



Metro de Madrid, S.A.

## **ESTUDIOS PARA EL DISEÑO CONCEPTUAL DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE MASIVO DE QUITO Y FACTIBILIDAD DE LA PRIMERA LÍNEA DEL METRO DE QUITO**

<b>FASE:</b>	<b>F.2: Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo</b>
<b>ACTIVIDAD:</b>	<b>A.2.5. Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo</b>
<b>ENTREGABLE:</b>	<b>E.2.10. Propuesta de Estructura Institucional para el SITM y plan de Implementación</b>



**CDC-UNMQ-003-2010**

**Fase:** F.2. Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo

**Actividad:** A.2.5. Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo

---

## CONTROL DE MODIFICACIONES

REVISIÓN	FECHA	REVISADO POR	DESCRIPCIÓN DE LA MODIFICACIÓN
Nº 1	22-01-2011	Humberto Valenzuela	
Nº 2	24-01-2011	Luis Miguel Martínez	
Nº 3	26-01-2011	Carmen Sanz Pardo	
Nº 4	27-01-2011	Fco. Javier Gómez	
Nº 5	29-01-2011	Luis Miguel Martínez	
Nº 6	30-01-2011	Fco. Javier Gómez	
Nº 7	22-02-2011	Humberto Valenzuela	
Nº 8	23-02-2011	Fco. Javier Gómez	
Nº 9			Con control de Cambios en color.....
Nº 10			Con control de Cambios en color.....
Nº 11			Con control de Cambios en color.....
Nº 12			Con control de Cambios en color.....

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN .....	5
2. EL RETO DE LA INTEGRACIÓN .....	6
3. ANÁLISIS DE LAS COMPETENCIAS DE LAS AUTORIDADES DE TRANSPORTE .....	11
3.1. CONCEPTOS BÁSICOS .....	11
3.2. FUNCIONES DEL SITM .....	18
3.2.1 FUNCIONES BÁSICAS .....	18
3.2.2 FUNCIONES ADICIONALES .....	22
3.3 ANÁLISIS DE CONSISTENCIA .....	24
4. LINEAMIENTOS BÁSICOS .....	29
4.1 ORGANIZACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO EN LAS ÁREAS METROPOLITANAS .....	29
4.1.1 COMPLEJIDAD DE LOS SISTEMAS DE TRANSPORTE PÚBLICO EN LAS GRANDES CIUDADES .....	30
4.1.2 MODELOS DE ORGANIZACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO .....	31
4.1.3 VARIABLES DETERMINANTES DEL MODO INSTITUCIONAL DEL TRANSPORTE PÚBLICO .....	32
4.1.4 AUTORIDADES DEL TRANSPORTE PÚBLICO .....	33
4.2 CONCLUSIONES SOBRE LA ORGANIZACIÓN DE SISTEMAS INTEGRADOS .....	42
5. ACTORES IMPLICADOS EN EL DMQ .....	43
5.1 LA SITUACIÓN ACTUAL .....	43
5.2 SITM Y EL ESQUEMA VIGENTE .....	45
5.2.1 CORRELACIÓN ENTRE LAS FUNCIONES BÁSICAS NECESARIAS PARA EL SITM Y LAS ESTABLECIDAS EN EL NIVEL INSTITUCIONAL .....	49
6. ALTERNATIVAS .....	68
6.1 ASPECTOS PRELIMINARES .....	69
6.1.1 Empresa Pública .....	69
6.1.2 Dirección de Transporte Público .....	71
6.1.3 Agencia .....	72
6.2 ALTERNATIVA I: AGENCIA METROPOLITANA DE TRANSPORTE PÚBLICO DENTRO DE UNA NUEVA SECRETARÍA DE TRANSPORTES, CON UNA EMPRESA ESPECÍFICA PARA INFRAESTRUCTURAS .....	78
6.2.1 DESCRIPCIÓN DE LA ALTERNATIVA .....	78
6.2.2 IMPLEMENTACIÓN DE LA PROPUESTA .....	80
6.2.3 VIABILIDAD .....	81

**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

6.3 ALTERNATIVA II: AGENCIA METROPOLITANA DE TRANSPORTE PÚBLICO ADSCRITA A LA SECRETARÍA DE MOVILIDAD.....	82
6.3.1 DESCRIPCIÓN DE LA ALTERNATIVA .....	82
6.3.2 IMPLEMENTACIÓN DE LA PROPUESTA.....	85
6.3.3 VIABILIDAD.....	85
7. CONCLUSIONES.....	88
ANEXOS .....	92

## **1. INTRODUCCIÓN**

El presente documento se inscribe en el marco del *Estudio para el diseño conceptual del sistema integrado de transporte masivo de Quito y factibilidad de la primera línea del metro de Quito*, que ha sido encargado por el Distrito Metropolitano de Quito a Metro de Madrid, S.A.

