

REPUBLICA DEL ECUADOR
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
MAESTRÍA EN SEGURIDAD Y DESARROLLO

CURSO: XXXV
2007 – 2008



PLAN DE TESIS

TITULO DE LA TESIS

**“LA DISPERSIÓN DE COMPETENCIAS DEL TRANSPORTE NACIONAL
COMO FACTOR DE INCIDENCIA EN EL EJERCICIO DE LA RECTORÍA DEL
MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS DURANTE EL
PERIODO DE ENERO 2007 A FEBRERO 2008”**

ELABORADO POR: Dr. Luís Jeria Neira
CURSANTE XXXV MAESTRÍA IAEN

APROBADO POR: Ing. Francisco Garzón
DIRECTOR DE TESIS

IAEN 2009



ÍNDICE GENERAL

CAPITULO I	1
1. MARCO CONTEXTUAL	1
1.1 Planteamiento del Problema	1
1.2 Formulación del Problema	4
1.2.1 Árbol de Problemas.....	4
1.2.2 Delimitación del Problema	5
1.3 Objetivos generales y específicos	5
General.....	5
Específicos.....	6
1.4 Justificación.....	6
1.5 Factibilidad.....	7
CAPITULO II	8
2. MARCO TEÓRICO.....	8
2.1 Marco legal.....	8
2.2 Teorías	9
2.2.1 Teoría General de Sistemas	10
2.3 Modelo de Gestión	20
2.3.1 Formulación Estratégica	21
2.3.3 Cadena de Valor.....	23
2.3.3 Gestión por Procesos.....	24
2.3.4 Indicadores de Gestión	25
2.3.5. Estructura Organizacional.....	26

CAPITULO III	27
3. GESTIÓN DEL MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS	27
3.1 Metodología Estratégica.....	27
3.1.1 Hipótesis.....	27
3.1.2 Operatividad de Variables.....	27
3.1.3 Métodos.....	29
3.1.4 Población de estudio y muestra.....	30
3.1.5 Técnicas e Instrumentos de recolección de datos	33
3.2 Situación Actual de la Gestión Institucional.....	37
3.2.1. Direccionamiento Estratégico Institucional.....	37
3.2.1.1 Misión y Visión.....	39
3.2.1.2 Objetivos Estratégicos Institucionales	41
3.2.1.3 Valores Institucionales	43
3.2.1.4 Políticas Institucionales.....	44
3.2.1.5 Acciones Estratégicas Institucionales.....	44
3.2.1.6 Estructura Orgánica MTOP.....	45
3.3 Análisis de la Gestión Institucional Actual	47
3.3.1 Análisis FODA	48
3.3.2 Análisis de Relacionados con el Transporte Multimodal en el MTOP.	73
3.3.2.1. Matriz de Relacionados.....	74
3.3.3. Análisis del Problema.....	76
3.3.4. Análisis de Objetivos	78
3.3.5 Análisis de Competencias.....	82
CAPITULO IV	96
4. INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS Y COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS	96
4.1 Interpretación de Resultados.....	96
4.2 Comprobación de Hipótesis	109



CAPITULO V	115
5. PROPUESTA: PERFIL DE UN MODELO DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA PARA EL MTOP	115
5.1 El Modelo de Gestión	116
5.2 El Sistema de Planificación	117
5.3 La Gestión de los Procesos Institucionales	119
5.4 Formulación Estratégica	122
5.4.1 Direccionamiento estratégico institucional.....	122
5.4.1.1 Acciones Estratégicas Institucionales.....	127
5.4.1.2 Acciones estratégicas Sectoriales	128
5.4.1.2.1 Transporte Terrestre y Ferroviario	129
5.4.1.2.2 Transporte Aéreo y Aeropuertos.....	130
5.4.1.2.3 Transporte Marítimo Fluvial y Puertos.....	131
5.4.2 Mapa Conceptual	134
5.4.3. Mapa Estratégico	134
5.4.4 Indicadores que permitan un adecuado control de la gestión institucional del MTOP.....	135
5.4.4.1 Propuesta de implementación de indicadores de gestión en la cultura organizacional.....	136
5.4.5 Cadena de Valor para el MTOP.....	138
5.5 Diseño Organizativo	140
5.5.1 Metodología del Diseño Organizativo.....	141
5.6 Gestión del Cambio	146
CONCLUSIONES	148
RECOMENDACIONES	155
BIBLIOGRAFÍA	163
ANEXO 1	171



GLOSARIO DE TÉRMINOS 171

ANEXO 2 179



CAPITULO I

1. MARCO CONTEXTUAL

1.1 Planteamiento del Problema

El 9 de Julio de 1929, la Asamblea Nacional promulgó la Ley de Régimen Político-Administrativo, en la cual consta el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, como responsable de la obra vial en el país y de los Correos y Ferrocarriles, decisión ratificada el 15 de Octubre de 1984, mediante acuerdo ministerial N° 037.¹

Según lo expuesto el Ministerio de Obras Públicas MOP era la institución responsable de administrar los proyectos viales mediante procesos de planificación, dirección, coordinación y control a nivel nacional, orientando la gestión de la construcción, mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura vial y ferroviarios,

El transporte y sus servicios fueron considerados desde siempre como un factor importante y estratégico en el contexto del desarrollo social y económico no solo de nuestro País y uno de los pilares fundamentales de la economía nacional, pues su contribución al desarrollo de los pueblos ha sido evidente, como lo registra la historia y la existencia de proyectos trascendentales como el ferrocarril, los puertos y los aeropuertos que históricamente gestaron el desarrollo sostenible y sustentable de nuestra economía nacional, uniendo comunidades y pueblos, permitiendo el crecimiento económico del Ecuador, el mismo que a su vez por décadas ha sido el soporte para la construcción y el mantenimiento de la obra pública que brinda el Estado a la ciudadanía .

El derecho a la movilidad de las personas, la libre circulación de bienes que permitan un desarrollo sostenible y sustentable de los distintos sectores de la

¹ Revista Vialidad # 1, Julio 2000, Publicaciones MOP



economía, hacen evidente y necesaria la gestión del transporte nacional de forma integrada, justificando así la creación de un organismo que ejerza la rectoría del transporte nacional, en substitución del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, cuya gestión básicamente estuvo orientada a la vialidad, la cual constituye tan solo un eje importante del modo de transporte terrestre, por lo que necesariamente se debían generar acciones que integren los otros modos del sector, que forman parte del Sistema Nacional de Transporte, que permite la coexistencia de una relación de complementariedad entre estos y que se constituye en los grandes ejes del sector.

El transporte nacional actualmente es administrado por diferentes actores e instituciones que aparecen dispersos en la gran estructura de la administración pública y privada nacional; entre estas podemos mencionar a la Dirección de Aviación Civil, la Empresa Nacional de Ferrocarriles y las Autoridades Portuarias. Estas entidades tienen competencias, atribuciones, marcos legales, presupuestos, bienes y normatividad interna, ejercen rectoría en sus diferentes modos de transporte, mediante sus Consejos Nacionales, aprobando y emitiendo políticas y regulaciones. La situación aquí descrita muchas veces ha generado posiciones ambiguas e influido en los procesos de integración de las entidades mencionadas al ámbito de la rectoría del Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

Se debe señalar también que estas entidades cuentan con presupuestos propios como se puede verificar en las diferentes resoluciones presupuestarias, con las cuales el Ministerio de Finanzas aprueba dichos presupuestos, esto genera una gestión dispersa y desarticulada frente al gran Sistema Nacional del Transporte que afecta a la sostenibilidad del órgano rector y a su capacidad para emitir políticas que permitan la integración del sector, impactando en el ejercicio de la rectoría del Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

El Presidente Constitucional de la República, Econ. Rafael Correa Delgado, con una visión integradora de la gestión del sector del transporte, expidió el



Decreto Ejecutivo N° 008 del 15 de Enero de 2007, publicado en el Registro Oficial N° 18 de 8 de Febrero de 2007, con el que se crea el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, en sustitución del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, estableciendo dentro de la entidad cuatro Subsecretarías operativas:

- Subsecretaría de transporte vial y ferroviario
- Subsecretaría de Puertos y Transporte Marítimo y Fluvial;
- Subsecretaría de Aeropuertos y Transporte Aéreo
- Subsecretaría de Obras Públicas y Comunicaciones.

Es importante mencionar que si bien la creación del Ministerio de Transporte y Obras Públicas tuvo como propósito fundamental integrar en una sola institución la administración del transporte nacional, en la práctica, esto no se ha materializado y se encuentra sometido a innumerables obstáculos, como ya se ha dicho anteriormente, esencialmente por la dispersión de competencias, actores y barreras legales que imposibilitan su integración.

Debido a estos motivos existe la incapacidad de ejecutar un sistema de planificación y de información con políticas y estrategias que permitan el desarrollo y la seguridad del transporte de manera integrada; aseguren niveles de calidad y se articule la obra pública con los servicios del transporte.

Se debe señalar además que el MTOP tampoco ha desarrollado de manera intensiva políticas y estrategias para la priorización e implementación de procesos transversales en su gestión como la seguridad y la conservación ambiental en sus distintas áreas: terrestre, aérea, marítima, fluvial y ferroviaria.

Otro punto a recalcar es que la entidad rectora aquí analizada no cuenta con una Ley General del Transporte Nacional, que promueva su desarrollo de manera sostenible y sustentable, integre al sector y que sostenga a la misma, esta situación, no permite una oportuna, segura y eficiente gestión, acorde con



las políticas y objetivos del Gobierno Nacional, contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo, afectando a las necesidades permanentes de sus usuarios en la dinámica del escenario del transporte.

Frente a la dispersión de competencias existente en el MTOP, la SENPLADES en su calidad de ente rector de la Planificación Nacional, ha generado la necesidad de implementar un modelo de gestión que permita articular una gestión integral del transporte y una adecuada integración de los proyectos de infraestructura y servicios del mismo, con un enfoque sistémico que consolide la rectoría institucional.

1.2 Formulación del Problema

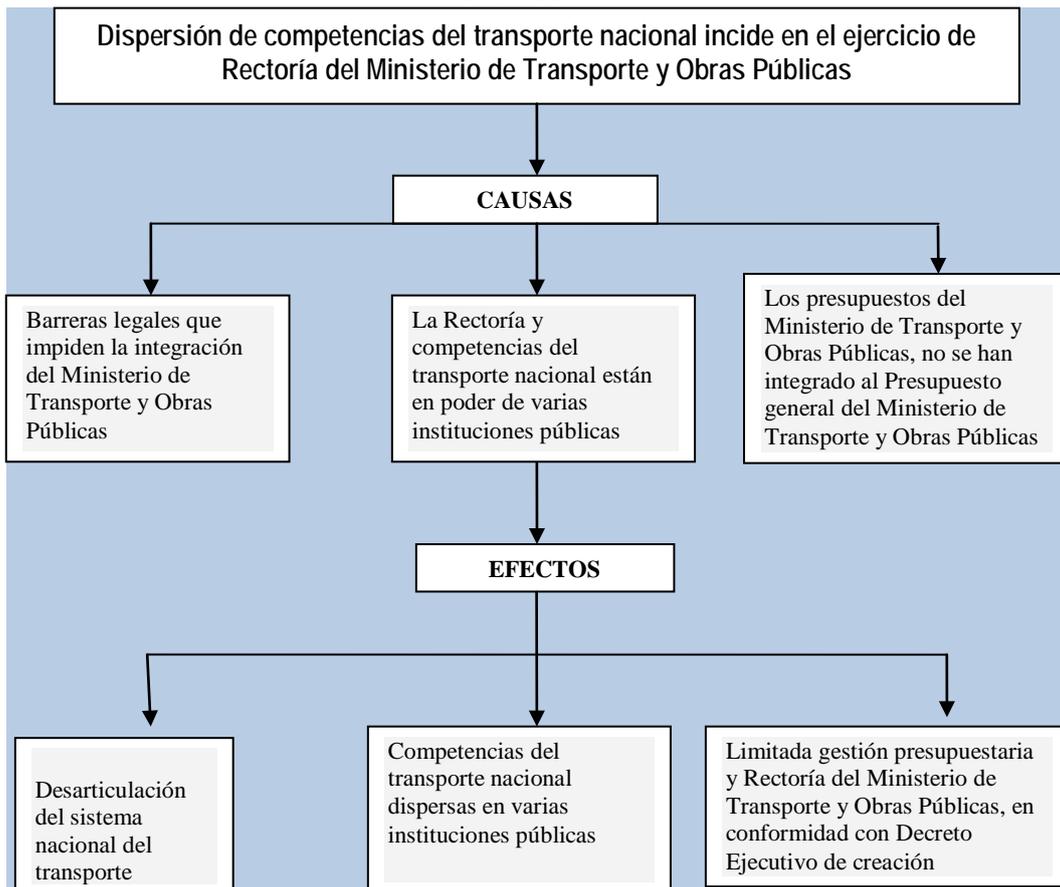
Para efecto de la presente investigación, se han formulado las siguientes preguntas directrices:

- ¿Cuáles son los factores que han incidido en la dispersión de competencias y en la gestión del Ministerio de Transporte y Obras Públicas?
- ¿Qué efectos ha provocado la dispersión de competencias en la gestión rectora del Ministerio de Transporte y Obras Públicas?
- ¿Cómo se podrían vencer las barreras que imposibilitan la integración del Ministerio de Transporte y Obras Públicas?

1.2.1 Árbol de Problemas

El problema central es la dispersión de competencias que inciden en el ejercicio de la rectoría por parte del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, situación que nos lleva a determinar las causas u orígenes, cuyos efectos crean condiciones negativas que se integran al árbol del problema.

Gráfico # 1



Fuente: Proceso de Investigación

Elaboración: Luíís Jeria

1.2.2 Delimitación del Problema

Tiempo: Enero de 2007 a Febrero de 2008

Ámbito: Nacional - Ecuador

Área : Administración Pública, Gestión de Empresas Estatales

1.3 Objetivos generales y específicos

General

Establecer el ámbito de acción y las estrategias que debería implementar el Ministerio de Transporte y Obras Públicas para asumir las competencias que le permitan el ejercicio eficaz de la rectoría de transporte nacional.

Específicos

- ❖ Identificar los factores que han impedido la integración del Ministerio de Transporte y Obras Públicas con entidades relacionadas.
- ❖ Identificar a las instituciones y cuerpos colegiados (consejos y comisiones nacionales) que actualmente ejercen la rectoría del transporte nacional cuyas áreas de competencias son susceptibles de integración a la nueva entidad rectora del transporte nacional.
- ❖ Identificar las competencias necesarias para el ejercicio de la rectoría del sector transporte.
- ❖ Formular la cadena de valor del Ministerio de Transporte y Obras Públicas.
- ❖ Proponer el modelo de gestión institucional.

1.4 Justificación

La investigación planteada, intenta aportar soluciones eficaces a la problemática de la dispersión de competencias del transporte nacional y a las limitaciones que tiene el Ministerio de Transporte y Obras Públicas para ejercer su rectoría, la misma que se verá reflejada en la formulación de un modelo de gestión, con una cadena de valor que garantice la gestión institucional y el cumplimiento de la misión, la misma que se sostendrá en un enfoque de procesos y evaluaciones periódicas, que permitan la ejecución de los correctivos de manera oportuna, garantizando la retroalimentación de la planificación, a fin de lograr una rectoría eficaz, orientada no solo al ámbito institucional sino también al sectorial y nacional.

La solución a la actual dispersión de competencias en el MTOP permitirá fortalecer las capacidades institucionales en aspectos relevantes de la gestión como son la infraestructura administrativa, técnica y de servicios del transporte que en el escenario actual se muestran débiles y que necesariamente deberán contar con la asistencia de nuevos planes y acciones estratégicas de integración del sector, aportando a su desarrollo y seguridad a través de una adecuada política eficaz de integración territorial de nuestro país.

La investigación también contribuirá a mostrar un enfoque sistémico de los procesos dispersos del transporte nacional, con cuyos resultados se espera interrelacionar a los diferentes modos de transporte con la rectoría sostenida sobre la base de las políticas sectoriales y un adecuado proceso de toma de decisiones.

1.5 Factibilidad

La factibilidad de la investigación y sus resultados fue determinada por la disponibilidad de tiempo, establecido en un periodo de seis meses, determinado por el Instituto de Altos Estudios Nacionales para la elaboración del proyecto, la normativa existente, el soporte investigativo necesario, la bibliografía disponible, los recursos necesarios y el apoyo técnico del Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

CAPITULO II

2. MARCO TEÓRICO

El marco teórico descrito en el presente estudio, constituye un aporte fundamental al desarrollo del estudio y de la propuesta, contribuyendo en gran manera al soporte de la investigación en sus diferentes acápites.

2.1 Marco legal

El entorno legal que permite la integración del transporte mediante la creación de una entidad rectora del sector, se sustenta en la normativa que se detalla a continuación

- ❖ La Constitución de la República (2008) que en el Art.394 señala:

El Estado garantizará la libertad de transporte terrestre, aéreo, marítimo y fluvial dentro del territorio nacional, sin privilegios de ninguna naturaleza. La promoción del transporte público masivo y la adopción de una política de tarifas diferenciadas de transporte serán prioritarias. El Estado regulará el transporte terrestre, aéreo y acuático y las actividades aeroportuarias y portuarias.

- ❖ La propuesta de creación del MTOP se fundamenta en el ejercicio de las atribuciones que le confieren el artículo 171, numeral 9; el artículo 176, inciso segundo de la Constitución Política de la República; el artículo 17 literal a) de la Ley de Modernización del Estado; y finalmente, el artículo 11 letra f) del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de Función Ejecutiva.
- ❖ La creación del Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Se determinó mediante Decreto Ejecutivo N° 08 de 15 de Enero del 2007, publicado en el Registro Oficial N° 18 de 8 de Febrero del mismo año.

- ❖ El Decreto de creación mencionado en su artículo segundo expresa, que el Ministerio de Transporte y Obras Públicas contará con cuatro Subsecretarías:
 - a) Subsecretaría de Transporte Vial y Ferroviario
 - b) Subsecretaría de Puertos y Transporte Marítimo y Fluvial
 - c) Subsecretaría de Aeropuertos y Transporte Aéreo
 - d) Subsecretaría de Obras Públicas y Comunicaciones.

En este contexto las subsecretarías deberán asumir las competencias a las que se hace referencia en el Decreto Ejecutivo N° 08 y lo que determinen las normativas legales que estén contempladas en sus leyes respectivas:

- ❖ La Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial (art.14 al 18)
- ❖ La Legislación Marítima y de Puertos (Decreto Ejecutivo N° 1111 del 27 mayo de 2008 y la Ley General de Puertos art.1, 3 y 5)
- ❖ La Legislación Aeronáutica en el art.1 que hace referencia al art. 252 de la Constitución (1998) cuyo texto se hizo referencia al inicio del marco legal, además de los Decretos Ejecutivos 703 y 704 publicados en R.O. No. 211 del 14 de Noviembre del 2007, sin embargo en el resto de la Legislación Aeronáutica no se señala específicamente cuáles serían las competencias con respecto al transporte aéreo y a los aeropuertos que serían asumidas por el MTOP constituyéndose en un obstáculo para ejercer una rectoría eficaz del transporte en ese sector.

2.2 Teorías

El razonamiento teórico y la Teoría General de Sistemas que se expone a continuación aportan de manera significativa al estudio del problema y a la propuesta de la problemática de la dispersión de competencias del transporte nacional y su incidencia en la rectoría del MTOP, este hecho nos facilitará

generar las bases de la «conceptualización»² del trabajo investigativo, el mismo que se reflejará en el producto final.

2.2.1 Teoría General de Sistemas

La teoría general de sistemas es el producto de los estudios realizados por el Dr. Ludwig von Bertalanffy entre 1950 y 1968, esta «no busca solucionar problemas o intentar soluciones prácticas, pero si producir teoría y formulaciones que pueden crear condiciones de aplicación en la realidad empírica»³, de lo expuesto se vuelve necesario conocer la definición de sistema, porque este es el pilar fundamental en que se enfoca la teoría de Bertalanffy, la TGS afirma que las propiedades de los sistemas no pueden ser descritos en términos de sus elementos separados, su comprensión se facilita cuando se los estudia de manera global.

Las definiciones de sistemas que se describen a continuación nos permitirán tener una idea cabal no solo de su concepto, sino de su aporte al proceso investigativo y a la propuesta. Estas definiciones serán determinantes para el análisis de un sistema disperso en el escenario que afecta al MTOP en su calidad de organismo rector y a su vez al ejercicio de sus competencias relacionadas con la gestión del sistema nacional de transporte.

Se debe destacar que como parte de la malla de relaciones inherentes a su gestión, el sistema de transporte influye y es influenciado por su entorno, modificándolo, afectándolo en términos positivos y negativos; según Puleo, sistema es «un conjunto de entidades caracterizadas por ciertos atributos, que tienen relaciones entre sí y están localizadas en un cierto ambiente, de acuerdo con un cierto objetivo»⁴. También se dice que sistema «es un conjunto de elementos con relaciones de interacción e interdependencia que le confieren

² Páginas Internet: <http://www.conceptmaps.it/KM-Conceptualization-esp.htm>, la conceptualización.

³ Páginas Internet:

http://www.angelfire.com/planet/computacionysociedad/teoria_gral_sistemas_bertalanffy.pdf

⁴ Páginas Internet: <http://gepsea.tripod.com/sistema.htm>

entidad propia al formar un todo unificado»⁵. Para Bertalanffy, sistema «es el conjunto de unidades recíprocamente relacionadas»⁶, otras consideraciones y variaciones del concepto de sistema y relacionados con la TGS, se relacionan con que: sistema «es un todo organizado y complejo; una combinación de cosas, partes que forman un todo complejo o unitario. Es un conjunto de objetos unidos por alguna forma de interacción o interdependencia, los límites entre el sistema y su ambiente.»⁷ En el mismo contexto tenemos otra definición de sistema:

Cuando se habla de sistemas, aparece la idea de totalidad, pero las propiedades de esa totalidad, no responde a la simple agregación de partes o componentes y sus respectivas propiedades. Esa totalidad surge como algo distinto de sus componentes y sus propiedades que generan en el interjuego de relaciones de dichas partes, surgiendo como distintas de quienes las conforman.⁸

De los conceptos mencionados podemos deducir que la idea de sistema se refiere a un todo organizado, estos criterios técnicos sin duda, aportan significativamente a la investigación en términos de mostrarnos que a más de las relaciones que se tienen con los actores y con el entorno, estos criterios poseen características propias que se derivan de sus relaciones internas y externas, las que no solo se derivan de la gestión misma del transporte, sino también del medio geográfico en el que se desenvuelven, el cual será un factor determinante para su funcionamiento, crecimiento, estancamiento o su sobrevivencia en el universo de la gestión del transporte nacional.

Autores como Herbert Spencer afirmaban a inicios del siglo XX, que un organismo social se asemeja a un organismo individual en los aspectos relacionados con el crecimiento, en razón que este se vuelve más complejo a medida que crece ya que en este proceso sus partes se vuelven más interdependientes, ya que la vida del sistema en sí, es mayor que la vida de sus componentes o partes; se debe destacar, de acuerdo a lo expresado por Spencer que un sistema abierto es un sistema vivo que «presenta intercambio

⁵ Páginas Internet: <http://www.cie.unam.mx/~ojs/pub/Termodinamica/node9.html>

⁶ [Htp://www.elprisma.com/apuntes/administración_de_empresas/teoría general de sistemas/default6.as](http://www.elprisma.com/apuntes/administración_de_empresas/teoría_general_de_sistemas/default6.as)

⁷ IBIDEM

⁸ ZAMORANO HECTOR, GUÍA DE ESTUDIOS

con el ambiente a través de entradas y salidas que intercambian energía con el ambiente, en que la adaptabilidad es un continuo proceso de aprendizaje y de auto organización»⁹.

De acuerdo al estudio realizado por el, Lic. Juan Pablo Amador Posadas plantea que la TGS se fundamenta en tres premisas básicas:

1. Los sistemas existen dentro de sistemas: cada sistema existe dentro de otro más grande.
 2. Los sistemas son abiertos: es consecuencia del anterior. Cada sistema que se examine, excepto el menor o mayor, recibe y descarga algo en los otros sistemas, generalmente en los contiguos. Los sistemas abiertos se caracterizan por un proceso de cambio infinito con su entorno, que son los otros sistemas. Cuando el intercambio cesa, el sistema se desintegra, esto es, pierde sus fuentes de energía.
 3. Las funciones de un sistema dependen de su estructura: para los sistemas biológicos y mecánicos esta afirmación es intuitiva. Los tejidos musculares por ejemplo, se contraen porque están constituidos por una estructura celular que permite contracciones.
- El interés de la TGS, son las características y parámetros que establece para todos los sistemas; aplicada a la administración la TGS, podemos ver a la empresa como una estructura que se reproduce y se visualiza a través de un sistema de toma de decisiones, tanto individual como colectivamente.¹⁰

Es importante mencionar que del análisis realizado por Amador Posadas, las propiedades de los sistemas no pueden ser descritas en términos de elementos separados. Este planteamiento teórico nos da luces sobre el tema de la dispersión de competencias del transporte. La propuesta de Amador Posadas contribuye a entender la problemática existente en el Sistema General de Transporte y su incidencia en la rectoría del MTOP, entendida de forma gravitante en la toma de decisiones de forma individual y colectiva, en la búsqueda de sostenibilidad de los procesos.

⁹Páginas Internet :/www.elprisma.com/apuntes/administración de empresas/teoría general de sistemas/default6.as

¹⁰ Véase en:

http://www.elprisma.com/apuntes/administracion_de_empresas/teoriageneraldesistemas/default.asp

De lo expuesto por los autores, se puede colegir que en el escenario de la presente investigación, la «entidad» ¹¹ dentro del Sistema Nacional de Transporte, es el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, como un macro elemento que conforma el sistema, cuyos atributos reflejaran las características propias de cada uno de los modos de transporte: Portuario-Marítimo y fluvial, Aéreo- Aeroportuario, Terrestre y Ferroviario.

Según estudios planteados en la Universidad Autónoma Indígena de México¹², la TGS, menciona que los sistemas cuentan con componentes específicos que inciden en su desarrollo:

Actividad: son los procesos que provocan cambios

Frontera: es el límite del sistema con el medio ambiente

Medio ambiente: son todos los objetos que se encuentran fuera de la frontera. Dentro del sistema se denomina también, medio ambiente al espacio donde se desarrolla el sistema, para interactuar con cada uno de los componentes.

El *Estudio de Introducción a Conceptos Básicos de la Teoría General de Sistemas* elaborado por el Profesor Héctor Zambrano, perteneciente a la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la Universidad de Rosario Argentina, plantea que existen otros componentes básicos de los sistemas como son las redes de relaciones entre las partes, «se dice que estas pueden ser recíprocas o unidireccionales, estableciendo de que manera reacciona un elemento según el comportamiento del otro»¹³.

De este razonamiento se puede determinar que, por lo general, en esta malla de relaciones va a existir una reacción; en el caso específico del MTOP, las relaciones no solo se van a desarrollar el ambiente interno, sino también en el externo. Las relaciones con los actores inmersos en la gestión del transporte, van a influenciar al sistema y a ser influenciados por el mismo.

¹¹ <http://www.uaime.edu.mx/web-carreras/carreras/sistemas%20computacionales/Octavo%20Trimestre/TEORIA%20GENERAL%20DE%20SISTEMAS.pdf>

¹³ *Ibíd*em

La organización (MTO) según Zambrano conformaría un patrón de relaciones que definiría los estados posibles para un determinado sistema, además definiría los sentidos de las comunicaciones, sus prioridades y los momentos en los que se produce la retroalimentación. En nuestro medio, estas relaciones se desenvolverán dentro del marco jurídico establecido por el Estado ecuatoriano y el MTO, en su calidad de persona jurídica, que no solo interactuará con personas jurídicas públicas y privadas, sino además con los usuarios que no necesariamente son personas jurídicas, sino que en la mayoría de los casos, son personas naturales, beneficiarios directos de la obra pública en lo que se refiere a infraestructura y servicios.

CIRCULARIDAD O AUTOCAUSALIDAD:

«La idea de causalidad recíproca establece que A y B pueden estar definidos como consecuencia de pertenecer al mismo sistema cíclico de relaciones. Esta lógica presupone que las organizaciones son sistemas cíclicos de relaciones y que se puede interpretar cómo estas relaciones se forman y transforman a través de procesos recíprocamente determinantes y determinados. En el campo de la cibernética se han desarrollado metodologías para estudiar la causalidad recíproca y cómo los sistemas intervienen en su propia transformación»¹⁴.

De los aspectos enunciados podemos concluir que los sistemas tienen procesos y sub procesos, fronteras, principio y fin, y que en el caso de la organización, tienen un orden que posibilitará su integración en el escenario de la dispersión de las competencias del transporte esparcidas en varias instituciones públicas, su límite está marcado por las competencias que la ley les ha asignado. Tanto el ente rector del transporte como las entidades que administran el sector del transporte, son vistas como parte del sistema interactúan con el medio ambiente, lo influyen y a su vez son influenciados».

¹⁴ Gareth Morgan la revelación d la lógica del cambio, Paginas internet; <http://xue.unalmed.edu.co/mdrojas/administracion/Logica%20de%20cambio>

LA COMPLEJIDAD:

El interrelacionamiento o las interacciones que producen las relaciones con el entorno van a ser determinantes en su mantenimiento y crecimiento, de ahí que en un sistema tan complejo como el transporte, los actores tendrán un rol fundamental y decisivo, siendo necesario tomar en cuenta aspectos como que «Por un lado, indica la cantidad de elementos de un sistema complejidad cuantitativa) y, por el otro sus potenciales interacciones (conectividad) y el número de estados posibles que se producen a través de éstos (variedad, variabilidad). La complejidad sistémica está en directa proporción con su variedad y variabilidad, por lo tanto, es siempre una medida comparativa. Una versión más sofisticada de la TGS se funda en las nociones de diferencia de complejidad y variedad. Estos fenómenos han sido trabajados por la cibernética y están asociados a los postulados de R. Ashby (1984), en donde se sugiere que el número de estados posibles que puede alcanzar el ambiente es prácticamente infinito. Según esto, no habría sistema capaz de igualar tal variedad, puesto que si así fuera la identidad de ese sistema se diluiría en el ambiente»¹⁵.

«En el cognitivismo, la complejidad será el grado de enmarañamiento de las relaciones de determinación causal (la longitud de algoritmos necesaria para la descripción de un problema). En el conexionismo, la complejidad observada desde la auto organización se establecerá en la relación de la complementariedad, la convergencia y el antagonismo como principios de la generación de orden a partir del desorden, dándose en el regulador una mezcla entre entropía y control»¹⁶.

¹⁵ Páginas Internet: <http://www.geocities.com/sanloz.geo/holones.html> , D.R. SANLOZ holonic - 1998, 2000

¹⁶ Marulanda, Jorge, comprender el papel de los sistemas autoorganizados, Páginas internet: <http://marulanda.b.googlepages.com/coomunicacionyauto-organizacion.pdf>

Bajo la complejidad del ambiente en donde se desenvuelve la gestión del transporte, indudablemente tendrá una afectación directa en el proceso de toma de decisiones, al tenor de este argumento la complejidad influirá en la supervivencia y en el crecimiento de las organizaciones”, debiendo tomarse en cuenta que la Complejidad Dinámica se presenta porque los sistemas son Dinámicos. Heráclito dijo: «Todo cambia lo que parece ser inmutable, cambiará al ser visto en un horizonte de tiempo mayor, el cambio de los sistemas ocurre en escalas de tiempos diferentes y en esas escalas a veces interactúan...»¹⁷

Según el estudio realizado por la Universidad de Rosario Argentina, en el 2001, «los sistemas están sujetos a ciertas patologías como la resistencia al cambio y a la erosión de los objetivos, señalando que los sistemas basan su estabilidad en las acciones de todos sus elementos quienes a su vez persiguen objetivos diferentes y tratan que el resto del sistema sea los más próximo a sus deseos...»¹⁸, sobre este aspecto la propuesta deberá tomar en cuenta los niveles de resistencia que se pueden presentar en el proceso de integración de las competencias y la generación de estrategias para implementar los procesos de sostenibilidad de organización de la rectoría de MTOP, esta Resistencia puede focalizarse en grupos de empleados (Regímenes Laborales) o simplemente en las instituciones relacionadas que ven al proceso como una amenaza, para lo cual se deberán tomar en cuenta aspectos como el clima laboral, indudablemente se prevé como parte de esta dinámica un cambio en escenario donde interactúan las relaciones en la malla de la gestión del transporte.

En lo que hace relación con las entradas o *input*, el citado estudio los ha denominado «recursos del ambiente»; en la práctica los *input* son las entradas del sistema, que luego son procesadas y finalmente se obtiene un producto. En el caso del MTOP, estos estarán dados por los requerimientos de los usuarios,

¹⁷ Páginas Internet: <http://tgs7233.galeon.com/CDS.htm> , Traducción , John Sterman, Business Dynamics, p. 22, Mc GrawHill, 2000.

¹⁸ Páginas Internet:<http://jpalaciosgil.googlepages.com/ConceptosbsicosteoraGeneraldeSistema.pdf>

como son la necesidad de construcción y mantenimiento de la infraestructura del transporte y sus servicios.

En lo que se refiere a las salidas o *output* —productos finales del sistema—, de acuerdo con lo expresado por Zambrano, estos constituyen las corrientes de salida de un sistema, que en el caso de nuestro estudio lo constituirán los productos que generan la entidad (MTOPE) —puertos, aeropuertos, terminales, servicios de carga y pasajeros— relacionados con su misión y objetivos .

Según Katz y Kahn, la organización, en su calidad de sistema abierto, a más de las entradas y salidas y los procesos de transformación, tiene procesos de entropía negativa que consiste en la capacidad que tienen los sistemas de moverse para detener el proceso entrópico o de desgaste y reabastecerse de energía manteniendo indefinidamente su estructura organizacional, también considera a la retroalimentación negativa un mecanismo que permite corregir los desvíos del sistema, y a la equifinalidad una característica que implica que el sistema puede alcanzar por una variedad de caminos, el mismo estado final. Como plantea Alfredo López «un proceso de organización completo y de capacidad para transformar los recursos. Esto es posible porque en los sistemas abiertos los recursos utilizados para reducir el proceso de entropía o desgaste se toman del medio externo»¹⁹

Los sistemas también cuentan con una estructura al igual que las organizaciones, de ahí que se vuelve necesario, entender a la estructura como una componente de la organización

LA ESTRUCTURA:

Los científicos chilenos Humberto Maturana y Francisco Varela, fueron los autores del concepto autopoiesis y definieron que la estructura de un sistema

¹⁹ Teoría General de los Sistemas, Alfredo López

es la forma en que sus componentes se interconectan sin cambios en su organización. Del mismo modo, la estructura de un sistema viviente cambia todo el tiempo, lo que demuestra que está adaptándose continuamente a los igualmente constantes cambios de ambiente. Aún así, la pérdida de la organización resultaría en la muerte del sistema, entonces la organización determina la identidad de un sistema, mientras que su estructura determina cómo esas partes son articuladas físicamente. La organización identifica a un sistema y corresponde a su configuración general. La estructura muestra la forma en que las partes se interconectan. El momento en que un sistema pierde su organización corresponde al límite de su tolerancia a cambios estructurales.

La necesidad de que los sistemas y las organizaciones rectifiquen sus procesos como partes de su gestión se enfoca como un mecanismo estratégico para la retroalimentación, desde la perspectiva de la TGS la retroalimentación se constituya en « un mecanismo según el cual una parte de la energía de salida de un sistema o de una maquina regresa a la entrada, el cual se divide en dos partes, la retroalimentación negativa y la retroalimentación positiva»²⁰, en términos de la gestión del MTOP, la retroalimentación radicarán su importancia en la retroalimentación que se producirá al proceso de planificación que permitirá mejorar la calidad de los productos en el marco de la gestión del sistema frente a sus dinámicas.

Al igual que los seres vivos, las empresas tienen funciones primarias estrechamente relacionadas entre sí, estas funciones vistas desde una perspectiva de gestión de la rectoría, serán decisivas para el sostenimiento de la propuesta derivada del presente estudio, volviéndose necesaria su comprensión y entendimiento desde el enfoque de los insumos que al igual que los sistemas, son requeridos para asistir a la cadena funcional, su posterior procesamiento, reacciones del ambiente, en este caso dado por los actores(beneficiarios o usuarios del sistema de transporte):

²⁰ Universidad de San Marcos, Perú, Curso Nuevas Tecnologías de Información, páginas Internet: <http://www.ruv.itesm.mx/cgi-bin/pgit/TWiki/bin/view/madisonWebley/TeoriaGeneralSistemas> 98

Ingestión. Las empresas hacen o compran materiales para ser procesados, adquieren dinero, maquinas y personas del ambiente para asistir otras funciones, tal como los seres vivos ingieren alimentos, agua, aire para suplir necesidades.

Procesamiento. Los animales ingieren y procesan alimentos para ser transformados en energía y células orgánicas. En las empresas la producción es equivalente a este ciclo, se procesan materiales y se desecha lo que no sirve, habiendo una relación de entradas y salidas.

Reacción al ambiente. El animal reacciona a su entorno, adaptándole para sobrevivir, debe huir o atacar. La empresa reacciona tan bien cambiando sus materiales, consumidores empleados y recursos financieros. Se puede alterar el producto, el proceso o la estructura.

La utilidad práctica del análisis de la Teoría General de Sistemas, aporta a la investigación con una serie de elementos que se constituyen una guía orientadora, tanto en la fase de investigación como en la diferentes fases de la propuesta, analizando cada uno de los hechos, desde el punto de vista sistémico tomando en cuenta la malla de relaciones y la dinámica del sistema, así como el grado de influencia, partiendo de los aportes de TGS y teniendo en cuenta al MTOP (la organización) como un sistema abierto que interactúa con el entorno, que tiene la capacidad de influenciar y ser influenciado, pero sobre todo que el Sistema Nacional de Transporte es dinámico, en el que cada una de sus elementos posee una realidad compleja y única a la vez que les permite a interactuar con interdependencia, frente al de elementos y permitir la integración frente al complejo problema de las “Dispersión de competencias del transporte que afectan el Ejercicio de la Rectoría del Transporte Nacional” y generar los respectivos procesos de sostenibilidad que soporten el proyecto de integración.

2.3 Modelo de Gestión

Antes de conceptualizar al modelo de gestión, se hace necesario conocer su origen y en respuesta a qué, se generó dicho modelo como herramienta gerencial; a qué sector de la ciencia estaba dirigido y cuál sería el costo beneficio de su utilización sea en organizaciones públicas o privadas.

El término modelo proviene del concepto italiano de “modelo” La palabra puede utilizarse en distintos ámbitos y con diversos significados. Aplicado al campo de las ciencias sociales, un modelo hace referencia al arquetipo que, por sus características idóneas, es susceptible de imitación o reproducción. También al esquema teórico de un sistema o de una realidad compleja.

