Unidad Ejecutora.-**

Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME).

- **Antecedentes y Justificación:**

La Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, al igual que todas las demás alcaldías del Ecuador tienen entre sus principales responsabilidades el mantenimiento de las vías de sus respectivas circunscripciones, sin embargo los recursos para esta finalidad son escasos, los baches tienden a generalizarse principalmente en la época de lluvias en las vías de mayor circulación, por lo que: son la causa de muchos accidentes, dañan los vehículos que transitan por estos lugares reduciendo sustancialmente su vida útil, afectan al normal desplazamiento vehicular retrasando muchas actividades; generan un descontento general, dan la imagen de ineficiencia e irresponsabilidad, entre otros.

Entre las principales causas para el deterioro del pavimento vial están el uso continuo de la vía por parte de los automotores y la falta de un mantenimiento preventivo permanente.

Actualmente para el mantenimiento vial se recauda a través de la compra y venta de vehículos y anualmente mediante la

matriculación vehicular, sistemas de recaudación que no son equitativo para los usuarios ya que no discrimina la cantidad de recorrido ni tampoco el uso de los vehículos.

- **Descripción de los Objetivos del Proyecto:**

Financiar el mantenimiento vial de las ciudades mediante la recaudación de un gravamen dirigido específicamente a los usuarios motorizados de las vías; a través de la adquisición del combustible requerido para su locomoción, lo que permitirá recaudar en función del uso proporcional de las vías.

- **Beneficios Esperados:**

- Vías con un mantenimiento apropiado y oportuno.
- Ampliar la vida útil de las vías.
- Reducir los costos por mantenimiento correctivo de las vías.
- Garantizar la existencia de fondos para el mantenimiento de las vías existentes.
- Incluir dentro de los contratos de construcción y reparación vial fondos de mantenimiento vial.
- Reducir los accidentes vehiculares ocasionados por la mala condición de la vía.
- Entre otros.

- **Delimitación de aspectos físicos del Proyecto:**

El proyecto deberá ser implementado a nivel nacional, los beneficiarios son todos los gobiernos seccionales y el MOP, excepto para las vías que se hallan concesionadas.

- Estructura de los Entes participantes:

Este proyecto puede ser impulsado y ejecutado principalmente por:

- o La Asociación de Municipalidades (AME)
- o El Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE)
- o El Ministerio de Energía y Minas
- o Ministerio de Economía y Finanzas
- o Policía Nacional de Tránsito

- **Gestión del Proyecto:**

- o La Asociación de Municipalidades (AME); promueve e impulsa el proyecto en las funciones legislativas y ejecutivas.
- o El Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE); promueve e impulsa el proyecto en las funciones legislativas y ejecutivas.
- o El Ministerio de Energía y Minas; recauda a través del despacho de combustibles
- o Ministerio de Economía y Finanzas; revierte a los municipios en función del consumo de combustibles o del número de vehículos matriculados dentro del área del gobierno seccional correspondiente.
- o Policía Nacional de Tránsito: Dispone de la información técnica del número de vehículos por zonas.

- Ingeniería del Proyecto:

Delegación de expertos en el tema del proyecto como representantes de las instituciones participantes.

➤ **Perfil de proyectos técnicos**

Nombre del proyecto

- **Mezclas asfálticas ecuatorianas de calidad, para el Distrito Metropolitano de Quito.**

- **Unidad ejecutora**

Empresa Metropolitana de Obras Públicas. Gerencia Técnica.

- **Antecedentes y justificación**

Una de las responsabilidades de la EMOP-Q es la infraestructura vial, la misma que permanentemente requiere: nuevas construcciones, mantenimientos, reparaciones, cambios, etc.; a pesar que la Empresa invierte ingentes recursos en este rubro, comunmente persisten los daños en las carpetas asfálticas, entre otras razones por las detalladas a continuación:

- o La calidad de los materiales y los procesos constructivos empleados en las vías han sido cuestionados públicamente.
- o No se efectúa un mantenimiento preventivo de las vías, sino correctivo.
- o Las condiciones climáticas extremas (soles y lluvias).
- o El desmesurado incremento de vehículos integrado al sistema vial ocasiona solicitudes fuera de diseño.

Por lo expuesto es necesario realizar un continuo mantenimiento vial y efectuar las correspondientes reparaciones que causan múltiples molestias a los usuarios, lo que repercute de manera negativa en el desarrollo de la comunidad, y en la imagen del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y de la EMOP-Q.