En este contexto, el presente informe se ajusta al marco de lo establecido en los pliegos del estudio (numeral 4.6.2.2.2.e) y tiene por objeto presentar la propuesta de estructura institucional para el Sistema Metropolitano de Transporte Masivo (SITM) del Distrito Metropolitano de Quito.

El informe se inicia con una aproximación conceptual a la idea de integración aplicada a los sistemas de transporte, enumerando y sintetizando los aspectos que deben ser considerados para que los diferentes agentes que intervienen en el conjunto de los servicios de transporte puedan alcanzar dicha consideración de sistema integrado.

A continuación se realiza un análisis de las competencias que es aconsejable que reúnan los organismos responsables de la gestión de dichos sistemas integrados, a modo de definición de un marco teórico sobre el que se compararían las diferentes posibilidades de actuación en el Distrito Metropolitano de Quito.

Posteriormente, se analiza el esquema organizativo-institucional de Quito en la situación actual, desde una perspectiva comparativa con el marco teórico anteriormente expuesto, a fin de efectuar un diagnóstico específico (complementario del que fuera presentado en el informe E.2.9) y plantear las alternativas que se desarrollarán y evaluarán en la parte final del informe.

Al igual que en la fase de diagnóstico, debe tenerse presente que para una mejor comprensión del presente documento, deben considerarse los conceptos presentados también en el informe de propuestas legales E-2.8.

## **2. EL RETO DE LA INTEGRACIÓN**

El sistema de transportes desempeña una función estratégica en las sociedades urbanas. Su capacidad para satisfacer las necesidades de movilidad de los ciudadanos es un indicador esencial de su bienestar y un factor cardinal en la mejora de la productividad del conjunto de la economía. Así, puede afirmarse que los aspectos organizativos, financieros y operativos del sistema de transportes desempeñan un papel clave en la gobernabilidad de la sociedad.

La movilidad, entendida como la capacidad de desplazamiento de los individuos, y el transporte, como conjunto de posibilidades que les son ofrecidas para la satisfacción de sus necesidades al respecto, forman parte de un sistema muy complejo, en el que las personas que se desplazan a pie, en bicicleta o motocicleta, en vehículo privado, en los diferentes modos de transporte público, así como las mercancías que son transportadas, comparten el mismo espacio urbano, en una gran mayoría de los casos en superficie. El crecimiento desequilibrado de los diferentes modos ha ocasionado con carácter general una serie de problemas (congestión vial, efectos nocivos sobre el medio ambiente y la salud pública, impactos sobre la energía, etc.) cuya solución plantea una serie de retos a los responsables de los gobiernos y de las administraciones públicas.

La evolución de las aglomeraciones urbanas ha puesto de manifiesto, con carácter general, la creciente necesidad de adoptar estrategias y políticas integradas, basadas en medidas estructurales que aborden los problemas y los retos de hoy con el objetivo de promover un cambio de comportamiento que dé respuesta a los grandes problemas planteados. Tales medidas incluyen:

- La integración de los usos del suelo y de la planificación urbana con la movilidad y la planificación del transporte para garantizar la accesibilidad de la población a los sistemas de transporte.
- La cooperación y coordinación entre todos los modos de transporte.

**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

- La mejora de las infraestructuras, los servicios y las instalaciones, aumentando la capacidad y los niveles de calidad.
- La racionalización del tráfico, mejorando su fluidez y garantizando la seguridad vial.
- El desarrollo de políticas tarifarias y sistemas de gestión potencialmente atractivos para la utilización del transporte público.
- La mejora de los sistemas de información y gestión de la demanda.
- La promoción de los modos sostenibles de transporte (a pie, transporte público, bicicleta, coche compartido), y su integración en la planificación del transporte y el diseño urbano.
- La garantía de estabilidad financiera de los sistemas de transporte, como único instrumento para mantener y mejorar en el tiempo los estándares de calidad de los servicios.
- La consideración del vehículo privado como un elemento complementario al sistema de transporte público, cuya función en el mismo puede ser regulada y gestionada desde una perspectiva global.
- La mejora del transporte de mercancías dentro de las estrategias de transporte integrado.

En todas estas áreas, el transporte público desempeña un papel esencial, erigiéndose sin lugar a dudas en el núcleo del sistema. Pero si esto parece indiscutible, no lo es menos el que su eficiencia y eficacia se ven en ocasiones seriamente mermadas en ausencia de la coordinación necesaria entre las diferentes políticas interdependientes.