El concepto de gestión por su parte, proviene del latín *gesio* y hace referencia a la acción y al efecto de gestionar o de administrar. Se trata, por lo tanto, de la concreción de diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera. La noción implica además acciones para gobernar, dirigir, ordenar, disponer u organizar. Por lo tanto, un modelo de gestión es un esquema o marco de referencia para la administración de una entidad. Los modelos de gestión pueden ser aplicados tanto en las empresas y negocios privados como en la administración pública.²¹

Además se plantea que

Las organizaciones están incorporando nuevos conceptos en su gestión: Internet y nuevas tecnologías; gestión del recurso humano y del conocimiento; la globalización el cambio constante, la gestión de la innovación, etc. Estos elementos que se van integrando en la gestión empresarial, obligan al modelo de negocios tradicional a evolucionar hacia nuevos modelos de gestión, mejorando así la competitividad y los resultados empresariales.²²

Se deduce del criterio mencionado, que estos conceptos pueden ser básicamente importantes en un momento en que el Ministerio de Transportes y Obras Públicas, se encuentra inmerso en un proceso de cambio institucional, de modernización, de asumir funciones y competencias; por tanto, debe existir una optimización de sus recursos, teniendo presente estos criterios concebidos

²¹ Páginas internet. <http://definicion.de/modelo-de-gestion>

²² Eduardo Navarro, Artículo, Nuevos modelos de Gestión en la empresa, improven consultores, Prensa Libre, <http://www.improven-consultores.com>.

dentro de un modelo de gestión, los que afectarán positivamente al desarrollo articulado de la entidad rectora del transporte.

La tecnología bien gestionada indudablemente se constituirá en una ventaja para la institución, aportando excelentes posibilidades para el desarrollo institucional.

La globalización, en términos de aprendizaje de modelos ha dado resultado en otras regiones y países y debe tomarse en cuenta para el proceso de aprendizaje tan necesario en la organización, «el modelo de gestión integrado debe presentar una visión globalizada y orientada al Cliente tanto interno como externo según postulados de Calidad Total y a ser posible según principios basados en modelos de excelencia empresarial».²³

La organización para contar con una gestión eficaz necesariamente deberá apoyarse en un sistema integrado de gestión y orientado a la identificación de los procesos claves y relevantes, interrelacionándolos necesariamente con los requerimientos de sus clientes.

2.3.1 Formulación Estratégica

«La formulación estratégica supone tanto un enfoque como una metodología, dirección y técnica que se ven reflejados concretamente en un Plan Estratégico Institucional»²⁴

Autores como Ackoff, Porter y Steiner plantean que en la planificación estratégica dentro del ámbito organizacional «el ejercicio de planificación se centra en los supuestos que la organización constituye una corporación en intenso intercambio con su ambiente o entorno, donde participan actores o competidores con capacidad de desequilibrar o potenciar las estrategias

²³ Páginas internet: http://web.jet.es/amoarrain/gestion_integrada.htm

²⁴ Centro de estrategia y competitividad, Universidad Uniandes, Facultad de Administración, documentos sobre metodología de formulación estratégica, Prensa libre, <http://cec.uniandes.edu./cms/estrategia>.

basadas en las fortalezas y debilidades que estas pueden tener en un medio complejo y dinámico». ²⁵

En este proceso la acción planificadora del MTOP se centrará en un primer nivel, llamado corporativo, en donde a partir del análisis de entorno y el análisis interno, desarrollará los planes funcionales caracterizados por su detalle en la configuración de objetivos y metas estratégicas a ejecutar por la Institución a través de los programas y proyectos, y por último, un nivel denominado Operacional basado en la ejecución de programas por medio de planes operativos con su vinculación respectiva al presupuesto. En síntesis, la planificación estratégico según Serna constituye:

El proceso mediante el cual quienes toman decisiones en una organización obtienen, procesan y analizan información pertinente, interna y externa, con el fin de evaluar la situación presente de la empresa, así como su nivel de competitividad con el propósito de anticipar y decidir sobre el direccionamiento de la institución hacia el futuro. ²⁶

Según la anterior definición, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas debería observar principios como:

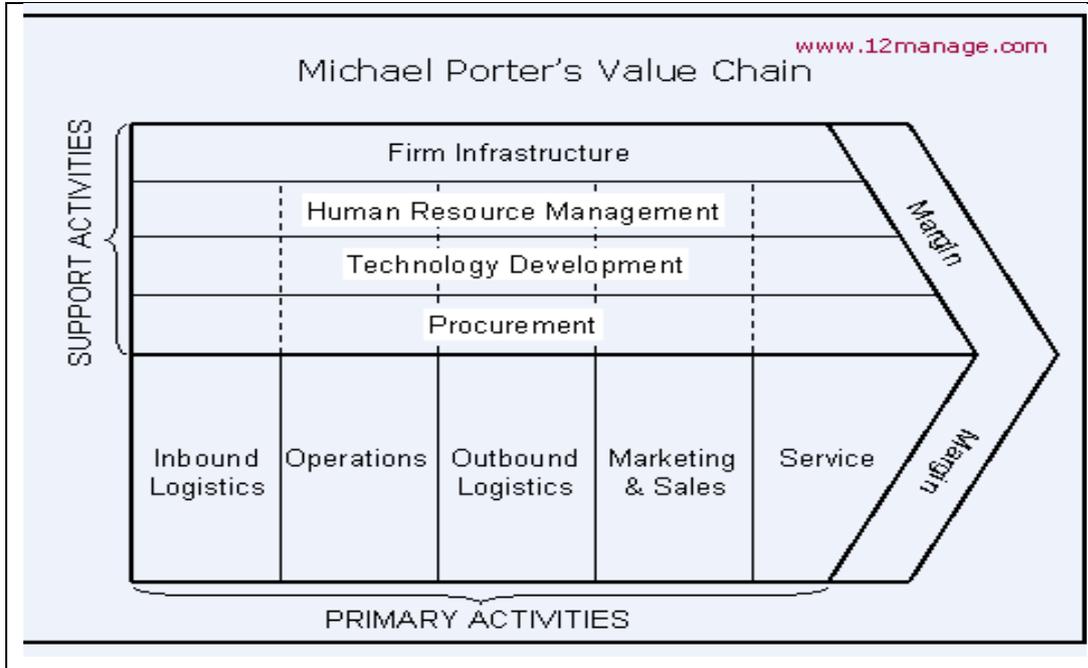
- Ubicar al proceso de la planificación estratégica como acción de agentes decisorios mayormente ubicados en el nivel estratégico e interrelacionados con los niveles coordinativos y operativos.
- Hacer de la planificación estratégica un sistema metodológico estructurado por procesos técnicos e instrumentales que se indican a continuación:
 - Valores Corporativos.
 - Diagnostico estratégicos.
 - Direccionamiento estratégico.
 - Estrategias y proyectos o programas estratégicos.

²⁵ Eduardo Navarro, artículo, Nuevos Modelos de Gestión en la Empresa, Improven Consultores, Prensa Libre, <http://www.improven-consultores.com>.

²⁶ Serna H, Planificación y Gestión Estratégica, Bogotá RAM Editores, 1996

2.3.3 Cadena de Valor

Gráfico # 2



Fuente: www.12manage.com
 Elaborado por: Michael Porter.

«El marco conceptual de la Cadena de Valor de Michael Porter es un modelo que ayuda a analizar las actividades específicas con las cuales las firmas pueden crear valor y ventaja competitiva».²⁷ De acuerdo a lo expresado por M. Porter:

El análisis de la cadena de valor es una técnica original de M. Porter con el fin de obtener ventajas competitivas, en el que se analizan todos los procesos y las variables que se involucran en la producción de un bien o servicio hasta llevarlo al usuario o consumidor final. De este análisis se desprenden estrategias de liderazgo en costo o estrategias de diferenciación.²⁸

Sin duda los procesos que integran esta cadena van a ser los que agreguen valor a la institución, permitiéndole generar sus productos y servicios; en el caso del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, estos estarán relacionados con vías, puertos, aeropuertos y terminales terrestres.

²⁷ Páginas WEB: http://www.12manage.com/methods_porter_value_chain_es.html

²⁸ Páginas WEB: www.carborundum.com.co/Data/Element/News/news_edit.asp?ele_ch_id

En un entorno donde cada vez es más difícil competir, la eficiencia en la cadena de valor en el MTOP debe funcionar como «un impulsador para disminuir costos y optimizar el uso de los recursos, sin embargo, su objetivo principal es el de establecer esquemas logísticos, operativos y estratégicos que rompan con los tradicionales, estableciendo así fuertes ventajas competitivas en el mediano y largo plazo»²⁹, finalmente podemos concluir que la construcción de la cadena de valor nos permite visualizar como se agrupan las actividades primarias o generadoras de valor y también identificar las actividades soporte de la institución.

2.3.3 Gestión por Procesos

«Las empresas y organizaciones son tan eficientes como lo son sus procesos, la mayoría de estas, —las que han tomado conciencia de lo anteriormente planteado— han reaccionado ante la ineficiencia que representa las organizaciones departamentales, con sus nichos de poder y su inercia excesiva ante los cambios, potenciando el concepto de procesos, con un foco común y trabajando con una visión de objetivo en el cliente»³⁰

La gestión por procesos en el MTOP puede ser conceptualizada como la forma de gestionar toda la organización basándose en los procesos, siendo definidos estos como una secuencia de actividades orientadas a generar valor añadido sobre una entrada para conseguir un resultado y una salida que a su vez satisfaga los requerimientos del cliente o usuario.

El enfoque por procesos debe fundamentarse en:

- Implementar una organización enfocada a procesos, como es el caso del Ministerio de Transporte y Obras Públicas de conformidad con la norma técnica de diseños, emitida por la SENRES y que es enfocarla bajo un sistema de administración por procesos que «elimina las barreras entre

²⁹ Porter Michael, Ventajas Competitivas creación y mantenimiento de un desempeño superior, Ed. CECSA, México, 1999.

³⁰ Marianela Cárdenas, naturaleza y Propósito de la Organización, coordinadora de proyectos, Pegasoft.net, Prensa libre, <http://www.monografias.com/trabajos/6/>

diferentes áreas funcionales y unifica sus enfoques hacia las metas principales de la organización; elimina la política tradicional de trincheras. También permite la apropiada gestión de las interfaces entre los distintos procesos»³¹

- Permitir su retroalimentación, impactando en el mejoramiento de la calidad de los productos.

2.3.4 Indicadores de Gestión

Los indicadores de gestión se constituirán en las herramientas claves de la entidad para el control de la gestión lo que implica introducir en la cultura organizacional esta herramienta, la cual permitirá retroalimentar la planificación en la búsqueda del mejoramiento continuo institucional y su capacidad de respuesta en términos de la calidad de sus productos y la satisfacción de sus clientes «en otras palabras es un instrumento de medición de las variables asociadas a las metas. Al igual que estas últimas, pueden ser cualitativos o cuantitativos. En este último caso pueden ser expresados en término "Logrado", "No Logrado" o sobre la base de alguna escala cualitativa»³²

Del concepto expuesto se puede deducir que los indicadores de gestión por su naturaleza permiten medir la gestión de una organización, facilitándonos comparar el rendimiento de la gestión total de la organización, sea de una parte o de su totalidad; de un proceso, de una unidad o de una persona; tomar decisiones y sostener los planes de mejoramiento continuo, aspecto que en el diagnóstico será de mucha utilidad, así como en la propuesta y así conjugar el axioma «Lo que no se mide no se puede controlar, y lo que no se controla no se puede gestionar» por tanto la aplicación de los indicadores en el ámbito de la cultura y de la gestión organizacional, garantiza un adecuado proceso de toma de decisiones.

³¹ ENFOQUE DE PROCESOS ,Grupo Kaisen, Páginas web: <http://www.grupokaizen.com/>

³² Indicadores de gestión, monografías. Com, Páginas WEB: <http://www.monografias.com/trabajos11/plantac/plantac.shtml>



2.3.5. Estructura Organizacional

La estructura organizacional «constituye el diseño sistemático y programado de todos los procesos que integran una organización. Es el conjunto de procesos interrelacionados con señalamiento de responsables y relaciones definidas entre sus miembros. Constituye el esqueleto que sustenta y articula todas sus partes integrantes para el cumplimiento de la misión institucional»³³

La estructura organizacional de conformidad con el concepto expuesto, permitirá interrelacionar a los procesos y a sus unidades, a fin de que en sus distintos niveles jerárquicos y en la logística misma de la gestión se logre la articulación de las competencias, y atribuciones del MTOP que fortalezca la gestión de la rectoría del transporte nacional.

El marco teórico descrito en el presente estudio, constituye un aporte fundamental al desarrollo del estudio y de la propuesta, contribuyendo en gran manera al soporte de la investigación en sus diferentes acápites.

³³ Estructura Organizacional, SENRRES, Páginas WEB: <http://www.senres.gov.ec/GlosarioTerminoE.html>

CAPITULO III

3. GESTIÓN DEL MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS

3.1 Metodología Estratégica

3.1.1 Hipótesis

La Dispersión de Competencias del Transporte Nacional, incide en el Ejercicio de la Rectoría del Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

3.1.2 Operatividad de Variables

Gráfico # 3

PROBLEMA	DEFINICIÓN	VARIABLES	INDICADOR
Dispersión de Competencias	Dispersión del manejo de competencias es: Implica la distribución de las competencias en los diversos órganos estatales y que por su naturaleza le competen a un solo organismo.	- Tipos de Competencias - Normativa Jurídica, Administrativa, Financiera y Recursos Humanos - Medioambiente	- Número de competencias - Artículos que facultan asumir competencias - Número de instituciones con competencias relacionadas y/o superpuestas
Limitada Rectoría de Ministerio de transporte y Obras Públicas	Rectoría del Ministerio de Transportes implica: Es la potestad de gerenciar y emitir políticas relativas al Sector del Transporte Nacional.	Direccionamiento Estratégico del Sector	- Ámbito de intervención - Nivel de cumplimiento de los objetivos de la Planificación Estratégica Institucional alcanzados. - Capacidad de Gestión para asumir competencias

Fuente: Curso de Maestría IAEN

Elaboración: Luís Jeria

Para resolver el problema de dispersión de competencias que limitan la rectoría del MTOP es importante determinar las variables que nos lleve a la solución del problema planteado y a la vez comprobar la hipótesis, estas en primer momento son de carácter empírico con relación a aspectos concretos de la realidad observable, pero que a medida que se desarrolle la investigación pueden ser comprobadas o refutadas en la práctica, este proceso de evaluar su

comportamiento con la realidad lo denominamos operatividad y nos indica como estas influyen o impiden que se lleve adelante una actividad o función, estas variables de manera general se las resume en las siguientes:

- **Tipos de Competencias.** Que serán asumidas por el MTOP están básicamente relacionadas con la capacidad legal para emitir políticas referentes a la construcción y conservación de la infraestructura y servicios del Sistema Nacional del Transporte (Terrestre, Ferroviario, Aéreo y Marítimo), y también en el ámbito administrativo civil en lo relacionado con la gestión de la planificación el seguimiento y evaluación de las actividades portuarias, aeroportuarias, terrestres y ferroviarias.
- **Normativa jurídica, administrativa, financiera y de recursos humanos.** Constituyen variables básicas y fundamentales para que se puedan viabilizar las competencias en el MTOP jurídicamente se sustentan en el marco constitucional actual (Art. 394), los Decretos Ejecutivos 1111 de Febrero de 2007; 703 y 704 de Noviembre de 2007 que permitió la creación de las Subsecretarías de Puertos y Transporte Marítimo, Aeropuertos y Transporte Aéreo; además de la nueva Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, las leyes y competencias propias que disponía el MOP. En lo referente al ámbito administrativo, financiero, recursos humanos y medioambiente, son más normativas de carácter interno del nuevo MTOP que en la actualidad están en procesos de aplicación y que una vez concluidas facilitarán este proceso de transición.
- **Direccionamiento Estratégico** del sector, esta dado por la misión institucional —la razón de ser de la institución—, visión institucional —escenario deseado-horizonte de tiempo— objetivo general, objetivos específicos y valores institucionales —cultura organizacional—, que mediante un adecuado direccionamiento y gerenciamiento institucional integral, busca incorporar dentro de su estructura organizacional las tres

Subsecretarías de Transportes: Aéreo, Marítimo y Terrestre y por ende, la administración de los modos de transporte, buscando establecer políticas de desarrollo y seguridad como objetivos básicos para lograr el cumplimiento de su misión, objetivos y metas permitiendo una gestión de planificación integrada del sistema en el que se refleje el mapa de procesos que permita a la entidad ejercer la rectoría en los diversos modos de transporte.

En fin, la aplicación y manejo de estas variables nos lleva a plantear y seleccionar indicadores que nos garantice la consecución de la investigación, eviten ambigüedades y que de alguna manera determinen la bondad del trabajo, esto es la de determinar la solución al problema planteado, los mismos que se resumen así:

- a. Número de competencias asumidas.
- b. Número de Instituciones con competencias relacionadas y/o superpuestas
- c. Artículos que facultan asumir competencias.
- d. Nivel de cumplimiento de objetivos de la Planificación Estratégica Institucional
- e. Capacidad de Gestión para asumir competencias.

Los indicadores anteriormente señalados, se irán describiendo en la medida que se avance en el desarrollo de la investigación.

3.1.3 Métodos

El desarrollo de la presente investigación exige la utilización de los siguientes métodos:

Método Inductivo-deductivo. En razón de que los hechos y la problemática, de los fenómenos se analizarán desde lo particular a lo general, identificando los efectos que los originan como pautas de inicio para llegar a planteamientos

y explicaciones integrales del problema detectado, y así lograr conclusiones prácticas.

Método deductivo. La utilización de este método en el proceso de investigación se basará en el análisis de la problemática en rangos que van desde lo general a lo particular en la búsqueda de explicar los hechos y factores que serán decisivos para el análisis y solidez del estudio.

3.1.4 Población de estudio y muestra

Para la presente investigación, la población de estudio es el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, cuya población es de 3092 servidores y trabajadores, para el efecto del estudio, se ha tomado como muestra a los servidores que trabajan en la administración central que cuenta con una población total de 262 servidores y funcionarios involucrados en la problemática. Considerando que el número supera las 100 unidades, se procedió a realizar un muestreo, para cuyo efecto se utilizó la siguiente fórmula matemática:

Fórmula:

$$n = \frac{PQ \cdot N}{(N - 1) \frac{E}{K} + PQ}$$

Simbología:

- n = Tamaño de la muestra
- PQ = Varianza media de la población (0,25)
- N = Población o universo
- E2 = Error admisible (0,05 o 5%) lo determina el investigador en función del tipo de estudio; en áreas sociales se recomienda un error del 5% o 6%
- K2 = Coeficiente de corrección del error (1,96 o 2). (CIENES, 1990)

Cuadro 1:
Población

Unidades de observación	Total
Jurídico	15
Financiero	32
Construcciones	25
Estudios	41
Conservación	23
Subsecretaría de Vialidad	9
Auditoría	12
Planificación	30
Créditos	6
Recursos Humanos	20
Servicios	6
Tecnología	9
Contrataciones	12
Despacho Ministro	10
Viceministro Transporte	4
Subsecretaría transporte terrestre	4
Subsecretaría Aeronáutica	2
Subsecretaría.....	2
Total	262

Elaborado por: Investigador

Proceso:

$$n = \frac{0.25 * 262}{262 - 1 \cdot \frac{(0.05)^2}{(2)^2} + (0.25)}$$

$$n = \frac{97}{261 \cdot \frac{0.0025}{4} + (0.25)}$$

$$n = \frac{65,5}{0.413125}$$

$$n = 158 \text{ sujetos}$$

Distribución proporcional:

$$n = 158$$

$$f = \dots\dots\dots f = \dots\dots\dots f = 0,60$$

$$N = 262$$

**Cuadro 2:
Muestra**

Unidades de observación	Total
Jurídico	9
Financiero	19
Construcciones	15
Estudios	25
Conservación	14
Subsecretaría de Vialidad	5
Auditoría	7
Planificación	18
Créditos	4
Recursos Humanos	12
Servicios	4
Tecnología	5
Contrataciones	7
Despacho Ministro	6
Viceministro Transporte	2
Subsecretaría transporte terrestre	2
Subsecretaría Aeronáutica	2
Subsecretaría	2
Total	158

Elaborado por: Investigador

Del ejercicio realizado, se desprende que el tamaño de la muestra es de 158 funcionarios o servidores públicos, muestra que en función a la tasa de distribución proporcional, se lo aplica al universo de estudio, para determinar a cuantos servidores se debe aplicar la encuesta.

3.1.5 Técnicas e Instrumentos de recolección de datos

Se evidencia la necesidad que tiene el MTOP de contar con un modelo de gestión administrativa que proporcione las guías necesarias para incorporar herramientas de gestión que permitan controlar sus actividades y resultados a través de un modelo instrumental que mida, valore e informe oportunamente sobre el cumplimiento y evolución de los objetivos estratégicos institucionales; y a la vez determinar el estado de la problemática existente, nuestro estudio nos induce a aplicar técnicas de carácter bibliográfica y de campo mediante la utilización de encuestas y entrevistas a funcionarios del Ministerio, ubicados en la ciudad de Quito.

Por las características del estudio se utilizó la técnica de la encuesta, ya que permite recolectar información en un solo proceso a números grandes de población. El instrumento que utiliza la encuesta es el cuestionario, que es un listado de preguntas que se realiza a una población seleccionada.

La Encuesta:

El instrumento fue validado por expertos y la confiabilidad se realizó con Alfa de Combrach. El cuestionario de preguntas para la encuesta es la siguiente:

CUESTIONARIO DE PREGUNTAS	
MACRO AMBIENTES:	
En lo político:	
¿El gobierno central consideraría necesario el estudio de la creación de un Fondo para la Conservación de Infraestructura del Transporte, como política de Estado?	
<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/>	
Explique por qué? _____	
¿Se debe fortalecer la integración de competencias del transporte en un solo Organismo como el MTOP?	
<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/>	
Explique por qué? _____	
¿Considera que el sistema del transporte y su gestión constituyen factor gravitante en la integración nacional y regional?	
<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/>	
¿Considera Ud. que existe un Plan Nacional Integrado del Transporte?	
<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/>	
¿Considera que hay incidencia de actores políticos sectoriales sobre las decisiones técnicas del MTOP?	
<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/>	
En lo económico:	
¿Considera Ud. que la dispersión presupuestaria en varias Entidades y la falta de un presupuesto integrado del transporte, limitan la rectoría del MTOP?	
<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/>	
Explique por qué? _____	
¿Considera Ud. que la carencia de una política de gestión de créditos internacionales por parte del Estado, orientada a la inversión de la obra pública contribuyen a una gestión técnica desarticulada y dispersa?	
<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/>	
En lo social:	
¿Considera Ud. que el ejercicio de rectoría del MTOP fortalece la compatibilidad entre sistemas integrado de transporte, seguridad, y desarrollo sostenible?	
<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/>	
Explique por qué? _____	
MICRO AMBIENTES:	
¿Considera Ud. que no debe existir un gestión dispersa de los modos del transporte con el ente rector para eliminar la percepción de que se cometen actos de corrupción al interior del MTOP?	
<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/>	
Explique por qué? _____	
¿Considera Ud. que con los cambios en los procesos de gestión institucional se va a lograr la integración de las entidades dispersas del transporte?	
<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/>	

¿Considera Ud. que la administración del recurso humano, se encuentra dispersa en las entidades que administran la gestión del transporte, debilitando la rectoría institucional, e impiden la generación de inventarios integrados, procesos de selección, reclutamiento y capacitación del recurso humano de manera objetiva?

 SI NO

¿Esta de acuerdo que el MTOP sea el organismo rector del Sistema Nacional de Transporte?

 SI NO

¿Considera Ud. que existe voluntad de los servidores y funcionarios para la integración y desarrollo organizacional?

 SI NO

¿Considera que la dispersión de competencias, genera limitaciones en la toma de decisiones para el transporte por parte del MTOP?

 SI NO

¿Considera que las autoridades no han generado procesos de integración de competencias alrededor del MTOP y en consecuencia impiden la ejecución de acciones estratégicas?

 SI NO

¿Hay un conocimiento de parte de las autoridades sobre la misión y visión del Ministerio, respecto a su función de organismo rector del transporte nacional?

 SI NO

Explique por qué? _____

¿Considera que la actual dispersión de competencias limita la gestión de la infraestructura y administración de planes, programas y proyectos del MTOP?

 SI NO

¿Considera que existe la decisión del gobierno para fortalecer la gestión administrativa y técnica del MTOP así como para apoyar los proyectos de infraestructura del sistema nacional del transporte?

 SI NO

¿Se cumplen los plazos establecidos para lograr cumplir la ejecución presupuestaria?

 SI NO

Explique por qué? _____

¿Considera que la institución rectora cuenta con un sistema de Planificación Integrada con las diferentes entidades que intervienen en la gestión del transporte?

 SI NO

¿Considera que el actual marco legal permite que el MTOP pueda asumir de manera eficiente, las competencias del sistema integral del transporte?

 SI NO

¿Con la presencia del sector privado en los procesos operativos de la institución, se puede llevar a cabo un adecuado control de los proyectos de infraestructuras?

 SI NO

Explique por qué? _____

¿La política de incentivos y remuneraciones, motiva al personal a cumplir a satisfacción sus funciones?

 SI NO

Explique por qué? _____

Fuente: Proceso de Investigación

Elaborado por: Luis Jeria



3.1.7 Presentación de Resultados

La presentación de resultados se refleja en el diseño de matrices, cuadros estadísticos, gráficos, etc. y sus respectivos análisis, el mismo que se refleja en el desarrollo del presente capítulo permitiéndonos generar insumos eficaces, para efectuar una eficiente evaluación de resultados que se verán reflejados en la elaboración de las conclusiones, diagnóstico de necesidades y expectativas, que servirán como informe final (Capítulo IV), permitiendo el análisis comparativo con la hipótesis formulada en el presente estudio de investigación.

3.2 Situación Actual de la Gestión Institucional

3.2.1. Direccionamiento Estratégico Institucional

La inexistencia del Estatuto Organizacional por Procesos y de documentos públicos que contengan esta importante función de la gestión del MTOP, verificada durante el proceso de investigación directa a funcionarios de la entidad, se pudo determinar que la misión, visión, objetivos y metas que se han planteado, corresponden únicamente al eje de la viabilidad del total de competencias asignadas mediante el Decreto Ejecutivo No. 008, emitido el 15 de enero de 2007, publicado en el Registro Oficial No. 18 del 8 de febrero de 2007, además se pudo establecer que la serie acciones y decisiones organizacionales, no están orientadas al universo de la gestión del transporte estratégico, sus competencias y atribuciones encomendadas y al espíritu de creación de la Entidad y al propósito original que fue el de establecer un lenguaje sistémico, técnico y conceptual, con un similar procedimiento metodológico para todos los modos del transporte involucrado en la gestión MTOP en su condición de ente rector del transporte nacional; no siendo precisamente lo que el Ministerio está realizando, ya que muchos meses después de su creación, aun el MTOP no posee un direccionamiento estratégico asociado a un modelo de gestión y un estatuto orgánico que



contenga el Direccionamiento estratégico institucional aprobado por la Alta Dirección, con la participación de los distintos niveles de la organización.

El MTOP actualmente utiliza discrecionalmente el direccionamiento estratégico del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, como herramienta gerencial que contempla aspectos exclusivamente inherentes a la vialidad y no al resto del universo de competencias de la infraestructura y servicios de la gestión del transporte, asociadas a la gestión sectorial, afectando al cumplimiento de la misión y a la consecución de los objetivos y metas institucionales de manera integrada, que posibiliten una gestión articulada fortaleciendo su razón de ser, «organismo rector del sistema nacional de transporte».

La carencia de un direccionamiento estratégico orientado a la gestión del transporte en su conjunto limitan la gestión y rectoría de la entidad, debido a que entre otros aspectos no se cuenta con un plan estratégico institucional, toda vez que las acciones desarticuladas existentes en esta materia, están dirigidas y relacionadas con el cumplimiento de objetivos y meta inherentes al ciclo de construcción técnico de los proyectos viales: estudios, construcción y conservación de la vialidad.

El MTOP en la práctica sigue funcionando como Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones y no como MTOP siendo evidente, que la institución no cuenta en el escenario actual con grandes definiciones y decisiones gerenciales indispensables que permitan la formulación de los elementos del direccionamiento estratégico que aseguren una gestión integrada.

El incumplimiento de su misión institucional se ve reflejado, en la ausencia de objetivos y metas asociadas al Decreto de creación del MTOP, así como la ausencia de una política del transporte y carencia de acciones que fortalezcan la cultura organizacional, en términos de valores institucionales.



Con la finalidad de conocer la base estratégica sobre la cual el MTOP realiza su gestión se detallará de manera general el direccionamiento que actualmente predomina, que está enfocado a la gestión meramente vial.

3.2.1.1 Misión y Visión

Misión

La misión del Ministerio de Transportes y Obras Públicas y su rol principal de ejercer la rectoría, administración de las competencias del sistema nacional de transporte y la responsabilidad indelegable de aprobar y velar por el cumplimiento de la política multimodal, tanto de la infraestructura como de los servicios que identifican la razón de ser de el MTOP que debió ser conceptualizada y estructurada dentro del marco de una gestión integrada y articulada a lo largo de la trazabilidad y logística de los procesos, unidades, planes y proyectos de la gestión del sector transporte, no se ha cumplido principalmente por factores relacionados con la implementación de su misión en los términos dispuestos en el Decreto Ejecutivo de creación de la entidad rectora del transporte nacional, emitido con fecha 15 de enero de 2007, debiendo destacarse que la misión institucional durante el periodo de estudio, no consta en ningún documento público emitido por parte de la institución y que la gestión de la entidad está orientada casi exclusivamente a la vialidad, habiéndose dejado de lado de lado aspectos fundamentales de la rectoría, como son la administración de los restantes modos de transporte y la actualización de su normativa a fin de que le permitan al MTOP cumplir con su misión en términos de efectividad mediante la implementación de una gestión institucional eficiente y sustentable.

Se debe destacar que la imagen actual la que debería enfocar el MTOP es la de orientar su esfuerzos para el cumplimiento de la misión institucional, aspecto que contrasta con la realidad de la institución, toda vez que hasta el momento, específicamente durante el periodo de investigación, la imagen proyectada por



el Ministerio es todavía la de ser el organismo rector de la vialidad y no la de ejercer la rectoría general de sistema nacional del transporte, limitándose, más bien a cumplir con la misión del Ministerio de Obras Públicas Y Comunicaciones que es la de «Administrar y garantizar una infraestructura vial con adecuados niveles de servicios que permita el desarrollo económico y social, con transparencia y eficiencia, mediante la integración de zonas de producción con los centros de consumo».³⁴

Por las razones expuestas se hace necesario que el MTOP revise su misión actual, y la incluya en el estudio un estatuto orgánico, con un direccionamiento estratégico acorde al rol que le fue asignado, la misión debe poner de manifiesto la identidad de la organización, a fin de que sea reconocida en su entorno, los valores, reglas, principios que orienten las actividades de los sectores del transporte y ser el ente que ejerza rectoría y proponga las políticas de desarrollo de la infraestructura y servicios de los diferentes modos del transporte y controle que se cumplan con las normas ambientales en la gestión de los proyectos que se generen deben incluir a la seguridad nacional, por tanto su misión debe ser la de un organismo planificador, ejecutor y regulador de las políticas del transporte, es decir ser el ente que emita las políticas, apruebe los planes que garanticen una infraestructura y servicios seguros y competitivos que contribuya al desarrollo económico, social, en términos de desarrollo sostenible y sustentable del sector incluyendo como un proceso transversal la seguridad ambiental y técnica acorde con los objetivos nacionales constantes en el Plan Nacional de Desarrollo.

Visión

Durante el proceso de estudio, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, no había formulado su visión, la misma que debería estar constituida por la situación futura de la entidad, en calidad de Organismo Rector del Transporte Nacional, en la que se incluya el horizonte de tiempo en que se materializará la

³⁴ Direccionamiento Estratégico, MOP



situación deseada, ajustada al Plan Nacional de Desarrollo, maximizando el uso de sus recursos, fijando el norte hacia donde todos los miembros de la institución deben dirigir sus esfuerzos y acciones, que son el funcionamiento armónico y el desarrollo del sector transporte, se debe mencionar que MTOP en el periodo de estudio carece de un Estatuto Orgánico que lo inserte en sus nuevos roles.

3.2.1.2 Objetivos Estratégicos Institucionales

Los objetivos estratégicos en la actualidad no han sido formulados y lo que es peor no han sido aprobados por autoridad competente, lo que evidencia que la alta dirección del MTOP no ha tomado en cuenta que de la consecución de estos objetivos depende el cumplimiento de la misión institucional y el cumplimiento de los planes, proyectos y programas del gobierno nacional en materia de transporte, circunscrito a la rectoría del Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

La omisión en la formulación y aprobación a de estos objetivos estratégicos por parte de la institución, indudablemente está impactando en los resultados de su gestión como rectora del transporte nacional, ya que está en la obligación de alcanzarlos, esto es causa y efecto de las disposiciones constantes en Decreto Ejecutivo de creación, como se manifestó anteriormente, estos debieron planificarse para lograrse en un tiempo determinado y este hecho no se ha materializado, razón por la que deberán incluirse en el correspondiente estatuto orgánico institucional .

Objetivo General

El objetivo general del MTOP actualmente está relacionado con la gestión vial, que es un eje importante de la gestión, pero que el universo de la gestión incluye a otros modos del transporte, como son el aéreo, marítimo y fluvial, y la



gestión del transporte terrestre, dentro de los que se incluye a la gestión ferroviaria y a la seguridad vial.

La omisión en la formulación y aprobación del objetivo general, en función del rol y competencias que debió asumir el MTOP a partir del 15 de enero de 2007, está la función de gestionar la rectoría del transporte nacional y aportar al desarrollo de la economía nacional, fortaleciendo su rol de entidad rectora del sistema nacional del transporte, mediante planes y programas que garanticen una red de infraestructura de transporte multimodal, debiendo manifestar que existe evidencia comprobada mediante la investigación documental, que no existen documentos públicos, en los que conste el objetivo general del MTOP por lo que necesariamente deberá incluirse en el Estatuto Orgánico Institucional, objetivo que en su parte estructural deberá tomar en cuenta a los niveles de servicios, a la calidad a la seguridad del transporte y su componente ambiental, basados en las normas técnicas vigentes, orientadas al desarrollo social y económica de País.

Objetivos Específicos

Los objetivos específicos cumple el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, no corresponde al rol, competencias y atribuciones que se le asignaron al MTOP en el Decreto de creación, de lo que se evidencia que los objetivos específicos, no sea formulado y que en este aspecto la gestión se limita la vialidad, con las competencias que establecía el estatuto orgánico del Ministerio de Obras Públicas y comunicaciones MTOP estableciéndose una omisión por parte de la entidad rectora del transporte en materia de formulación de sus objetivos.

Es importante destacar que estos objetivos estratégicos deben orientarse al fortalecimiento del rol de la institución como rectora del transporte nacional, estableciendo un sistema eficiente que favorezca su conectividad y la integración territorial; además de gestionar la reforma y actualización del



marco legal que permita fortalecer la institucionalidad con la adopción de modernos esquemas de Gestión a fin de lograr niveles de efectividad en la administración de sus competencias y el fortalecimiento institucional y optimización del recurso humano, garantizando una cultura de mejoramiento continuo y sobre todo transparentar los procesos de Contratación Pública, y rendición de cuentas.

3.2.1.3 Valores Institucionales

El Ministerio de Transporte y Obras Públicas, no ha impulsado hasta la presente fecha un proceso de construcción técnica de sus valores institucionales en un esfuerzo que debió ser construido con el aporte de los servidores y de sus autoridades y socializarlo en el entorno organizacional, estar aprobado previamente por la máxima autoridad e introducirlo en la cultura organizacional.

Se evidencia que la omisión institucional a la generación de los valores institucionales, la misma que ha provocado una falta de compromiso de ciertos sectores de la población laboral por la falta de un proceso orientador de carácter moral y ético que forme parte de la cultura organizacional de la entidad, debe mencionarse que estos valores deben incorporarse a los valores del MTOP como son el Compromiso con la misión, «la Capacidad Profesional y Ética, Experiencia, la Calidad, Liderazgo»³⁵, que contribuya al ejercicio de la rectoría, supervisión y regulación de normas y especificaciones técnicas en materia de transporte, vialidad del transporte, en términos de confiabilidad y seguridad, modernizando adecuadamente sus operaciones y servicios, en base a la legislación vigente.

³⁵ Estatuto MOP

3.2.1.4 Políticas Institucionales

La generación de la política del transporte durante el transcurso del estudio no ha sido aprobada, se hacen esfuerzos institucionales por generar dentro de una alianza estratégica de acompañamiento técnico con la SENPLADES, el MTOP deberá tomar en cuenta que las políticas son herramientas de gestión imprevisibles, pues estas constituyen grandes directrices y orientaciones, que facilitan la consecución de fines, objetivos y metas, que condicionan el aprovechamiento de los recursos y el desarrollo eficiente de los procesos y actividades institucionales.

Se evidencia que la institución no cuenta con profesionales especializados que puedan generar un proyecto de formulación de políticas públicas del transporte, acorde con los niveles jerárquicos que corresponden a la alta dirección es decir en el nivel gobernante, compartido por el Ministro y el Viceministro de Transporte y Obras Públicas.

3.2.1.5 Acciones Estratégicas Institucionales

La ausencia de un modelo de gestión del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, ha sido gravitante en el ejercicio de su rectoría, esta falta de un norte que permita articular al gestión del transporte, la institución al momento carece de acciones estratégicas, que contribuyan a la difusión de los cursos de acción, que implica definir el cómo las autoridades visualizan los objetivos las acciones para alcanzarlos y ubicar a la institución en una situación ventajosa para explotar sus ventajas competitivas.

Se evidencia que muy a pesar de ser prioritarias estas acciones para el cumplimiento de los objetivos, no han podido ser difundidas impactado gravemente en el cumplimiento de la misión institucional, y apuntalar el modelo de gestión, toda vez que es prioritario que las acciones estratégicas sean conocidas por todos, como para implementar una gestión integral que sostenga



la rectoría institucional, la falta de estas estrategias no permiten a la institución explotar las oportunidades, evitar las amenazas, impulsar las fortalezas, eliminar las debilidades y contribuir al logro de los objetivos.

Si bien en el MTOP todavía sus acciones estratégicas están dirigidas al desarrollo de la obra pública vial, exclusivamente como se lo venía manejando antes de la substitución del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, consideramos importante recomendar que las acciones estratégicas que se desarrollen e implementen sean dirigidas en clara orientación de los nuevos roles del MTOP pues estas por estrategias por su contenido constituye una orientación fundamental para las actividades relativas a la planificación estratégica sectorial; a continuación se describirá las acciones estratégicas institucionales.