La EMOP-Q en el año 2001, de su Presupuesto General dedica al menos el 75,5% para las Obras Públicas (\$ 85'763.630), de este monto de manera preferencial se comprometen grandes sumas a la infraestructura vial y su mantenimiento, trabajos que son demandados de manera permanente por la comunidad, y que requieren soluciones oportunas.

Como se expuso anteriormente, la EMOP-Q ejecuta estos trabajos de manera permanente por administración directa o por contratación pública, para ambos casos los materiales bituminosos (RC2 y AP3) son adquiridos a la Refinería Esmeraldas único productor en el Ecuador, Petroindustrial incumplen con las especificaciones técnicas requeridas y ofertadas en el mercado, sus características son inestables, particular que ha sido aceptado por el Ministerio de Energía y Minas y denunciado por los Colegios y Cámaras profesionales del ramo de la construcción, la importación de este producto desde

los países vecinos al menos triplicaría su costo. La adquisición de los indicados materiales consumidos por la EMOP-Q es un rubro muy significativo en los costos de la empresa.

A la presente fecha la EMOP-Q cuenta con una planta asfáltica cuya maquinaria tienen una producción deficiente debido a la obsolescencia de sus equipos; no produce las mezclas asfálticas en la calidad ni cantidad requerida, su ubicación no es estratégica e incumple la normativa ambiental dictada por la propia municipalidad.

- **Descripción de los objetivos del proyecto**

Adquirir e instalar una nueva planta asfáltica, una planta de emulsiones y aditivos químicos para autoabastecer a la EMOP-Q, y vender a otras entidades públicas y privadas productos asfálticos y otros similares, calificados en la calidad requerida, previo a un tratamiento químico y físico de los materiales bituminosos (RC2 y AP3) adquiridos a Petroindustrial para obtener productos de calidad superior que le permitirán competir en el mercado; independizándose de las grandes empresas que imponen los costos del mercado

- **Beneficios esperados**

- o Utilizar el asfalto ecuatoriano producido por Petroindustrial.
 - o Optimizar la calidad de los materiales bituminosos mediante la utilización de procesos químicos y físicos.
 - o Incrementar la vida útil de la infraestructura vial existente.
 - o Incrementar la vida útil del parque automotor y reducir sus costos de operación.
 - o Controlar la calidad de las mezclas asfálticas mediante laboratorios.
 - o Optimizar los recursos de los socios estratégicos.
- **Delimitación de aspectos físicos del proyecto**

El proyecto deberá ser implementado en un área estratégica que posibilite múltiples y rápidos accesos a las diferentes zonas urbanas, junto a vías perimetrales a la ciudad, que permitan un transporte rápido de los recursos a suministrarse.

- **Estructura de los organismos participantes**

Este proyecto puede y debe ser realizado por la EMOP-Q de manera independiente o con socios estratégicos como son:

- o Ministerio de Obras Públicas
- o Consejo Provincial de Pichincha
- o Dirección de Aviación Civil
- o Municipio del Cantón Rumiñahui
- o Empresas Privadas
- o Universidades y Politécnicas, etc.

- **Gestión del proyecto**

- o Empresa Metropolitana de Obras Públicas; impulsa y promueve la realización del proyecto.
- o Ministerio de Obras Públicas; socio estratégico, financiamiento.
- o Consejo Provincial de Pichincha; socio estratégico para financiamiento y usuario del proyecto.
- o Dirección de Aviación Civil; socio estratégico para financiamiento y usuario del proyecto.
- o Municipio del Cantón Rumiñahui; socio estratégico para financiamiento y usuario del proyecto .
- o Empresas Privadas, socios estratégicos para financiamiento y usuario del proyecto.
- o Universidades y Politécnicas: Investigación y desarrollo de programas de tecnologías aplicadas a los asfaltos nacionales.

- **Ingeniería del proyecto**

- o Delegación de ingenieros expertos en vías y procesos químicos desde las instituciones participantes como socios estratégicos.
- o Contratación de profesionales asesores técnicos en la fase inicial.
- o Procesos de contratación y adquisición de equipos para las plantas a instalarse.
- o Preparación de especificaciones técnicas para adquisición y transferencia de tecnología.

Nombre del proyecto

- **Mantenimiento Preventivo Vial Ë Sellado con emulsiones asfálticas, para el Distrito Metropolitano de Quito.**

- **Unidad ejecutora**

Empresa Metropolitana de Obras Públicas. Gerencia Técnica.