La estrategia de las actuaciones, los objetivos, las prioridades y los desafíos que los responsables políticos deben abordar en esta dirección, se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

- Orientación de las políticas de movilidad promoviendo el cambio modal hacia los transportes sostenibles, donde está incluido el transporte público.
- Avanzar en la consideración estructural de las políticas de transporte, desarrollo urbano y medio ambiente.
- Garantizar la equidad social y la promoción de políticas activas contra la exclusión.
- Contribuir a la eficiencia y la eficacia del gasto público en materia de transporte y movilidad.

Por consiguiente, las soluciones de movilidad sostenible y los sistemas integrados de transporte público deberían situarse entre las principales prioridades de las autoridades políticas. Así lo ha entendido el Distrito Metropolitano de Quito, con la decisión de constituir un Sistema Integrado de Transporte Masivo, cuya organización institucional, con el planteamiento de la alternativa más adecuada para su gestión, y en consonancia con las condiciones de partida que caracterizan a la situación actual, es el objeto de este informe.

El proceso de diseño y construcción de la alternativa institucional propuesta, deberá en todo caso partir de un riguroso análisis de las circunstancias en las que se desenvuelve el transporte público en la actualidad, con el fin de desarrollar una estrategia y un plan de acción.

La reorganización del sistema de transporte público es una tarea que compromete a multitud de agentes, y que va a requerir el apoyo y participación activa no solo de los diferentes órganos políticos, sino también de los operadores y de los ciudadanos, planteándose como finalidad el común entendimiento de los objetivos a alcanzar. Este proceso requiere, por tanto, de un agente investido de una posición clara de liderazgo, capaz simultáneamente de llevar adelante una estrategia de diálogo y participación pública. Es así como la nueva estructura se encontrará legitimada, partiendo de la base de que a menudo estos procesos representan cambios en la asignación de competencias y en la toma de decisiones.



**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

La propuesta de alternativa institucional deberá en este marco dar respuesta a una serie de interrogantes clave, tales como:

- Modos de transporte a incluir. La elección consiste básicamente entre solo transporte público o transporte público más vehículo privado y otros modos individuales.
- Promoción de la intermodalidad y la comodalidad como conceptos de planificación de los servicios.
- Ámbito de actuación. Se trata de delimitar el área geográfica competencial, superando las fronteras administrativas que no suelen corresponderse con el área de influencia de las redes de transporte.
- Delimitación de competencias y responsabilidades: planificación y gestión de la movilidad, planificación y control del tráfico, planificación del medio ambiente, usos del suelo y planificación urbana, planificación de infraestructuras del transporte, planificación de los servicios de transporte, planificación de inversiones, etc.
- Responsabilidades en cuanto a las infraestructuras del transporte y el material móvil, sobre todo en relación con los modos ferroviarios.
- Papel de la instituciones en la financiación del sistema.
- Definición de competencias en el ámbito de la gestión y en las relaciones con los usuarios: información, comunicación e imagen, etc.
- Relaciones entre las instituciones públicas involucradas. Subordinación de la nueva institución a órganos preexistentes, creación de una institución específica, etc.
- Establecimiento de los acuerdos de cooperación entre entes públicos y privados.
- Definición de las relaciones contractuales con los operadores.

**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

- Definición de los modelos de licitación y adjudicación de los servicios.
- Estructura interna de la institución y su adecuación con los objetivos perseguidos.

Los numerales siguientes se proponen analizar detalladamente las líneas generales que se han señalado en estas páginas, si bien es preciso anticipar la conclusión de que cada solución organizativa es deudora de la herencia institucional y sociocultural que recibe de su marco histórico, del mismo modo que la organización del propio sistema de transportes es resultado de un contexto cuya superación requerirá un proceso de adaptación.

Con carácter general, las decisiones estratégicas son establecidas por el nivel político, que marca así los objetivos fundamentales del transporte en el área de su competencia. Las instituciones o autoridades responsables del sistema de transportes diseñan las políticas de transporte, definen y especifican los niveles de servicio y sus requerimientos y evalúan las propuestas, responsabilizándose así de las decisiones en el denominado nivel táctico. La política tarifaria y comercial se sitúa asimismo en este nivel. Por último, los operadores prestan los servicios de acuerdo a los requisitos establecidos y bajo las condiciones exigidas de calidad, debiendo disponer de un margen determinado de autonomía en la gestión que contribuya a promover la eficiencia y la mejora de la calidad, la racionalización el gasto y el estímulo de su responsabilidad social.

Por último, y con el fin de perseguir y garantizar la mejor adecuación de las estructuras a los objetivos, sería deseable establecer los mecanismos de control de la propia institución responsable del sistema, definiendo los procedimientos de evaluación de sus actividades y contribuyendo así a la necesaria transparencia de la actividad pública e institucional.

## **3. ANÁLISIS DE LAS COMPETENCIAS DE LAS AUTORIDADES DE TRANSPORTE**

### **3.1. CONCEPTOS BÁSICOS**

De conformidad con el Diccionario de la Real Academia de Lengua Española, *integrar*, en sus diferentes acepciones significa constituir un todo, completar un todo con las partes que faltaban o hacer que alguien o algo pase a formar parte de un todo.