3.2.1.6 Estructura Orgánica MTOP

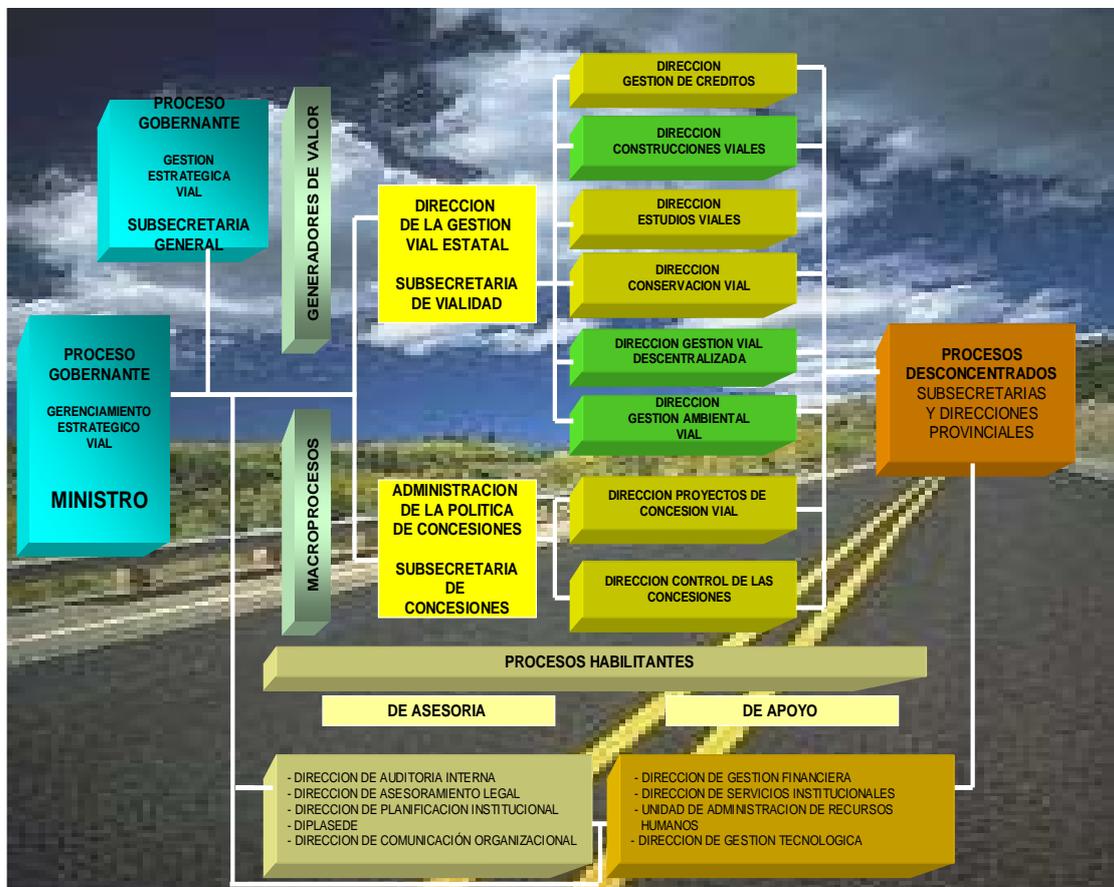
La Estructura Organizacional del nuevo MTOP no se ha definido con claridad por parte de la entidad rectora, aunque se espera que en corto tiempo esté completamente elaborada y permita una orientación e identificación de sus procesos, sus ejes de gestión niveles y líneas de autoridad, frente a la necesidad de contar con una gestión integrada del transporte organizando sus actividades administrativa y técnicas, como una forma de lograr incrementar los niveles de productividad y efectividad. Se evidencia que la institución plantea manejar un modelo de administración por procesos como una forma de garantizar el cumplimiento de los objetivos y metas a fin de cumplir con la misión y visión institucional.

Como ya se señaló, la estructura organizacional del actual MTOP se definió a grandes trazos en el Decreto Ejecutivo 08 del 15 de Enero del 2007; y gran parte de este año, la institución rectora del transporte ha funcionado con los rezagos de la estructura orgánica de sustituido MOP, priorizando los procesos de construcción, conservación y la administración de la concesión de la obra

pública vial, como su principal actividad, dejando de lado la administración de los modos de transporte, debido a la falta procesos de integración y competencias legales que le permitan superar la dispersión de competencias y articular las gestión de los diferentes modos de transporte.

La estructura que se muestra a continuación, es la estructura MOP, que es con la que ha venido funcionando y que se muestra en el gráfico # 5, que muestra una gestión vial y no acorde a las competencias vinculantes de su constitución, manifiestas en el Decreto Ejecutivo, Nº 08 de 15 de enero de 2007.

Gráfico # 5



Fuente: Organigrama del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones

3.3 Análisis de la Gestión Institucional Actual

El MTOP como institución pública que está dentro de un entorno cambiante, tantos por efectos internos como externos a ellos —fortalezas y oportunidades—, así como todos los efectos negativos que todos los componentes del entorno —debilidades y amenazas— envían a la institución, por tanto, se hace necesario conocer con que herramientas administrativas cuenta para implementar su nueva estrategia institucional para lograr asumir las nuevas funciones y competencias que le fueron otorgadas, y como estos garantizan, que los objetivos definidos en su Plan Estratégico Institucional han sido medido a través de factores e indicadores relacionados con las perspectivas estratégicas establecidas: beneficiarios —sectores del Transporte—, gestión interna, desarrollo humano, tecnológico y financiero.

De la búsqueda de informaciones disponibles en las subsecretarías, funcionarios de mandos medios de las direcciones, ciertos usuarios, documentos relacionados con la Institución y encuestas realizadas se determina lo siguiente:

Que el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, actualmente se interrelacionan e interactúa a nivel de país con las Subsecretarías de Transporte vial y ferroviarios, Puertos y Transportes Marítimas y Fluvial, Aeropuertos y Transporte Aéreo, Y Obras Públicas y Comunicaciones; con sus respectivos entes desconcentrados como las subsecretarías regionales (Guayas, Manabí, Azuay y Pastaza) y las direcciones provinciales con excepción de Galápagos.

De igual manera con los organismos y organizaciones provinciales, regionales y nacionales de Aviación Civil, Transporte Marítimo y Fluvial, Terrestre y Ferroviario; responsables de formular, aplicar planes y proyectos del sector.

También se interrelacionan con los gobiernos seccionales como Consejos Provinciales, Municipios, Juntas Parroquiales, Mancomunidades y Comunidades. Cabe anotar que en la actividad se ha establecido una alianza estratégica con el Cuerpo de Ingenieros del Ejército y empresa privada, a fin de proceder a la construcción de obras, amparados en el Decreto de Emergencia Vial Nacional. Además se tiene relación directa con organismos de control como la Contraloría y Procuraduría General del Estado.

Para efecto de tener un mejor conocimiento de la situación actual, se precedió a hacer un análisis de los factores externos de la organización y luego sus capacidades internas, a fin de poder establecer las oportunidades y amenazas así como las fortalezas y debilidades respectivamente.

3.3.1 Análisis FODA

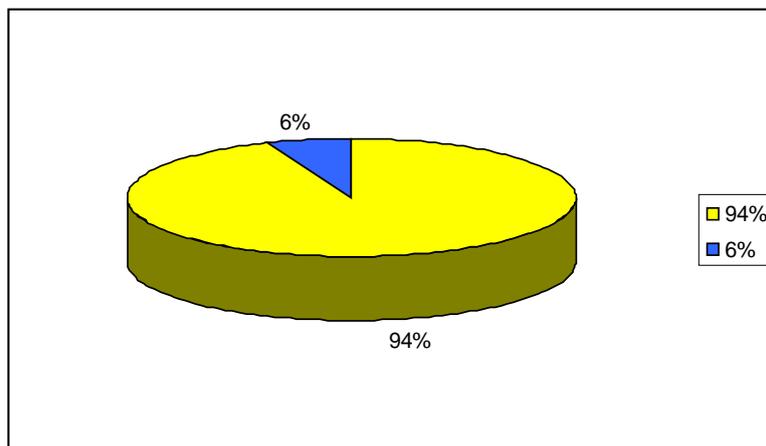
a) Análisis Externo

Aspecto político:

Es evidente la necesidad que se tiene, que el Gobierno Nacional consideren el estudio de la creación de un Fondo destinado a la conservación de la infraestructura del transporte, considerando que el mismo constituye una base importante para el desarrollo del país, por tanto es prioritaria su atención, a través de una norma que garantice el acceso oportuno de estos recursos, así como la emisión de una política de Estado, a fin de que exista continuidad en la implementación de proyectos nuevos y garantizar el financiamiento de los que están en ejecución y mantenimientos de obras de infraestructura (vías, puertos, terminales y aeropuertos); para disponer de recursos permanentes que además de permitir contar con niveles de seguridad y movilidad de las personas y mercancías, se cuente con un presupuesto integrado, toda vez que la dispersión institucional, genera limitaciones para la formulación de los planes maestros del sistema nacional de transporte, y también a través de una

ejecución presupuestaria sostenible impedir de alguna manera evitar que el presupuesto institucional este sujeto a recortes periódicos como normalmente se ha dado en gobiernos anteriores, la creación de un Fondo destinado a la conservación de la infraestructura del transporte, que genere sostenibilidad a la rectoría institucional, tiene una **Oportunidad Alta** (94% de la encuesta).

Gráfico # 6

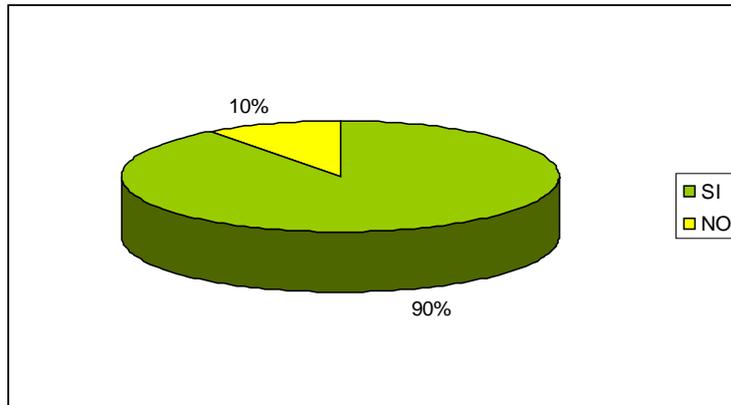


Fuente: Encuesta Proceso de Investigación
Elaboración: Cursante

Existe un consenso general, que deben crearse las condiciones necesarias especialmente en el aspecto legal y económico, para lograr la integración de competencias del transporte en su conjunto dentro de un solo entidad rectora, en este caso el MTOP que permita la implementación de un Sistema Integrado de Planificación del transporte y, que a través de un sistema de políticas públicas integrales, se establezcan lineamientos generales de acción posibiliten el desarrollo del sector, en clara orientación al cumplimiento de la misión institucional y de los objetivos nacionales, garantizando el desarrollo social y económico del país, mediante un sistema articulado de conectividad entre los diferentes modos del transporte y por ende logra un mejor nivel de seguridad en el sector; la opinión de que las competencias del transporte se integren dentro de la gestión del MTOP en su calidad de ente rector del transporte nacional, constituye una **Oportunidad Alta**, alrededor del 90% de los

encuestados creen que si deben integrarse y 10% consideran que no es conveniente.

Gráfico # 7

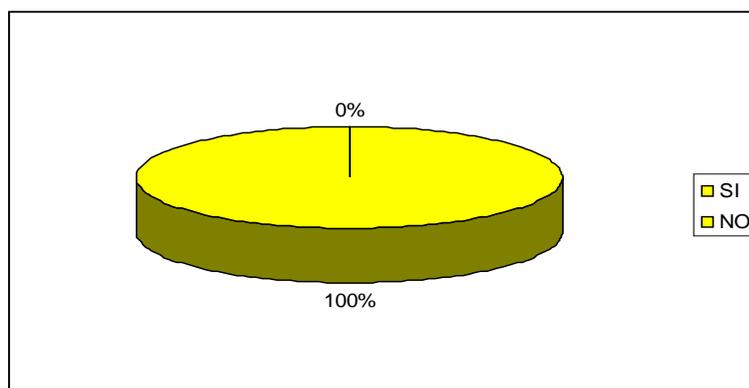


Fuente: Encuesta Proceso de Investigación

Elaboración: Cursante

La percepción de los encuestados, es que el sistema de transporte y la gestión en sus diferentes modos constituye un factor gravitante en la integración nacional y regional, que aporta de manera substancial a la construcción de la identidad nacional, para lo cual, resulta de urgente necesidad el fortalecimiento del MTOP como institución rectora del transporte nacional, que dentro de sus competencias se encuentran las de ejecutar proyectos correspondientes a la iniciativa regional IIRSA. Este factor de integración que ejecuta el MTOP constituye una **Oportunidad Alta** (100% de la encuesta).

Gráfico # 8

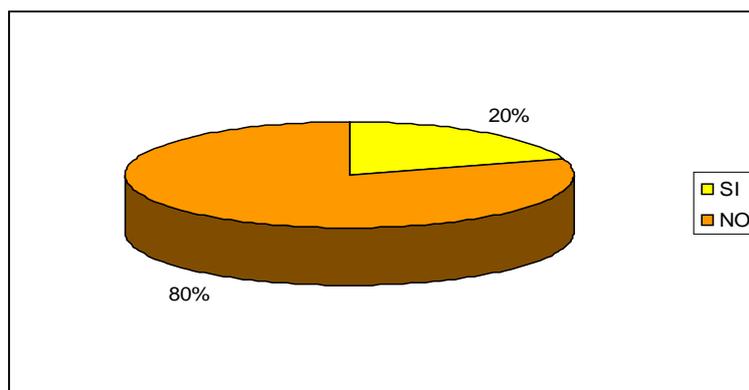


Fuente: Encuesta Proceso de Investigación

Elaboración: Cursante

La carencia institucional del Plan Estratégico Nacional Integrado del Transporte, genera impactos considerables en la ejecución de los planes, programas y proyectos prioritarios de la gestión de la infraestructura y servicios del transporte, los mismos que impactan en el desarrollo económico y social del país, debilitando a la rectoría institucional y sectorial, esperándose que el mencionado plan y sus productos se generen de forma emergente, esta omisión constituye una **Amenaza media-alta** (80% de la encuesta).

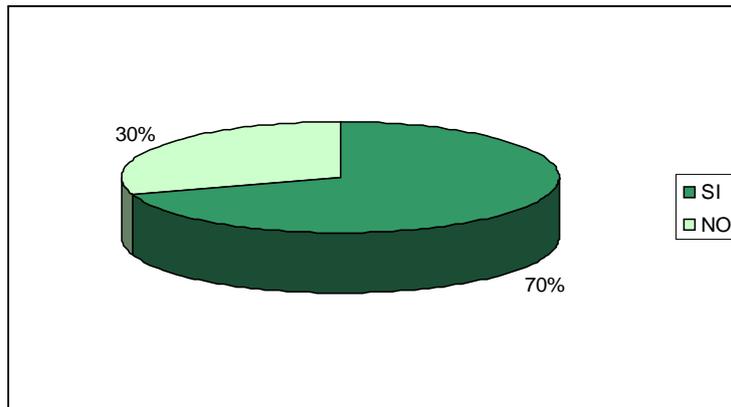
Gráfico # 9



Fuente: Encuesta Proceso de Investigación
Elaboración: Cursante

La demanda de competencias de parte de los gobiernos seccionales en la gestión del transporte y las presiones que se generan a través de actores políticos, provenientes de entidades, localizadas en los diferentes modos de transporte, cuyos procesos de integración, aun no se han efectuado, inciden en la toma de decisiones técnicas de los proyectos de competencia del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, lo que dificulta en alguna gran medida el ejercicio de la rectoría institucional, esto constituye una **Amenaza media** (70%).

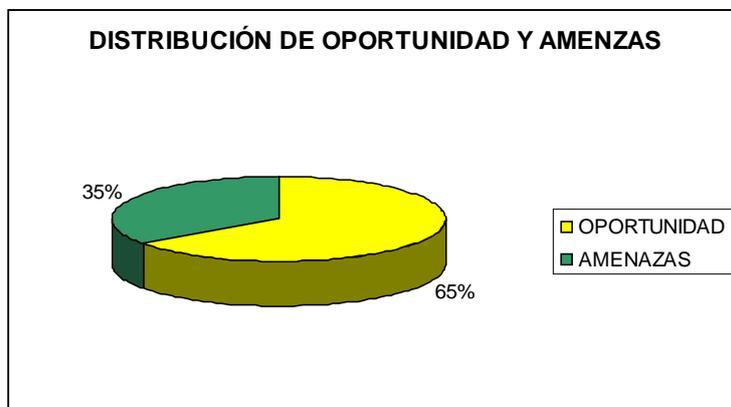
Gráfico # 10



Fuente: Encuesta Proceso de Investigación
Elaboración: Cursante

Se considera el factor político, en términos de voluntad política, para la integración de las competencias del transporte, dentro del ámbito de la rectoría institucional y sectorial, es favorable para lograr el desarrollo sostenido y sustentable del sector, generar un balance favorable al MTOP en su función rectora, por lo que las oportunidades (65%) en términos generales son superiores a las amenazas, que constituyen el 35%.

Gráfico # 11



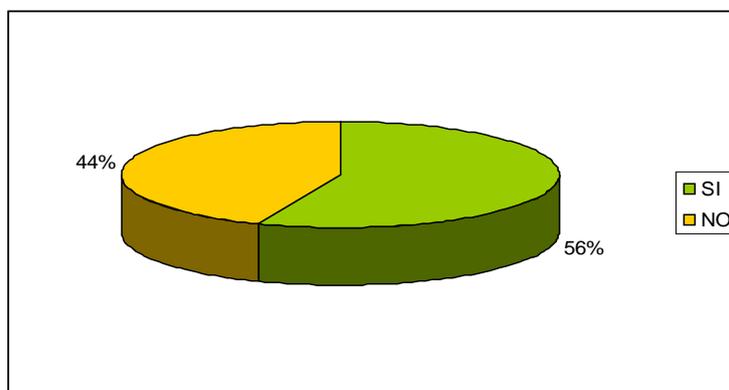
Fuente: Encuesta Proceso de Investigación
Elaboración: Cursante

Aspecto Económico:

La política económica generada por el órgano rector de las finanzas públicas. Ministerio de Finanzas, permiten la existencias de presupuestos dispersos en la gestión del transporte, toda vez, que no se emiten lineamientos eficaces, que permitan contar con un presupuesto integrado, así como disponer de recursos suficientes para la ejecución de la obra pública del transporte, afectando al cumplimiento de las metas y objetivos institucionales y sectoriales que inciden en el ejercicio de la rectoría del transporte del MTOP.

Cabe mencionar que, si bien existe oportunidad en el proceso de dotación de recursos presupuestarios, estos resultan insuficientes para atender la demanda de obra pública integrada a la gestión de los diferentes modos del transporte, que por las causas señaladas impiden la generación de directrices que van en desmedro de su rectoría, por estas razones se constituye en una **Amenaza Baja** (56% de las encuestas creen que la dispersión presupuestaria impide el ejercicio de la rectoría del transporte por parte del MTOP: y el restante 44% sostiene que no afecta al rectoría y su institucionalidad.

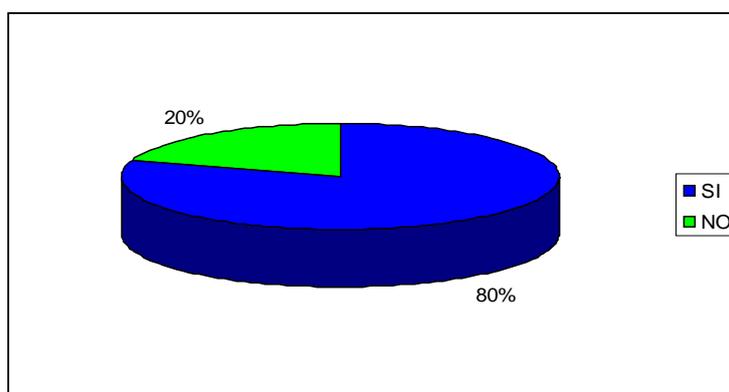
Gráfico # 12



Fuente: Encuesta Proceso de Investigación
Elaboración: Cursante

De la encuesta también se puede colegir que las entidades que ejecutan la obra pública circunscrita a la gestión del transporte y que no se encuentran integradas y subordinadas al MTOP sustentan gran parte de su gestión, con la dotación de recursos económicos de fuentes provenientes especialmente de los organismos multilaterales de crédito, que la carencia de una política de gestión de crédito internacional orientada a la inversión en los programas de construcción, conservación y mejoramiento de los programas de infraestructura y servicios del transporte, por parte del Estado Ecuatoriano contribuyen a la existencia de una gestión técnica desarticulada y dispersa, que no contribuye al sostenimiento de los procesos que sustentan la rectoría institucional y sectorial; sin embargo existe la voluntad política de las autoridades institucionales, para que los préstamos internacionales destinados a la ejecución de obra pública del transporte y sus servicios cuenten con el aval de la entidad rectora, que permitan garantizar una gestión integrada de los procesos claves en la ejecución de los proyectos del transporte que afectaban a la institucionalidad, estos aspectos constituyen una **Amenaza media-alta** para la institución (80% opinan que si contribuye; el 20% que no).

Gráfico # 13



Fuente: Encuesta Proceso de Investigación
Elaboración: Cursante

Es importante señalar que los cambios en la gestión institucional se los está impulsando de manera decidida para efecto de poder asumir de forma eficiente la rectoría del Transporte nacional, se busca establecer un Presupuesto

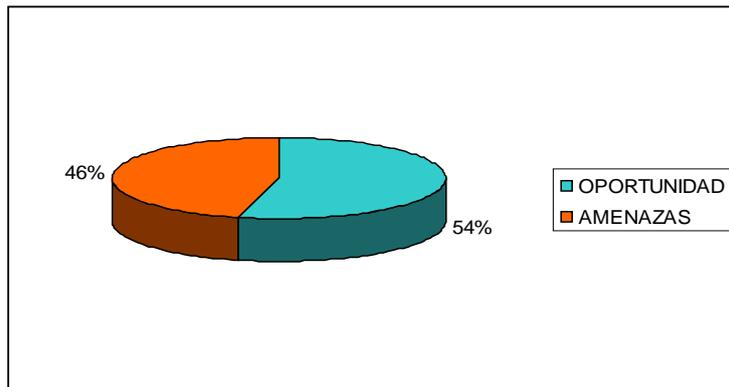
Integrado, que evite la actual dispersión presupuestaria, por el hecho que existen varios organismos que aun funcionan como entes ejecutores dispersos como por ejemplo, DAC, DIGMER, ENFE, la Comisión y los Consejos Nacionales como son la Comisión Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, el Consejo Nacional de la Marina Mercante y el mismo MTOP que aun funciona como MOP, exclusivamente en la ejecución de la vialidad, los cuales han manejado sus propios presupuestos, que limitan el ejercicio de la rectoría por parte del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, imposibilitando contar con una planificación integral del transporte y la realización de una ejecución eficiente mediante la utilización de los recursos presupuestarios con cobertura suficiente al MTOP en el ejercicio de la rectoría del transporte y, articular de manera eficiente y ágil los proceso

La ausencia de un sistema de planificación institucional y sectorial integrado limita también de integración de sus deferentes modos y la distribución eficiente de los recursos a los diferentes procesos de ejecución de la obra pública, imposibilitando la existencia sinérgica de planificación, de los recursos y de la gestión integral del transporte.

Por los aspectos anterior mente señalados (económicos), por la predisposición de los organismos que manejaban la política del transporte, la dispersión del presupuesto que deberá corregirse en el corto plazo y contar con un presupuesto integral constituye una **Oportunidad Alta** para la Institución (100% de los encuestados creen que es necesario un presupuesto integrado)

De manera general el aspecto económico actual es estable, pero con ciertos rasgos de convertirse en amenaza, sino se adoptan los correctivos del caso, como es, tener un Sistema de Planificación que evite la dispersión presupuestario y este articulado con un plan de inversiones consolidado para un mejor control de los recursos, considerando de manera integral el aspecto económico se podría señalar que las oportunidades son el 54% y las amenazas el 46%.

Gráfico # 14

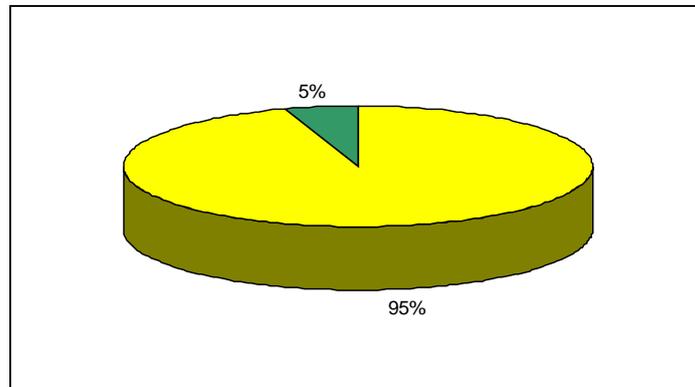


Fuente: Encuesta Proceso de Investigación
Elaboración: Cursante

Aspecto Social:

La compatibilidad entre sistemas integrado del transporte, seguridad y desarrollo sostenible y sustentable, se vuelve aún más evidente, si establecemos la relación estrecha que guarda una adecuada rectoría de competencias que integre alrededor del MTOP a los diferentes modos de transporte, como organismo rector del sistema nacional de transporte, promotor del desarrollo económico y social, en clara orientación a que el transporte y su rol dentro de la economía (infraestructura y movilidad del sector transporte) es un sector estratégico integrado, no disperso, que mediante una gestión, planificada ejecuta y asegura el derecho a la movilidad de los ciudadanos en condiciones seguras y de libre circulación de bienes y/o mercancías, integrando los pueblos, permitiendo una adecuada articulación regional, eficiente y oportuna, enlazando zonas de producción con las de consumo, generando ofertas de empleo, a través de los procesos de la construcción y conservación de la infraestructura en los diferentes modos del transporte, convirtiéndose en el vehículo en el que llega la educación, salud, comercio, turismo a todas las poblaciones, creando identidad nacional, a la vez fomentando la seguridad nacional y desarrollo, por todos estos aspectos de afectación social positiva, que otorga a la gestión institucional del MTOP la **Oportunidad Alta** (95% lo considera promotor de desarrollo, el 5% no lo considera así).

Gráfico # 15

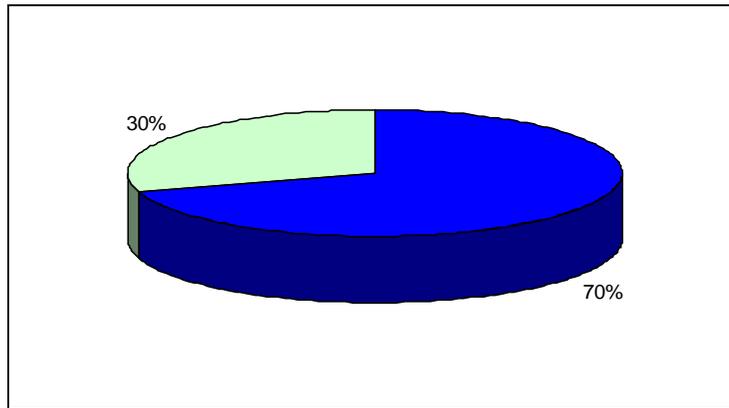


Fuente: Encuesta Proceso de Investigación
Elaboración: Cursante

Micro ambientes:

A nivel de servidores y funcionarios del MTOP existe la percepción que para que exista un adecuado control de la gestión institucional, no debe existir una gestión dispersa de los diferentes modos de transporte con el órgano rector, a fin de evitar actos de corrupción, y que sobre todo estos son generalmente impulsados por actores externos, que mediante presión política, pueden evadir o influir en los procedimientos de contratación, para ser adjudicados en beneficio propio y que además la gestión desintegrada del transporte genera una débil capacidad de respuesta a los requerimientos de sus clientes internos y externos, así como ejecutar procedimientos integrados de evaluación y seguimiento que permitan retroalimentar la planificación institucional y sectorial de la movilidad y de la infraestructura, esta apreciación constituye una **Debilidad media alta**, (70% que no debe existir, 30% que existe).

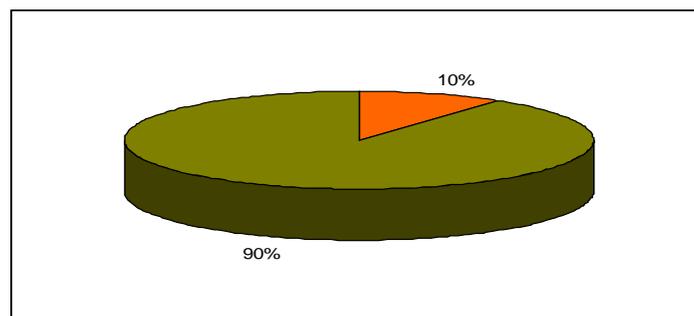
Gráfico # 16



Fuente: Encuesta Proceso de Investigación
Elaboración: Cursante

Con los cambios en la gestión institucional integrada, se busca generar e implementar procesos eficientes e integrados en las instituciones del transporte dispersas y relacionadas con la rectoría institucional y sectorial de carácter administrativos, tecnológicos y de recursos humanos, en el corto mediano y largo plazo una vez que la normatividad permita dicha implementación, a fin de viabilizar los cambios propuesto desde la esferas decisorias de la gestión gubernamental e institucional, los mismos que de forma gradual se insertaran en la estructura, orgánica. Correspondiente, que garanticen una gestión institucional con identidad y no como se lo ha hecho hasta el momento, que se sigue gestionando a la institución con la anterior estructura del Ministerio de Obras Públicas y comunicaciones, que aun por efectos de carácter legal, limitan el ejercicio de la rectoría institucional, esta apreciación tiene una **Oportunidad Alta** (90% si, 10% no).

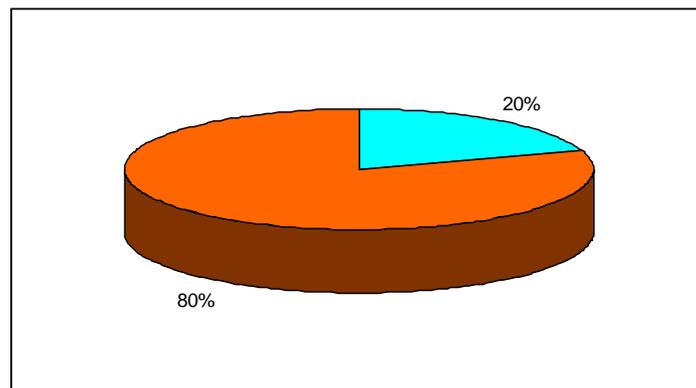
Gráfico # 17



Fuente: Encuesta Proceso de Investigación
Elaboración: Cursante

La gestión de la administración del recurso humano, se encuentra dispersa en las diferentes entidades relacionadas con la gestión del transporte, debilitando la rectoría institucional y originado en los servidores una percepción relacionada con la falta de procedimientos de integración, que permita una gestión conjunta, muy a pesar de existir una ley orgánica, que regula esta materia y es aplicable al recurso humano en el resto de entidades relacionadas con la gestión del transporte, cuyos objetivos y lineamientos en la gestión del talento humano, impiden la generación de inventarios integrados y actualizado del recurso humano disperso, habiéndose observado que existen en la institución procedimientos empíricos de selección y reclutamiento, así como una deficiente cobertura del sistema de capacitación del personal de la institución. Estos aspectos negativos tiene una apreciación de **Amenaza Alta**, (80% no existen políticas al respecto, 20% si existen).

Gráfico # 18



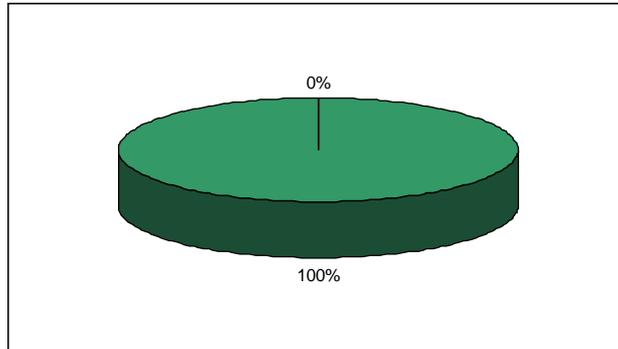
Fuente: Encuesta Proceso de Investigación
Elaboración: Cursante

Análisis Interno:

En lo fundamental tanto directivos como servidores están de acuerdo que el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, sea el Organismo Rector del Transporte Nacional, por lo que trataran de apoyar todo los procesos de integración de las competencias permitan ejercer la rectoría y realizar una gestión conjunta, resultando urgente y necesario generar un sistema de

planificación integrada, que permita articular las políticas sectoriales del transporte y las de reforma del estado orientada a fortalecer la rectoría institucional y sectorial, esta apreciación tiene un nivel de aceptación total, por lo que constituye su principal **fortaleza** (100% de apoyo institucional).

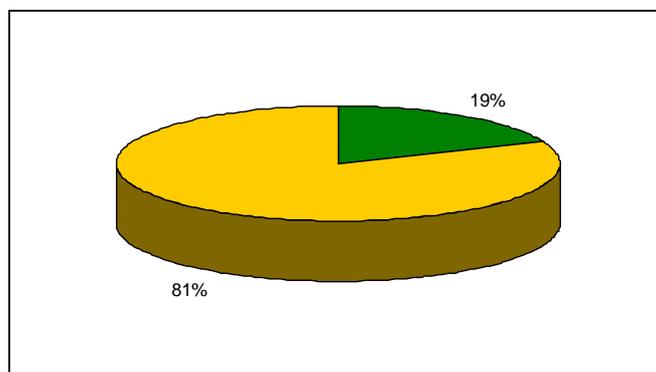
Gráfico # 19



Fuente: Encuesta Proceso de Investigación
Elaboración: Cursante

Existe la voluntad de parte de los servidores y funcionarios para asimilar los procesos de integración y mejoramiento del desarrollo organizacional (81%), el 19% tienen, resistencia o temor para asumir los procesos de cambio lo cual se podría considerar normales, en el periodo de transición, existiendo la predisposición para asumir los cambios que implica la generación de procesos de sostenibilidad de la rectoría institucional, esta apreciación constituye una **Fortaleza alta**.

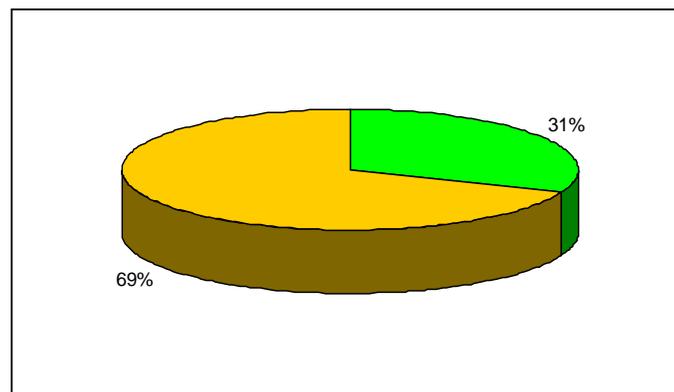
Gráfico # 20



Fuente: Encuesta Proceso de Investigación
Elaboración: Cursante

La percepción de los funcionarios respecto a que la dispersión de competencias, genera limitaciones en la toma de decisiones, toda vez que no se cuenta con un sistema de información interinstitucional, que permita generar adecuadas directrices y lineamientos en marco de la gestión sectorial e institucional, constituye una debilidad media, y que las autoridades deben dar mayor énfasis. (31% que no genera, 69% que si genera)

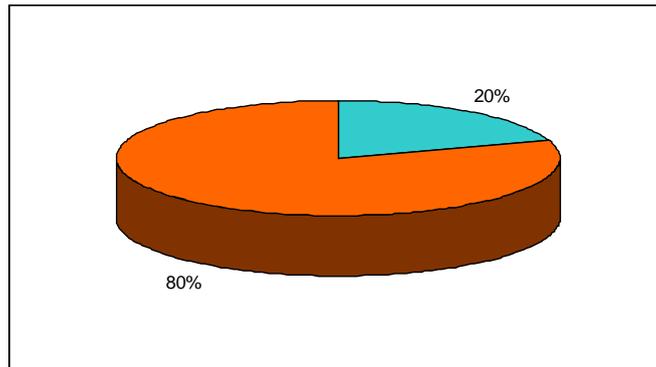
Gráfico # 21



Fuente: Encuesta Proceso de Investigación
Elaboración: Cursante

La percepción de los encuestados, respecto que la entidad rectora, no ha generado e impulsado procesos de integración de las competencia del sistema de transporte nacional al órgano rector, que en el escenario actual limitan en el ejercicio de la rectoría impidiendo que se ejecutan acciones estratégicas integrales en los diferentes modos de transporte, esta constituye una debilidad alta que debe ser tomada en cuenta por las autoridades máximas, ya que crean un horizonte de incertidumbres que dificultan la gestión institucional integrada, (20% considera que si hay acciones estratégicas, 80% que no hay acciones estratégicas).

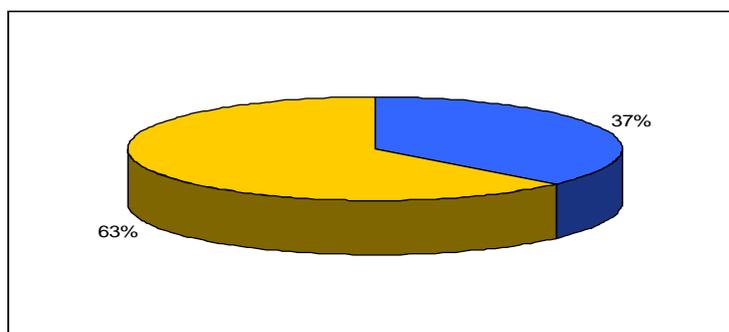
Gráfico # 22



Fuente: Encuesta Proceso de Investigación
Elaboración: Cursante

En lo referente al desconocimiento de las autoridades sobre la misión y visión el MTOP y la gestión integrada que este debe cumplir en el sector y su función de organismo rector del transporte nacional, más del 50% tienen conocimientos más o menos claros, especialmente a nivel de autoridades (63%) la otra parte no tienen una idea precisa, sobre cuál es la misión que tiene el MTOP principalmente por la carencia de una normativa interna plasmada en el estatuto orgánico, que agrupe integralmente a la gestión integrada sobre la base de una norma general que agrupe a los diferentes modos del transporte, esta apreciación constituye una fortaleza baja que debe ser reforzada, (37% no tienen conocimientos, 63% tienen conocimientos).

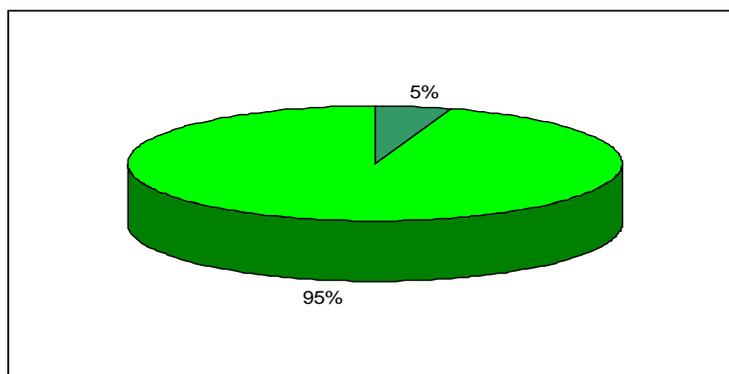
Gráfico # 23



Fuente: Encuesta Proceso de Investigación
Elaboración: Cursante

La dispersión actual de competencias tiene efectos en la limitada rectoría del MTOP, y en la gestión misma de la infraestructura y la administración de sus planes, programas y proyectos, respecto de la imposibilidad de contar con programas eficaces de gestión y control de proyectos, considerándose que los procesos de soporte de la gestión del MTOP se muestran débiles en razón de la cobertura que deberían tener frente a la magnitud de competencias dispersas, constituyéndose ésta en su principal debilidad alta (95% opinan que si, 5% que no).