- **Antecedentes y justificación**

Una de las responsabilidades de la EMOP-Q es el **mantenimiento preventivo** de la infraestructura vial, actualmente una de las técnicas que se está utilizando para el trabajo mencionado es la del slurry seal o mortero asfáltico, es un producto que sirve para proporcionar un tratamiento superficial apropiado, resistente al desgaste del uso vehicular; se elabora mediante una mezcla de: agregado fino de buena calidad con alta resistencia a la abrasión y libre de materias orgánicas, con emulsiones asfálticas; es un producto factible de controlar la velocidad de sus reacciones químicas, permite que una vez aplicado el sello o mortero asfáltico las vías vuelvan a prestar servicio rápidamente a los usuarios.

El sello asfáltico puede realizarse de manera manual y mediante máquinas apropiadas de diferente calibre, en el país existe pocas máquinas para el efecto. La Dirección de Aviación Civil es propietaria de dos máquinas y las usa para el mantenimiento de las pistas de aterrizaje de los diferentes aeropuertos del país, la mayor de ellas puede alcanzar un rendimiento de hasta 5000 m² de sellado por hora. Existe un

convenio anteriormente suscrito entre la Dirección de Aviación Civil y la Empresa Metropolitana de Obras Públicas factible de ser reactivado para trabajar de manera conjunta en beneficio de la urbe capitalina participando en beneficio mutuo.

Los trabajos que realiza la EMOP-Q en la infraestructura vial, comúnmente son trabajos de construcción y correctivos, por lo que es importante implementar el mantenimiento preventivo.

Al igual que la planta de asfaltos y emulsiones cabe recordar que la inversión que realiza la EMOP-Q en este tipo de obras alcanza al 75,5% de su presupuesto.

- Descripción de los objetivos del proyecto

Realizar un mantenimiento preventivo masivo de la infraestructura vial de la ciudad de Quito y sus alrededores en las vías que sean pertinentes, empleando la tecnología del Slurry Seal, a través de un convenio con la DAC, para acceder al uso de sus máquinas selladoras con sus respectivos operadores y mantenimiento por un costo de alquiler previamente acordado por m² de sellado.

El sellado asfáltico se lo podría realizar por administración directa mediante la delegación de varios ingenieros profesionales en el área de asfaltos como coordinadores del proyecto, y a través de la provisión sincronizada de los recursos técnicos y humanos (si es del caso) para efectuar un mantenimiento preventivo masivo y rápido en la ciudad de Quito.

Para la ejecución optimizada de este proyecto es necesario que el proyecto de la Planta Asfáltica se haga una realidad.

- **Beneficios esperados**
 - Incrementar la vida útil de la infraestructura vial existente.
 - Reducir el costo del mantenimiento vial, con el uso del equipo de la Dirección de Aviación Civil (se genera un ahorro de alrededor de dos millones de dólares).
 - Utilizar recursos del Estado de manera más eficiente a beneficio de la comunidad (máquinas, operadores y laboratorios de la DAC.)
 - Incrementar la vida útil del parque automotor y reducir sus costos de operación.
 - Cooperar y optimizar recursos como socios estratégicos entre las entidades públicas.

- **Delimitación de aspectos físicos del proyecto**

El proyecto principalmente debe ser implementado en la ciudad de Quito, en las vías de calzada asfáltica programadas para mantenimiento preventivo, se deberá priorizar inicialmente a las avenidas grandes y de mayor uso; previo a la aplicación del sello asfáltico las vías deberán estar en condiciones técnicas apropiadas.

Debe planificarse el suministro rápido y continuo de todos los recursos necesarios.

- **Estructura de los organismos participantes**

Este proyecto debe ser realizado por la EMOP-Q aliándose como socio estratégicos de la:

- o Dirección de Aviación Civil;
- o Empresas privadas de suministro de materiales y prestación de servicios.

- **Gestión del proyecto**

- o Empresa Metropolitana de Obras Públicas, financiamiento, coordinación de trabajos previos, concurrentes y posteriores, suministro de recursos;
- o Dirección de Aviación Civil; socio estratégico para alquiler de maquinaria con operadores;

- **Ingeniería del proyecto**

Delegación de ingenieros expertos en vías y procesos de mantenimiento y reparación vial.