*Integrado*, entonces, viene a ser la condición que reúne las características antes mencionadas. Por tanto, un *sistema integrado de transporte* sería aquel conformado por distintos modos o clases de servicio, constituyéndose en un conjunto organizado y que opera conforme a determinadas pautas generales.

Así, los distintos niveles de integración de este sistema serían los siguientes:

**Integración física:** la forma primaria de integración que implica la conexión tangible y palpable de los servicios, permitiendo a los usuarios, pasar de un modo a otro o entre modos de distinta clase (integración intermodal).

**Integración tarifaria:** que consiste en la elaboración de un marco tarifario común para todos los diferentes modos, considerando el desplazamiento entre un origen y un destino como la unidad de tarificación, y que tenga en cuenta los criterios de equidad, proporcionalidad y racionalidad en la fijación de precios a los usuarios. Adicionalmente, la integración tarifaria incrementa los niveles de eficiencia y facilita la distribución de los pagos a los distintos operadores.

**Integración de medios de pago:** relacionada con los medios utilizados para poder abonar el precio de la tarifa. La integración permite que los usuarios puedan utilizar un solo soporte (tarjeta, ticket u otro) para el pago, facilitando su desplazamiento al reducir el tiempo de viaje.

**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

En este contexto, se puede definir –para efectos del presente componente– al Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM) como el sistema de transporte intermodal, articulado sobre la base de la Línea 1 de Metro de Quito, que se encuentra conformado adicionalmente por líneas troncales y alimentadoras, y rutas convencionales, contando con un esquema claro de operación, de tarifa y de medios de pago.

Las razones que pueden apoyar este planteamiento son muy diversas: en función del modelo de integración, el coste y la eficiencia en su conjunto, y el tipo de servicios a prestar.

## **Integración**

Tal y como se ha venido mencionando, el objetivo final del SITM debe ser la integración a largo plazo de todos los modos de transporte y los servicios que los estructuran. Ello se refleja en la capacidad de los usuarios para poder utilizar indistintamente cada uno de los servicios mediante sistemas de títulos comunes y en condiciones de homogeneidad para todos los ámbitos y zonas de similares características.

Para establecer la integración efectiva del sistema, se debe observar los siguientes principios:

- *Principio de equidad territorial*: consiste en la implantación de un sistema zonal que permita que la tarifa para el usuario sea similar para todas las áreas y ámbito del distrito metropolitano.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Al respecto, debe recordarse que la Constitución se pronuncia decididamente a favor de las tarifas diferenciadas: “**Art. 394.-** 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.” (resaltado nuestro).

- *Principio de eficiencia intermodal:* consistente en facilitar la integración entre los diferentes modos de transporte, lo que permite:
  - La reestructuración de servicios para facilitar relaciones con las grandes zonas atractoras/generadoras de viajes y con el nuevo sistema de transporte, y todo ello permitiendo el transbordo en paradas, estaciones y terminales de intercambio.
  - La integración con el sistema ferroviario, buscando una interrelación entre líneas de autobús alimentadoras y BRT's, líneas convencionales, y las estaciones ferroviarias.
- *Principio de percepción de un sistema único:* la tarifa integrada y la optimización de la red que refleja el mapa de líneas de transporte público son dos piezas básicas de integración pero es necesaria una tercera, y es la percepción por parte del usuario de que está en un sistema de transportes fuertemente integrado. Ello supone un planteamiento común en los temas de imagen, comunicación al usuario, marketing o gestión de incidencias. Todos estos puntos revisten gran importancia respecto de la integración tarifaria y definen muy bien la aceptación del sistema por el usuario.

## **Coste**

En la raíz de este planteamiento está el principio de equidad para los usuarios del transporte público en las grandes áreas metropolitanas y es la base para que se pueda implantar un sistema de títulos de transporte homogéneo.

Los términos de coste asumibles por el usuario se encuentran recogidos en su totalidad en las políticas de integración tarifaria y pueden destacarse los siguientes aspectos:

1. La implantación de títulos multiviaje que puede representar un ahorro de coste respecto de la situación vigente, basada ésta, de manera casi general, en el billete de un solo viaje.
2. La implantación del sistema zonal que puede representar también ahorros de coste para la mayoría de los usuarios (con excepción de algunas relaciones frontera entre zonas) que, además, ven simplificada su tarifa y la utilización del sistema de transporte fuera de su corredor o zona habitual.
3. La posibilidad de reestructurar la red favoreciendo el transbordo y evitando duplicidades, objetivo claro de eficiencia, puede verse favorecido en un marco de integración al despenalizar el transbordo, con lo cual el usuario no percibe el estar utilizando modos distintos.