Gráfico # 24



Fuente: Encuesta Proceso de Investigación

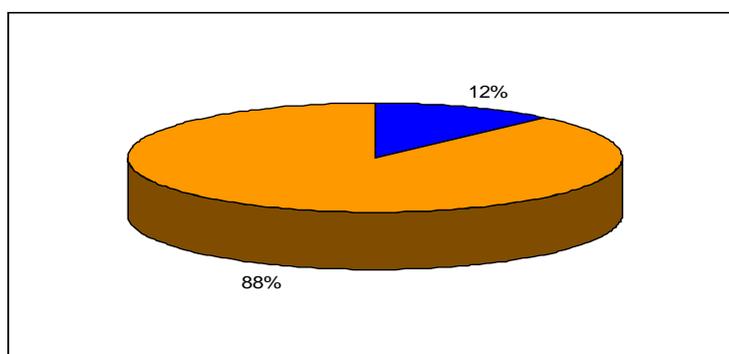
Elaboración: Cursante

Las autoridades deben fortalecer la gestión administrativa y técnica con personal calificado en las diferentes áreas de transporte, este es un proceso que debe efectuarse, a fin de lograr el mejoramiento de la gestión institucional, aprovechando también la total predisposición de las autoridades, para lograr los cambios necesarios, constituyéndose en una fortaleza que hay que aprovechar, más aun si existe la decisión del Gobierno Nacional de apoyar los proyectos de infraestructura del transporte y sus servicios, lo que constituye otra fortaleza alta, sin embargo dicha decisión de apoyo por parte del Gobierno, debe ser ubicada en el contexto de una política de Estado que permita un desarrollo adecuado y seguro del sistema de transporte Multimodal, pero que actualmente no se cuenta con una política general del transporte.

Respecto al presupuesto del MTOP, este se ha formulado y se ejecuta en términos orientados para dar la atención exclusiva a la obra pública vial, su

ejecución no se cumple dentro de su programación, además no se ha integrado el presupuesto de las entidades que actualmente administran los diferentes modos del transporte, debido fundamentalmente a que existen restricciones legales para su integración, lo que impacta en el avance y en la articulación de procesos, además del hecho de no contar con un adecuado sistema de planificación —línea base, proforma presupuestaria imprecisa y desarticulada—, la carencia de un sistema de control —software— que muestre la trazabilidad de los proyectos, desde la fase contractual, la adjudicación avances de proyectos desembolso, planillaje, precepciones provisionales y definitivas; llevar un adecuado gerenciamiento de la ejecución de los proyectos, originando que no se priorice el control y la prioridad del gasto, mediante mecanismos de control concurrente y seguimiento de la inversión de la Obra Pública, sobre este aspecto las autoridades de gobiernos anteriores no han generado procedimientos, frente a la necesidad urgente de contar con una adecuada ejecución presupuestaria que no limite y retrase la gestión de las obras de infraestructura como ha venido sucesión por décadas, la falta de cumplimiento de la ejecución del presupuesto, se ve reflejada en la ejecución del mismo, inicial, esta apreciación constituye una amenaza alta para la institución, (88% opinan que existe incumplimiento, 12% considera que si se cumple.

Gráfico # 25

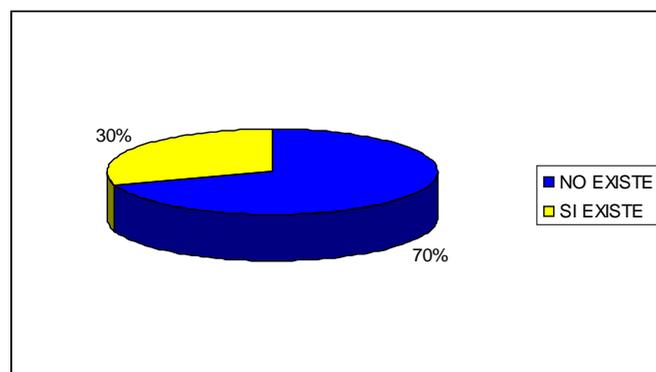


Fuente: Encuesta Proceso de Investigación
Elaboración: Cursante

Con relación a la percepción de los encuestados, si la institución, cuenta con un Sistema de Planificación Integrado con las diferentes entidades, que

intervienen en la gestión del transporte, la percepción generalizada es que no se cuenta, aspecto que impiden que se pueda, elaborar el plan estratégico institucional sectorial y los planes maestros del transporte por eje de gestión, así como implementar los elementos de la planificación, como son el planeamiento, la programación y la evaluación de la gestión técnica y presupuestaria que retroalimente la planificación, que permitan un desarrollo articulado de los diferentes modos del transporte en función a las metas y objetivos de un Plan Estratégico para el Sistema Nacional del Transporte, orientados al cumplimiento de la misión institucional y del ejercicio de la rectoría y competencias del transporte, Constituye una Debilidad media alta (70% opinan que no existe y el 30% que si existe)

Gráfico # 26



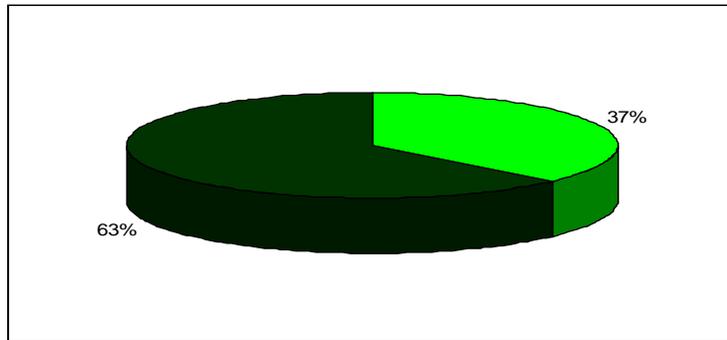
Fuente: Encuesta Proceso de Investigación

Elaboración: Cursante

Es importante señalar, que las barreras legales y la normativa dispersa, constituyen los grandes obstáculos para que el MTOP se encuentre limitado en el ejercicio de su rectoría y competencias del transporte nacional, si bien en la actualidad, la institución solo cuenta con las competencias con respecto a transporte terrestre a la vialidad y parte del transporte marítimo y fluvial, pues el Decreto No. 1111 con los que se traspasan las competencias de la ex DIGMER actual DIRNEA a la Subsecretaría de Puertos y Transporte Marítimo y Fluvial al MTOP en lo referente a gestión de aeropuertos y transporte aéreo la legislación vigente no establece los procesos de integración al MTOP. De lo expuesto se puede deducir que el marco legal vigente impide en gran manera el ejercicio

eficiente de competencias lo comparten el 63% siendo esta la debilidad media que debe ser solucionada por las autoridades respectivas a través de una actualización del marco legal y su posterior implementación y difusión.

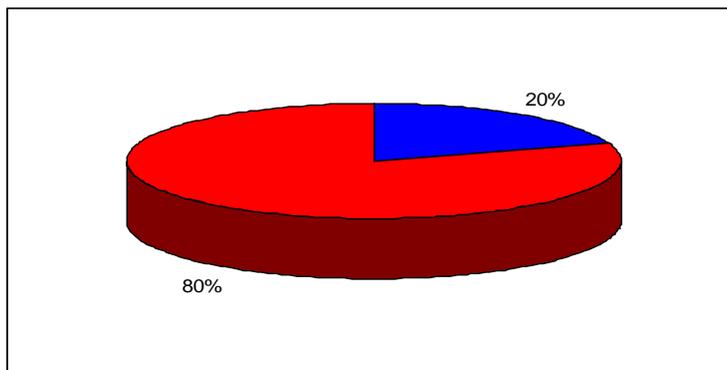
Gráfico# 27



Fuente: Encuesta Proceso de Investigación
Elaboración: Cursante

La inexistencia de una política de incentivos es gravitante en la motivación del personal y el cumplimiento a satisfacción de las actividades y tareas encomendadas por el ministerio, principalmente porque no se ha está establecido el estatuto y la estructura organizacional que aporte a la gestión institucional y al desarrollo profesional de los servidores, este criterio constituye una debilidad alta que debe ser tratada con responsabilidad por las actuales autoridades, (20% considera que si hay políticas, 80% que no existe política).

Gráfico # 28



Fuente: Encuesta Proceso de Investigación
Elaboración: Cursante



Del análisis de la gestión institucional actual se determinaron factores externos de la organización y sus capacidades internas a fin de poder determinar las amenazas y oportunidades así como las fortalezas y debilidades respectivamente.

Para el análisis externo se analizó tanto el macro ambiente como el micro ambiente de la organización, además de clientes externos que requieren el servicio de la institución.

Para el análisis interno se analizaron las diferentes áreas que constituyen la organización, para conocer de mejor forma sus fortalezas y debilidades, la información para los análisis externos como internos, se los obtuvieron de la ejecución de una encuesta aplicada a servidores y directivos que laboran en el MTOP estableciéndose lo siguiente:

Fortalezas:

- a) El Ministerio de Transporte y Obras Públicas es el Organismo rector del Transporte Nacional.
- b) Existe voluntad de los servidores y funcionarios para asimilar los procesos de integración y mejoramiento del desarrollo organizacional.
- c) El sistema del transporte y su gestión constituye factor gravitante en la integración nacional y regional.
- d) Existe la decisión del gobierno para fortalecer la gestión administrativa y técnica del MTOP así como los proyectos de infraestructura.
- e) Existe un conocimiento de las autoridades, funcionarios y servidores sobre la misión y visión del MTOP como organismo rector del transporte.



Oportunidades:

- a) Estudio de un Fondo de Conservación para la Infraestructura del Transporte como política de Estado.
- b) Fortalecer la integración de competencias del transporte en un solo organismo como el MTOP.
- c) El ejercicio de rectoría del MTOP fortalece la compatibilidad entre sistemas de transporte, seguridad y desarrollo sostenible.
- d) Se apoya los cambios en la gestión institucional para lograr la integración de las entidades dispersas del transporte.

Debilidades:

- a) La gestión dispersa de los modos del transporte con el organismo rector no permite eliminar la percepción de que se cometen actos de corrupción al interior del MTOP.
- b) La dispersión de competencias genera limitaciones en la toma de decisiones para el transporte en el MTOP.
- c) Las autoridades no han generado proceso de integración de competencias y en consecuencia impiden la aplicación de acciones estratégicas por parte del MTOP.
- d) La actual dispersión limita la gestión de infraestructura y administración de planes, programas y proyectos del MTOP.
- e) El actual marco legal no permite asumir de manera eficiente las competencias del sistema integral del transporte al MTOP.

f) El MTOP no cuenta con un Sistema de Planificación Integrada con las diferentes entidades que intervienen en la gestión del transporte.

g) No existe una política de incentivos que motive al personal a cumplir a satisfacción sus funciones.

Amenazas:

a) Existe incidencias de actores políticos sectoriales sobre las decisiones técnicas del MTOP.

b) La dispersión presupuestaria en varias entidades y la falta de presupuesto integrado del transporte, limitan la rectoría del MTOP.

c) La ejecución presupuestaria no se cumple en los plazos establecidos.

d) La carencia de una política de gestión de crédito internacional por parte del Estado, orientado a la inversión de la obra pública contribuye a la existencia de una gestión técnica desarticulada y dispersa.

e) La administración de recursos humanos disperso en varias entidades del transporte, impide la generación de inventarios integrados, procesos de selección y capacitación del recurso humano de manera objetiva.

MATRIZ DE IMPACTOS EXTERNA

FACTORES	OPORTUNIDADES			AMENAZAS			IMPACTO		
	ALTO	MEDIO	BAJO	ALTO	MEDIO	BAJO	ALTO	MEDIO	BAJO
Macro ambiente:									
Factor Político:									
Estudio de un Fondo de Conservación para la infraestructura como política de Estado.	X						9		
Fortalecer la integración de competencias del transporte en un solo organismo rector el MTOP.	X						9		
No existe un Plan Nacional Integrado del Transporte.					x			8	
Hay incidencia de actores políticos sectoriales en decisiones técnicas del MTOP.					x			7	
Factor Económico:									
La dispersión presupuestaria en varias entidades y la falta de un presupuesto integrado del transporte, limitan la rectoría del MTOP.						x			5
Carencia de una política de gestión de crédito por parte del Estado, orientada a la inversión en obra pública contribuye a una gestión técnica y desarticulada.					x			8	
Factor Social:									
El ejercicio de rectoría del MTOP fortalece la compatibilidad entre sistema integrado de transporte, seguridad y desarrollo sostenible.	X						9		
Micro ambiente:									
La gestión dispersa de los modos del transporte con el órgano rector no permite eliminar la percepción que se cometen actos de corrupción al interior del MTOP.					x			7	
Se apoya los cambios en la gestión institucional para lograr la integración de las entidades dispersas del transporte.	X						9		
La administración del recurso humano disperso en varias entidades del transporte, impiden la generación de inventarios integrados, procesos de selección y capacitación del recurso humano objetivamente.					x			7	
La ejecución presupuestaria no se cumple en los plazos establecidos.					x			8	

El valor de Impacto es de 1 a 10; en función a la incidencia que tiene en la encuesta

Alto: 9-10; Media: 6-8; Baja: 0-5

Fuente: OSCIDI (SENRES)

Elaboración: Luis Jeria

MATRIZ DE IMPACTOS INTERNOS

FACTORES	FORTALEZAS			DEBILIDADES			IMPACTO		
	ALTO	MEDIO	BAJO	ALTO	MEDIO	BAJO	ALTO	MEDIO	BAJO
El sistema del transporte y su gestión constituye factor gravitante en la integración nacional y regional.	x						10		
El MTOP es el organismo rector del Sistema Nacional del Transporte.	x						10		
Existe voluntad de servidores y funcionarios para asimilar procesos de integración y desarrollo organizacional		x						8	
Hay conocimiento de autoridades, funcionarios y servidores sobre misión y visión del MTOP como organismo rector del transporte.		x						7	
Existe la decisión del Gobierno para fortalecer la gestión administrativa y técnica del MTOP así como los proyectos de infraestructura.		x						8	
La gestión dispersa de los modos del transporte con el organismo rector no permite eliminar la percepción de que se cometen actos de corrupción al interior del MTOP.					x			7	
La dispersión de competencias genera limitaciones en la toma de decisiones en la gestión del transporte.					x			7	
Las autoridades no han generado procesos de integración de competencias y en consecuencia impiden la aplicación de acciones estratégicas por parte del MTOP.					x			8	
La actual dispersión limita la gestión de infraestructura y administración de planes programas y proyectos del MTOP				x			10		
El actual marco legal no permite asumir de manera eficiente las competencias del sistema Nacional del transporte.					x			7	
El MTOP no cuenta con un sistema de planificación integrada con las diferentes entidades del transporte				x			9		
No existe una política de incentivos que motive al personal a cumplir a satisfacción sus funciones.					x			8	

El valor de Impacto es de 1 a 10; en función a la incidencia que tiene en la encuesta
 Alto: 9-10; Media: 6-8; Baja: 0-5
 Fuente: OSCIDI (SENRES)

MATRIZ DE APROVECHABILIDAD

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES				
	Estudio de un Fondo de Conservación de para la Infraestructura del Transporte como política de Estado (10)	Fortalecer la integración de competencias del transporte en un solo organismo como el MTOP (9)	El ejercicio de rectoría del MTOP fortalece la compatibilidad entre sistemas de transporte, seguridad y desarrollo sostenible (10)	Se apoya los cambios en la gestión institucional para lograr la integración de las entidades dispersas del transporte (9)	TOTALES
El MTOP es el organismo rector del transporte nacional (10)	10	10	10	10	40
Existe voluntad de servidores y funcionarios para asimilar los procesos de integración y mejoramiento de desarrollo organizacional (9)	10	9	10	9	38
Existe la decisión del gobierno para fortalecer la gestión administrativa y técnica del MTOP así como los proyectos de infraestructura (8)	9	9	9	9	36
El sistema de transporte y su gestión constituye factor gravitante en la integración nacional y regional (10)	10	10	10	10	40
Existe decisión del gobierno para apoyar proyectos de infraestructura (8)	9	9	9	9	36
Existe un conocimiento de autoridades, funcionarios y servidores sobre la misión y visión del MTOP como organismo rector del transporte (7)	9	8	9	8	34
TOTALES	57	55	57	55	

Fuente: OSCIDI (SENRES)

Elaboración: Luis Jeria

MATRIZ DE VULNERABILIDAD

DEBILIDADES	AMENAZAS				TOTALES
	Existe incidencia de actores políticos sectoriales sobre las decisiones técnicas del MTOP (7)	La dispersión presupuestaria en varias entidades y la falta de presupuestos integrados del transporte, limitan la rectoría del MTOP(6)	La carencia de una política de gestión de crédito por parte del Estado, orientada a la inversión de la obra pública contribuye a la existencia de una gestión técnica desarticulada y dispersa (8)	La administración del recurso humano disperso en varias entidades del transporte, impiden la generación de inventarios integrados, procesos de selección y capacitación del recurso humano de manera objetiva (8)	
LA gestión dispersa de los modos del transporte con el organismo rector no permite eliminar percepción de que se cometen actos de corrupción al interior del MTOP (7)	7	7	8	8	30
La dispersión de competencias genera limitaciones en la toma de decisiones para el transporte en el MTOP (7)	7	7	8	8	30
Las autoridades no han generado procesos de integración de competencias y en consecuencia impiden la aplicación de acciones estratégicas por parte del MTOP (8)	8	7	8	8	31
La actual dispersión limita la gestión de infraestructura y administración de planes, programas y proyectos del MTOP (10)	9	8	9	9	35
El actual marco legal no permite asumir de manera eficiente las competencias del sistema integral del transporte al MTOP (7)	7	7	8	8	30
El MTOP no cuenta con un sistema de planificación integrada con las diferentes entidades que intervienen en la gestión del transporte (9)	8	8	9	9	34
No existe una política de incentivos que motive al personal a cumplir a satisfacción sus funciones (8)	8	7	8	8	31
TOTALES	54	51	58	58	

3.3.2 Análisis de Relacionados con el Transporte Multimodal en el MTOP.

En esta fase se identifican a las personas, grupos e instituciones que se relacionan con la problemática específica y se recopiló las opiniones y sus puntos de vistas sobre el problema que tratamos de indicar, la dispersión de competencias como factor de incidencia del ejercicio de rectoría del MTOP.



Identificación de relacionados:

Se definen los actores involucrados en el MTOP que intervienen y están directamente relacionados con la gestión institucional, los mismos que pueden ser afectados directa o indirectamente, positiva o negativamente, los mismos que son:

Ministro y Subsecretarías que en representación del MTOP se interrelacionan con las Subsecretaría de Transporte Vial y Ferroviario, Puertos y Transporte Marítimo y Fluvial, Aeropuerto y Transporte Aéreo y Obras Públicas y Comunicaciones, con sus respectivos entes descentralizados como las Subsecretarías Regionales (Guayas, Manabí, Azuay y Pastaza) y las Direcciones Provinciales, con excepción de Galápagos.

De igual manera se interrelaciona con los modos del transporte: Aviación Civil, Transporte Marítimo y Puertos, Terrestre y Ferroviario, responsable de formular y aplicar planes, programas y proyectos del sector transporte.

3.3.2.1. Matriz de Relacionados

A través de esta matriz se permite comprender los intereses específicos del grupo con respecto a asumir las competencias. La percepción que estos tienen sobre los problemas relacionados con la gestión del MTOP. (Ver matriz).

MATRIZ DE ACTORES RELACIONADOS O INVOLUCRADOS CON EL MTOP

GRUPOS	INTERES PROBLEMÁTICA	PROBLEMÁS PERCIBIDOS	ACTITUDES	RECURSOS Y MANDATOS	CONFLICTOS POTENCIALES
Procesos Gobernantes: Ministros y Subsecretarías Generales	Contar con información eficaz para el Direccionamiento Estratégico	Limitada información para la toma de decisiones, formulación y elaboración de planes y programas. Incumplimientos de objetivos. Organización Institucional inadecuada	Voluntad política y predisposición para trabajar en el cumplimiento de la Misión y asumir retos en materia de generación de obra pública	Marco Jurídico Institucional y Administrativo. Posicionamiento estratégico a nivel nacional	Limitada Gestión Institucional
Procesos generadores de valor: Subsecretaría del Transporte y Direcciones	Contar con la información eficaz para el direccionamiento estratégico sectorial	Limitada información para la toma de dediciones en la formulación y elaboración de planes y programas sectoriales. Desconocimiento del Estatuto Orgánico Funcional Institucional.	Predisposición para trabajar en beneficio Institucional.	Normativa Legal Institucional	Limitada Gestión Institucional
Procesos desconcentrados: Subsecretarías Regionales y Direcciones Provinciales	Gestionar de manera eficiente y oportuna para el logro de objetivos estratégicos. Contar con información para la toma de decisiones en forma oportuna	Información para la toma de decisiones es limitada y sin oportunidad. Presupuestos proveniente del MTOP es insuficiente	Predisposición para asumir retos de cambios en la Gestión Institucional.	Normativa Jurídica Institucional Operativa y Administrativa	Retrasos en los cambios planteados y desconocimiento parcial de la nueva gestión Institucional.
Sectores del transporte: Aviación Civil, Transporte Marítimo y Puertos, Aeropuerto y Transporte Aéreo, Transporte Vial Ferroviario y Obras Públicas	Dispersión de competencias y presupuestos	Presupuestos insuficientes para ejecución de planes y programas. Normativa Legal que impide integración del transporte nacional. Visión no integrada de gestión, dificulta toma de decisiones.	Predisposición para asumir retos y trabajar en beneficio Institucional	Normativa Jurídica Institucional y planes sectoriales	Retrasos en los cambios planteados y desconocimiento parcial de la nueva gestión Institucional. Polarización de la gestión del transporte

Fuente: Investigación Directa

3.3.3. Análisis del Problema

En esta fase con la información recopilada y registradas en las matrices de impactos FODA, de relacionados o involucrados, servidores de diversas dependencias, incluyendo las opiniones del investigador, además de la información en leyes y normativas que rigen para cada sector del transporte, se identificaron los problemas principales que actualmente se presenta en el ámbito de estudios, identificando problemas relacionados con las barreras legales que impiden la integración del MTOP durante el periodo de estudio, la rectoría y competencias de los diferentes modos del transporte están asignadas a diversas entidades y cuerpos colegiados del Sector, que los presupuestos Institucionales no se encuentran integrados al presupuesto general del MTOP que estos problemas una vez identificados se ordenaron en un árbol de problemas, el mismo que se constituyo en una herramienta visual de gran importancia que nos permitió entender la problemática, y buscar la solución al mismo.

Durante el periodo de estudio, el problema central fue la incipiente rectoría y capacidad legal para ejercer las competencias por parte del MTOP del cual se derivaron causas como las que se señalaron en el árbol del problema y a las que durante la investigación se fueron integrando otras, como es la falta de un modelo de gestión institucional integrada y aspectos de carácter técnico y de recursos humanos, y cuyos efectos crearon condiciones negativas que se representaron también en el árbol del problema.

De lo expuesto se concluyo que los factores que más han incidido en la integración y funcionamiento del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, son las barreras legales, las que durante el 2007, no permitieron a la institución ejercer la rectoría y las competencias del transporte en los modos aéreo, marítimo y fluvial, terrestre, con excepción de la vialidad, debiendo destacar que en esta área de gestión, la normativa le permite al MTOP ejercer plenamente su rectoría, a diferencia de los otros modos de transporte,

destacando que en algunos casos, ya se han emitido los Decretos Ejecutivos correspondientes, como en el caso del transporte marítimo que con fecha de 27 de mayo de 2008, publicado en el Registro Oficial No. 358 d 12 de junio del mismo año se emitió el Decreto No. 1111 con el que la DIGMER pase a ser una dependencia administrativa de la Subsecretaría de Puertos y Transporte Marítimo y Fluvial. Debiendo señalarse que la implementación de esta norma se ha visto limitada por la falta de predisposición del Ministerio de Defensa y del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, es decir desde Febrero 2008, periodo que corresponde a nuestro período de estudio, no existía normativa legal que permita al MTOP ejercer la rectoría en este ámbito, no obstante que el Decreto Ejecutivo 08 de Enero de 2007, señalaba que el MTOP contará con la Subsecretaría de Puertos, Transporte Marítimo y Fluvial, pero como se ha señalado hasta antes de la emisión Decreto Ejecutivo, no existía la normativa legal que establezca la forma en que las competencias relacionadas con el transporte marítimo y fluvial pasarán al Ministerio de Transportes y Obras Públicas.

Con respecto a la Dirección General de Aviación Civil, es importante mencionar que si bien mediante los decretos ejecutivos Nos. 703 y 704 del 31 de Octubre de 2007 (R.O. 211 del 14 -11-2007), se establece que la Presidencia al Consejo Nacional de Aviación Civil, será ejercido por el Subsecretario de Aeropuerto y Transporte Aéreo del MTOP afectando la rectoría del MTOP toda vez que lo lógico es que el Ministro del Transporte presida el Consejo antes mencionado, debiendo señalar que no existe una normativa legal vigente en toda la Legislación Aeronáutica que señale de manera clara como las competencias de este modo de transporte serán asumidas por el MTOP para que pueda ejercer la rectoría, que hoy son parte de las competencias del Consejo Nacional de Aviación Civil y las actividades operativas relacionadas con la administración y ejecución de este modo de transporte están bajo la responsabilidad de la Dirección de Aviación Civil. Que de conformidad a lo dispuesto en la Ley de Aviación Civil es una institución autónoma con presupuesto propio.

Los aspectos mencionados, se constituyen en barreras de carácter legal que inciden en el ejercicio de la rectoría del Sistema nacional de transporte, cabiendo anotar que además de las barreras anotadas existen dispersión del presupuesto, que impiden que el organismo rector del transporte nacional integre en su presupuesto institucional, el presupuesto de las diferentes entidades que administran los modos del transporte; otro factor es de carácter administrativo, principalmente por que el MTOP no cuenta con un modelo de gestión institucional integrado que este acorde a las nuevas funciones y competencias que debe tener en la actualidad el Organismo Rector, en lo relacionado con el recursos humano, la capacitación existente no está definida acorde con el rol institucional y no se cuenta con los perfiles profesionales requeridos para que MTOP pueda cumplir eficazmente su misión y objetivos.

3.3.4. Análisis de Objetivos

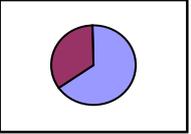
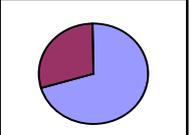
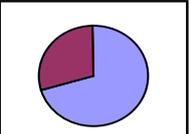
Para el análisis de cumplimiento de los objetivos estratégicos institucionales, y tomando en cuenta que nos dispone de indicadores que evidencien su cumplimiento que permitan la evaluación de su gestión, específicamente por la forma habitual de llevar el control para la toma de dediciones, se considera establecer un referente exclusivo para el presente estudio en base a la experiencia del nivel directivo y establecer una línea base estimada, sobre la apreciación que tienen las autoridades ubicadas en los procesos gobernantes y en el nivel operativo de la gestión institucional, la misma que se expresa a continuación, toda vez que en la actualidad no se dispone de información completa para cuantificar su cumplimiento real. Por ello se considera la siguiente fórmula para diferenciar incidencias referenciales: Alta, media y baja.

$$AX+B(X/2)+C(X/3) = 100\%$$

Siendo X = Alta; (X/2) = Media; (X/3) = Baja; A = 5; B = 0; C = 0

Por tanto: $5X = 100\%$; $X = 20\%$

Cuadro de Evaluación de Objetivos Estratégicos Institucionales

Objetivos Estratégicos	Incidencia % Apreciación	% Cumplimiento	Gráfico porcentual sobre 20%
Contribuir al desarrollo económico del País y por ende de los sectores productivos y sociales, estableciendo un eficiente sistema de transporte que favorezca la conectividad territorial, así como la integración nacional	ALTA	85*20%	
	85	17	
Fortalecer el rol del MTOP como entidad rectora de transporte, modernizando sus operaciones y servicios en base a la aplicación de procesos desconcentrados que permitan elaborar planes, programas y proyectos a la luz de un Plan Nacional de Transporte	MEDIA	65*20%	
	65	13	
Promover una actualización del Marco Legal que permita fortalecer la institucionalidad del órgano rector del sistema nacional de transporte	MEDIA	65*20%	
	65	13	
Adaptar nuevos esquemas de gestión para la administración de las obras de infraestructura del transporte mediante el Fortalecimiento Institucional y la optimización del recurso humano, garantizando una cultura de mejoramiento continuo.	MEDIA	70*20%	
	70	14	
Transparentar los procesos de contratación Pública y rendición de cuentas por parte de la Institución y sus funcionarios con una forma de ofrecer seguridad jurídica y confianza a al inversión nacional y extranjera	MEDIA	70*20%	
	70	14	
TOTAL PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO		71%	

Fuente: Investigación Directa

Elaboración: Luís Jeria

De los resultados obtenidos se puede estimar un porcentaje de cumplimiento estimado del 71% que se ubica dentro de un rango establecido como de medio cumplimiento para la gestión realizada por el MTOP para alcanzar los objetivos estratégicos institucionales. Por otra parte no se dispone herramientas disponibles que proporcionen información para viabilizar una administración pública de tipo corporativo, que permita implementar procedimientos de control con eficiencia eficacia para cumplir con la gestión encomendada de ser el ente rector del sistema nacional del transporte, requiere de herramientas administrativas gerenciales y legales, que eliminen las dispersión de competencias y funciones que por efecto de factores técnicos, legales, administrativos financieros, tecnológicos y de recursos humanos, inciden en el ejercicio de la rectoría del transporte.

El estilo de administración de la gestión institucional sobre el cual el MTOP desarrolla sus actividades se la puede calificar de tradicional dentro del sector público, puntualizando que la institución no dispone de porcentajes de eficiencia, eficacia y efectividad que visualicen el cumplimiento de su gestión.

La institución no dispone de un plan estratégico institucional y sectorial, los servidores en su mayoría aun piensan en la institución como un ente rector de la obra pública vial, sin que se haya emitido todavía el Plan Estratégico Integrado del Sector Transporte en su conjunto.

En la logística del proceso de Planificación de proyectos, si bien se presta atención al Plan Plurianual Institucional y al Plan de Desarrollo, sin embargo el avance de cumplimiento del Plan Operativo y presupuestario, están más relacionados con la ejecución del presupuesto, es decir con el flujo de caja, por lo que los porcentajes alcanzados en el ejercicio económico 2007, oscila entre el 70 y 75%.

Si bien se dispone de ciertos estándares de funcionamiento y procedimientos de administración de sus actividades productivas, no se cuenta con manuales



de procesos y procedimientos que permitan una adecuada gestión acorde con el rol institucional, limitando las posibilidades para asumir de manera eficiente las competencias existentes en los diferentes modos del transporte.

La institución al momento no dispone de indicadores de gestión, hecho que dificulta medir el grado de cumplimiento de los objetivos planteados, imposibilitando la implementación de los correctivos de manera oportuna, y permitiendo un alto grado improvisación en la toma de decisiones, las mismas que en muchos de los casos deben apoyarse en la experticia de los servidores, aspecto que impacta en la carencia institucional de porcentajes de cumplimiento de la gestión.

En términos generales la estructura organizacional actual responde en un 70% a la modernización institucional, tomando en cuenta que la institución se encuentra en un proceso de organización e implementación de procesos y procedimientos alineados con la cadena de valor institucional y su portafolio de productos.

De lo expuesto se puede concluir que el modelo de gestión que actualmente rige en el MTOP no corresponde al que se le asignó en su Decreto de creación, por lo que es necesario que la entidad redefina su misión y visión, en términos de institución rectora del transporte nacional, encargada de generar las políticas de infraestructura y de la movilidad del sistema nacional de transporte, identificada con la modernización y los cambios estructurales de la organización y el proceso de transición de la integración de competencias, cuyo proceso se encuentra en fase inicial y sobre todo que las herramientas de apoyo administrativo no se ha definido en su totalidad, provocando que la Gestión Administrativa, la Planificación Estratégica, los procesos, la Dirección y los procedimientos de control, cuenten con indicadores de gestión que permitan la medición oportuna y adecuada del grado cumplimiento de los objetivos planteados.

3.3.5 Análisis de Competencias

De la Dirección General de la Marina Mercante:

El Presidente de la República mediante Decreto ejecutivo No. 1111, de junio del 2008, dispone en el Art.1 lo siguiente sobre la DIGMER.

Pasará a ser una dependencia administrativa de la Subsecretaría de Puertos y Transporte Marítimo y Fluvial con las siguientes competencias, funciones y delegaciones:

- a) Todas las relacionadas con la actividad portuaria nacional, en especial la establecida en la Ley General de Puertos y la Ley de Régimen Administrativo Portuario Nacional.
- b) Todas las competencias constantes en la Ley General de Transporte Marítimo y Fluvial, con excepción de las relacionadas con la seguridad marítima, protección del medio marino y las de dirección y mantenimiento de las escuelas de formación de personal de la Marina Mercante.
- c) Todas las competencias, atribuciones y funciones constantes en la Ley de Fortalecimiento y Desarrollo del Transporte Acuático y Actividades Conexas y los reglamentos de las actividades marítimas otorgadas a la Dirección General de la Marina Mercante, con excepción de las relacionadas a seguridad y protección del medio marino, radiocomunicaciones y ocupación de zonas de playas.³⁶

Como consecuencia de lo anterior, se traspasa de la DIGMER al Ministerio de Transporte y Obras Públicas; la Subdirección Portuaria encargada de los puertos y la dimisión de tráfico marítimo. Con relación al art. 5 del Decreto Ejecutivo 1111, se señala que

Los servidores que vienen prestando sus servicios, con nombramiento o contrato en la DIGMER pasaran a formar parte de la Subsecretaría de Puertos y Transporte Marítimo y Fluvial, previa evaluación y selección de esta entidad, de acuerdo a sus requerimientos. En caso de existir puestos innecesarios, el Subsecretario de Puertos y Transporte Marítimo y Fluvial, podrá aplicar un proceso de supresión de puestos, con observancia a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, su Reglamento y nuevas técnicas de la SENRES.

³⁶ Decreto Ejecutivo 1111, Junio 2008, R.O. 358

En el art. 6, se señala que «los bienes, muebles e inmuebles, equipamiento, mobiliario y demás activos de propiedad de la Dirección General de la Marina Mercante y Puertos (DIGMER), que sirvan para la ejecución de las competencias pasaran a formar parte del patrimonio institucional del MTOP». De igual forma en el art. 7 que hace referencia a las obligaciones; se dispone que “los derechos y obligaciones constantes en convenios, contratos u otros instrumentos jurídicos, nacional o internacionales, vinculados con la DIGMER, serán asumidas por el MTOP con excepción a las que hace referencia en el art. 3 y 4 (DIRNEA)³⁷

Así mismo se faculta al MTOP a determinar mediante Reglamento Orgánico, la estructura de su Ministerio y las atribuciones y competencias de su respectiva dependencia técnica, operativa y administrativa que serán aprobadas por la SENRES.

En el Art. 10 del Decreto Ejecutivo 1111, que hace mención a los miembros del Consejo Nacional de la Marina Mercante y Puertos, dispone que este estará integrado por los siguientes miembros:

- El Ministro de Transporte y Obras Públicas o su delegado, quien lo presidirá y tendrá voto dirimente.
- El Comandante General de la Marina o su delegado.
- El Ministro de Industrias y Competitividad o su Subsecretario.
- El Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo o su delegado.

En el art. 11 se señala que todas las disposiciones legales y reglamentarias en que se haga referencia a la DIGMER, se la sustituya por «Subsecretaría de Puertos y Transporte Marítimo y Puertos».³⁸

La disposición final de este Decreto 1111, dispone que queden derogadas todas las disposiciones de igual o menor jerarquía que se opongan al presente Decreto Ejecutivo.

³⁷ Idem

³⁸ Idem



En la Ley General de Puertos en su Art. 5 señala las atribuciones que tendrá la Subsecretaría de Puertos y Transporte Marítimo y Fluvial, como ente que reemplaza a la DIGMER, las mismas que entre las principales son:

1. Informar al Consejo Nacional de la Marina Mercante y Puertos, la conveniencia del establecimiento de nuevos puertos de carácter nacional y sobre su uso o instalaciones marítimas o fluviales, con propósitos comerciales, por parte de personas naturales o jurídicas, privadas o públicas.
2. Aprobar los reglamentos de servicios portuarios, anuales de organización y demás, que rijan con carácter uniforme a todas las entidades portuarias.
3. Estudiar las mejoras en los sistemas de organización, administración, operación, mantenimiento y contabilidad de los puertos comerciales.
4. Realizar inspecciones periódicas a las entidades portuarias y formular las observaciones y recomendaciones del caso.
5. Aprobar los orgánicos de personal de las entidades portuarias que serán puestas a consideración hasta el 30 de Noviembre de cada año.
6. Supervisar el cumplimiento de la programación anual de actividades aprobadas por el Consejo Nacional de la Marina Mercante y Puertos, la construcción de nuevos puertos y la ampliación de los existentes.
7. Promover la capacitación, calificación y entrenamiento, en el País o en el extranjero del personal portuario que se estime conveniente.
8. Conocer y estudiar las estadísticas mensuales de operación y rendimiento, los balances anuales y otros documentos que obligatoriamente presentaran a su consideración, las respectivas entidades portuarias.

9. Asesorar al Consejo Nacional de la Marina Mercante y Puertos en materia portuaria en general.
10. Otorgar los títulos y matrículas para personal marítimo que labora en los puertos nacionales.
11. Actuar como Coordinador de las entidades portuarias y promover el intercambio de informaciones y la cooperación administrativa y técnica.

Adicionalmente en el art.6, se señala que

La Subsecretaría de Puertos y Transporte Marítimo y Fluvial contará en su organización con el Departamento Nacional de Puertos; que tendrá a su cargo el estudio y análisis de las actividades portuarias en materia administrativas, operativas, de explotación, construcción y mejoramiento de los puertos comerciales ecuatorianos y los órganos técnicos administrativos que fueran necesarios para el cumplimiento de su misión.

En el art.8 de la Ley General de Puertos; se menciona que el Consejo Nacional de la Marina Mercante y Puertos y la Subsecretaría de Puertos y Transporte Marítimos y Fluviales se financiaran con las siguientes contribuciones:

- a) Con el 2% de los ingresos totales de las entidades portuarias provenientes del cobro de tasa a las mercaderías y a la nave, de tasa específicas y especiales.
- b) Con el 5% de los ingresos totales provenientes del cobro de las tasas a las mercaderías y a la nave o de cualquier otro ingreso proveniente del uso de las instalaciones portuarias, que percibieran las personas naturales o jurídicas, privadas o públicas autorizadas para operar puertos o instalaciones marítimas con fines comerciales.

Estos fondos serán recaudados y administrados por la Subsecretaría de Puertos y Transporte Marítimos y Fluviales con sujeción a las leyes y reglamentos que lo rijan.