- o Contratación de profesionales asesores técnicos en la fase inicial.
- o Preparación de especificaciones técnicas para los procesos de mantenimiento.

Nombre del Proyecto

- **Mina de Materiales Pétreos Cordillera Oriental (zonas Pintag-Palugo), para obras EMOP-Q**

- **Unidad Ejecutora**

Empresa Metropolitana de Obras Públicas. Gerencia Técnica

- **Antecedentes y Justificación**

Junto a la ciudad de Quito, en varias zonas aledañas existen varias canteras de material pétreo de las cuales se extrae y suministra los materiales pétreos utilizados en la construcción pública y privada; los procesos de explotación, trituración y clasificación generalmente son artesanales - manuales, la generalidad de estos materiales no cumplen con las especificaciones técnicas mínimas requeridas para la elaboración de concretos con cemento Pórtland ni para hormigones asfálticos, productos comúnmente utilizados en nuestro mercado.

De acuerdo a análisis realizados en el Laboratorio de Materiales de la EMOP-Q se ha determinado que el mejor material pétreo que cumple con las características de resistencia señaladas por las normas técnicas son los explotados en las minas de materiales pétreos de la Cordillera Oriental como son las de Palugo, Pintag, etc.

El uso de los agregados no calificados en la obra pública representan un riesgo al ser usado como sismo resistentes o como agregado pétreo de las calzadas en las cuales incumplen con los parámetros de abrasión convirtiéndose en una de las causas para el rápido deterioro vial, la calidad del material deja mucho que desear. Apenas una empresa privada produce material de calidad apropiada, ubicada en las áreas de Palugo.

Los precio de venta de este material no se establecen por la oferta y la demanda, ni por regulación del Estado, están dictados

por la decisión de gremios monopolistas del producto: propietarios de las canteras, asociaciones de transportistas, entre otros.

Este material pétreo es básico para la EMOP-Q para sus trabajos por administración directa, lo adquiere en grandes cantidades e indirectamente a través de los múltiples contratos de obras que contienen rubros de morteros y hormigones, contrapisos, empedrados, muros de gaviones, etc.

- **Descripción de los objetivos del proyecto**

Autoabastecer a la EMOP-Q, y Administraciones Zonales del material pétreo que requieren para la prestación de sus servicios de construcción, a bajo costo.

Explotar una cantera de propiedad municipal o del Estado (M.O.P., Consejo Provincial de Pichincha como socios), ubicada estratégicamente respecto del proyecto de la planta de asfalto, que cumpla las especificaciones técnicas requeridas por los códigos y normas de la construcción.

Vender a otras entidades públicas y privadas productos de calidad superior que le permitirán competir en el mercado; independizándose de las grandes empresas que imponen los costos del mercado.

- **Beneficios esperados**

- o Garantizar la calidad de los materiales pétreos a suministrarse, mediante procesos idóneos de explotación.
- o Reducir los costos de adquisición de material.
- o Alianzas entre entidades públicas, como socios estratégicos para aprovechar mutuamente los recursos públicos. Ej. canteras, equipos de explotación, etc.
- o Incrementar la vida útil de las estructuras con agregados pétreos.

- **Delimitación de aspectos físicos del proyecto**

El proyecto deberá ser implementado y ubicado en una zona en la que exista un manto rocoso en la calidad y cantidades requeridas, con una zonificación municipal que autorice la explotación del material pétreo, con accesos múltiples y rápidos a las diferentes zonas urbanas, contiguo a vías perimetrales de la ciudad, la ubicación debe considerar la distancia al proyecto de la nueva planta de asfalto, etc.

- **Estructura de los Entes participantes**

Este proyecto puede y debe ser realizado por la EMOP-Q de manera independiente o con socios estratégicos como son:

- o Administraciones Zonales del MDMQ.
 - o Ministerio de Obras Públicas.
 - o Consejo Provincial de Pichincha.
 - o Municipio del Cantón Rumiñahui.
 - o Empresas Privadas (Administración, Explotación), etc.
 - o Transporte de materiales en vehículos particulares y públicos.
- **Gestión del Proyecto**
 - o Empresa Metropolitana de Obras Públicas; promotor del proyecto, financiamiento, usuario.
 - o Ministerio de Obras Públicas; socio estratégico, financiamiento, usuario.
 - o Consejo Provincial de Pichincha; socio estratégico, financiamiento y usuario del proyecto.
 - o Municipio del Cantón Rumiñahui; socio estratégico, financiamiento y usuario del proyecto.
 - o Empresas Privadas, socios estratégicos, administración, explotación, etc.
 - **Ingeniería del Proyecto**

Delegación de expertos en el tema del proyecto o administradores como representantes de las instituciones participantes

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

TEMA:

Estudio, cuyos objetivos son establecer alternativas y conceptos sobre la visión que tienen las autoridades, funcionarios y trabajadores de la EMOP-Q a fin de alcanzar su autonomía con autogestión.

JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

La autonomía de la EMOP-Q recomienda a sus autoridades, funcionarios y empleados a buscar y generar proyectos de autogestión, aprovechando al máximo sus recursos e infraestructura existente así como sus fortalezas y oportunidades, para alcanzar financiame

De acuerdo a las siguientes definiciones, sírvase dar contestación a las preguntas que se presentan a continuación:

Autonomía de la EMOP-Q:

Consiste en la capacidad de administrarse a sí misma y dictar sus propias normas jurídicas por parte de su circunscripción institucional, sin perjuicio del control administrativo que el Municipio ejerce sobre ella.

Autogestión

Consiste en la capacidad de gestionar, por su propia cuenta, sus recursos y servicios en forma eficaz, efectiva y eficiente, a fin de ser autosuficiente.

La EMOP-Q:

(las respuestas marcar con una X)

1) ¿Qué grado de autonomía tiene actualmente?

ninguno	poco	algo	bastante	mucho
()	()	()	()	()

¿Por qué? _____

2) ¿Administrativamente es autogestionable?

nada	poco	algo	bastante	mucho
()	()	()	()	()

¿Por qué? _____

3) ¿Técnicamente es autogestionable con los recursos que cuenta actualmente?

nada	poco	algo	bastante	mucho
()	()	()	()	()

¿Por qué? _____

4) ¿Con los recursos financieros que cuenta actualmente puede ser autogestionable?

nada	poco	algo	bastante	mucho
()	()	()	()	()

¿Por qué? _____

5) ¿Cree usted que el sindicalismo contribuye a la eficiencia de la EMOP-Q?

nada	poco	algo	bastante	mucho
()	()	()	()	()

¿Por qué? _____

6) ¿Cree usted que los partidos políticos tienen ingerencia en la EMOP-Q?

nada	poco	algo	bastante	mucho
()	()	()	()	()

¿Por qué? _____

7) ¿Cree usted que las obras ejecutadas han sido realizadas con planificación y priorización?

ninguna	poco	algo	bastante	mucho
()	()	()	()	()

¿Por qué? _____

8) ¿Cree usted que las obras ejecutadas han sido realizadas con ingerencia política?

ninguna	poco	algo	bastante	mucho
()	()	()	()	()

¿Por qué? _____

9) ¿Cómo cree usted que la EMOP-Q debería recuperar directamente la inversión de las obras públicas ejecutadas?

[Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features](#)

10) ¿En qué servicios podría incursionar la EMOP-Q de manera competitiva a fin de obtener recursos económicos y autofinanciarse?

11)¿Brevemente, cuáles considera que son las principales FORTALEZAS de la EMOP-Q? (al final de cada fortaleza asígnele un orden de importancia:1[mayor] - 5[menor]).

a)

b)

c)

d)

e)

12)¿Brevemente, cuáles considera que son las principales OPORTUNIDADES de la EMOP-Q? (al final de cada oportunidad asígnele un orden de importancia:1[mayor]- 5[menor]).

a)

b)

c)

d)

e)

13)¿Brevemente, cuáles considera que son las principales DEBILIDADES de la EMOP-Q? (al final de cada debilidad asígnele un orden de importancia:1[mayor] - 5[menor]).

a)

b)

[Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features](#)

- c) _____
- d) _____
- e) _____

14) ¿Brevemente, cuáles considera que son las principales AMENAZAS de la EMOP-Q? (al final de cada amenaza asígnele un orden de importancia: 1[mayor] - 5[menor]).

- a) _____
- b) _____
- c) _____
- d) _____
- e) _____

15) Favor llenar los siguientes datos:

Autoridad	Representante:	Otros / especifique
()	Gremio Profesional ()
	Comité de Empresa ()



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

BIBLIOGRAFÍA

Ley de Régimen Municipal
Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito
Ley de Descentralización
Ley de Modernización
Codigo Municipal
Constitución Política del Estado