## **Eficiencia**

Además de los argumentos anteriores, se deben considerar dos elementos más para considerar un SITM en Quito:

1. El sistema organizativo será siempre más simplificado en el caso de ser una autoridad única frente a diversas administraciones y/o empresas con capacidades y competencias distribuidas.

2. En segundo lugar, la optimización de recursos, entendidos éstos como los distintos elementos de infraestructura y sistemas comunes a los distintos operadores :

- a. Sistemas inteligentes comunes para todos los servicios (cancelación, SAE, centro de control de datos, etc.)
- b. Sistemas de información y publicidad (página web, *call centers*, comunicación al usuario, etc.)
- c. Planificación horizontal de actuaciones que trascienden el ámbito zonal correspondiente.

### **Ámbito de servicio**

Uno de los objetivos finales de un SITM no es otro que la simplificación de los esquemas funcionales de transporte y las estructuras para que el viajero pueda utilizar de manera indistinta todos los servicios dependientes del Distrito Metropolitano de Quito inicialmente, si bien podría ampliarse a otros cantones si se llegaran a los acuerdos correspondientes, sobre la base de verificaciones de carácter técnico y de índole legal.

Y en este sentido, como se indicó anteriormente, el SITM debe incluir las distintas modalidades de transporte, sobre la base de lineamientos técnicos y operacionales que deben ser determinados por la autoridad competente.

Estos servicios han sido presentados y descritos en el Informe de Diagnóstico del Sistema Tarifario (E. 218) y son los siguientes:<sup>2</sup>

- Trolebús (Corredor Central – Línea Verde).

---

<sup>2</sup>Ver numeral 2 del referido informe.

**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

- Sistemas BRT (Bus Rapid Transit):<sup>3</sup> incluye a los corredores de transporte que actúan en corredores segregados y con condiciones diferenciadas de operación dentro del DMQ:
  - Corredor Nororiental (Ecovía).
  - Corredor Centro Norte (Línea Azul).
  - Corredor Sur Oriental.
  - Corredor Sur Occidental.
- Servicio de transporte convencional: se ubica dentro de la categoría de *servicio de transporte público colectivo de ámbito urbano*, debiendo ser prestado también por compañías o cooperativas (en caso no sea proporcionado por el Estado), a través de contratos de operación.<sup>4</sup> Tal como se indicó en el diagnóstico tarifario, su ámbito de actuación es, no sólo el Área Urbana de Quito, sino también todo el DMQ, ya que su oferta se extiende a las zonas urbanas no servidas por BRTs y sobre todo a las conexiones entre el Centro de Quito y los Valles de Tumbaco, Cumbayá, Calderón y Los Chillos.

El transporte por buses convencionales, sin plataforma reservada, está compuesto por tres tipos de servicios: transporte urbano, transporte interparroquial y transporte intraparroquial.

- Metro: el sistema de transporte urbano subterráneo, es el modo alrededor del cual se tiene previsto articular el SITM.<sup>5</sup> si bien ha sido contemplado en la legislación ecuatoriana, como se indicó en el Informe de Diagnóstico Legal,<sup>6</sup> no cuenta con una reglamentación específica. Es más, a pesar del tiempo transcurrido y de la existencia de la Empresa Ferrocarriles del Ecuador, no existe aún un reglamento de transporte ferroviario.

---

<sup>3</sup> Se conoce como *Bus Rapid Transit* (transporte rápido en bus) al modo de transporte rápido de alta performance que combina instalaciones, equipamiento, servicio y sistemas de transporte inteligente (ITS, por sus siglas en inglés) en un sistema permanente e integrado (ZIMMERMAN, Samuel L. y LEVINSON, Herbert: "Vehicle Selection for BRT: issues and options" p. 83 [http://www.nbrti.org/docs/pdf/JPT\\_Vehicle\\_Image.pdf](http://www.nbrti.org/docs/pdf/JPT_Vehicle_Image.pdf))

<sup>4</sup> Artículos 56 de la LOTT; y, 45 y 49 inciso b de su reglamento.

<sup>5</sup> Informe E.2.4.1, numeral 4.

<sup>6</sup> Informe E.2.4.1, numeral 4.2 (La regulación de los Sistemas de Metro).



El SITM se desarrolla sobre una base física, que es el conjunto de infraestructuras en las que se apoyan los distintos servicios de transporte y conforman un esquema funcional estructurado en:

- a) Infraestructuras lineales de transporte colectivo por carretera: plataformas de autobús-BRT, carriles bus, mejoras para la circulación de autobuses en intersecciones y enlaces.
- b) Ejes viarios del DMQ por los que, sin preferencia alguna, deberán circular las distintas rutas de buses.
- c) Infraestructuras de estaciones, terminales, paradas e intercambiadores.
- d) Infraestructuras ferroviarias: metro.
- e) Aparcamientos de disuasión y otros aparcamientos ligados al transporte público.
- f) Infraestructuras e instalaciones de faciliten la intermodalidad de viajeros entre modos públicos y de éstos con los privados.
- g) Infraestructuras de movilidad sostenible para modos no motorizados.