Es necesario manifestar que además de las atribuciones y competencias que le otorga la Ley Marítima al MTOP a través del Reglamento General de Actividad Portuaria en el art. 15 señala que la Subsecretaría de Puertos y Transporte Marítimo y Fluvial «la Autoridad Portuaria Nacional, cumplirá y se encargará de hacer cumplir las resoluciones, regulaciones y dictámenes del Consejo o quien resulte obligado a ello».

En el art. 20 del Reglamento General de Actividad Portuaria que hace mención a las atribuciones determinadas en el art.5 de la Ley General de Puertos, la Subsecretaría de Puertos y Transporte Marítimo y Fluvial, cumplirá las funciones que se deriva de los requerimientos del modelo portuario resultante de la aplicación de la ley de modernización del sector:

- Aprobar el Reglamento de Servicios portuarios al que se refiere el art.154 o reglamento sustituto al reglamento de la Ley de Modernización y los reglamentos de operaciones portuarias de las entidades del sector.
- Fiscalizar el fiel cumplimiento de los principios inspirados de las competencias contenidas en este reglamento y de los contratos de las entidades portuarias con personas jurídicas privadas o públicas.
- Promover y facilitar en coordinación con las portuarias a personas públicas o privadas involucradas en actividades portuarias, la capacitación y entrenamiento en el país y extranjero.
- Absolver diferencias surgidas entre las entidades portuarias y la comunidad portuaria del puerto, en lo concerniente a servicios portuarios respectivos y las facilidades y funcionamientos de los puertos.
- Velar como Autoridad Portuaria Nacional, por el cumplimiento de los lineamientos de la política portuaria nacional y de las resoluciones y

regulaciones emitidas por el Consejo Nacional de la Marina Mercante y Puertos.

- Otorgar matrículas para los operadores portuarios.
- La subsecretaría de Puertos y Transporte Marítimos y Fluvial, deberá sesionar al menos una vez al mes como órgano de representación de la comunidad portuaria nacional una vez constituido este.
- Construcciones y actividades dentro del área terrestre portuaria, las entidades portuarias pondrán en conocimiento de la Subsecretaría de Puertos y Transporte Marítimo y Fluvial, las características y actividades dentro del área terrestre.

De las atribuciones que le han sido conferidas al Ministerio de Transportes y Obras Públicas en este sector, se puede determinar que la Legislación Marítima, transfiere múltiples competencias y atribuciones a la MTOP y que en función al Decreto Ejecutivo 1111, deben ser asumidas en su totalidad.

En lo relacionado con la parte operativa y administrativas de carácter civil que venía siendo ejercida por la Dirección General de la Marina Mercante y puertos, en la legislación vigente, específicamente en el Decreto Ejecutivo 1111 se dispone que lo que será el Ministro de Transporte y Obras Públicas o su delegado, quien lo presida y tenga voto dirimente y consecuentemente ejercerse abre el espacio para que el MTOP pueda ejercer la rectoría en el ámbito de la generación de las políticas de puertos, transporte marítimo y fluvial, tanto en su parte, técnica y administrativa, con excepción a los referentes a seguridad marítima que estará a cargo de la DIRNEA, que será conjuntamente con la Subsecretaría de Transporte Marítimo y Fluvial un ente asesor de manera conjunta con la Secretaria Técnica del Consejo Nacional de la Marina Mercante y Puertos, estableciéndose que dentro de las funciones del



Ministro de Transporte y Obras Públicas en su calidad de Presidente del Consejo constan las siguientes:

- Ejercer la representación del Consejo Nacional de la Marina Mercante y Puertos.
- Aprobar la agenda de sesiones del Consejo.
- Presidir las sesiones del Consejo.
- Constituir al Consejo en Comisión General o sesión reservada, cuando fuese necesario.
- Orientar las sesiones a fin de que las intervenciones se circunscriba a los temas que constan en el orden del día.
- Dirimir con su voto los empates que se produjeran a efecto de adoptar las resoluciones correspondientes.
- Legalizar en unión del Secretario del Consejo, las resoluciones que deben ser elaboradas.
- Delegar a uno o más miembros del Consejo o el Secretario Técnico para el desempeño de representaciones o comisiones específicas.
- Contratar al Secretario Técnico, previa aprobación del Consejo.
- Legalizar las actas con su firma en unión al Secretario del Consejo.

De lo expuesto, se puede advertir que actualmente, como consecuencia de la emisión del Decreto Presidencial y de lo establecido en la normativa legal vigente para este sector del transporte, que el MTOP está en capacidad de ejercer una adecuada rectoría en el ámbito de la gestión civil de Puertos, Transporte Marítimo y Fluvial, una vez que concluya el periodo de transición en que se encuentra este proceso, y se superen las ambigüedades Institucionales existentes (Ministerio de Defensa-MTOP), respecto de las competencias y recursos a traspasar, debiendo señalar que la tardanza en la emisión del Decreto de creación de la Subsecretaría de Puertos, Transporte Marítimo y Fluvial, encargada de este sector del transporte, se haya retrasado de manera injustificada (año y medio después de creado el Ministerio del Transporte), toda vez que durante el periodo de estudio de Enero 2007 a Febrero 2008, la



institución no contó con esta normativa legal, impactando y limitando el ejercicio de la rectoría y competencias del transporte marítimo, fluvial y puertos.

De la Dirección General de la Aviación Civil:

El Art. 252 de la Constitución de la República de 1998, dispone con respecto a la «libertad de transporte», que «el Estado regulará mediante entidades autónomas civiles, con participación de las correspondientes entidades de la Fuerza Pública», dentro de la Ley de Aeronáutica, en el Título 1, que hace referencia a la Aeronavegación Civil y de sus organismos en el Art.1, que corresponde: «al Estado la planificación, regulación y control aeroportuario de la aeronavegación civil en el territorio ecuatoriano, la construcción, operación y mantenimiento de los aeródromos, aeropuertos y helipuertos civiles y de servicios e instalaciones, incluyendo aquellos característicos de las rutas aéreas, en forma directa o por delegación, según sean las conveniencias del Estado, con arreglo a las disposiciones de esta Ley, del Código Aeronáutico, reglamentos y regulaciones técnicas».

Por otra parte, en el art. 2, del Capítulo I, señala: «El Estado ejercerá sus atribuciones a través del Consejo Nacional de Aviación Civil, como organismo encargado de la política aeronáutica del país y de la Dirección de Aviación Civil y sus dependencias, como ente regulador que mantendrán el control técnico y operativo de la actividad aeronáutica nacional».

En el Capítulo II, el Consejo Nacional de Aviación Civil en su art.3, literal a, de la Ley de Aviación Civil, publicado en el R.O. 435 del 11 de Enero del 2007, se dispone que en “el Consejo Nacional de Aviación Civil lo estará integrado por un delegado nombrado por el Presidente de la República, quien lo presidirá”.

En función a estos artículos precedentes, el Presidente de la República Rafael Correa, expide los Decretos Ejecutivos 703 y 704, publicados en el R.O. 211



del 14 de Noviembre del 2007, señalando que la Presidencia del Consejo Nacional de la Aviación Civil será ejercida por el Subsecretario de Aeropuertos y Transporte Aéreo del MTOP.

De lo expresado se puede colegir que el Presidente del Consejo Nacional de la Aviación Civil tendrá voto dirimente y será el representante legal, judicial y extrajudicial, consecuentemente tendrá las siguientes atribuciones:

- Elaborar y aprobar su presupuesto y su reglamento.
- Aprobar el Plan de Desarrollo Aeronáutico formulado por la Dirección General de Aviación Civil y velar por su cumplimiento, a la vez apoyar y estimular las actividades aeronáuticas.
- Otorgar concesiones y los permisos de operación en las compañías nacionales y extranjeras de transporte aéreo público y revocarlo, suspender, modificarlo o cancelarlos.
- Conocer y aprobar los convenios o contratos de cooperación comercial que incluyen códigos compartidos, arreglos de espacios bloqueados, arriendos en *Wet Lease* e interlínea.

Las decisiones del Consejo Nacional de Aviación Civil deberán estar basadas en el interés público, su conveniencia o necesidad previniendo prácticas injustas, predatorias o anticompetitivas, evitando concentración de la industria aeronáutica, de las frecuencias, disminución del mercado, monopolio.

En el caso de códigos compartidos y arreglos de espacios bloqueados, el transporte aéreo que opera el tramo sujeto a este convenio deberá ser certificado y calificado por su autoridad aeronáutica.

En casos de arriendos en *Wet Lease*, las dos partes deberán ser operadores a menos que el Consejo Nacional de Aviación Civil determine la necesidad de excepción.

1. Elaborar anualmente el informe de labores.
2. Designar las comisiones de representación internacional permanente.
3. Emitir dictámenes previos a la elaboración de convenios o acuerdos de transporte aéreo.
4. A pedido de la DGAC, aprobar la creación y regulación de tasa y derechos por servicios aeroportuarios, tasas y derecho por facilidades aeroportuarias y utilización de infraestructura aeronáutica, de los aeropuertos que están bajo la DGAC En los aeropuertos que son operados y administrados por el Municipio en forma directa o mediante concesión las tasas y derecho aeroportuarios serán fijadas por las propias leyes municipales.
5. Aprobar y modificar, a solicitud del Director General de Aviación Civil el Reglamento de Seguros Aeronáuticos, incluyendo montos, coberturas y responsabilidades.
6. Designar al Presidente y miembros de Junta Investigadora de Accidentes de Aviación (JIA).

Como se puede apreciar, la Ley de Aviación Civil, no especifica claramente que competencias se asignan al MTOP únicamente se establece en el Decreto Ejecutivo 703, que será el Subsecretario de Aeropuertos y transporte Aéreo quien presidirá el Consejo Nacional de Aviación Civil, aunque lo coherente y consecuente es que sea el Ministro de Transporte y Obras Públicas o su delegado quienes deberían presidirlo, debiendo destacarse que el citado Decreto, no menciona de manera expresa a la rectoría y competencias del Ministerio del transporte, si bien el este Decreto incluye la participación de un funcionario para que presida este cuerpo colegiado, es necesario puntualizar que este hecho limita y debilita la rectoría institucional, toda vez que de acuerdo a lo dispuesto en el decreto de creación del MTOP es esta entidad la rectora del transporte nacional.

De lo expuesto se puede concluir que es urgente y necesario generar reformas urgentes al marco legal aeronáutico, orientadas al ejercicio de la rectoría y competencias por parte del MTOP que permitan la integración legal, técnica,



administrativa y financiera y los procedimientos de seguridad (SAFETY y SECURYT) de este modo de transporte al organismo rector, así como garantizar la capacidad legal de la entidad, para formular políticas sectoriales y la supresión de Consejo Nacional de Aviación Civil, que en el ámbito de la rectoría del transporte genera dualidad de competencias y la limita la gestión Aeronáutica y aeroportuaria.

De la Ley de Transporte Terrestre, Transito y Seguridad Vial:

Esta Ley que de manera clara y expresa se establece en el Capítulo I, Art. 14 que el Ministerio de Transporte y Obras Públicas se encargará de la rectoría del sector transporte terrestre y tránsito y del mismo modo establecerá sus funciones atribuciones y competencias.

En el Art.15 se dispone que «el Ministro del sector o su delegado, será el responsable de dictar las políticas en materia de Transporte Terrestre, Transito y Seguridad Vial, expedir planes de desarrollo en la materia y supervisar su cumplimiento».

El Ministro del sector o su delegado serán responsables del Transporte Terrestre, quien presidirá el Directorio de la Comisión Nacional del Transporte la misma que tiene entre sus funciones y atribuciones lo siguiente:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, los convenios internacionales suscritos por el Ecuador en materia de Transporte Terrestre, Transito y Seguridad Vial.
2. Regular y controlar las actividades del Transporte Terrestre, Transito y Seguridad Vial.
3. Elaborar y poner a consideración del Ministro del Sector, el Plan Nacional de Transporte Terrestre, transito y Seguridad Vial y supervisar su cumplimiento.
4. Nombrar, remover y supervisar la gestión del Director Ejecutivo.

5. Aprobar el Plan Operativo Anual de la Comisión Nacional presentado por el Director Ejecutivo.
6. Aprobar las Normas de Regulación y Control de los corredores viales de transporte terrestre y tránsito.
7. Aprobar la regulación de tarifas de los servicios del transporte terrestre, en sus diferentes clases de servicios.
8. Autorizar la función y/o escisión, según el caso de las empresas operadoras de transporte terrestre y prestadoras de servicios de tránsito y seguridad vial.
9. Otorgar a los Municipios la competencia en materia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial en las áreas urbanas.
10. Aprobar el presupuesto anual de la Comisión Nacional y demás organismos dependientes.
11. Conocer y aprobar informes de labores del Director Ejecutivo de la Comisión Nacional, así como sus estados financieros auditados.
12. Declarar de utilidad pública con fines de expropiación, los bienes indispensables destinados a la construcción de la infraestructura del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial.
13. En general realizar todo acto que sea necesario para el mejoramiento y cumplimiento de los objetivos y fines de esta Ley.

Es necesario precisar que al igual que el Consejo Nacional de la Aviación Civil, el Consejo Nacional del Transporte, actual Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, debilitan la rectoría institucional, por la dualidad de competencias en el ejercicio de la rectoría institucional, principalmente por la capacidad legal de este cuerpo colegiado para emitir políticas en el ámbito del transporte terrestre y su seguridad.

Se puede concluir, que durante el periodo de estudio de enero 2007 a febrero 2008, el Ministerio de Transporte, no contaba con una normativa jurídica sectorial en el transporte, que le permita ejercer de manera eficiente y adecuada una rectoría de competencias en el Sistema Nacional del Transporte,

en gran medida porque los Decretos Ejecutivos que dieron vida jurídica a las Subsecretarías que debían asumir las competencias inherentes al sector del transporte aéreo y aeropuertos se dio a finales de octubre del 2007, esto es casi a finales del periodo de estudio, sin embargo hasta el momento no se ha modificado la normativa legal del sector del transporte aéreo y aeropuertos como para definir de forma clara las competencias que le corresponden; en cuanto al transporte marítimo, fluvial y puertos, esta se creó en junio del 2008, esto es después del periodo de estudio, pero a diferencia de la anterior, su normativa legal es más clara en cuanto a definir las competencias que le corresponden al Ministerio del Transporte, únicamente debiendo modificarse o actualizarse dentro de la Ley Marítima y Puertos lo referente al Reglamento Interno del Consejo Nacional de la Marina Mercante y Puertos, en la cual no consta que sea el Ministro de Transporte o su delegado, quien presidirá el Consejo, señalando que será el Ministro de Defensa y en ausencia de este, el Comandante General de la Marina, debiendo el mencionado Reglamento, allanarse a la jerarquía normativa.

En lo referente a la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, la Ley es clara, determinando que será el Ministro del Transporte quien determine las funciones y competencias para este modo del transporte. Además señala que será el Ministro del Transporte o su delegado quien presida la Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. Por tanto en atribución a esta competencia, la Subsecretaría de Transporte Vial y ferroviario, participó en la elaboración de la nueva Ley de Tránsito especialmente en lo referente a la organización del sector, del parque automotor, tránsito y seguridad vial en lo que respecta a prevención de accidentes de tránsito en las vías urbanas y carreteras, como medida que permita precautelar la vida humana especialmente, además de establecer programas de renovación vehicular mediante un reglamento técnico para transportación de uso masivo como son los buses urbanos, además de tener facultades a través de la Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, como emitir licencias, matrículas y placas a partir del 2009 y ser



el organismo encargado de emitir políticas de «seguridad vial, tarea que implica una inmensa complejidad, acción generalizada y coordinada en todo el país a fin de cumplir con el desafío de reducir riesgos, para preservar vidas humanas y bienes materiales»³⁹

Pero cabe indicar además que esta Ley del Transporte, Tránsito y Seguridad Vial, en su texto general, casi no se refiere al Ministerio del Transporte sino a una instancia jerárquica menor como es la Subsecretaría de Transporte terrestre, debiendo puntualizar que se vuelve necesario y urgente la modificación de esta ley, en la que se incluya la eliminación de la Comisión Nacional y las Comisiones Provinciales de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, toda vez que estos cuerpos colegiados, a más de tener duplicidad de competencias con el organismo rector, se constituyen en instancias burocráticas que debilitan la rectoría institucional e impiden una gestión integrada.

³⁹ Revista del MTOP “El Programa Vial más grande de la historia del Ecuador”, Diciembre 2008

CAPITULO IV

4. Interpretación de Resultados y Comprobación de Hipótesis

4.1 Interpretación de Resultados

En función a lo realizado en los análisis respectivos de la Situación actual del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, se deduce los siguientes resultados:

a) Resultado del Análisis FODA:

Este análisis nos permitió identificar y evaluar los factores positivos y negativos del ambiente interno y externo, se pudo apreciar de manera general, que en el MTOP; no en todas sus tareas existe un apropiado empleo de recursos, una adecuada coordinación, comunicación y estandarización para asumir las nuevas competencias, lo que evidencia que para alcanzar mayor eficiencia y eficacia en el cumplimiento de objetivos y metas, el nuevo MTOP se debe de disponer de herramientas de gestión administrativas, legales, financieras, técnicas, recursos humanos y tecnológicas; que permitan un mejor alineamiento de sus procesos, que deben estar basados en coordinaciones más estrechas, en la búsqueda permanente de un adecuado flujo de informaciones, para optimizar los recursos disponibles en la institución.

En lo referente al análisis externo se determinaron las oportunidades, como las situaciones o factores socio económico, político y cultural que están fuera de nuestro control, cuya particularidad es que son factibles de ser aprovechadas si se cumplen determinadas condiciones en ámbito institucional, entre las oportunidades más representativas podemos describir breve mente las siguientes:

a) Promover el estudio de un Fondo de Conservación para la Infraestructura del Transporte, el mismo que debe integrarse al Sistema de Seguridad Nacional como política de Estado, en función que el transporte es un sector estratégico para el desarrollo económico y social del país, además de mejorar los niveles de seguridad nacional, en el sentido de que garantiza al Estado su soberanía e integridad territorial a través de una adecuada defensa nacional, fortaleciendo la identidad nacional de la población, especialmente fronterizas, permitiendo acceso de la educación, salud y un mayor control terrestre, aéreo, marítimo y fluvial. Por tanto se hace necesario una real integración entre los modos del transporte con la seguridad nacional, permitiendo optimizar el ejercicio democrático del Poder Nacional, representado en una participación activa entre el Estado a través de las Fuerzas Armadas y la ciudadanía con conciencia cívica positiva dentro de una nación única, responsable y respetuosa del derecho internacional pero también ejerciendo nuestro derecho a ser respetado.

b) Es necesario que se creen las condiciones necesarias especialmente en el aspecto legal y económico para lograr la integración de competencias alrededor del MTOP permitiéndole a la institución poder implantar un Sistema Integrado de Planificación para el transporte en función a ciertos lineamientos estratégicos que además de permitir el desarrollo del transporte acorde a lo que señala su misión, permita también que el ejercicio de su rectoría contribuya al logro de los objetivos nacionales y mejorar los niveles de seguridad a través de una adecuada conectividad entre los diferentes modos del transporte.

c) Es importante resaltar que el ejercicio adecuado de rectoría de la Institución fortalece el concepto de compatibilidad entre sistemas de transportes, seguridad y desarrollo sostenible, en la medida que la gestión del MTOP en el desarrollo de la infraestructura y movilidad del transporte desempeña un rol fundamental en el desarrollo de la economía, que a

través de una gestión planificada permite la integración territorial del país, así como permitir el acceso a los servicios de educación, salud y libre circulación de personas y mercancías a todos los pueblos garantizando una presencia más activa del Estado y fomentando los niveles de seguridad y soberanía nacional.

d) Fortalecer los procesos institucionales para lograr los cambios planteados que permita la integración de las entidades dispersas del transporte y lograr así constituir al MTOP como el ente rector de las políticas de gestión y operación del Sistema Nacional del Transporte, a través de la implementación de adecuados y eficientes procesos técnicos y administrativos, de tal manera que se fortalezca el proceso de integración, caracterizado por una efectiva gestión de desarrollo de la infraestructura y un control eficaz del cumplimiento de las políticas de seguridad nacional.

Con respecto a las amenazas, que son aquellos factores externos que están fuera de nuestro control y que podrían perjudicar y/o limitar el desarrollo organizacional de la institución; entre los principales riesgos se puede mencionar los siguientes:

a) La carencia institucional del Plan Estratégico nacional integrado genera impactos y desfases en la ejecución de planes, programas y proyectos que promuevan el desarrollo de la infraestructura y servicios del transporte, aspecto incide en el desarrollo económico y social del país, además de limitar la rectoría del MTOP permitiendo en gran medida la dispersión de competencias, al coexistir una diversidad de entidades encargadas en los diferentes modos de la gestión del transporte, los mismos que no llegan a acuerdos o consensos que permita la elaboración de un Plan Integrado, impidiendo así que exista un fortalecimiento sostenido del desarrollo y la seguridad del transporte y, por ende de la seguridad nacional, donde se considere una visión sistémica de las

prioridades y los proyectos estratégicos que satisfagan en mejor forma las demandas sociales.

b) Existen percepciones no generalizadas de actos de corrupción, originados por actores externos que utilizan su influencia en procesos de contratación de obras públicas en beneficio propio, provocada también por una gestión desintegrada del transporte que genera un débil gestión institucional en cuanto a evaluaciones y seguimiento de los procesos internos, aspecto que se puede evitar a través de una planificación institucional y sectorial que elimine la gestión dispersa de los diferentes modos del transporte con el órgano rector.

c) Respecto del los recursos financieros, uno de sus principales problemas tiene que ver con la dispersión presupuestaria, provocada básicamente porque cada una de las entidades de los modos del transporte manejan sus propios presupuestos, impidiendo que el organismo llamado a ser el ente rector no pueda hacer una adecuada planificación presupuestaria en función a objetivos prioritarios para el desarrollo del transporte en su conjunto. Además no se cuenta con un adecuado sistema informático que permita un adecuado control de gastos y de ejecución de proyectos, situación que provoca incumplimientos tanto de la institución como de parte de los contratistas, por lo que es fundamental contar con sistemas informáticos que ayuden a una integración de presupuestos del transporte alrededor del MTOP.

Debe destacarse que estas ineficiencias van en perjuicio del avance de las obras, especialmente con en el pago oportuno, compras de equipos y sistemas informáticos, que permitan un desarrollo tecnológico adecuado y retrasan el desarrollo de las comunidades y del país creando un entorno de inseguridad.

Con respecto al análisis interno, se determinaron las fortalezas y debilidades; las fortalezas, son las capacidades humanas y materiales con las que cuenta la

institución, para adaptarse y aprovechar al máximo las ventajas que ofrece el entorno social y enfrentar con mayores posibilidades de éxito las posibles amenazas, entre las principales fortalezas mencionaremos las siguientes:

a) Tanto directivos como funcionarios, consideran que el MTOP debe ser el organismo Rector del Sistema Nacional del Transporte y están de acuerdo en apoyar todos los procesos que permitan asumir de manera eficiente las competencias otorgadas para el ejercicio de la rectoría, existiendo la predisposición para asumir los procesos de gestión del cambio y mejoramiento continuo, aunque sin precisar cómo se debe llevar a cabo los procesos de integración de las políticas del transporte con las de seguridad nacional.

b) Existe un conocimiento claro de parte de las autoridades, funcionarios y servidores sobre la nueva misión y visión del MTOP lo que significa un fortalecimiento de la infraestructura administrativa y técnica, con personal calificado en las diferentes áreas del transporte, si bien este es un proceso de transición que no se lo puede hacer en forma rápida porque implica un proceso de readaptación del personal y un reordenamiento de la gestión institucional, también es cierto que dichos cambios son necesarios para lograr que existan procesos y competencias definidas, estas fortalezas hay que aprovecharlas, más aun cuando existe la decisión del Gobierno Central de apoyar los proyectos de infraestructura del transporte, pero sin una política de Estado que pueda integrar dichos procesos a un Sistema de Seguridad Nacional.

En lo que se refiere a las debilidades vistas como limitaciones o carencias de habilidades, conocimiento, información, tecnologías y recursos financieros, que tiene la institución, y que están impidiendo el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el entorno y que no permiten el establecimiento de mecanismos de defensa de las amenazas, entre las principales podemos mencionar:

La actual gestión dispersa de las entidades que manejan los modos del transporte con el organismo rector provoca una infraestructura administrativa y técnica bastante débil, lo que evidentemente afecta la función principal que debe tener el MTOP que es la de ejercer Rectoría adecuada y eficiente del transporte, agravado aun más las barreras legales y la normativa dispersa que se constituyen en grandes obstáculos para que el MTOP se encuentre limitado en el ejercicio de su rectoría y competencias en el transporte nacional en su conjunto, por lo que es fundamental generar procesos de integración de competencias, mejorando sus sistemas de planificación que implemente planes y acciones estratégicas para cada sector del transporte y su interrelación con el desarrollo y la seguridad nacional que deben de ser establecidas y aplicadas, tanto para su desarrollo como para simplificar procedimientos, evitando de esta manera incertidumbres y dificultando el ejercicio de competencias.

b) Resultado del Análisis de Relacionados con el Transporte Multimodal

Se identificaron a las personas, grupos o instituciones que se relacionan directamente con el MTOP con su gestión institucional y que sus resultados las afectan directa o indirectamente:

Para su análisis se elaboró una matriz de actores relacionados, por grupos, que nos permitió comprender los problemas relacionados con la gestión institucional, afectada por la dispersión de competencias que limitan el ejercicio de la rectoría del transporte nacional, pudiéndose también auscultar la percepción de los grupos respecto de la gestión de los recursos; legales, humanos, financieros que dispone la institución y que contribuyen de manera directa a la solución de la problemática, así como los compromisos y conflictos existentes o potenciales entre los grupos, resaltando los siguientes:

- a) El interés de parte del Ministro y de la alta dirección de enfrentar la problemática de la dispersión de competencias y la necesidad de contar

con información veraz y oportuna que permita aportar a los procesos de integración mediante una correcta definición del Direccionamiento Estratégico del MTOP que permita a la entidad consolidar la rectoría del sistema nacional del transporte, pero, el problema que se percibió en este aspecto es que la información con que se cuenta para la toma de decisiones y formulación de planes y programas es limitada, y que es la base para el desarrollo de los proyectos de infraestructura y servicios, seguros, confiables y articulados al desarrollo y seguridad del transporte, derivando en un incumplimiento parcial de los objetivos estratégicos institucionales, percibiéndose también que la actual estructura organizacional es inadecuada para las competencias y funciones que la institución debe ejercer en el escenario actual, debiendo prioritariamente fortalecer las áreas de planificación institucional y sectorial, que aseguren la implementación de los procesos de sostenibilidad de los proyectos de inversión estratégica y un adecuado seguimiento y evaluación de su ejecución que retroalimente la planificación direccionados a la creación de verdaderos polos de desarrollo a en regiones tradicionalmente olvidadas, en las que el desarrollo, se ha visto tradicionalmente limitado, logrando de esta manera acercar la gestión del estados a los pueblos y satisfacer aspiraciones comunitarias o nacionales con el propósito de lograr niveles aceptables de bienestar y seguridad.

Existe la voluntad política y predisposición para trabajar en el cumplimiento de la Misión y asumir rectoría en materia de generación de obra pública, para lo cual es fundamental contar con un adecuado marco jurídico institucional y administrativo que le permita un mejor posicionamiento estratégico a nivel nacional, para lograr este planteamiento, hay que superar ciertos conflictos potenciales, como es la dispersión de la gestión del transporte, que permita alcanzar a través de una administración eficiente de la infraestructura y de los servicios del transporte, eficientes, lograr la satisfacción de sus clientes de forma continua y orientando la atención a las constantes demandas sociales.

b) Las Subsecretarías en los diferentes modos del transporte y la gestión de la obra pública que realizan sus respectivas direcciones, que son gestores de los procesos generadores de valor en la institución; de igual forma su interés en la problemática es la de contar con una adecuada información para el Direccionamiento Estratégico Institucional y Sectorial del transporte, los problemas percibidos igualmente, tienen relación con limitaciones en la gestión de la información, que impiden la toma de decisiones para la formulación de planes y programas para la infraestructura sectorial, además de una marcada desorientación de la gestión de los Procesos institucionales, pero a pesar de estas limitaciones, se tiene predisposición para trabajar en beneficio institucional, por lo que debe existir una actualización de la normativa legal institucional y superar la limitada gestión institucional y sectorial, para lograr el desarrollo de los modos del transporte y su conectividad con la seguridad nacional.

c) En lo inherente a la gestión de las Subsecretarías Regionales y Direcciones Provinciales, su interés en la problemática, es que se gestione la estructura de procesos de manera oportuna y eficiente, para el logro de los objetivos, además se debe contar con la información que soporten el proceso de la toma de decisiones de forma oportuna, los problemas percibidos a este nivel es la poca información y lo insuficiente que resultan los presupuestos para atender adecuadamente la parte operativa, sin embargo hay la predisposición para asumir los retos de cambios en la gestión institucional, manifestando que debe existir una adecuada normativa jurídica institucional en la parte operativa y administrativa, como conflicto potencial de los retrasos en los cambios planteados y el desconocimiento parcial de la nueva gestión institucional.

d) El criterio de los modos de transporte (marítimo, aéreo, terrestre e infraestructura), su interés en la problemática está orientada a la dispersión de competencias y a la desintegración presupuestaria, manifestando que los presupuestos resultan insuficientes para ejecutar los planes y programas, que la normativa legal que impide la integración del transporte nacional, así como la carencia de políticas integrales de seguridad del transporte que se relacionen con el Sistema de Seguridad Nacional, existe una visión fragmentada de la gestión dificultando la toma de decisiones, pero a pesar de aquello, existe la voluntad de asumir retos y trabajar en beneficio de la integración institucional, al igual que debe existir una adecuada normativa jurídica institucional-sectorial, el conflicto potencial son los retrasos en los cambios planteados con una y una polarización de la gestión del transporte orientada casi exclusivamente a la vialidad.

c) Resultado del Análisis de Objetivos

Se identificaron los objetivos que se pueden alcanzar si se logran solucionar los argumentos de la problemática que es la dispersión de competencias y funciones que por efecto de factores legales, administrativos, técnicos, financieros, tecnológicos y de recursos humanos impiden ejercer totalmente la rectoría en el transporte, de la matriz de objetivos que se realizó, se obtuvo como resultado un porcentaje de cumplimiento del 71% que se considera como de medio cumplimiento en sus metas para alcanzar los objetivos estratégicos del MTOP situación que refleja que el modelo de gestión, en el que el desarrollo de sus actividades no guarda relación acorde a las políticas de la nueva administración pública, cuya característica principal es ser de tipo corporativa y cuya característica debería tener en la actualidad la institución, todavía se administra sobre la base de un modelo tradicional o habitual en el sector público, esto es sin indicadores de eficiencia, eficacia y efectividad que

puedan medir y visualizar el cumplimiento de su gestión como ente rector del sistema nacional del transporte, su estructura organizacional responde más a ser un ente rector de la obra pública vial, sin que se disponga de un de un Plan Estratégico para todo el sector del transporte en su conjunto, así como del establecimiento de un Plan de Seguridad para el Transporte interrelacionado con los sistemas de Seguridad (Safety Security) y las políticas de la Seguridad Nacional.

El proceso de modernización institucional que se pretende implantar se encuentra en una etapa de optimización e implementación de nuevos procesos alineados a la cadena de valor institucional, es decir orientada a la misión institucional y los cambios estructurales de la organización y a las atribuciones y competencias dispuestas en el Decreto Ejecutivo de Creación del MTOP proceso que se encuentran en proceso de integración, de conformidad con las posibilidades legales y, que las herramientas de apoyo administrativo, no se han definido en su totalidad, además no es posible controlar y medir la gestión, por que se disponen de adecuados indicadores, que permita medir de manera oportuna el cumplimiento de objetivos y la gestión de los procesos; y, sobre todo que la toma de decisiones está sujeta a la experticia de los servidores y a un insipiente asesoramiento institucionales, volviéndose necesario la generación de herramientas de tipo gerencial que mejoren los estándares de funcionamiento y procedimientos que incrementen la productividad y la capacidad de respuesta y la elaboración urgente de los manuales de procedimientos y procesos, que actualmente no guardan correspondencia con la misión institucional y su portafolio de productos.

Debiendo señalar que en los lineamientos que emita la alta dirección, serán factores fundamentales para el empoderamiento y el compromiso de los actores internos de la gestión institucional, no obstante de las limitaciones existentes que afectan a la rectoría institucional y sectorial de MTOP.

d) Resultado del Análisis de Competencias

De las competencias que le han sido conferidas al MTOP se desprende que si bien durante el periodo de estudio, esto es de Enero 2007 a Febrero 2008, el Ministerio se veía limitado en el ejercicio de la rectoría, para ejercer las competencias y emitir la políticas del Sistema Nacional del Transporte, en razón de no contar con el marco jurídico sectorial que le permita ejercerla, toda vez porque no se mencionaba el tipo de competencias que se debía asumir, únicamente se indicaba en el Decreto Ejecutivo No. 008, de Enero de 2007, que se crea el Ministerio de Transporte y Obras Públicas como un ente público único que establezca una política integral del transporte en el país, que defina la estrategia que permita impulsar el desarrollo articulado de las diferentes formas del transporte, —infraestructura y movilidad—, optimización y modernización de la conectividad interna y externa del país, señalando que además el MTOP contará con las cuatro Subsecretarías, antes mencionadas e indicando el área de competencias del transporte que tendrían bajo su responsabilidad, pero sin especificar que competencias, lo cual de alguna manera resultaba obvio, si se toma en cuenta que recién se creaba el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, como entidad, destinada a regir las políticas del transporte nacional, más adelante se emitirían otros Decretos Ejecutivos, 703 y 704 de Octubre de 2007, disponiendo con más claridad el tipo de competencias que ejercería la Subsecretaría de Aeropuertos y Transporte Aéreo, que tendría como misión la de Presidir el Consejo Nacional de Aviación Civil, con voto dirimente en caso de existir empate entre los miembros de dicho Consejo.

Es necesario señalar que la emisión de este último Decreto Ejecutivo y a pesar que no es precisamente el Ministro de Transporte y Obras Públicas el delegado del Presidente de la República, quien debe presidir el Consejo de Aviación Civil, el MTOP está en capacidad de proponer y lograr la aprobación de las

políticas en el marco de la rectoría del transporte aéreo y aeroportuario, pero los Actos Administrativos que establecía este tipo de competencias se emiten recién a finales de Octubre, casi a dos meses antes de terminar el año 2007, por lo que hasta que no se viabilice el ejercicio de esta competencia, el Ministerio no podía ejercer competencia en este modo de transporte.

En lo referente a las competencias del transporte marítimo y puertos, durante el periodo de análisis, no se estableció que tipo de competencias debía asumir el MTOP por tanto no podía ejercer rectoría alguna en este ámbito, recién en junio de 2008, se crea la Subsecretaría de Puertos y Transporte Marítimo y Fluvial, determinándose el tipo de competencias que debía asumir, exclusivamente en lo concerniente al ámbito civil de la parte administrativa y operativa de las actividades portuarias a nivel nacional, las actividades del transporte en esta rama contenidas en la Ley General de Transporte Marítima y Fluvial, con excepción de las que tiene que ver con la seguridad y protección marítima y escuela de formación de personal de la Marina Mercante, que de manera evidente están más relacionadas a la seguridad nacional, además de todas las competencias de Fortalecimiento y Desarrollo del Transporte Acuático y actividades conexas, y las competencias, atribuciones y funciones constantes en la Ley de Facilitación de las exportaciones acuáticas y en el Reglamento de las actividades marítimas otorgado a la DIGMER, excepto las relacionadas con su seguridad y protección marítima.

Por tanto se traspassa de la DIGMER al MTOP la Subsecretaría de puertos y división del tráfico marítimo encargado del control del tráfico marítimo.

Además en el mismo Decreto Ejecutivo 1111, de Junio de 2008, se establece que el Ministro de Transporte y Obras Públicas o su delegado, será quien presida y tendrá voto dirimente.

Como se puede apreciar, a través de este Decreto Ejecutivo, se le confiere al MTOP atribuciones y responsabilidades, que eran de la DIGMER, tanto en el

ámbito de desarrollo y seguridad portuaria, como del transporte marítimo y fluvial, pero en lo estrictamente civil, dejando que la Comandancia General de la Marina asuma las funciones que ejerció la Dirección General de la Marina Mercante y el Litoral, en el ámbito castrense, relacionadas con el control de la soberanía marítima, orientación y mantenimiento de la Capitanía del Puerto y la Escuela de Marina Mercante Nacional, para el efecto en este mismo Decreto Ejecutivo, se crea la Dirección Nacional de Espacios Acuáticos (DIRNEA), que se encargará de todos los aspectos de carácter castrense anteriormente señalados, la misma que pertenece a la Comandancia General de la Marina, por lo que resulta claro, que las políticas de seguridad nacional en el ámbito de la seguridad y soberanía marítima y fluvial del transporte estarán ejercidas por la Armada del Ecuador, porque es esta institución es la que custodiará la seguridad de nuestro mar territorial, determinándose que en lo referente a la gestión del transporte y puertos en el ámbito civil, es de competencia del MTOP a través de la Subsecretaría de Puertos y Transporte Marítimo y Fluvial.

Se evidencia también que el MTOP actualmente cuenta con la infraestructura administrativa, técnica y financiera mínimas para ejercer una adecuada rectoría civil de competencias en este modo del transporte.

En lo que se refiere a la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, la Ley aquí es clara y otorga al Ministro de Transporte quien se encargara de la rectoría de este sector, estableciendo funciones atribuciones y competencias (art.14 y 15). Además señala en el art.18 que «será el Ministro del sector o su delegado, será el responsable del transporte quien lo presida», disponiendo en el Art. 20, las funciones y atribuciones del Directorio, evidenciándose, la diversidad de competencias que ejercerá el MTOP a través de la Presidencia de la Comisión Nacional del Transporte y, como ya se explicó anteriormente, la función básica más importante es la de promover políticas de prevención de accidentes, establecer seguros para las personas que sufran algún tipo de accidente de tránsito, así como políticas para mejorar la educación en



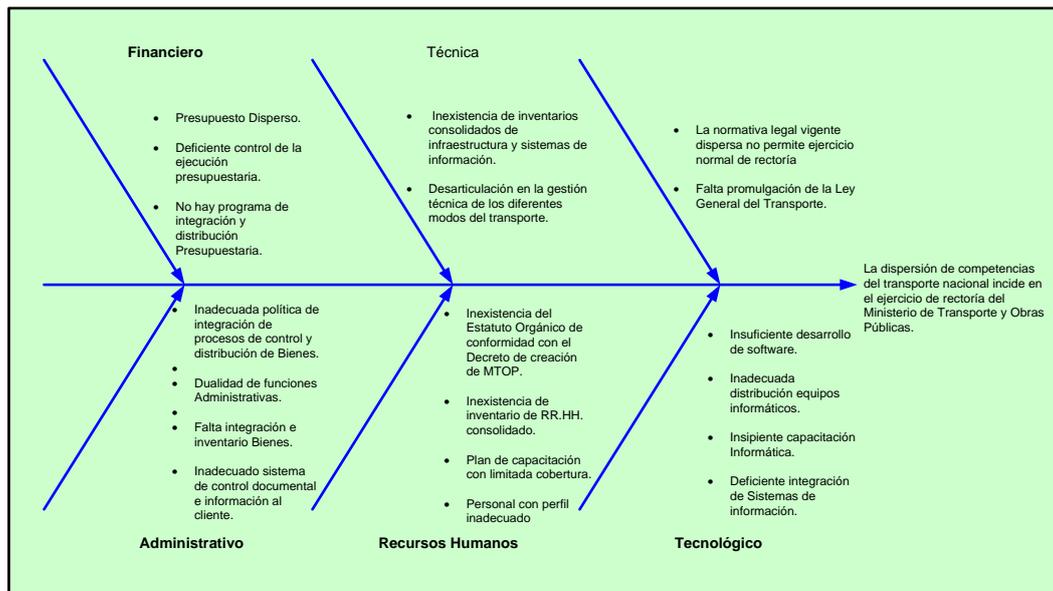
seguridad vial, aspectos que son de competencia de la Subsecretaría de Transporte Terrestre.