## **3.2. FUNCIONES DEL SITM**

Las funciones que se desarrollan en el interior del SITM son muy variadas e íntimamente relacionadas. No obstante, se ha diferenciado entre *funciones básicas* (que se consideran necesarias e imprescindibles para dotar de contenido a la nueva entidad) y *funciones adicionales*, no imprescindibles para ser asumidas por el SITM.

### **3.2.1 FUNCIONES BÁSICAS**

El SITM, al ser la entidad del transporte público debe tener necesariamente las funciones de planificación, gestión de sistemas, coordinación tarifaria y comunicación. Además, se consideran las funciones complementarias de planificación y gestión de algunas infraestructuras de transporte.

#### **3.2.1.1. Planificación y programación**

##### **Planificación de infraestructuras de transporte**

Es necesaria una herramienta de planificación de las infraestructuras de transporte -señaladas anteriormente- por parte del DMQ. La tendencia de las entidades de transporte es la de disponer de un instrumento de planeamiento que le permita gestionar la realización de infraestructuras de transporte. Este instrumento (Estrategia de Transportes, Plan Intermodal de Transportes) puede ser promovido desde fuera del SITM pero parece más adecuado que se encuentre a cargo de éste, pues así se disminuyen los riesgos de aplicación de criterios ajenos al carácter integrado que es propio del sistema: no debe perderse de vista que la vocación de un sistema integrado es precisamente eso, incluir a todos los modos de transporte.

Además, dentro de esta función se incorporan los trabajos de monitorización y seguimiento de los Planes de Infraestructuras de Transporte (PIT) y de servicios (Planes de Explotación) realizados directamente o delegados por otros organismos públicos.

## **Planificación de la operación de los servicios de transporte**

La función consiste en la planificación de las redes de servicios de transporte, incluyendo los aspectos operacionales.

La gestión del sistema comprende la administración de los servicios (lo que puede hacerse en el día a día y/o mediante planes de reordenación concesional o modificación de servicios). Dentro de esta función se encuentra la gestión de los títulos habilitantes (en caso los servicios sean prestados por privados) así como la coordinación de las entidades estatales involucradas.

### **3.2.1.2. Regulación concesional**

Un segundo grupo de competencias incide sobre la regulación concesional, sanciones o acuerdos entre el operador concesionario y la Administración Titular. Como es natural, estas funciones se desarrollarían exclusivamente para las concesiones de titularidad del DMQ.

En esta tarea se incluyen:

- La administración de los títulos concesionales.
- Sistema de inspección y sanción.
- Sistema de ayudas al viajero y al operador

### **3.2.1.3. Prestación del servicio**

Aquí se alude a lo que también se conoce como *explotación del servicio*. De conformidad con el marco normativo vigente, por tratarse de un servicio público, el transporte urbano es una actividad de titularidad del Estado, para el caso de Quito, del MDMQ. Por ello, la Ordenanza N° 314 ha dado la titularidad de la prestación del servicio en los corredores de Trolebús a la EPMT PQ, por ejemplo.

La actividad de prestación del servicio es esencial, pues es la que define y da razón de ser al SITM, y asegura la calidad en la prestación del servicio.

#### 3.2.1.4. Integración tarifaria

Se trata de una actividad central. La integración tarifaria se basa en:

- La implantación de un marco tarifario que es diseñado y regulados por el SITM.
- La implantación de un medio de cobro y de gestión del mismo.
- La puesta en servicio de un sistema de seguimiento y control de los viajes realizados.
- La implantación de un mecanismo de compensación a los operadores, si ha lugar, a partir de acuerdos entre la Autoridad y los operadores.

En consecuencia, las funciones específicas que incluye la integración tarifaria son:

- Unificación y coordinación de la política tarifaria de los diferentes servicios. Definición y revisión de tarifas.
- Gestión directa de los títulos integrados de transporte instaurados.
- Sistema de compensación con operadores y mecanismos de ingresos – gastos de los títulos.

#### 3.2.1.5. Comunicación, formación, marketing e investigación

Las funciones de comunicación, imagen, atención al usuario y formación son esenciales para dar una imagen única del sistema de transportes:

- Implantación del sistema de atención al viajero.

**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

- Campañas de comunicación y marketing. Publicidad.
- Sistemas de información y seguimiento de los servicios de transporte y elaboración de guías, hojas web, etc.
- Área de formación, tanto de la parte de oferta como de la demanda.
- Área de relaciones institucionales y presencia en foros nacionales e internacionales.

#### 3.2.1.6. Construcción y mantenimiento de infraestructuras de transporte público

La construcción y el mantenimiento de infraestructuras de transporte público es una función que debe ser analizada con cuidado. Por un lado, parece adecuado que la entidad que se responsabiliza del seguimiento de los Planes de Infraestructuras tenga capacidad para su ejecución. No obstante, esta capacidad obliga a constituir departamentos de obras que pueden ser muy extensos y ahogar las funciones intrínsecas para las que se ha constituido un sistema integral de transporte público.

Las soluciones pueden ser varias y dependerán del tipo de infraestructura y de la capacidad de gestión de la misma:

- Empezando desde las infraestructuras de transporte de menor volumen, las actuaciones puntuales en paradas de autobús, marquesinas, mejoras en la señalización, seguridad o pequeños tramos de carril bus pueden ser plenamente integrables.
- Las estaciones de autobuses, intercambiadores y terminales que son también actuaciones de infraestructura que caen plenamente en las competencias de un ente único.

**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

- Aparcamientos de disuasión y otras infraestructuras intermodales, realizadas directamente o en colaboración con otras administraciones.
- Los sistemas BRT, que incluyen la construcción de la infraestructura, la compra de material móvil (normalmente se encarga el concesionario) y la determinación de servicios.
- La construcción de metros y trolebuses también se pueden canalizar a través de este organismo.
- Infraestructura de movilidad sostenible de los modos blandos de ámbito local.

#### 3.2.1.7. Planes de Movilidad Sostenible

La Autoridad de Transporte debe ser responsable del desarrollo e implantación con diferentes organismos y actores de Planes de Movilidad Sostenible, tanto en el ámbito urbano del DMQ, como de los centros de atracción de viaje, como áreas de actividad económica, centros comerciales, hospitales, universidades, etc.

### 3.2.2 FUNCIONES ADICIONALES

Entre las funciones adicionales, se pueden considerar las siguientes:

#### 3.2.2.1 Normativa y recomendaciones

1. Emisión o propuesta, dependiendo del nivel de la norma o reglamentación requerida, de la **normativa** en materia de su competencia.

2. Recomendaciones de diseño y operación de infraestructura y servicios de transporte. Que pueden ser elevadas a instancias superiores del MDMQ para su consideración o discusión con el Gobierno Nacional, en caso sea necesaria la emisión o modificación de una norma de carácter nacional.

#### 3.2.2.2 Coordinación con el planeamiento urbanístico y territorial

Considerando los ámbitos de competencia en la materia, que en el caso específico del MDMQ tiene como área especializada a la Secretaría General de Planificación (estando actualmente la planificación específica de transporte a cargo de la Secretaría de Movilidad), al contar con la función el SITM deberá necesariamente coordinar con dicha instancia municipal de forma activa. Como contraparte, se debe establecer la necesidad de contar con la opinión favorable del SITM para la aprobación o ejecución de nuevos desarrollos urbanísticos y la cobertura con servicios de transporte público.

Es decir, la Autoridad de Transporte debería auditar cualquier desarrollo urbanístico antes de su aprobación, aunque sería recomendable que ya estuviese presente desde las primeras fases del planeamiento urbanístico, con lo que la Coordinación pasaría a ser una función básica.

#### 3.2.2.3 Gestión del tráfico.

Dentro de los componentes de la Secretaría de la Movilidad se incluyen las relaciones con la gestión del tráfico y la regulación del uso del vehículo privado. Sería deseable que el SITM mantuviera una relación estrecha con las unidades gestoras correspondientes, en orden a considerar una política global de movilidad, con el fin de reducir la congestión y modificar los hábitos de los ciudadanos favoreciendo el uso del transporte público.

**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

### **3.3 ANÁLISIS DE CONSISTENCIA**

Se han presentado las funciones con las que debe contar –en principio– un sistema integrado de transporte, considerando sus rasgos definitorios presentados en el numeral 2.1. Como se ha podido apreciar, se trata de conceptos técnicos –debidamente sustentados en la naturaleza del sistema– que requieren de un diseño institucional que los ponga en marcha.

Antes de continuar con el desarrollo de la propuesta de marco institucional, corresponde enlazar las funciones aquí presentadas con las definiciones que estructuran el ámbito de actuación de las entidades de gobierno, concretamente, el MDMQ.