En lo que respecta a la Obra Pública de Infraestructura Vial, las funciones y competencias son ya conocidas por el hecho de que el MOP, mediante el Decreto Ejecutivo 008 se substituyó al MOP, por MTOP lo que ha generado que hasta el momento la vialidad sea la función principal de la entidad rectora del transporte nacional, descuidando en cierta manera la gestión articulada de los restantes modos de transporte, y dando prioridad a la construcción, mantenimiento, rehabilitación y concesión de la obra pública vial, durante el periodo de estudio, que se caracterizo por la carencia de la entidad de una normativa legal sectorial que posibilite la integración del transporte, siendo evidente que esta es la causa principal que origina la dispersión de competencias y que limitan el ejercicio de la rectoría, considerando además a las instituciones y cuerpos colegiados denominados comisiones o consejos, que también ejercen la rectoría y que formulan y aprueban políticas, siendo necesario mencionar que esta dispersión se mantendrá mientras no se reforme el marco legal a través de la creación y aprobación de la Ley General del Transporte, con los Códigos de: Transporte Marítimo y Fluvial, Transporte Terrestre y Ferroviario, Transporte Aeronáutico, que aseguren el ejercicio eficiente de la rectoría del sistema nacional del transporte, en lo referente a movilidad, infraestructura y servicios, así como en la emisión y aprobación de las políticas del transporte y su seguridad.

4.2 Comprobación de Hipótesis

Se puede señalar que a través del Diagrama del Dr. Kauru Ishikawa, también denominado “Espina de Pescado”, nos permite representar a la problemática de manera horizontal, logrando una mejor comprensión del problema, determinando sus causas y su efecto.

Gráfico # 29
Diagrama de Ishikawa



Por todo lo realizado y expuesto en los capítulos precedentes, por los resultados de los análisis de la situación actual de la gestión institucional, se han podido demostrar la hipótesis planteada:

1. Se ha comprobado que durante el periodo de estudio de Enero 2007 a Febrero 2008, no existió una normativa legal para que el MTOP asuma de manera eficiente las competencias del Sistema Integral del Transporte, era evidente que dentro de la Legislación que regía para cada sector del transporte, no se establecía competencias para el Ministerio del Transporte, por lo que cada organismo como la DIGMER y la DGAC, especialmente ejercían las competencias que su normativa legal les otorgaba, lo único evidente, eran los Decretos Ejecutivos que crearon al MTOP con sus respectivas Subsecretarías para cada sector del transporte, Decretos Ejecutivos, que señalaban que la institución era la única unidad encargada de establecer las políticas, pero no se definía dentro de la legislación sectorial del transporte, así por ejemplo la Subsecretaría de Aeropuertos y Transporte Aéreo se creó en Noviembre de 2007, a través de Decreto Ejecutivo 703 y 704, en los cuales se determina las competencias de Presidir el Consejo Nacional de Aviación Civil,

pero en la normativa legal de Aeronáutica, no consta que debe ser el Ministro del Transporte o Subsecretario de Aeropuertos y Transporte aéreo quienes deben presidir; el Consejo solamente se indica en su art. 3, literal a, que sea «un delegado del Presidente de la República quien asuma la Presidencia del Consejo», sin especificar dentro de esta normativa, que otras competencias asumirá el MTOP por lo que es claro que debe reformarse esta Ley, para que el Ministerio de Transporte pueda ejercer una adecuada rectoría en este campo.

En lo que respecta, al sector del transporte marítimo y fluvial y puertos, de igual manera que el caso anterior, durante el periodo de estudio no existía una normativa legal sectorial en este ámbito que permita el ejercicio de rectoría de competencias por parte del MTOP recién en Junio de 2008 a través de Decreto Ejecutivo 1111, se crea la Subsecretaría de Puertos y Transporte Marítimo y Fluvial, en reemplazo de la Dirección General de la Marina Mercante, que pasó a ser una entidad administrativa de la Subsecretaría, ejerciendo todas las competencias en el ámbito civil que tenía la DIGMER, como las relacionadas a la actividad portuaria, en la medida que la Subsecretaría es la Autoridad Portuaria Nacional, por tanto asume lo que establece en este ámbito la Ley General de Puertos y la Ley de Régimen Portuario, las competencias de carácter civil administrativa contenidas en la Ley de Transporte Marítimo y Fluvial, de la Ley de Fortalecimiento y Desarrollo Acuático, y las competencias de carácter civil de la Ley de fortalecimiento de Exportaciones y del Transporte Acuático, además de asumir el control de la Subdirección Portuaria encargada de los puertos y división de tráfico marítimo.

Esta Subsecretaría con sus respectivas competencias se crearon después del periodo de estudio, por lo que era evidente que el MTOP no tenía las herramientas necesarias para asumir algún tipo de competencia en este sector del transporte. Actualmente el Ministerio del Transporte no está en capacidad de ejercer la rectoría básicamente por el grado de dispersión de competencias del transporte y su marco legal y además por la carencia del Estatuto

Organizacional por Procesos, que identifique dentro de la norma interna el direccionamiento estratégico y las competencias y atribuciones de cada unidad y, la gestión de la infraestructura y los servicios de cada uno de los modos de transporte, que este documento, al momento se está en proceso de elaboración, para ser aplicado en el corto plazo y que en el estatuto en mención consten las atribuciones relacionadas con la seguridad del transporte nacional y la gestión de riesgos, buscando de alguna manera establecer vínculos con el Sistema de Seguridad Nacional.

En lo que respecta a la normativa legal que regula las funciones y competencias en el área del transporte terrestre, tránsito, seguridad vial y obra pública, actualmente no presenta inconvenientes mayores que limiten una adecuada rectoría de las competencias a este modo de transporte y establecer políticas de seguridad terrestre que permita salvaguardar las vidas humanas, bienes materiales y libre circulación de mercancías de manera segura y confiable.

Durante el periodo de estudio, si bien se tenía rectoría en el ámbito del transporte terrestre y la obra pública vial, no se podía ejercer en los otros modos del transporte, porque no existía condiciones jurídicas adecuadas para un normal ejercicio de la rectoría del transporte para la institución.

2. Otro aspecto que impide el ejercicio de la rectoría del sistema nacional del transporte, es la dispersión presupuestaria durante el periodo de estudio, por el hecho de coexistir varios organismos que funcionaban como entes rectores en cada uno de los sectores del transporte como la DGAC, DIGMER, CNT y el mismo MTOP que funcionaba como Ministerio de Obras públicas, los cuales manejaban sus propios presupuestos, imposibilitando que se elabore un Presupuesto General Integrado y ende, realizar una ejecución presupuestaria planificada, mediante un adecuado control de la utilización de recursos presupuestarios, además de impedir que el MTOP como entidad rectora, pueda articular de manera eficiente y ágil los procesos y distribuir los recursos a los diferentes sectores del transporte y así lograr que se dé una consistencia en la

integración y planificación integral de las competencias y optimizar los recursos existentes. Otro factor que incide, es la inadecuada infraestructura administrativa y técnica, que impide una adecuada rectoría del transporte nacional. Así se puede señalar que en el área administrativa ha existido una inadecuada política de integración de procesos y control de la distribución de bienes, observándose muchas veces dualidad de funciones entre varias unidades administrativas, además de un inadecuado sistema de control documental que impide medir el nivel de cumplimiento en los procesos, esto es no existe un sistema de planificación que integre el aspecto administrativo del MTOP con las Subsecretarías respectivas de los diversos modos del transporte, situación que se refleja en una inadecuada política de desconcentración de los procesos operativos dirigidos hacia los procesos desconcentrados (Subsecretarías Regionales y Direcciones Provinciales), los mismos que provocan un deficiente integración de los procesos institucionales y sectoriales así como poca coordinación institucional con otras entidades y organismos como el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) que en función al Art 8, literal b, de la Ley de Seguridad Nacional, es quien recomienda sobre “ la formulación de la política de Seguridad Nacional que posibilite los objetivos nacionales”; siendo claro que las políticas de desarrollo, infraestructura y servicios del transporte deben estar en estrecha relación con las acciones que se tomen en el campo de la seguridad nacional y los objetivos nacionales de carácter económico, como es ejecutar proyectos de infraestructura que promuevan un desarrollo de beneficio social de todos los pueblos y comunidades del país.

Para lograr este objetivo nacional, es necesario que se fortalezcan los aspectos técnicos tanto en el recurso humano como en el de infraestructura, debido a que durante el periodo de estudio no existían inventarios consolidados de infraestructura del transporte, provocado por la falta de una articulación en la gestión técnica de las entidades que controlan los diferentes modos del transporte con el organismo llamado hacer el ente rector (MTOP), situación que se agrava aun mas por la inexistencia de un estatuto organizacional por

procesos que identifiquen los diferentes procesos en los que se sostenga la Rectoría en términos de una administración sistémica y técnica de los componentes del sistema nacional del transporte y de los objetivos nacionales.

3. En lo que respecta al recurso humano, la inexistencia de un Estatuto Orgánico de conformidad con el Decreto de creación del MTOP además de la inexistencia de un inventario consolidado de recursos humanos, se refleja en la existencia de un personal con perfiles inadecuados, que no estarían cumpliendo con el requerido para el puesto, agravado mas por que el plan de capacitación con que cuenta la institución es de limitada cobertura, tal vez porque no se dispone de los recursos financieros suficientes para generar un plan eficiente de capacitación y selección de personal, estos aspectos provocan deficiencias en la gestión administrativa y operativas más aun si consideramos que gran parte del personal tiene muchos años de servicios sin una capacitación oportuna, por lo que es evidente que en los actuales momentos se necesita personal especializado para las diversas áreas del transporte, situación que impide que el MTOP pueda asumir de manera eficiente las competencias.

4. Finalmente la falta de procesos de implementación de tecnologías de punta en cuanto a sistemas integrados de datos e información, a un insuficiente desarrollo de los Software que se dispone y a la inadecuada distribución de equipos informáticos impiden agilizar procesos de gestión administrativas y de operación, aspectos que en su conjunto se constituyen en obstáculos para un adecuado y eficiente ejercicio de competencias y en consecuencia limita la rectoría de la institución dentro del Sistema Nacional de Transporte.

Como contrario a lo expuesto, se concluye el cumplimiento de la hipótesis planteada de que “La Dispersión de Competencias del Transporte Nacional incide en el ejercicio de la Rectoría del Ministerio de Transporte y Obras Públicas”.

CAPITULO V

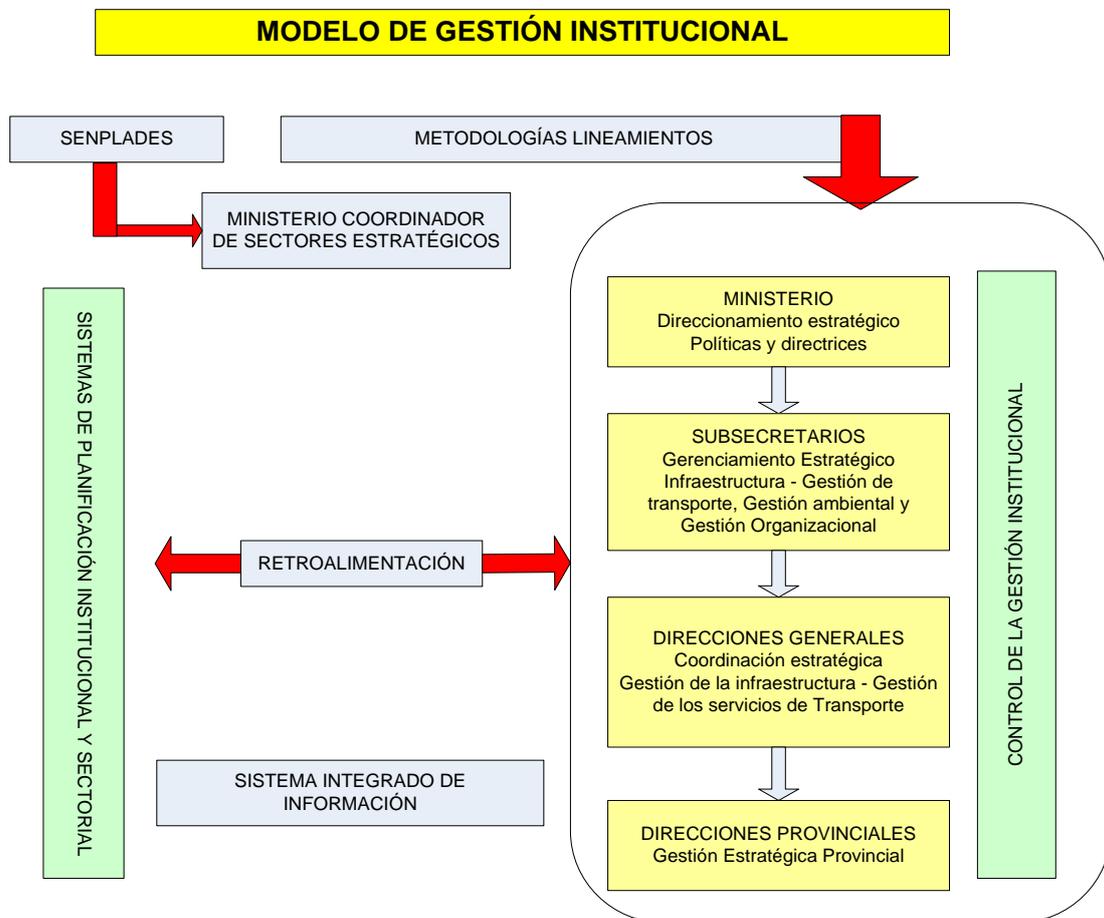
5. PROPUESTA: PERFIL DE UN MODELO DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA PARA EL MTOP.

Asumir la rectoría implica, que el Ministerio de Transporte de Obras Públicas, genere e implemente un modelo gestión integrado al sistema nacional de transporte, relacionado con el rol, competencias y atribuciones que se le asignaron a la entidad en el Decreto Ejecutivo No. 8 de 15 de enero de 2007, además que se establezca de manera clara y objetiva su direccionamiento estratégico, los sistemas que sostienen a la gestión institucional y sectorial, así como una clara identificación de los procesos que permiten una gestión coordinada en sus distintos niveles con la gestión de los diferentes modos de transporte.

Una cadena de valor que permita la generación de los productos hacia sus clientes externos, identificando también a los procesos de soporte y el establecimiento y posterior implementación de los procesos de control de la gestión institucional (Control, Seguimiento y Evaluación), acorde con las políticas y los planes de mejoramiento continuo y los sistemas de seguridad (Safety Security).

5.1 El Modelo de Gestión

Gráfico # 30



Fuente: Proceso de Investigación

Elaborado Por: Luis Jeria

El modelo de Gestión institucional del Ministerio de Transporte y Obras y Públicas expuesto, nos muestra que para que la entidad rectora pueda cumplir de manera eficaz con el rol y con la gestión de competencias y atribuciones que le fueron conferidas en el Decreto Ejecutivo de creación, No.08 emitido el 15 de enero de 2007, deberá incorporar los siguientes aspectos:

5.2 El Sistema de Planificación

- El modelo de gestión institucional estará sostenido por un sólido sistema de Planificación institucional y sectorial.

- Apoyarse en el sistema de planificación gubernamental y lineamientos provenientes de la SEMPLADES y del Ministerio Coordinador de los Sectores Estratégicos, así como en instrumentos que sostengan la gestión de la planificación institucional y sectorial, el seguimiento y evaluación mediante el desarrollo y la implementación de un sistema de información integrado, el desarrollo y la implementación de un sistema integrado de control de la gestión institucional de los proyectos que ejecutan las diferentes unidades de los diferentes modos de transporte, así como la implementación de procedimientos de control concurrente y posterior que permitan retroalimentar al sistema de planificación de manera periódica.

- El sistema de planificación necesariamente deberá incluir a los ejes institucional y sectorial, e incluir los estudios de comportamiento sectorial, orientados a asumir de manera eficiente la rectoría del sistema nacional de transporte.

- El desarrollo y la articulación de la política sectorial de la infraestructura y de la movilidad, en este modelo se constituyen en un aspecto prioritario para el cumplimiento eficaz de la rectoría y la gestión de competencias, mediante lineamientos claros y objetivos.

- La formulación y la implementación de planes estratégicos institucionales y su proceso de consolidación permiten consolidar la institucionalidad y definir las estrategias para su cumplimiento orientados al cumplimiento de las metas y objetivos institucionales.

- La planificación operativa anual institucional y sectorial garantiza el desarrollo y la evaluación periódica de los planes operativos, asegurando el cumplimiento de los objetivos y metas, permitiendo consolidar los procesos de evaluación de la gestión institucional y realizar los correctivos de manera oportuna.

- La formulación e implementación de planes de contingencia, para atender las diferentes emergencias, permitirá a la entidad rectora de transporte nacional satisfacer de manera eficiente los requerimientos emergentes de los usuarios del sistema de la movilidad, ya sea en materia de desastres y para afrontar catástrofes naturales a lo largo de la obra pública de la infraestructura del transporte.

- La información institucional y sectorial deberá consolidar en los sistemas de información institucional y sectorial, mediante la creación de la línea base en la que se consoliden principalmente los inventarios y convenios, sistemas de la infraestructura y de la movilidad que permitan un adecuado control y seguimiento.

- La formulación del presupuesto institucional integrado, será otro de los ejes de gestión de este sistema, con la fase precedente que constituye la elaboración de la proforma presupuestaria integrada del transporte y el PAI, darán no solo un fuerte control de los recursos presupuestarios, sino también de la gestión de los proyectos.

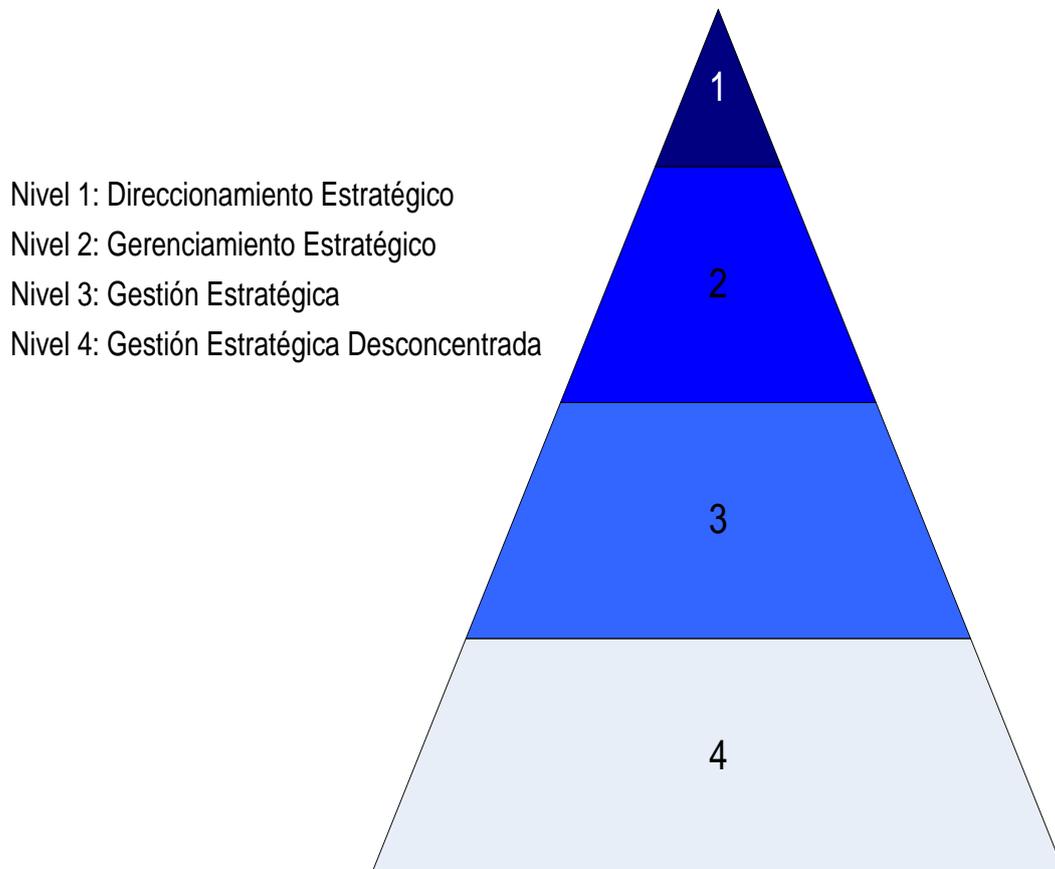
- La investigación sectorial de corto, mediano y largo plazo debe constituirse en uno de los ejes fundamentales de la gestión del sistema de planificación, mediante la generación de procesos de mejoramiento continuo, resultante de la información resultante de la investigación, permitirá el incremento de la capacidad de respuesta a sus usuarios.

5.3 La Gestión de los Procesos Institucionales

- El modelo de gestión identifica para el cumplimiento de su gestión a los siguientes procesos:

Gráfico # 31

VISIÓN ESTRATÉGICA DE LOS PROCESOS MTOP



Fuente: Proceso de investigación

Autor: Luis Jeria



Proceso Gobernante

El Direccionamiento Estratégico

➤ La gestión del proceso de Direccionamiento Estratégico, estará liderada por la máxima autoridad de la Entidad Rectora del Transporte Nacional, en la persona del Ministro de transporte y Obras Públicas, que es la autoridad encargada de aprobar la políticas, directrices y lineamientos estratégicos institucionales, para el cumplimiento de la gestión institucional, que posibiliten la generación de un portafolio de productos que satisfaga los requerimientos de nuestros clientes externos.

El Gerenciamiento estratégico

➤ La gestión de este proceso estará a cargo del Viceministro Transporte y Obras Públicas, funcionario que tendrá a su cargo el proceso de evaluación del cumplimiento de las políticas públicas, de la supervisión de los procesos habilitantes apoyo y de la supervención ó del control de la gestión institucional y sectorial, el funcionario mencionado es el subrogante del Ministro de Transporte y Obras Públicas en caso de ausencia, legalmente autorizada por el Presidente de la República, mediante Decreto Ejecutivo.

Procesos Agregadores de Valor

La Gestión estratégica

➤ En los procesos de gestión estratégica es donde se materializa la cadena de valor institucional:

La gestión de este proceso estará liderada por los subsecretarios de infraestructura, de transporte terrestre y ferroviario, de investigaciones técnicas



de la infraestructura del transporte, de aeropuertos y transporte aéreo y de puertos y transporte marítimo y fluvial, quienes serán los funcionarios encargados de supervisar su cumplimiento, así como de proponer a la máxima autoridad del organismo rector la aprobación de las políticas institucionales y se encuentran subordinados a estos funcionarios los directores generales.

Procesos habilitantes de asesoría

La Gestión de Asesoría

➤ Está integrada por las unidades de las unidades de auditoría interna, determinada como de constancia obligatoria en las estructuras y procesos del sector público, por la Ley de Contraloría, en cargada del control posterior de la institución, cuya gestión tiene como finalidad asesorar y evaluar los procedimientos de las operaciones financieras y técnicas. La unidad de asesoría jurídica del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, la Dirección de Seguridad del Transporte Nacional, en esta unidad se gestiona productos relacionados con la seguridad del transporte y con la seguridad nacional, como factor gravitante que cruza transversalmente a la gestión del transporte, que propone indicadores de calidad y confiabilidad agregando procedimientos internacionales, Safety y Security.

Procesos habilitante de Apoyo

➤ Está conformada por las unidades de recursos humanos, la dirección administrativa financiera y la dirección de informática, unidades que dotaran de los recursos, a los procesos gobernantes, de asesoría y agregadores o generadores para el cumplimiento de la misión, metas y objetivos institucionales.

La Gestión Estratégica Desconcentrada

➤ Nuestra propuesta ubica en el ámbito de gestión desconcentrada a las Direcciones Provinciales como factor de integración de la gestión del transporte provincial en sus diferentes modos, debiendo mencionar que es en las provincias es donde se ejecutan la obra pública de la infraestructura y los diferentes proyectos relacionados con los servicios del transporte y la movilidad es necesario mencionar que estos procesos cuentan con procesos de soporte, como son unidades de gestión financiera, de recursos humanos y de la gestión administrativa provincial, a fin de dotarlos de los recursos necesarios que permita una gestión adecuada.

5.4 Formulación Estratégica

5.4.1 Direccionamiento estratégico institucional

El Direccionamiento Estratégico del MTOP, permitirá lograr una Planificación Estratégica de corto, mediano y largo plazo, que estará constituido por la Misión, Visión, Políticas y Objetivos institucionales que permitirán a la alta dirección contar con procesos eficaces de toma de decisiones en el ámbito de la gestión del transporte nacional, en calidad entidad rectora, en coordinación con los modos y actores del transporte definir sus planes de mediano corto y largo plazo, acciones sectoriales, alineados con las políticas sectoriales y gubernamentales, propendiendo al desarrollo y a la seguridad del transporte, en términos de interrelacionamiento con la seguridad nacional, mediante el acceso que genera la movilidad a los diferentes rincones de la patria, preservando la soberanía e integridad territorial, fortaleciendo la identidad nacional y el cumplimiento de objetivos nacionales de carácter económico, mediante la ejecución de proyectos de infraestructura que promuevan un desarrollo sostenible y sustentable de carácter social. Direccionado a los



centros de producción, comunidades y pueblos que necesitan mejorar su desarrollo y el de sus habitantes.

La formulación de una Planificación Integral del MTOP deberá plantearse en términos estratégicos, articulada con el desarrollo, con las políticas ambientales, los aspectos sociales, la política económica y el sistema de seguridad del transporte, como una prioridad práctica enmarcada en una renovada Visión estratégica y global.

El transporte en sus diferentes modos permite fortalecer la seguridad nacional y cumplir con aspiraciones del pueblo, al cumplir ciertos objetivos nacionales como es la integración territorial, constituyéndose el Sistema de Seguridad como el eje transversal que cruza la gestión del transporte nacional y del MTOP en su calidad de ente rector, cuya generación de productos permiten el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo como el gran paraguas de la Planificación nacional, entendiéndose circunscrito al desarrollo económico, social, político, ambiental, etc.

Las políticas que debe generar el MTOP en función de su rectoría están circunscrita, no solo al ámbito de gestión del transporte, sino también a su seguridad, y es ahí donde se complementan estos sistemas, mediante procesos de interrelacionamiento continuos, claramente diferenciados de manera directa porque permitiendo la integración de comunidades, pueblos y ciudades y aportando al desarrollo sostenible y sustentable de nuestro País.

En función a esta apreciación, el Direccionamiento Estratégico Institucional propuesto está encaminado a establecer una Misión, Visión, Políticas y Objetivos, Estrategias, que no solo permitan generar la Cadena de Valor, sino una cultura organizacional de Procesos que promuevan una nueva gestión administrativa, legal financiera y técnica, que estén articuladas a los objetivos nacionales y un Sistema de Seguridad Nacional

a) Misión del MTOP

La propuesta es plantear la Misión de la siguiente manera:

“Formular e implementar las políticas integrales del transporte nacional, y generar los procesos de sostenibilidad de los planes, programas y proyectos garantizando el cumplimiento de la misión institucional, y asegurando la calidad, seguridad y sustentabilidad y el desarrollo del sector y del País”.

b) Visión del MTOP

La propuesta de Visión es la siguiente:

“Ser el líder del desarrollo y de la gestión integrada del sector transporte y su movilidad, mediante la implementación de sistemas que permitan contar con una gestión de calidad, seguridad y protección del ambiente, contribuyendo eficazmente al desarrollo social y económico del país”.

c) Objetivo General

La propuesta de Objetivo General es la siguiente:

Formular y coordinar planes, programas y proyectos que permitan articular la gestión de la construcción, conservación de la infraestructura del transporte nacional y sus servicios, estimulando el acceso a los sectores productivos e impulsando nuevos polos de desarrollo en contribución directa con la integración nacional y la generación de los procesos de sostenibilidad ambiental.

d) Objetivos Específicos

Técnicos:

- Promover la construcción, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura y servicios del transporte, con estándares de calidad, eficiencia y seguridad.

- Formular la política nacional del transporte interrelacionada con el Sistema de Seguridad Nacional, que permita mejorar las condiciones de conectividad y seguridad terrestre, ferroviaria, aérea, marítima y fluvial, promoviendo el desarrollo y la inclusión social de personas que habitan en lugares geográficamente aisladas.

- Controlar y fiscalizar el cumplimiento de la normativa legal y los servicios del transporte terrestre, aéreo, ferroviario, marítimo y fluvial; permitiendo el desarrollo del transporte multimodal, promoviendo la calidad de los servicios y la seguridad de los usuarios.

e) Políticas Institucionales

- Gestionar un Sistema Nacional de Transporte, integrado, competitivo y seguro, con estándares de calidad y eficiencia, que promueva mejorar los niveles de seguridad y el desarrollo social del sector.

- Implementar procesos ágiles y eficientes de desconcentración dirigidos a los procesos desconcentrados (Direcciones Provinciales) a fin de permitir una adecuada gestión de la obra pública ofreciendo servicios de transportes seguros, ágiles y eficientes, acordes con las necesidades de movilidad de personas y mercancías.

- Generar sistemas, procedimientos administrativos y financieros que mejoren y transparenten las operaciones técnicas y financieras.
- Promover un Plan de Seguridad del Transporte acorde con las políticas de seguridad nacional, que permita reducir los riesgos de siniestros de accidentes en la transportación, especialmente la terrestre y en las vías.

f) Financieros

- Mejorar los procedimientos técnicos de formulación, control y evaluación del presupuesto que promuevan un mayor grado de seguridad en las operaciones financieras y así como implementar el nivel del cumplimiento de la ejecución presupuestaria, privilegiando la calidad del gasto de la elegibilidad de las prioridades articuladas al plan de gestión del MTOP.
- Implementar y evaluar los procesos de desconcentración financiera institucional, a través de la aplicación de nuevas herramientas tecnológicas.
- Mejorar los procesos de la gestión financiera de la institución.

g) Recursos Humanos

- Gestionar una política de selección y aprovechamiento A FIN DE CONTAR con un recurso humano altamente calificado, con alto sentido de compromiso privilegiando el interés institucional y los valores que aporten al mejoramiento de la cultura organizacional.
- Privilegiar el desarrollo del talento humano, mediante la implementación de un sistema con cobertura Institucional.

h) Instrumentos de evaluación y control de la gestión institucional

Para un adecuado control de la gestión institucional el MTOP necesariamente deberá implementar tanto a nivel central como provincial pequeños cuerpos colegiados ubicados en el ámbito de los procesos gobernantes, con capacidad para tomar decisiones causa efecto del control de la gestión administrativa técnica financiera, legal y tecnológica, presididos por la máxima autoridad (Ministro) y en las provincial por los directores provinciales.

5.4.1.1 Acciones Estratégicas Institucionales

- a) Estructurar de forma coordinada con los actores pertinentes, el Plan Estratégico Nacional del Transporte, que sea susceptible de implementación, seguimiento y evaluación y acorde a los objetivos nacionales de desarrollo.

- b) Construir, conservar, rehabilitar y mejorar la infraestructura de los diferentes modos del transporte, para llegar a niveles óptimos de seguridad y desarrollo acorde con el Plan Estratégico Nacional de transporte, bajo criterios plurianuales de programación de las inversiones.

- c) Mantener la Red de Infraestructura del Transporte, en un nivel adecuado de conservación y seguridad, preservando el patrimonio del Estado, utilizando un adecuado modelo de gestión.

- d) Fortalecer la capacidad rectora, en el ámbito de la regulación del MTOP la mediante la ejecución de la política nacional del transporte a fin de fomentar el desarrollo social y económico del país y la gestión articulada del movilidad y también la seguridad en su gestión.



e) Posibilitar el acceso permanente de la población a los servicios del transporte y zonas productivas del país estimulando el desarrollo social y económico.

f) Implementar sistemas informativos y de control de la gestión institucional que permitan un adecuado control de la gestión institucional.

5.4.1.2 Acciones estratégicas Sectoriales

➤ Promover adecuados y eficientes sistema de gestión, que permita la implementación, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos de infraestructura del transporte, y lograr un mejoramiento de las actividades operativas, con aplicación a las normativas técnicas requeridas y mejoramiento de los niveles de seguridad, medioambientales y desarrollo sustentable acorde a los objetivos nacionales”.

➤ Desarrollar, mantener e incorporar proyectos de infraestructura del transporte que garanticen una movilidad segura, oportuna, eficiente, moderna y económica para los usuarios a fin de contribuir un desarrollo sustentable del país, medioambiente y fortalecimiento de la seguridad interna y externa.

Contribuir al fortalecimiento institucional del MTOP como entidad rectora del Sistema Nacional de Transporte, impulsando metodologías de evaluación para asegurar la factibilidad técnica, económica y ambiental de los proyectos:

➤ Elaborar e implementar un Plan Nacional de Infraestructura del Transporte articulado a los intereses y objetivos nacionales.

➤ Priorizar la realización de las obras de desarrollo, conservación y mejoramiento de la infraestructura del transporte, en términos de seguridad y eficiencia, y protección al medioambiente.

- Incorporar normativas, regulaciones y especificaciones que aseguren que las obras de infraestructuras cumplan adecuadamente, en condiciones seguras la vida útil de su diseño y satisfagan de mejor forma las demandas sociales.

- Verificar el desarrollo físico, técnico, ambiental y económico de planes, programas y proyectos, proponiendo acciones preventivas y correctivas que canalicen su avance y condiciones de seguridad.

- Elaborar e implementar políticas de seguridad del transporte, que permitan alcanzar un alto grado de protección individual y colectivo de la población y sus recursos, preservando el patrimonio nacional, mantener el orden legal y la paz social.

5.4.1.2.1 Transporte Terrestre y Ferroviario

- Fortalecer la integración territorial local, regional y nacional, a través de un adecuado y eficiente sistema de transporte terrestre y ferroviario, mejorando la seguridad vial, la libre circulación de ciudadanos y mercancías, de manera oportuna, cómoda, segura y confiable, con tiempos de viajes, costos razonables y de respeto al medio ambiente.

- Mejorar el sistema de transporte colectivo que permita una adecuada movilidad de las personas en un marco de sostenibilidad ambiental y seguridad, desincentivando el uso del vehículo particular, fomentando y modernizando los sistemas y medios de transporte terrestre y ferroviario para pasajeros y mercancías acordes a las normativas vigentes, que permitan su utilización confiable y segura.

- Definir de manera integral el esquema de transporte público urbano en sus diferentes modalidades, que el país y las ciudades necesitan,



- Determinar la nacionalización y modernización del parque automotor del transporte público de pasajeros y carga,
- Reforzar y consolidar la normatividad en materia ferroviaria
- Establecer un Plan Estratégico de restauración del sistema nacional de ferrocarriles, que permita su reconstrucción y rehabilitación,
- Establecer un Sistema Integral de Seguridad Vial y circulación vehicular.
- Fomentar proyectos en coordinación con los Municipios y Consejos Provinciales, de trenes suburbanos o interurbanos.

5.4.1.2.2 Transporte Aéreo y Aeropuertos

- Promover la coordinación interinstitucional, con entidades y organismos relacionados con la planificación y el control del transporte aéreo y sistemas aeroportuarios, asegurando que se cumplan los objetivos, metas y estrategias de los planes operativos institucionales que están bajo su responsabilidad en el marco de las leyes y normas vigentes a nivel nacional e internacional. Así como colaborar en todo lo referente al establecimiento de políticas de seguridad aérea, en concordancia con los objetivos nacionales e intereses de seguridad nacional.
- Desarrollar una infraestructura aeronáutica nacional, moderna, segura y eficiente, vinculadas con las ayudas de navegación, radares de control y sistemas de comunicación.
- Desarrollar y coordinar las políticas de desarrollo y seguridad aeronáutica del país en concordancia con las leyes nacionales y extranjeras.



- Nacionalizar la aviación civil en el país y profesionalizar al personal involucrado en la aviación, para mejorar así los niveles de eficiencia y generar un mejor servicio para los usuarios.

- Fiscalización e implementación de un Plan Emergente de Aeropuertos en el territorio nacional, acordes con las normas técnicas de seguridad, regulaciones y especificaciones requeridas para cada proyecto.

- Definir la implementación de un Modelo de Concesión y Operación Aeroportuaria y su aplicación, promoviendo el ingreso al mercado de empresas de bajo costos y alta eficiencia, alentando una competencia sana y abierta.

- Definir el marco legal aeronáutico en concordancia con las actuales funciones del MTOP acuerdos nacionales e internacionales vigentes, y velar por su cumplimiento.

- Implementar sistemas de capacitación informáticos de control que conllevan a la optimización de recursos humanos, la eliminación de actos de corrupción y mejorar los niveles de seguridad aeronáutica.

- Colaborar en la implementación de sistemas de seguridad del transporte aéreo, así como de aviones y aeronaves, articulada a políticas de defensa nacional, como es el equilibrio medio ambiental, el desarrollo sostenible y movimientos demográficos.

5.4.1.2.3 Transporte Marítimo Fluvial y Puertos

- Fortalecer y desarrollar la actividad marítima, fluvial y portuaria, a través de una adecuada planificación y control del sistema naviero y portuario a nivel nacional, asegurando el logro de objetivos y metas definidas en la normativa legal vigente, además de fortalecer el sistema de seguridad portuaria.

- Promover el desarrollo sostenible y seguridad interna y externa, mediante la implementación de procesos y procedimientos que generen una gestión Marítima eficiente en el ámbito civil que se integre con el sistema de seguridad, administrado por el ministerio de defensa, específicamente por la DIRNEA, a fin de fortalecer la infraestructura vigente propendiendo a la modernización de este modo de transporte, con adecuados procedimientos de control, seguros, adecuados y de calidad.
- Apoyar el desarrollo nacional portuario y transportación marítima y fluvial, generando inventarios de la infraestructura marítima como una medida de fortalecimiento de la gestión de la rectoría, garantizando la toma de decisiones, que permita el flujo del comercio exterior, potenciar los puertos y adecuado modernización de los servicios portuarios, que atraiga la inversión y se fomenten la competitividad.
- Impulsar la aprobación del normatividad de los servicios portuarios servicios portuarios, manuales de seguridad y organización, que rijan de manera uniforme a todas las actividades portuarias y diferenciando los servicios que presta la DIRNEA, de los que presta la Subsecretaría de Transporte Marítimo Y Fluvial, dependiente del MTOP.
- Implementar procedimientos que transparenten los procesos de concesión portuaria a fin de que estas se efectúen en el marco del beneficio para el estado que permita una adecuada conservación de la infraestructura portuaria.
- Generar proyectos orientados a la construcción de nuevos Puertos y ampliación de los ya existentes.
- Fiscalizar a las autoridades portuarias el uso seguro y adecuado de todos los puertos públicos y privados, así como las instalaciones marítimas o fluviales que permitan ofrecer servicios con calidad y precios acordes a estándares internacionales.

- Evaluar la gestión de la autoridad portuaria y su plan anual de inversiones, así como incluir dentro de la proforma presupuestaria por programas los costos de la gestión de las entidades portuarias, mediante resolución del Consejo Nacional de la Marina Mercante y Puertos.

- Promover e impulsar mediante la suscripción de convenios internacionales la donación de sistemas de gestión portuaria y marítima y préstamos no reembolsables la capacitación de personal para el control de embarcaciones y armadores a fin de evitar el transporte de indocumentados que intentan llegar a los Estados Unidos.

- Aprobar políticas para la administración de los terminales petroleros.

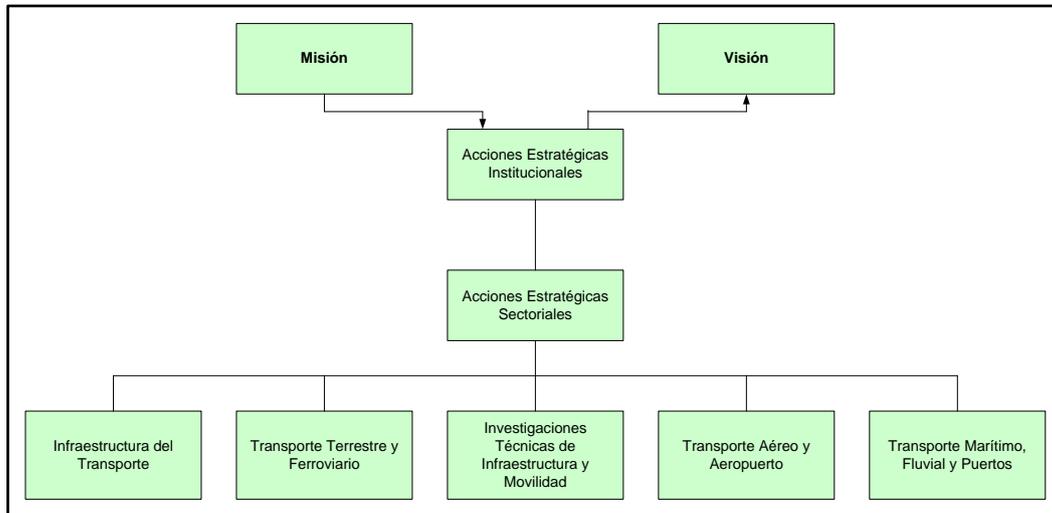
- Establecer mecanismo de control de la gestión de los puertos pesqueros, orientados a garantizar el tráfico marítimo y la seguridad de las naves.

- Establecer procedimientos de recaudación por el uso de de los puertos privados y el costo beneficio de su funcionamiento para el País.

- Generar propuestas tendientes a eliminar a los cuerpos colegiados que se superponen a la gestión de la rectoría del transporte marítimo y fluvial.

5.4.2 Mapa Conceptual

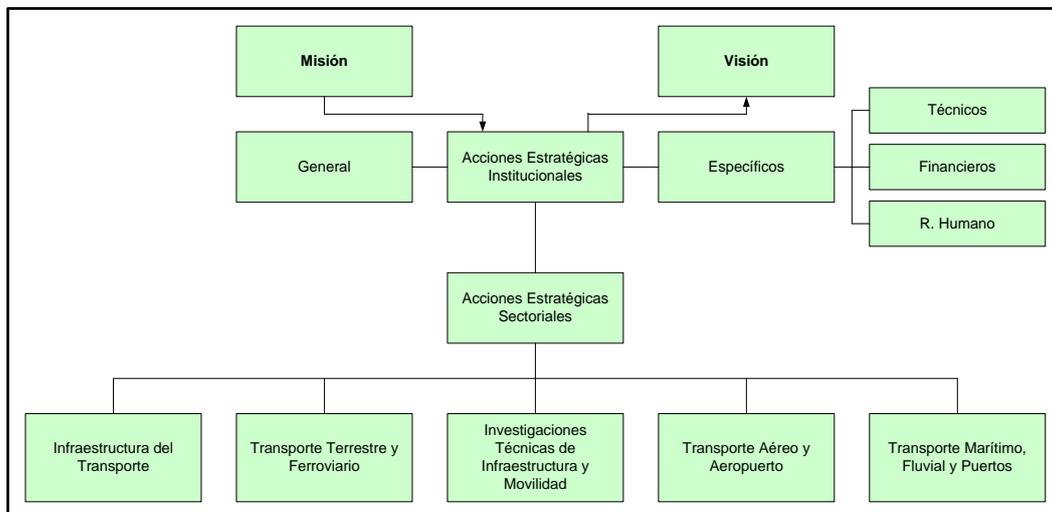
Gráfico # 32



Fuente: Proceso de Investigación
Elaboración: Luís Jeria

5.4.3. Mapa Estratégico

Gráfico # 33



Fuente: Proceso de Investigación
Elaborado por: Luís Jeria

5.4.4 Indicadores que permitan un adecuado control de la gestión institucional del MTOP.

La implementación de indicadores en el ámbito de la gestión permitirá a través del comportamiento de variables o factores el nivel de logro o cumplimiento de la misión de los objetivos y metas del MTOP mediante la aplicación de instrumentos que puedan medir la gestión de los procesos, de las unidades administrativas y técnicas y de la institución, que permitan la toma de decisiones acertadas y oportunas, adoptar las medidas correctivas o de mejoramiento y controlar la evolución de las principales variables y procesos, promoviendo un sistema de seguridad y confiabilidad en la ejecución de los proyectos administrativos.

La aplicación de los indicadores de gestión en la cultura organizacional, se fundamenta en el principio de medir la gestión y sus resultados.

Los indicadores en el ámbito de la cultura organizacional permitirán una adecuada gestión institucional mediante una evaluación objetiva del desempeño de los procesos, procedimientos y actividades, factores que al ser comparados en forma sistemática con estándares, metas y objetivos, ubicará al MTOP como ente rector en el proceso del mejoramiento continuo, y consecuentemente la permanente promoción de los sistemas y productos que se generan en la gestión del transporte.

La implementación de los Indicadores de Gestión, se constituirán en signos vitales de la institución y su monitoreo continuo permite identificar, oportunamente las desviación los resultados, respecto de las metas propuestas por la entidad rectora grado de eficiencia, eficacia, productividad, cumplimiento del presupuesto y calidad de los servicios generados que constituirán en la expresión cuantitativa del comportamiento o desempeño de la gestión MTOP



que al ser comparados con un nivel o estándar de referencia, señalen magnitudes de desviación y permite tomar decisiones preventivas, correctivas o mejoramiento.

5.4.4.1 Propuesta de implementación de indicadores de gestión en la cultura organizacional

$$\text{Indicadores de efectividad} = \frac{\text{Número de Objetivos Planteados}}{\text{Número de Objetivos Cumplidos}}$$

- Medirán el grado de eficacia o el impacto de la gestión institucional del MTOP desde la percepción de los usuarios, este indicador está íntimamente ligado con la satisfacción de la población y relacionado con el cumplimiento la Misión del MTOP y de las políticas públicas del transporte.
- A estos indicadores de resultados se los conoce también como Los indicadores de efectividad involucran a los indicadores de eficiencia y eficacia, en el ámbito de la satisfacción de los clientes.

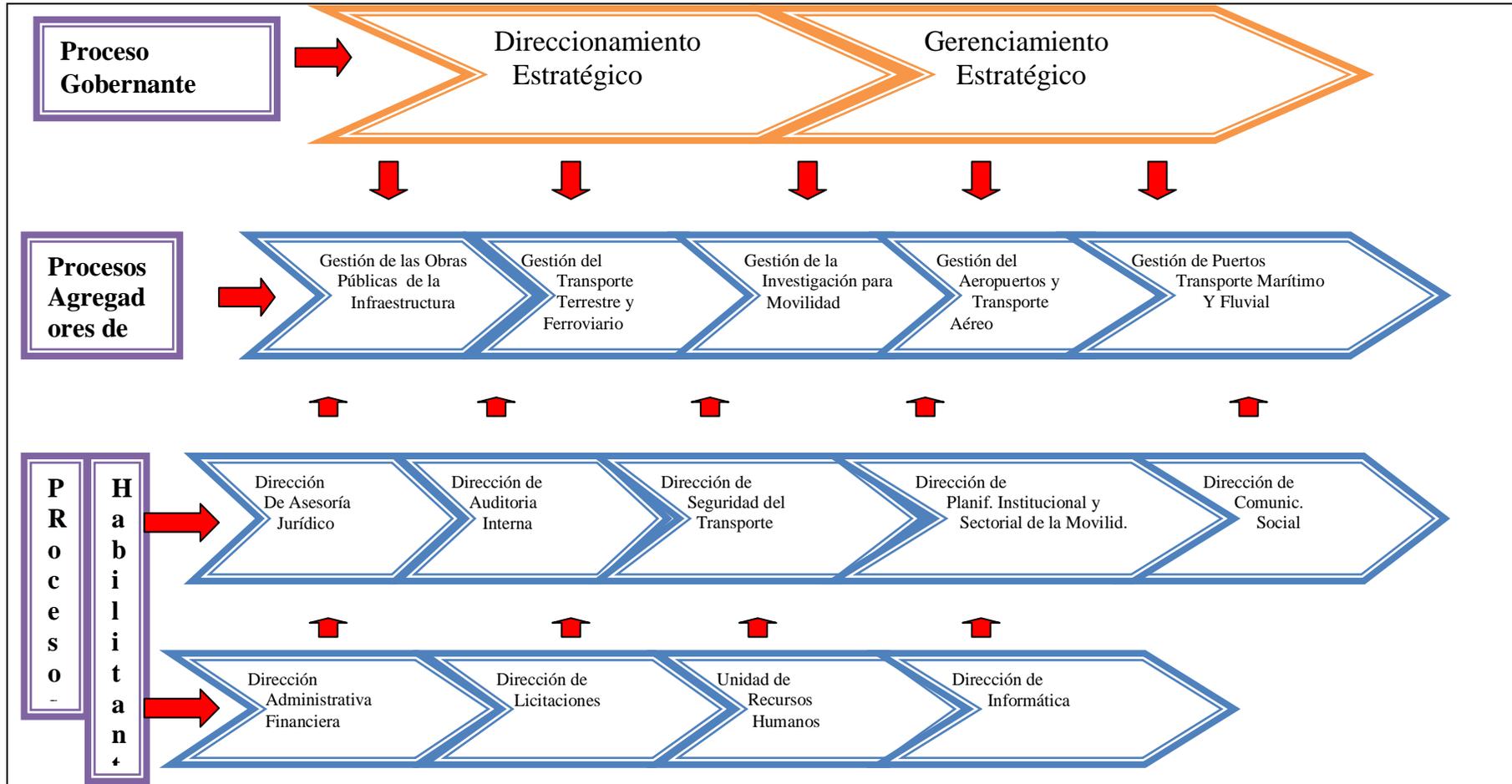
Indicadores de Estructura

Permitirán medir aspectos relacionados con el costo y la utilización de recursos del MTOP medirán la disponibilidad o consumo de recursos.

Indicadores de Proceso

Permitirá Valorar aspectos relacionados con la Gestión de los Procesos y le permitirán a la entidad rectora del transporte nacional MTOP medir la eficacia de la gestión de sus procesos, respecto de su eficacia en términos de porcentajes de elaboración de productos errores, etc.

CADENA DE VALOR : Gráfico # 34



Fuente: Proceso de Investigación (SENRES)
 Elaborado por: Luis Jeria

5.4.5 Cadena de Valor para el MTOP

La cadena de valor de Ministerio de transporte y Obras Públicas, establece una categorización de las actividades que agregan valor a la institución y que conectan directamente con los clientes externos y con los requerimientos de los diferentes productos que se generan para la sostenibilidad de la gestión integrada del transporte.

El análisis de la cadena de valor permite visualizar la dinámica de la actividad institucional, así como tener una idea objetiva de la estructuración institucional en la búsqueda de identificar sus elementos constitutivos.

La cadena de valor propuesta (ver gráfico # 34), es una aproximación precisa de la organización del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, que contempla la trazabilidad del interrelacionamiento de los procesos institucionales, orientada a la satisfacción de los clientes del MTOP y a la generación de los productos, dentro de los cuales podemos visualizar a la gestión de la infraestructura, a la gestión de los servicios del transporte integrada por las gestiones aeronáutica, portuaria, marítima y fluvial, transporte terrestre y ferroviario y la investigaciones de la movilidad.

Es importante señalar que la satisfacción de los clientes está dada por la en términos de calidad de los productos y servicios, además es preciso mencionar que dentro de la gestión de la cadena de valor están los insumos, es decir los proveedores y otros grupos de interés dentro de la sociedad, así como la capacidad de diferencias, los procesos claves o estratégicos y de soporte, aportando a los correctivos y las políticas de gestión que se deben introducir para el de la gestión del Ministerio De Transporte Y Obras Públicas .

Cabe anotar que la Planificación estratégica institucional y sectorial está reflejada en la cadena de valor, en la que podemos ver a sus procesos observando el gráfico # 9, las actividades de la cadena de valor se muestra en



bloques, y permiten a la institución generar valor a sus productos o servicios para satisfacer la demanda de sus usuarios.

En la parte superior del gráfico podemos observar a los procesos gobernantes, los mismos que están liderados por las máximas autoridades, Ministro de Transporte y Obras Públicas y Viceministro de Transporte y Obras Públicas, los mismos que son responsables del Direccionamiento Estratégico, constituyéndose en el proceso generador de las políticas.

Dentro de la cadena de valor se han incluido a dos procesos, al gerenciamiento estratégico y a la gestión estratégica, relacionados directamente con la gestión de la infraestructura y la gestión de los servicios en los diferentes modos de transporte y de la movilidad, dentro esta cadena tenemos a los clientes internos y externos, actores publicados y privados que participan en la gestión, en calidad de usuarios o como ejecutores.

Finalmente nuestro gráfico muestra a los procesos de soporte, donde se ubica la gestión administrativa financiera, la gestión de licitaciones, la gestión informática y de recurso.

La inclusión dentro de la cadena de valor del proceso gestión de las investigaciones de la movilidad, esta vista desde la perspectiva técnica de un proceso que sea capaz de emitir las certificaciones de calidad y realizar las investigaciones de laboratorio, relacionadas con la calidad de los materiales para la gestión de la infraestructura, así como aportan con pensum para la formación de profesionales en transporte, esto implica el mantenimiento de una estrecha relación con la escuela pública del Estado, IAEN y otros centros de investigaciones técnicas a lo largo del país.

Indudablemente, este proceso tendrá como misión fundamental la de promover las investigaciones orientadas al mejoramiento de la calidad de las infraestructuras, mediante el uso adecuado de los laboratorios que existen en



los procesos ubicados a lo largo de la gestión del MTOP la infraestructura para estas investigaciones está considerada en la administración central, al edificio SENCAMOP, que dispone de las especificaciones técnicas y el espacio físico requerido para llevar adelante este novedoso proceso, que deberá contar para su gestión con procesos claros como son: La gestión del tráfico, la gestión del laboratorio y la gestión del conocimiento y la gestión formativa como elementos que cruzan transversalmente a la gestión de la movilidad.

5.5 Diseño Organizativo

El Ministerio de Transporte y Obras Públicas, en calidad de Organismo Rector del Transporte Nacional y en concordancia con las competencias que le fueron asignadas en el Decreto Ejecutivo de creación y con las responsabilidades del ejercicio de las competencias institucionales y sectoriales, se vuelve urgente y necesario, contar con una propuesta de estructura orgánica, interrelacionada con las unidades y proceso del MTOP dinámica, flexible e integrada a los nuevos requerimientos de la obra pública y servicios del transporte y sus actores y usuarios directos, se debe señalar que la propuesta está orientada a generar un cambio en las tradicionales estructuras del sector público, toda vez que estos se enmarcan en el contexto de la nueva gerencia pública, pues dentro de esta se asignan procesos que permitirán a sus unidades cumplir con la misión, objetivos y metas institucionales.

Es necesario indicar que esta estructura orgánica propuesta guarda estricta relación con el modelo de gestión propuesto ya que en gran manera la eficaz gestión del modelo dependerá de la estructura planteada, que cada una de las unidades o elementos, permitirá una gestión eficiente de los recursos de la entidad, pues estos han sido estructurados bajo los esquemas de la nueva gerencia pública y estructura organizativa permite el ordenamiento del conjunto de relaciones de la organización (puestos de trabajo, tareas, flujos de autoridad y decisiones) mediante la existencia de un modelo adecuado de comunicación y coordinación entre todos sus miembros del MTOP debiendo necesariamente

observarse por parte de sus gestores, aspectos funcionales básicos, como son el órgano regular y las líneas de autoridad, que permiten que la logística de los procesos y relaciones fluya dentro de los cánones del aseguramiento del cumplimiento de las metas.

La propuesta de estructura orgánica se basa en la gestión de los procesos y parte desde una óptica de formulación estratégica, que permite lograr una adecuada identificación de sus componentes esenciales relacionados con la misión, visión, que nos permite tener una definición de los procesos estratégicos o gobernantes, agregadores de valor, habilitantes de apoyo y asesoría, así como los procesos desconcentrados.

5.5.1 Metodología del Diseño Organizativo

La metodología se basa en un análisis de actividades, que mide el costo y la gestión de las actividades, fundamentándose en la eficiencia de los recursos, generando una adecuada organización de las relaciones, de los responsables de las diferentes actividades, involucrarse en el análisis de actividades, identificarlas y describirlas, determinándose como se realizan, el tiempo y los recursos requeridos, así como el comportamiento y la utilidad de los datos operacionales y el valor de la actividad para la organización.

La metodología en la que se basó para su elaboración tiene estricta relación con las competencias institucionales y su portafolio de productos y nivel de responsabilidades, que permitirán a la Entidad Rectora del Transporte Nacional, contar con una gestión integrada y con una gran capacidad de respuesta frente a las constantes demanda de sus usuarios.

En la propuesta planteada se establecen el siguiente ordenamiento organizacional:

- El Despacho Ministerial, estará conformado por el Ministro y Viceministro General del transporte, en calidad de máximas autoridades que establecen las políticas generales en cuanto al Desarrollo Organizacional de la Institución.

- Dentro de las unidades asesoras, se presentan las Direcciones: Asesoría Jurídica, Auditoría Interna, Comunicación Social y la Dirección de planificación Institucional y Sectorial de la Movilidad, encargada de establecer los planes y programas para la gestión operativa de la institución, en función al direccionamiento estratégico y de acuerdo a las políticas y objetivos nacionales del Plan Nacional de Desarrollo; y la planificación sectorial, dentro de este nivel se ha incluido a la Dirección de Seguridad del Transporte, que tiene como misión establecer los programas para generar comodidad y seguridad en los usuarios del sistema nacional de transporte y contará dentro de esta misma dirección con procesos relacionados con la Ley de Seguridad Nacional, que tiene que ver con procesos orientados a la seguridad y desarrollo y que guarda nexos con otros organismos encargados de la seguridad interna y externa como es el caso del Ministerio de Defensa a través del COSENA y con organismos de Seguridad Civil, es aquí donde se desarrollan las políticas y estrategias, que tienen relación con la seguridad y la defensa nacional.

La estructura organizacional propuesta cuenta además con cinco Subsecretarías, que son las responsables de generar las actividades operativas y agregadoras de valor como son las Subsecretaría de de Obras Públicas de la infraestructura del transporte, que a través de la Direcciones Generales del transporte, permiten que se cumpla el ciclo técnico de la generación de un proyecto de transporte, a la que están subordinadas las Direcciones de Estudios, Construcciones y Conservación del Transporte, es aquí donde se realizaran, los estudios, la construcción y la conservación de la infraestructura del transporte, como son vías, puerto, aeropuertos, además de que estas cuente con los proceso ambientales que cruzan transversalmente a la gestión de la organización.

- La Subsecretaría de Transporte Terrestre y Ferroviaria será la responsable de conformidad con la propuesta de la gestión y desarrollo del transporte terrestre, ferroviario y de la seguridad vial, es en esta subsecretaria donde se generan los estudios y se elaboran las propuestas de regulación y el diseño de nuevos proyectos de transporte y sus servicios, debe destacarse que el subsecretario de transporte terrestre y ferroviario, por delegación del Ministro de Transporte y Obras Públicas, será el presidente de la Comisión Nacional del Transporte y que los Directores Provinciales, presiden las Comisiones Provinciales del Transporte Terrestre.

- La Subsecretaría de investigaciones de la movilidad del Transporte, de conformidad con el Decreto ejecutivo de creación y la propuesta es la responsable de impulsar y promover investigaciones del sistema de la movilidad, encargada de realizar los estudios de calidad de los materiales para las obras de la infraestructura, y de la propuesta de insumos para los pensum académicos de las instituciones de educación superior, que cuentan con carreras afines al transporte y la investigación de la movilidad.

- La Subsecretaría de Aeropuertos y Transporte Aeronáutico Civil, en el contexto de nuestra propuesta, es la responsable del desarrollo y seguridad del transporte aeronáutico civil y de los aeropuertos, su gestión estará relacionada de conformidad con nuestra propuesta con la elaboración de las políticas del transporte aéreo y la preparación de los convenios internacionales que permitan contar con asistencia técnica y recursos para los proyectos aeronáuticos, realizar el control y seguimiento de la gestión de este modo de transporte, el cumplimiento de las normas y de los convenios internacionales.

- La Subsecretaría de Puertos y Transporte Marítimo y Fluvial, tendrá como responsabilidad principal promover el desarrollo y seguridad de los Puertos y la gestión marítima y fluvial, además de formular la política del transporte marítimo y fluvial y el control y seguimiento de la gestión de este sector del

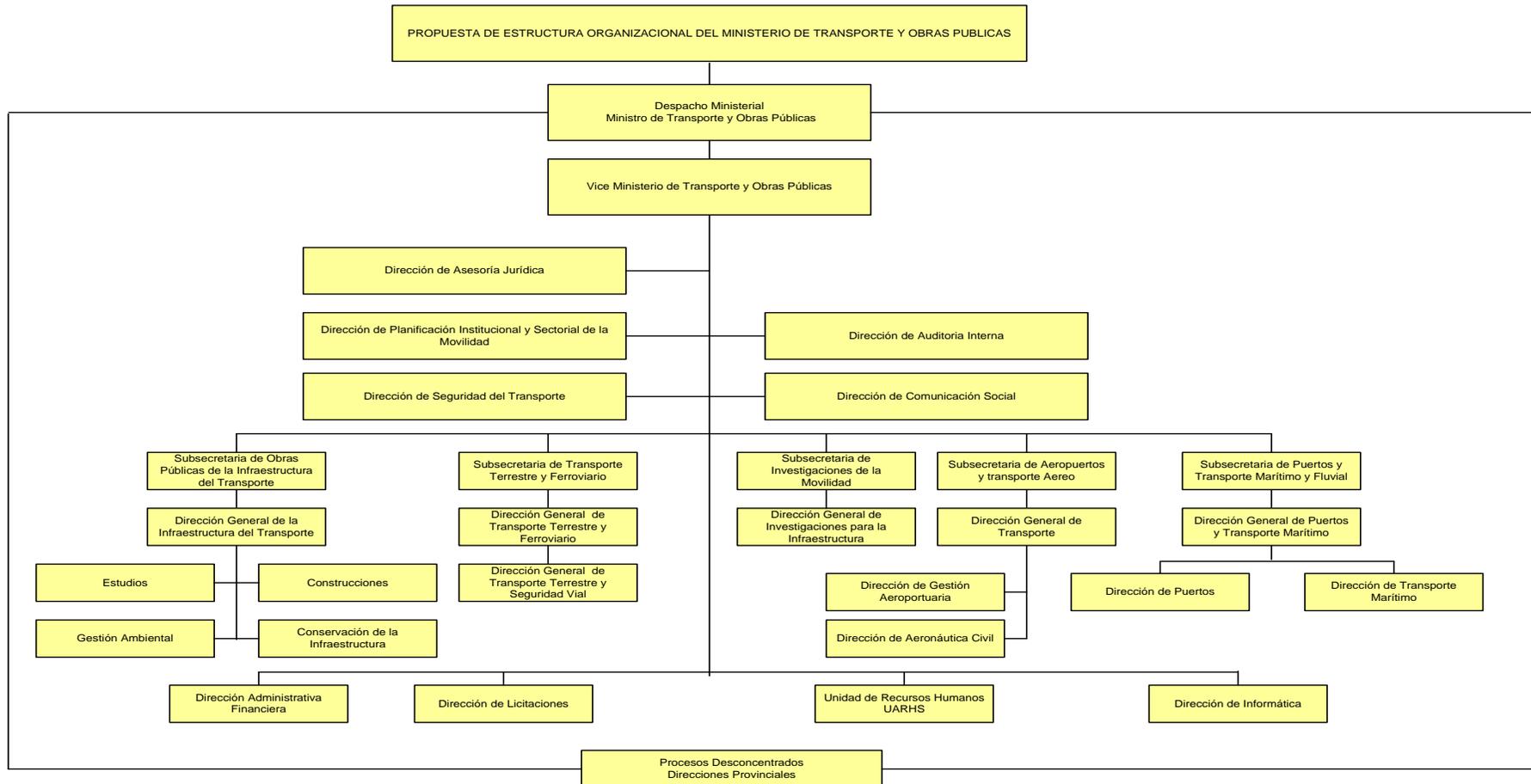


transporte y el control y cumplimiento de la normatividad relacionada y de los convenios internacionales.

Para el soporte de la gestión de las unidades descritas y sus procesos correspondientes se plantean en esta propuesta las siguientes unidades con rango de dirección:

- La Dirección de Recursos Humanos, es de conformidad con la naturaleza de las competencias establecidas en la LOSCCA, la dirección encargada de la administración de los recursos humanos y de proponer a la máxima autoridad políticas de aprovechamiento de la selección y capacitación del talento humano, por lo que a continuación se muestra una visión demostrativa del ciclo del desarrollo del empleado, coincidente con nuestra propuesta.

Gráfico # 36



Fuente: SENRES

Elaboración: Luís Jeria

- Direcciones Administrativa Financiera, de conformidad con nuestra propuesta la encargada de la administración financiera y del control de la ejecución y reprogramación presupuestaria y la del control de los bienes y de la dotación de materiales, muebles y equipos de oficina y las compras institucionales por valores considerados de ínfima cuantía.

- La Dirección de Licitaciones tendrá como misión elaborar los procesos precontractuales y de proveer de insumos al Comité de Contrataciones Institucionales y al resto de unidades técnicas y administrativas para la adquisición de bienes.

- La Dirección de Informática, es la que desarrollara el Software, dará el mantenimiento del Hardware institucional, así como dar capacitación a las unidades del MTOP para el mantenimiento de los sistemas informáticos.

- Las Direcciones Provinciales, ubicadas en el proceso desconcentrado, tendrán como misión de acuerdo a esta propuesta ejecutar la obra pública del transporte y de conformidad con la Ley Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, su director en calidad de delegado del Ministro presidirá el la Comisión Provincial de Transito, Transporte Terrestre y seguridad Vial.

5.6 Gestión del Cambio

La implementación de nuestro modelo requerirá de cómo el MTOP dentro la logística del comportamiento organizacional, se adapte a la dinámica de los cambios en el contexto de la modernización de la tecnología, en el marco de este modelo integral, cuyo objetivo final, será la implementación de los cambios, como factor de mejoramiento continuo.

Este cambio solo será posible con el compromiso y la participación de todos los involucrados en la gestión del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, como Institución Rectora del Transporte Nacional, que permitan mitigar y absorber los procesos de cambio, mediante una comunicación fluida y constante y el apoyo



de sus clientes internos y externos o usuarios del sistema nacional de transporte.

La gestión de cambio debe ser vista desde una perspectiva integral, ya que se circunscribe a los aspectos inherentes a la gestión de la entidad, a su direccionamiento estratégico, cultura y estilos de dirección, tecnologías y sistemas.

Esta gestión del cambio permitirá la introducción de mecanismos como son:

El rediseño de procesos, cambios estructurales, modificación del modelo de gestión, cambios organizativos y cambios estructurales. La gestión del cambio debe utilizarse sectores de la gestión agregadora de valor del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, no obstante implementar cambios estratégicos en los productos, clientes o reordenamiento territorial, las reestructuraciones, implementación tecnológica y cambio de autoridades en el ministerio.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

El desarrollo de la presente investigación, ha permitido que se cumplan los objetivos, que fueron planteados al inicio de este trabajo, como el establecer los campos de acción del MTOP; identificar los factores que impiden la integración de la institución; identificar las instituciones que ejercen rectoría del transporte nacional y cuyas áreas de competencias son susceptibles de integración a la nueva entidad rectora, así como establecer la cadena de valor del Ministerio de Transporte y Obras Públicas

- ❖ Frente a las diversas instituciones que ejercen competencias en el ámbito del transporte nacional, el gobierno central, tomo la decisión de integrar a la gestión, mediante la emisión de los Decretos Ejecutivos que dieron vida jurídica al Ministerio de Transporte y Obras Públicas, como ente rector del transporte nacional, articulando dentro de gestión a los modos de transporte: Aéreo, portuario, marítimo y fluvial, terrestre y ferroviario, propendiendo así, a lograr un Sistema Integrado de Planificación, en función del ejercicio de una rectoría, capaz de establecer políticas que permitan el desarrollo de la obra pública y la seguridad del transporte sectorial, acorde a la política, los objetivos nacionales, y a las necesidades actuales de contar con una adecuada infraestructura y servicios, que promueva el desarrollo económico, social, político y cultural de los pueblos, pero también disminuir factores de riesgo internos o externo, sin que este proyecto del Gobierno Nacional durante el periodo de estudio se haya materializado en su totalidad, principalmente por la dispersión de competencias, que se manifiesta en las rectorías que ejercen las diferentes entidades que administran algunos de los modos de transporte y la subsistencia de varios cuerpos colegiados llamados Comisiones o Consejos Nacionales.

- ❖ El Estado, no ha fortalecido de manera adecuada los v3nculos existentes entre la pol3tica de seguridad y desarrollo del sistema nacional del transporte con la seguridad nacional, sin tomar en cuenta la premisa que no puede existir seguridad sin desarrollo o viceversa, frente al hecho de que se pueda contar con una infraestructura y servicios del transporte segura y en buenas condiciones que permita una mayor integridad territorial y consecuentemente un mayor nivel de seguridad y desarrollo de los sectores productivos e instituciones intergubernamentales fuertes, ágiles y eficientes que movilicen acciones colectivas que impliquen el desarrollo de las empresas, comunidades, gobiernos locales y regionales, desde una perspectiva integral.

- ❖ Producto del análisis de la situaci3n actual de la gesti3n institucional del MTOP, se determin3 que existen factores que generan la dispersi3n de competencias y dificultan el proceso de integraci3n, impidiendo que a la instituci3n se constituya en el Ente Rector de Sistema Nacional del Transporte Nacional, debiendo destacar que los factores que en el transcurso de la investigaci3n se hicieron evidentes, obstaculizaban el normal funcionamiento institucional y la aplicaci3n de los cambios propuestos, toda vez que estos est3n relacionadas con la dispersi3n de competencias de rector3a existente, en las que se encuentran inmersas las de car3cter legal, financiero, administrativo, t3cnico, recursos humanos y tecnol3gico.

- ❖ Estas barreras, durante el periodo de estudio, fueron identificadas como grandes obst3culos para la integraci3n de competencias, que generaron hechos como el de no disponer una normativa legal sectorial que regule la gesti3n de los diferentes modos de transporte: a3reo y mar3timo fluvial, durante Enero de 2007, a Febrero de 2008, contaban con sus propias normas y espacios legales de gesti3n para administrar sus propias competencias.

- ❖ Las Subsecretar3as especialmente de Transporte A3reo y Puertos y Transporte Mar3timo y Fluvial, no se han implementado en su totalidad,

originadas principalmente por las barreras legales, toda vez, que subsisten entidades como la DAC, que se superponen al ejercicio de la gestión MTOP y le impiden ejercer la rectoría y la administración de las competencias del transporte de forma integral y su conectividad con los sistemas de Seguridad.

- ❖ Las barreras de carácter financiero, reflejadas por la dispersión presupuestaria, afectan a la elaboración del presupuesto general integrado del MTOP estableciéndose que el presupuesto del 2008, no contempló asignaciones para la gestión del transporte aéreo, marítimo y fluvial, terrestre, sino únicamente, se consideraron recursos para la obra pública vial, omitiéndose igualmente recursos para las Subsecretarías que fueron creadas
- ❖ La inexistencia de un manual de procesos que permita la interrelación de las unidades y la generación de productos de calidad, a través de la implementación de adecuados sistemas de control, que permitan la retroalimentación de la planificación, así como la generación de una verdadera política de desconcentración de los procesos operativos, que facilite la consecución de los objetivos y metas institucionales.
- ❖ Otro de los aspectos que limitan a la gestión del MTOP lo constituyen aspectos como la falta de implementación de una política de selección de personal y un sistema de capacitación institucional con cobertura suficiente, orientado a privilegiar el desarrollo del talento humano, toda vez que el recurso humano existente en grandes porcentajes, no cuenta con perfiles ocupacionales adecuados y que la capacitación existente, a más de carecer de una cobertura institucional, no está orientada a los avances tecnológicos y a la especialización que permita una sólida y eficaz gestión del transporte.
- ❖ El desconocimiento integral de la gestión sectorial, impide que se establezcan una política del transporte que regulen el desarrollo del sector y seguridad en cada uno de los modos de transporte; factores que

su conjunto, se constituyen en limitantes para la integración y el desarrollo de la organización, impactando en el desempeño del ejercicio de una adecuada rectoría del transporte que permita el eficaz cumplimiento de los objetivos institucionales y sectoriales orientados al Plan Nacional de Desarrollo, así como aumentar la cobertura, calidad de los servicios del transporte y su infraestructura.

- ❖ En este momento la institución no dispone de herramientas de gestión administrativas eficientes, como un sistema integrado de planificación e información, no se cuenta con inventarios generales de la infraestructura del transporte, que permitan llevar adelante un adecuado proceso de integración de la gestión del transporte, afectando en términos considerables a la toma de decisiones y por ende a la logística de la implementación de las estrategias institucionales que le permitan al MTOP asumir las atribuciones, competencias y el ejercicio pleno de su rectoría, la misma que en el escenario actual, la entidad no las asumió en su totalidad, por la falta de reformas legales y además porque no se ha implementado la estructura orgánica institucional, que permita identificar los procesos relacionados con la gestión del transporte y, viabilizar los cambios planteados que permitan a sus integrantes orientarse en el ámbito del universo de las competencias del transporte, permitiéndole tener un mejor desenvolvimiento, toda vez que durante el periodo de estudio se ha manejado más como un organismo gestor de la obra pública vial y no como un organismo encargado del desarrollo y seguridad del transporte multimodal que responda de manera eficiente a las atribuciones que se derivan del ejercicio de la rectoría.
- ❖ Se evidencia la carencia de indicadores de gestión con los que se pueda medir el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales, cuyas herramientas deberán formar parte de la nueva cultura organizacional de mejoramiento continuo, orientadas al cumplimiento de la misión, competencias y, por ende niveles de calidad establecidos en los productos y servicios que satisfagan los requerimientos de sus

usuarios, asignados a sus unidades técnicas con su respectivos procesos de apoyo.

- ❖ En el escenario institucional actual, no se cuenta con una política general del transporte, que regule el marco legal, la gestión de la infraestructura, movilidad servicios integrados, así como de la dinámica de la movilidad, la gestión de planificación integral y la seguridad del transporte en su conjunto, que afecta a la generación del Plan Nacional del Transporte, que contenga los lineamientos que posibiliten la formulación de diferente planes plurianuales en los diferentes modos de transporte, imposibilitando contar con una visión estratégica de mediano y largo plazo, así como definir las prioridades en los proyectos estratégicos, acorde con los objetivos institucionales y sectoriales, orientados al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, lo que afecta directamente a los planes de mejoramiento de la infraestructura y los servicios, impidiendo lograr un mejor y mayor acceso a la salud, a la transportación de productos y personas (MOVILIDAD), educación, energía, turismo entre otros en las regiones de menor desarrollo.
- ❖ No se cuenta, con una ley general del transporte que incluya a los diferentes modos de gestión del transporte, lo que dificulta en términos del derecho público una adecuado gerenciamiento de la infraestructura, servicios y por ende limita el ejercicio de la rectoría del transporte.
- ❖ A nivel de dotación de sistemas informáticos de software y hardware, no se han desarrollado sistemas orientados a integrar la gestión institucional y que por falta de competencias legales se encuentran dispersa en varias entidades que administran la rectoría del sistema nacional del transporte.
- ❖ Se evidencia que la institución, no ha realizado un levantamiento de procesos y no han definido sus procedimientos, toda vez que no cuenta con el respectivo manual, mostrando un discrecional interrelacionamiento entre sus procesos y unidades, derivado de la falta

de definición de la cadena de valor y su portafolio de productos, afectando directamente a la calidad y al requerimientos de sus usuarios y al cumplimiento de la misión institucional y generando una desorientación e incertidumbre en el personal del MTOP.

- ❖ Con respecto al modelo de gestión administrativa propuesto para ser aplicado al MTOP, se puede señalar lo siguiente:
- ❖ El modelo de gestión, cuenta con sistemas de información y un sólido sistema planificación, tomando en cuenta que la mayoría de instituciones del sector público de nuestro país, ha carecido de este elemento de gestión como es la planificación, lo que no ha permitido que existan una planeación de los objetivos y meta adecuada, así como procesos de control y seguimiento de la gestión mediante la evaluación de sus planes operativos, por eso, la propuesta, hace énfasis en que el MTOP cuente con un articulado sistema de planificación a lo largo de la trazabilidad de los proyectos del transporte, sus unidades de apoyo y de dirección, permitiendo la utilización de sistemas y herramientas de gestión que facilitan el control y la evaluación ex ante y ex post, de su planes, programas, actividades y productos, que generan las entidad en su calidad rectora del transporte.
- ❖ Su exposición esta expresada en términos de conocimiento de la gestión del transporte y de la observación práctica y práctica, soportados por la investigación y conocimientos para su implementación.
- ❖ Se ha considerado eminentemente necesaria en esta propuesta la aplicación de un modelo de gestión propio del MTOP en la medida que los cambios que se plantearon en el transcurso del trabajo, permitirá de mejor forma afrontar el proceso de toma de decisiones, adecuándolos a un mejor y eficaz ejercicio de la rectoría, dentro del sistema nacional de transporte que le permita enfrentar los retos de gestionar un sistema articulado de competencias en cada uno de los modos que comprende el sector y que nuestra propuesta tiene como objetivo superar la actual

dispersión de competencias que forzó al MTOP al ejercicio limitado de su rectoría, por la barreras legales, técnicas y financieras que actualmente se lo impiden.

- ❖ El análisis de la propuesta nos permite concluir que el desarrollo y seguridad, van de la mano e inciden directamente en la gestión de la rectoría y en la aplicación de las políticas que articularan al sistema de transporte, volviéndolo sistémicamente integrado y aportando a la comodidad, seguridad y calidad del sistema, de ahí que se puede conjugar el axioma que Desarrollo es Seguridad, como progreso es confianza, lo que nos permite asimilar esta certeza, toda vez que la confianza es un resultado que debe necesariamente mostrar indicadores positivos en la gestión del transporte.

- ❖ La propuesta generada en el marco legal vigente, toma en cuenta la norma de diseño de estatutos orgánicos emitida por la SENRES, garantizando una estructura en la que se muestra el interrelacionamiento de las unidades en las que apoya una gestión sostenida de las competencias y articulada de la rectoría, permitiendo a la institución contar con una cadena de valor que integra la logística de los procesos y la trazabilidad de la gestión institucional, hasta la elaboración final de sus productos y posterior entrega a sus clientes y usuarios en concordancia con el modelo de gestión expuesto, que contiene agresivos componentes de control y seguimiento del comportamiento de sus procesos y de la dinámica de sus políticas, con ciclos de mejoramiento, garantiza a la institución una adecuada gestión de la rectoría y una eficiente administración de las competencias del transporte y de la movilidad.

RECOMENDACIONES

1. Establecer políticas públicas que fortalezcan el sistema nacional de transporte, su seguridad y desarrollo en el ámbito de la infraestructura y servicios, promoviendo el fortalecimiento de los sistemas de control del transporte terrestre, aéreo, marítimo y fluvial, así como fortalecer la integración nacional, mediante el uso de medios de transportes seguros, confortables y de calidad que fomenten la libre circulación de pasajeros y bienes materiales por todo el territorio nacional, generando el acceso de la población a los servicios y al crecimiento sostenido y sustentable de la sociedad, a través de la creación de una red de transporte que integre al territorio nacional y posibilite el crecimiento de nuevos polos de desarrollo en el marco de la generación de la identidad nacional.

2. Implementar un Sistema de Planificación Integrado, mediante la aprobación e implementación del Plan General Estratégico del Transporte, que impulse las políticas del transporte, en términos desarrollo del sector y el fortalecimiento de la rectoría; seguridad y construcción de la obra pública del transporte, definiendo estrategias y estableciendo los siguientes objetivos estratégicos:
 - a. Establecer procedimientos adecuados que garanticen el acceso y cobertura del transporte en sus modalidades a la población en general, mediante la generación e implementación de programas de modernización de la infraestructura y servicios, propiciando la existencia de un servicio confiables y de calidad.

 - b. Generar una administración eficiente, basada en principios de transparencia y efectividad que permita contar con un transporte seguro y cómodo que satisfaga la necesidad del usuario.

 - c. Actualizar los procedimientos con los que se ejecuta la gestión del transporte, mediante la actualización de la normativa que garanticen el desarrollo sostenido y sustentable de la infraestructura del transporte.

- d. Formular programas orientados a financiar los planes de sostenibilidad presupuestario del sistema de transporte, que fortalezca la modernización permanente de los proyectos de infraestructura y servicios del transporte e impulsar el acceso al empleo en la construcción de la obra pública.

La consecución de estos objetivos dentro del Plan Estratégico para el transporte están interrelacionados con los grandes intereses nacionales y en consecuencia con el Sistema de Seguridad Nacional, para lo cual se deben tomar en cuenta las siguientes consideraciones:

- a. Generar programas orientados a Modernizar y mejorar la infraestructura (Carreteras, Terminales, Puertos, Aeropuertos y Vías), en la red vial estatal, a fin de mejorar su conectividad, uso y movilidad.
- b. Impulsar proyectos que amplíen las fuentes de financiamiento para la construcción de obras del transporte y servicios, así como proyectos de alianzas público privadas y formas de participación ciudadana, orientadas a la conservación a la conservación de la infraestructura, como por ejemplo, la revitalización del transporte ferroviario de carga y pasajeros en el área de turismo, además de la validación de proyectos de transporte interprovincial aprovechando la infraestructura existente.
- c. Generar proyectos de ampliación de la infraestructura aeroportuaria a fin de atender la creciente demanda de operaciones y servicios, así como desarrollar nuevos proyectos aeroportuarios vinculados con el desarrollo regional, turístico y comercial de regiones que carecen de este servicio y a la vez fortalecer las políticas de seguridad internas y externas.
- d. Proponer planes de mejoramiento de la estructura y servicios portuario, mediante la consecución de recursos internos y externos destinados a la construcción de nuevos puertos (Posorja), la modernización de los ya existentes (Guayaquil, Manta, Esmeraldas), además de llevar a cabo un reordenamiento costero y regulación de actividades económicas que se

realizan en la regi3n litoral, aprovechando as3 las ventajas comparativas del transporte mar3timo y ubicaci3n geogr3fica del pa3s.

3. Reestructurar la normativa y los Reglamentos Internos que obstaculizan el ejercicio de la rector3a y el ejercicio de las competencias al MTOP en su rol de 3rgano rector del transporte, espec3ficamente el reglamento interno del Consejo Nacional de la Marina Mercante y Puertos, que establece que quien preside dicho Consejo es el Ministro de Defensa o el Comandante General de la Marina; y en similar caso la Ley de Aviaci3n Civil que no especifica de manera clara las funciones y competencias que debe asumir el Ministerio de Transporte y Obras P3blicas, modificaciones m3nimas que obstaculizan la gesti3n de las competencias asignadas a la instituci3n en los diferentes modos de transporte.
4. Elaborar el Presupuesto general Institucional, cuya caracter3stica principal es que contiene e integra el presupuesto de los diferentes modos del transporte en uno solo y, que est3 orientado a evitar la dispersi3n presupuestaria, que sostenga al proceso de planificaci3n y que la proforma presupuestaria de la entidad responda a una integraci3n planificada en materia de distribuci3n de recursos a cada modo del sector transporte, permitiendo la implementaci3n de indicadores de gesti3n, que permitan un adecuado control y evaluaci3n de la ejecuci3n presupuestaria y de la calidad del gasto, como mecanismo de optimizaci3n y aprovechamiento de los recursos presupuestarios.
5. Establecer una pol3tica de desconcentraci3n de procesos orientada a los procesos desconcentrados, en el 3mbito de la gesti3n de las subsecretar3as regionales y direcciones provinciales, que permitan una ejecuci3n eficaz de la obra p3blica de transporte y sus servicios, mediante un adecuado control y seguimiento (control concurrente y posterior y fiscalizaci3n) del avance de los proyectos y de la ejecuci3n presupuestaria, pol3tica que para su implementaci3n de estar inserta en un Acuerdo Ministerial de Desconcentraci3n y en el Estatuto Organizacional de la Instituci3n, garantizando un efectivo interrelacionamiento de los procesos.

6. Potenciar la utilización de medios de transportes colectivos, por medio de la difusión de nuevas metodologías, aplicando eficazmente el benchmarking, para el mejoramiento de la planificación estratégica institucional y satisfacer de mejor manera las necesidades de nuestros clientes externos, que nos permita el establecimiento de metas basada en la programación de la gestión y reducir los índices de mortalidad por accidentes, especialmente de automotores en otros países, difundiendo campañas de concientización para reducir la movilización motorizada forzosa y el reforzamiento del transporte público, como medida que mejore la seguridad en el transporte, además de la promulgación de leyes que sean conocidas por la sociedad a través de publicaciones y la estructuración de campañas mediáticas, que aporten al fomento de una cultura de prevención de riesgos.

7. Generar políticas de gestión ambiental del transporte, que contengan directrices para el transporte y sus actores, políticas ambientales que integren el Sistema de Seguridad, cuyo objetivo será la de garantizar la aplicación de la política ambiental e el sector transporte, mitigando los impactos, mediante la aplicación de estrategias que permitan corregir los siguientes aspectos:
 - a. Eliminar o prevenir los efectos negativos del aumento de tráfico, regulando la circulación de vehículos en las áreas urbanas, transporte masivo y pesado, restringiendo la circulación de vehículos obsoletos, que son generadores de contaminación ambiental a fin de que se disminuyan las emanaciones de ruido y CO₂, etc.

 - b. Fomentar el transporte público, que sea menos perjudiciales con el medio ambiente.

 - c. Concienciar al público o la población, conductores, industrias de vehículos sobre formas de reducir las incidencias del transporte con el medio ambiente.

 - d. Adoptar estrategias que reduzcan las emisiones atmosféricas de buques de navegación, prevención de contaminación causada por la

transportación de materiales contaminantes: desechos tóxicos, gasolinas, diesel, petróleo, etc.

- e. Proponer mejoras a las normas ambientales en materia de ruidos y emisiones atmosféricas de aviones, ayudar a los aeropuertos en sus esfuerzos ambientales, los aeropuertos deben estar fuera del perímetro urbano.

En lo relacionado con las acciones estrategias se recomienda:

- a. Elaborar de forma coordinada con los actores pertinentes, el Plan Estratégico Nacional del Transporte, que sea susceptible de implementación, seguimiento y evaluación.
- b. Construir, mantener, rehabilitar y mejorar la infraestructura de los diferentes modos del transporte, para llegar a niveles óptimos de servicios acorde con el Plan Estratégico Nacional de transporte, bajo criterios plurianuales de programación de las inversiones.
- c. Mantener la Red de Infraestructura del Transporte, en un nivel adecuado de seguridad, servicios y preservar el patrimonio del Estado utilizando diversos modelos de gestión.
- d. Fortalecer la capacidad rectora, particularmente de la regulación del MTOP a través de la política nacional del transporte para fomentar el desarrollo social y económico del país.
- e. Posibilitar el acceso permanente de la población a los mercados y servicios a través de la implementación de un nuevo modelo de gestión de la vialidad rural.
- f. Atender los requerimientos de las unidades administrativas y operacionales, en lo referente a recursos humanos, remuneraciones e insumos de oficina, para un adecuado desarrollo institucional.

- g. Participar en forma coordinada con organismos competentes, en la formulación de leyes, normas y regulaciones que aumentan los niveles de seguridad vial como es la prevención de accidentes y seguros, además de establecer políticas de seguridad aérea, marítima, en carreteras y ferrocarriles.
8. Implementar dentro de la gestión del Ministerio de Transportes y Obras Públicas el modelo de gestión constante en la propuesta, que le permita, generar los procesos de sostenibilidad de la rectoría institucional, mediante proceso articulados a la gestión de las entidades que administran los modos de transporte: aéreo, marítimo, terrestre y fluvial.
9. Generar en base a la propuesta políticas de integración de los sistemas de control general de la gestión del transporte, que permitan una retroalimentación de la planificación.
10. Impulsar la función rectora del transporte nacional por parte del MTOP como se desprende de la propuesta, que el único ente generador de las políticas públicas del transporte nacional es el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, en tal razón debe suprimirse los cuerpos colegiados, conocidos actualmente como Comisión Nacional del Transporte, Consejo Nacional de la Aviación Civil, y Consejo nacional de la Marina Mercante, en razón que debilitan la rectoría institucional, toda vez que estos también dictan políticas, produciendo una dualidad o duplicación en las funciones de la rectoría del sector.
11. El modelo de gestión de la propuesta para su sostenibilidad y fortalecimiento requiere de una Ley General del Transporte que contenga, con la denominación de Códigos. Transporte aéreo, al transporte marítimo, y fluvial, al transporte terrestre y a la seguridad vial, así como un Código especial para la Ley de Caminos, debiendo destacar que esta Ley General deberá estar orientada al fortalecimiento del MTOP como ente rector del transporte nacional.

12. Implementar de conformidad con la propuesta, los sistemas de información y el sistema de planificación institucional articulado con la planificación del sector transporte, garantizando un sistema de gestión integrado, que permita contar con un presupuesto general y un plan anual de inversiones general del sector y procesos de evaluación ex ante y ex post, que retroalimente al sistema.

13. Generar herramientas para medir la gestión institucional como son los indicadores, que nos permitirán medir y evaluar el comportamiento (nivel de gestión) de los procesos institucionales, de los servidores, y a la entidad misma, en la búsqueda del mejoramiento continuo y de la gestión del cambio, entendiéndose por cambio al elemento mejora y sobre todo su capacidad de respuesta frente a sus usuarios.

14. Implementar la normatividad interna, específicamente el estatuto orgánico, que contenga los lineamientos de nuestra propuesta como una guía metodológica, para la implementación de Modelo de Gestión Institucional y generar mesas de trabajo para promover la construcción de las políticas públicas del transporte.

15. Aprobar el Direccionamiento Estratégico institucional y sectorial constante en la propuesta, que este acorde a sus nuevos roles, competencias y atribuciones del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, y que su gestión se defina con una estructura orgánica, que establezca un tipo de administración dinámica, adaptado a los cambios y a la modernización. Corporativa, que controle eficazmente el desempeño institucional, logrando articular sus actividades operativas con la Misión de garantizar y desarrollar sistemas eficientes, seguros y ambientalmente sostenible dentro de la infraestructura del transporte, contribuyendo al desarrollo económico, social y consecuentemente articularlo a objetivos de seguridad nacional.

16. Generar acorde con el modelo implementado en la propuesta la aplicación de políticas de seguridad y desarrollo, y contar con una infraestructura del transporte en condiciones que permita garantizar la seguridad de la nación, mediante la implementación de sistemas de conservación y mantenimiento.



Establecer un sistema de transporte articulado a la red de transporte, a fin de lograr un mejor acceso a las zonas productivas, los centros de consumo y los servicios, en la búsqueda de un desarrollo social y económico armónico. implementando vías que estimulen la creación de polos de desarrollo y la identidad nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Bennis Warren, Desarrollo Organizacional, 1973.
- Chiavenato, Idalberto, Administración de Recursos Humanos, 1984.
- Drucker Peter, El Ejecutivo eficaz, 1976.
- Drucker, Peter, Management challenges for the 21st century, Haper Collins, 1999.
- Hermida Jorge y Serra Roberto, Administración y Estrategia, 1989.
- Matus, Carlos, *Políticas, Planificación y Gobierno*, Ilpes.OPS, Altader, caracas, 1987.
- Porter Michael, *Ventajas Competitivas, Creación y Mantenimiento de un desempeño superior*, ED. CECOSA, México, 1999.
- Revista LIDERES, varios números
- Serna, H., Planificación y Gestión Estratégica, Bogotá, RAM editores, 1996.
- Sexton, William, Teorías de la Organización, 1986.

- Bertalanffy, Ludwig von
Teoría general de los sistemas.
México, México : Fondo de Cultura Económica
xx, 311 p.
CIENCIA - FILOSOFIA.

- Melgarejo Heredia, Rafael.
Teoría general de sistemas
[Quito, Ecuador] : PUCE, Facultad de Ingeniería
[26] p
Trabajo para principalización docente
Bibliografía: p. [25-26]
2002

- Melgarejo Heredia, Rafael.
Teoría general de sistemas
[Quito, Ecuador] : PUCE, Facultad de Ingeniería
[26] p.
SISTEMAS
2002
- Weinberg, Gerald M..
An introduction to general systems thinking
Nueva York, Estados Unidos : Dorset House
xxi, 279 p.
Bibliografía: p. 261-267
SISTEMAS, TEORIA
2001
- Bas, Enric
Prospectiva : herramientas para la gestión estratégica del cambio
Barcelona, España : Ariel
158 p
GERENCIA
- Peña Camacho, Marcela Andrea
Análisis de la aplicación de los principales instrumentos internacionales
sobre el cambio climático en el control de la emisión de gases de efecto
invernadero en el Ecuador
Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Facultad de
Comunicación, Lingüística y Literatura
[77] p.
Tesis Comunicación, Lingüística y Literatura
Licenciada Multilingüe en Negocios e Intercambios Internacionales
CAMBIO CLIMATICO - ASPECTOS AMBIENTALES
GESTION AMBIENTAL

- Souza Silva, José de
Hacia la construcción y apropiación colectiva del enfoque de la gestión social para organizaciones públicas y sin fines de lucro en el siglo XXI
[Quito, Ecuador : PUCE, Escuela de Trabajo Social]
48 p.
Bibliografía: p. 38-40
POLITICA SOCIAL
- Zimmermann, Arthur
Gestión del cambio organizacional : caminos y herramientas
[Quito, Ecuador] : Ediciones Abya-Yala
227 p.
DESARROLLO ORGANIZACIONAL
1998
- Gómez de la Torre, Mario A.
Teoría general de la organización internacional
Quito, Ecuador : Universitaria
228 p.
ORGANIZACION INTERNACIONAL
1974
- Harmon, Michael M
Teoría de la organización para la administración pública
México, México : Fondo de Cultura Económica
505 p.
Nuevas Lecturas de Política y Gobierno
Bibliografía: p. 479-491
ADMINISTRACION PUBLICA - ORGANIZACION

- Moreno-Luzón, María D.
Gestión de la calidad y diseño de organizaciones : teoría y estudio de casos / María D. Moreno-Luzón; Fernando J. Peris Bonet ; Tomás González Cruz
Madrid, España : Prentice Hall
xx, 432
Bibliografía: p. [403]-421
EMPRESAS - ORGANIZACION
NORMALIZACION
- Thompson, James D., comp.
Teoría de la organización.
Buenos Aires, Argentina : Omeba.
245 p.
Colección América en Letras; 49.
PSICOLOGIA INDUSTRIAL.
PSICOLOGIA SOCIAL.
1968
- Alvarez Unda, Rubén Patricio.
El diagnóstico en los procesos de cambio organizacional.
Quito : Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Facultad de Psicología
178 p.
Tesis
Licenciado en Psicología Industrial
PSICOLOGIA INDUSTRIAL.
DESARROLLO ORGANIZACIONAL.
Tesis Psicología
1993

- Beckhard, Richard.
Desarrollo organizacional: estrategias y modelos.
Mexico, Mexico : Centro Regional de Ayuda Tecnica, Agencia para el
Desarrollo Internacional.
xi, 140 p.
Serie Desarrollo Organizacional.
DESARROLLO ORGANIZACIONAL.
1973
- Etkin, Jorge.
Identidad de las organizaciones : invariancia y cambio / Jorge Etkin ;
Leonardo Schvarstein.
Buenos Aires, Argentina : Paidós
331 p.
Bibliografía: p. [285]-288.
DESARROLLO ORGANIZACIONAL.
ORGANIZACION.
Schvarstein, Leonardo.
1989
- French, Wendell L., 1923-
Desarrollo organizacional : transformación y administración efectiva del
cambio / Wendell L. French ; Cecil H. Bell ; Robert A. Zawacki
México, México : McGraw-Hill
xii, 442 p.
- Galbraith, Jay.
Planificación de organizaciones.
Bogotá, Colombia : Fondo Educativo Interamericano.
xi, 155 p.
DESARROLLO ORGANIZACIONAL.
1977

- Guízar Montúfar, Rafael.
Desarrollo organizacional: principios y aplicaciones
México, México : McGraw-Hill
xxiv, 405 p.
Bibliografía: p. [395]-398
DESARROLLO ORGANIZACIONAL
2004
- Jones, Gareth R.
Teoría organizacional : diseño y cambio en las organizaciones
México, México : Pearson Educación
xxi, 527 p.
CAMBIO ORGANIZACIONAL
DESARROLLO ORGANIZACIONAL
2008
- Margulies, Newton.
Desarrollo organizacional: valores, proceso y tecnología.
México, México : Diana.
795 p.
PSICOLOGIA INDUSTRIAL.
Raia, Anthony P
1974
- Mello, Fernando Aquiles de Faria
Desarrollo organizacional : enfoque integral
México, México : Limusa
183 p.
DESARROLLO ORGANIZACIONAL
1995

- Robbins, Stephen P.
Comportamiento organizacional : teoría y práctica
México, México : Prentice-Hall Hispanoamericana
752 p
DESARROLLO ORGANIZACIONAL
PERSONAL - ADMINISTRACION
- Herrera Castañeda, Alvaro.
Análisis y desarrollo organizacional.
Cali, Colombia : Instituto FES de Liderazgo
79 p.
Programa de Gerencia Social ; 5
DESARROLLO ORGANIZACIONAL.
ADMINISTRACION.
1992

Legislación

- Corporación de Estudios y Publicaciones, Ley de Transportes Marítimo y Puertos,
- agosto, 2008.
- Corporación de Estudios y Publicaciones, Ley de Aeronáutica, julio, 2008
- Corporación de Estudios y Publicaciones, *Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Transito y Seguridad Vial*, julio, 2008
- Ministerio de Transporte y Obras Públicas, *Estatuto Orgánico Funcional*, 2008.

Internet

- Biblioteca de la Universidad Autónoma de Madrid: La Estructura Organizativa, Prensa Libre: <http://www.uam.es>
- Cárdenas, Mariana, *Naturaleza y propósito de la Organización*, Coordinadora de proyectos, Pegasoft, net:
<http://www.monografias.com/trabajos6/>
- Diccionario de términos económicos y administrativos:

- <http://www.business.com/productos/glosario/administrativoyeconomia>
- Indicadores de Gestión, Excelencia Empresarial, Prensa Libre:
<http://web.jet.es/amosarrain/index.htm/>
 - Instituto Nacional de Estadística Informática, Metodología, *Plan de Sistemas de Información*, INEI, Prensa Libre:
http://www.pcm.gov.pe/portal_ongei/
 - Ley de Seguridad Nacional: <http://www.resdal.org/Archivo/d0000285htm>
 - Libro Blanco de la Defensa Nacional:
<http://atlas.resdal.org/Archivo/eculibro.cap2htm>
 - Navarro Eduardo, Nuevos Modelos de Gestión en la Empresa, Improven Consultores, Prensa Libre: <http://www.improven.consultores.com>
 - Universidad Unides, Centro de Estrategia y Competitividad, Facultad de Administración, Documento sobre: *Metodología de Formulación Estratégica*, Prensa Libre: <http://cec.uniandes.edu.co/cms/estrategia>
 - Varios Autores, Seguridad y Desarrollo:
<http://es.wikipedia.org/w/index.php>

ANEXO 1

GLOSARIO DE TÉRMINOS

El glosario contiene una serie de conceptos, que van a ser utilizadas durante el desarrollo del presente trabajo de investigación, estos han sido extraídos de diccionarios de páginas Web y otros términos o conceptos han sido definidos por el propio cursante.

Actividad. «Conjunto de actos o labores específicas a realizar por un individuo, proceso o unidad. También puede definirse como una o más operaciones afines o sucesivas que forman parte de un procedimiento ejecutado por una misma persona o un proceso. Es el conjunto de acciones específicas que ejecuta una unidad, equipo, o servidor; necesarias para asegurar el alcance de los objetivos y metas previstas en los planes operativos de gestión de los procesos»⁴⁰

Acto Administrativo. «Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa»⁴¹

Competencias. «La competencia administrativa es la medida de la potestad que corresponde a cada órgano administrativo. La competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de deligación o avocación, cuando se ejerzan en la forma prevista en el estatuto».⁴²

Conectividad. «La conectividad es la capacidad de comunicación de una sociedad al interior de sí misma y con su entorno global usando conjuntamente las telecomunicaciones, las tecnologías de la información y la producción de las industrias de contenidos y que tiene como fin su evolución hacia la sociedad de

⁴⁰ SENRES; página web, “Glosario de Términos”, www.senres.gov.ec/GlosarioTerminoA.html.

⁴¹ Ecuador Leyes y estatutos, Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, Registro Oficial No. 536 de 18 de 2008,-03.18, pág.8.

⁴² IDEM

la Información y el Conocimiento. La conectividad es el antídoto del abismo o brecha digital». ⁴³

Desconcentración. «La desconcentración del Estado es el mecanismo mediante el cual los niveles superiores de un ente u organismo público delegan en forma permanente el ejercicio de una o más de sus atribuciones así como los recursos necesarios para su cumplimiento, a otros órganos dependientes, provinciales o no, que forman parte del mismo ente u organismo». ⁴⁴

Descentralización. «La descentralización del Estado consiste en la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales». ⁴⁵

Eficacia. «Capacidad para determinar los objetivos adecuados "hacer lo indicado". Es definida como el grado en que las salidas actuales del sistema se corresponden con las salidas deseadas». ⁴⁶

Eficiencia. «Capacidad para reducir al mínimo los recursos usados para alcanzar los objetivos de la organización. "Hacer las cosas bien". Se define como la relación entre los outputs e inputs actuales. Relación entre el valor del producto y de los recursos utilizados para producirlo. La eficiencia pone de relieve entonces la relación entre el costo y el valor de lo producido. Se habla de estar en la frontera de eficiencia cuando se llega a la maximización del valor a un coste dado, siempre y cuando lo producido tenga demanda en el mercado». ⁴⁷

⁴³ Comisión Nacional de Conectividad, Glosario de Términos y definiciones, pagina web, www.conatel.gov.ec/site_conatel/index.php?option=com_docman&task=doc_downl, Página,37.

⁴⁴ Comisión Nacional de Conectividad, Glosario de Términos y definiciones, pagina web, www.conatel.gov.ec/site_conatel/index.php?option=com_docman&task=doc_downl, Página,37.

⁴⁵ Ecuador Leyes y estatutos, Ley 27, Registro Oficial 169 de 8 de Octubre de 1997, pág.2..

⁴⁶ IDEM

⁴⁷ SENRES; página web, "Glosario de Términos", www.senres.gov.ec/GlosarioTerminoA.html.

Efectividad. «Es la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera. Se refiere al logro de los objetivos al menor costo y con el menor número de consecuencias imprevistas. Se relaciona con el impacto de las acciones y la respuesta de los usuarios». ⁴⁸

Estatuto Orgánico. «Reglamento, ordenanza o conjunto de normas legales que regulan el funcionamiento de una entidad, cuyas partes o unidades administrativas están interrelacionadas entre sí». ⁴⁹

Estrategia. «Conjunto de habilidades necesarias para conseguir un fin. Considera las condiciones necesarias para el éxito. Es el camino a seguirse para llegar a los objetivos y ubicar a la organización en una posición ventajosa frente al entorno». ⁵⁰

Gestión. «Conjunto de actividades de dirección y administración de una organización». ⁵¹

Meta. «Es la determinación precisa de un resultado cuantificable o verificable, a ser alcanzado con relación a la naturaleza de un objetivo en un determinado período de tiempo en función de los recursos disponibles». ⁵²

Método. «También podemos decir que el método es el conjunto de procedimientos lógicos a través de los cuales se plantean los problemas científicos y se ponen a prueba las hipótesis y los instrumentos de trabajo». ⁵³

Método deductivo. «Es aquel que parte de datos generales aceptados como válidos para llegar a una conclusión de tipo particular»

Método inductivo. «El método inductivo: es aquel que parte de los datos particulares para llegar a conclusiones generales». ⁵⁴

⁴⁸ IDEM.

⁴⁹ Distrito, Metropolitano de Quito, Plan Maestro de Movilidad 2008-20025, Pág. 123.

⁵⁰ IDEM. IDEM

⁵¹ IDEM

⁵² IDEM.

⁵³ Métodos de investigación, Páginas internet:

www.unach.edu.ec/Virtualizacion/INVESTIGACION%20CIENTIFICA/mastexto_metodolo.htm

⁵⁴ IDEM

Misión. «Compendio de la razón de ser una organización, esencial para determinar objetivos y formular estrategias. Es una declaración objetiva, la formulación de los propósitos asignados a una organización, que define su ámbito de acción y orienta su estrategia de diferenciación. Es la razón de ser de una organización pública»⁵⁵.

Movilidad. «Es la capacidad para satisfacer las necesidades de la sociedad, de moverse libremente, acceder, comunicarse, comercializar y establecer relaciones sin sacrificar otros valores necesarios para el desarrollo humano y la calidad ambiental, en el presente y en el futuro gestionando para ello el transporte, el tráfico y la vialidad en un marco de eficiencia institucional y legal».⁵⁶

Multimodal. La articulación entre diferentes modos de transporte, a fin de realizar más rápida y eficazmente las operaciones de trasbordo de materiales y mercancías —incluyendo contenedores, o artículos similares utilizados para consolidación de cargas—. El transporte multimodal es aquel en el que son necesarios más de un tipo de vehículo para transportar la mercancía desde su lugar de origen hasta su destino final.

Objetivo. «Enunciado general o específico de lo que la organización, unidad, proceso, equipo, puesto, o persona, espera alcanzar en un período determinado, para cumplir la misión y visión organizacional. Es el fundamento general del proceso o subproceso y del procedimiento».⁵⁷

Organización. « [...] Disposición ordenada de las diversas partes de una institución o empresa [...]».⁵⁸

Política. «Es el conjunto de directrices que orientan la acción para la consecución de un objetivo. Son grandes directrices y orientaciones, son una

⁵⁵ IDEM

⁵⁶ Distrito, Metropolitano de Quito, Plan Maestro de Movilidad 2008-20025, Pág. 122.

⁵⁷ IDEM.

⁵⁸ IDEM

especie de normas que facilitan la consecución de los fines, objetivos o metas y condicionan el uso de los recursos y el desarrollo de las actividades. Establecen los límites de las decisiones, especificando aquellas que pueden tomarse, excluyendo las que no se permiten. Guías para orientar la acción; criterios o lineamientos generales a observar en la toma de decisiones, sobre problemas que se repiten una y otra vez en el ambiente de una organización»⁵⁹

Proceso. «Conjunto de actividades interrelacionadas que utilizan recursos para transformar insumos en productos o servicios de mayor valor agregado, que satisfacen las necesidades de un cliente interno o externo. Conjunto de actividades relacionadas entre sí que transforman insumos agregando valor, a fin de entregar un bien o servicio a un cliente externo o interno, optimizando los recursos de la organización»⁶⁰

Procesos Gobernantes. «Son aquellos que permiten el inicio de procesos externos o la conclusión de éstos. Aseguran que todos los procesos están dirigidos apropiadamente y se mantengan en un alto desempeño. Conjunto de actividades relacionadas con el direccionamiento estratégico que orienta la gestión de la organización mediante el establecimiento de políticas, directrices y normas».⁶¹

Procesos Agregadores de Valor. «Son procesos que atañen a los diferentes sectores, Direcciones o áreas específicas de la institución, y tienen impacto en la sociedad creando valor para esta. Son actividades esenciales del MTOP o sea su razón de ser».⁶²

Procesos Habilitantes. «Facilitan la entrega de recursos y prestación de servicios, para el cumplimiento de las actividades de los procesos gobernadores, procesos Habilitantes y ellos mismos. Es el conjunto de actividades requeridas para la gestión de los recursos humanos, financieros

⁵⁹ IDEM

⁶⁰ IDEM

⁶¹ IDEM

⁶² IDEM

tecnológicos, y bienes necesarios para la entrega de productos demandados por el cliente ciudadano de acuerdo con la misión organizacional». ⁶³

Proyecto. «Conjunto de obras que incluyen las acciones del sector público necesarias para alcanzar los objetivos y metas en un programa o subprograma de inversión tendientes a la creación, ampliación y/o conservación de patrimonio nacional. Permite identificar el origen de los recursos que requiere la ejecución de los proyectos de inversión física, necesarios para la construcción, ampliación o remodelación de inmuebles y los estudios de pre inversión, ya sean por contrato o por administración» ⁶⁴

Retroalimentación. «Permite que la organización evalúe la dinámica del proceso, los productos en relación con las entradas y de esta manera procurar el mejoramiento continuo. Proceso que permite identificar factores claves de éxito y áreas de mejoría, en función de los resultados determinados en la Calificación de Servicios y Evaluación del Desempeño, a fin de establecer planes de mejoramiento». ⁶⁵

Rol. «Son acciones de gestión que se les atribuye a los procesos, y puestos, orientados a la consecución de los objetivos organizacionales para la satisfacción del cliente-ciudadano». ⁶⁶

Rectoría. Es la potestad de la máxima autoridad institucional de gerencial y emitir políticas relativas a las competencias institucionales.

Seguridad. «Seguridad proviene de la palabra *securitas* del latín. Cotidianamente se puede referir a la seguridad como la ausencia de riesgo o también a la confianza en algo o alguien. Sin embargo, el término puede tomar diversos sentidos según el área o campo a la que haga referencia» ⁶⁷

⁶³ IDEM

⁶⁴ Páginas Web; www.definicion.org/proyecto

⁶⁵ IDEM

⁶⁶ IDEM

⁶⁷ Wikipedia Enciclopedia Libre, pagina Web, [http://es.wikipedia.org/wiki/Seguridad_\(concepto\)](http://es.wikipedia.org/wiki/Seguridad_(concepto)).

Seguridad vial. «acciones o estrategias que toman o adoptan las autoridades competentes para precautelar la vida y/o integridad de los seres humanos y los bienes materiales personales o de la comunidad, acciones que implica establecer leyes y normas que regulen el transporte terrestre, su utilización, educación sobre principios que deben respetarse en las vías, difusión de estas normativas, etc.». ⁶⁸

Seguridad Ciudadana. «La acción integrada de las autoridades y la comunidad, para garantizar la certeza del ejercicio de los derechos y libertades de todos los habitantes del territorio nacional, en orden a preservar la convivencia ciudadana». ⁶⁹

Servicio Transporte Público Colectivo. «Consiste en la movilización de un alto volumen de personas, a lo largo de rutas autorizadas por la autorizada competente y en contraprestación a una tarifa». ⁷⁰

Transporte Colectivo. «Es aquel transporte de personas, que se presta en condiciones de continuidad, regularidad, generalidad, obligatoriedad y uniformidad en igualdad de condiciones para todos los usuarios.». ⁷¹

Transporte Público Comercial. «El servicio transporte de personas de prestado en automotores de alquiler, sin itinerario fijo, con contadores, sujetos a una tarifa previamente estipulada». ⁷²

Transporte Multimodal. «Integración de desplazamientos en cadena combinando varios modos de transporte que pueden ser motorizados y no motorizados». ⁷³

⁶⁸ Wikipedia Enciclopedia Libre http://es.wikipedia.org/wiki/Seguridad_vial.

⁶⁹ Dicionarios.astalaweb.com/Local/Diccionario%20de%20guerra.asp#S.

⁷⁰ Distrito, Metropolitano de Quito, Plan Maestro de Movilidad 2008-20025, Pág.124.

⁷¹ IDEM

⁷² Distrito, Metropolitano de Quito, Plan Maestro de Movilidad 2008-20025, Pág.124

⁷³ [http:// Wikipedia Enciclopedia Libre, páginas web, es.wikipedia.org/wiki/Transporte multimodal](http://Wikipedia%20Enciclopedia%20Libre,%20p%C3%A1ginas%20web,%20es.wikipedia.org/wiki/Transporte_multimodal)



Vialidad. «Conjunto de Obras de infraestructuras y el equipamiento correspondiente para optimizar su capacidad ejes viales, calles, avenidas, puertos, etc.».⁷⁴

⁷⁴ Distrito, Metropolitano de Quito, Plan Maestro de Movilidad 2008-20025, Pág. 124.

ANEXO 2

CUESTIONARIO DE PREGUNTAS

CUESTIONARIO DE PREGUNTAS
<p>MACRO AMBIENTES:</p>
<p>En lo político:</p>
<p>¿El gobierno central consideraría necesario el estudio de la creación de un Fondo para la Conservación de Infraestructura del Transporte, como política de Estado?</p>
<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/>
<p>Explique por qué? _____</p>
<p>¿Se debe fortalecer la integración de competencias del transporte en un solo Organismo como el MTOP?</p>
<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/>
<p>Explique por qué? _____</p>
<p>¿Considera que el sistema del transporte y su gestión constituyen factor gravitante en la integración nacional y regional?</p>
<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/>
<p>¿Considera Ud. que existe un Plan Nacional Integrado del Transporte?</p>
<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/>
<p>¿Considera que hay incidencia de actores políticos sectoriales sobre las decisiones técnicas del MTOP?</p>
<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/>
<p>En lo económico:</p>
<p>¿Considera Ud. que la dispersión presupuestaria en varias Entidades y la falta de un presupuesto integrado del transporte, limitan la rectoría del MTOP?</p>
<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/>
<p>Explique por qué? _____</p>
<p>¿Considera Ud. que la carencia de una política de gestión de créditos internacionales por parte del Estado, orientada a la inversión de la obra pública contribuyen a una gestión técnica desarticulada y dispersa?</p>
<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/>
<p>En lo social:</p>
<p>¿Considera Ud. que el ejercicio de rectoría del MTOP fortalece la compatibilidad entre sistemas integrado de transporte, seguridad, y desarrollo sostenible?</p>
<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/>
<p>Explique por qué? _____</p>
<p>MICRO AMBIENTES:</p>
<p>¿Considera Ud. que no debe existir un gestión dispersa de los modos del transporte con el ente rector para eliminar la percepción de que se cometen actos de corrupción al interior del MTOP?</p>
<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/>
<p>Explique por qué? _____</p>
<p>¿Considera Ud. que con los cambios en los procesos de gestión institucional se va a lograr la integración de las entidades dispersas del transporte?</p>
<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/>
<p>¿Considera Ud. que la administración del recurso humano, se encuentra dispersa en las entidades que administran la gestión del transporte, debilitando la rectoría institucional, e impiden la generación de inventarios integrados, procesos de selección, reclutamiento y capacitación del recurso humano de manera objetiva?</p>
<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/>
<p>¿Esta de acuerdo que el MTOP sea el organismo rector del Sistema Nacional de Transporte?</p>
<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/>

¿Considera Ud. que existe voluntad de los servidores y funcionarios para la integración y desarrollo organizacional?

SI NO

¿Considera que la dispersión de competencias, genera limitaciones en la toma de decisiones para el transporte por parte del MTOP?

SI NO

¿Considera que las autoridades no han generado procesos de integración de competencias alrededor del MTOP y en consecuencia impiden la ejecución de acciones estratégicas?

SI NO

¿Hay un conocimiento de parte de las autoridades sobre la misión y visión del Ministerio, respecto a su función de organismo rector del transporte nacional?

SI NO

Explique por qué? _____

¿Considera que la actual dispersión de competencias limita la gestión de la infraestructura y administración de planes, programas y proyectos del MTOP?

SI NO

¿Considera que existe la decisión del gobierno para fortalecer la gestión administrativa y técnica del MTOP así como para apoyar los proyectos de infraestructura del sistema nacional del transporte?

SI NO

¿Se cumplen los plazos establecidos para lograr cumplir la ejecución presupuestaria?

SI NO

Explique por qué? _____

¿Considera que la institución rectora cuenta con un sistema de Planificación Integrada con las diferentes entidades que intervienen en la gestión del transporte?

SI NO

¿Considera que el actual marco legal permite que el MTOP pueda asumir de manera eficiente, las competencias del sistema integral del transporte?

SI NO

¿Con la presencia del sector privado en los procesos operativos de la institución, se puede llevar a cabo un adecuado control de los proyectos de infraestructuras?

SI NO

Explique por qué? _____

¿La política de incentivos y remuneraciones, motiva al personal a cumplir a satisfacción sus funciones?

SI NO

Explique por qué? _____