En primer lugar están las *competencias*, que pueden ser: exclusivas, concurrentes, adicionales y residuales. Para el caso concreto del MDQM, de conformidad con lo previsto en el marco general definido por la Constitución y el COOTAD, el municipio cuenta con la competencia exclusiva para planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte y la seguridad vial dentro de su jurisdicción territorial. Cuenta, además, con las facultades correspondientes a los gobiernos regionales y provinciales, por su condición de municipio metropolitano.<sup>7</sup>

Por otro lado, estas competencias se ejercen a través de *facultades* que son: rectoría (exclusiva del Gobierno Nacional), planificación, regulación, control y gestión.<sup>8</sup>

Finalmente, las facultades (que como vimos se ejercen sobre la base de las competencias) se concretan en las *funciones*, siendo las correspondientes a la materia de transporte las siguientes:<sup>9</sup>

- Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su territorio;
- Promover el desarrollo sostenible de su circunscripción distrital metropolitana, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas

---

<sup>7</sup> Informe E.2.5.1, numeral 3.4.

<sup>8</sup> Informe E.2.5.1, numeral 2.3.4.

<sup>9</sup> COOTAD, artículo 84.g



**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

- metropolitanas, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- Elaborar y ejecutar el plan metropolitano de desarrollo, de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;
- Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley, y en dicho marco, prestar los servicios públicos y construir la obra pública distrital correspondiente, con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad y continuidad, solidaridad, subsidiariedad, participación y equidad;
- Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en su circunscripción territorial de manera articulada con las políticas ambientales nacionales.

A continuación, se presenta un cuadro que grafica la correspondencia de las funciones descritas para el SITM con los niveles de actuación del MDMQ:

<b>Funciones SITM</b>	<b>Competencia MDMQ</b>	<b>Facultad</b>	<b>Funciones (COOTAD)</b>
Planificación y programación: - Planificación de	Planificar, regular y controlar el	Planificación	Planificar, regular y controlar el tránsito y el

**ENTREGABLE: E.2.10. Propuesta de Estructura Institucional para el SITM y plan de implementación**



Metro de Madrid, S.A.

**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

infraestructuras de transporte. - Planificación de servicios de transporte.	tránsito, el transporte y la seguridad vial dentro de su territorio.		transporte terrestre dentro de su territorio.
Regulación concesional	Planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte y la seguridad vial dentro de su territorio.	Regulación. Control.	Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su territorio.  Prestar los servicios públicos con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad y continuidad, solidaridad, subsidiariedad, participación y equidad.
Integración tarifaria y control	Planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte y la seguridad vial dentro de su territorio.	Regulación. Gestión.	Prestar los servicios públicos con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad y continuidad, solidaridad, subsidiariedad, participación y equidad.
Comunicación, formación, marketing e investigación	Planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte y la seguridad vial dentro de su	Gestión.	Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su territorio.

**ENTREGABLE: E.2.10. Propuesta de Estructura Institucional para el SITM y plan de implementación**



Metro de Madrid, S.A.

**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

	territorio.		
Construcción y mantenimiento de infraestructuras de transporte público	Planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte y la seguridad vial dentro de su territorio.	Gestión.	Construir la obra pública distrital correspondiente, con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad y continuidad, solidaridad, subsidiariedad, participación y equidad
Normativa y recomendaciones	Planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte y la seguridad vial dentro de su territorio.	Regulación	Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su territorio.
Coordinación con el planeamiento urbanístico y territorial.	Planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte y la seguridad vial dentro de su territorio.	Planificación Gestión	Elaborar y ejecutar el plan metropolitano de desarrollo, de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de

**Fase:**F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

			cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas
--	--	--	---

Como puede apreciarse las funciones previstas para el SITM cuentan con su correspondencia en el marco de competencias (que fuera desarrollado en el Informe de Diagnóstico) previsto para el MDMQ. Debe quedar claro que no se trata de constatar sólo una correspondencia fáctica, sino que resulta indispensable que exista este soporte, pues la actuación de todas las entidades públicas debe sustentarse en una serie de principios.

El principio básico de la actuación pública es el de *legalidad*, en virtud del cual las entidades del Estado únicamente pueden realizar lo que el marco normativo les faculta, siendo susceptible de impugnación, cualquier acto que transgreda o no tenga sustento en la norma. Se encuentra recogido en la Constitución de la República del Ecuador:

*Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.*

Otro de estos principios, contemplados en el COOTAD, es el de *unidad*<sup>10</sup> en virtud del cual los distintos niveles de gobierno deben observar –valga la redundancia– la unidad del sistema jurídico del Estado, lo que implica –por ejemplo, para el caso concreto– observar

---

<sup>10</sup> COOTAD: “Art. 3.- Principios.- El ejercicio de la autoridad y las potestades públicas de los gobiernos autónomos descentralizados se regirán por los siguientes principios: a) Unidad.- Los distintos niveles de gobierno tienen la obligación de observar la unidad del ordenamiento jurídico, la unidad territorial, la unidad económica y la unidad en la igualdad de trato, como expresión de la soberanía del pueblo ecuatoriano. La unidad jurídica se expresa en la Constitución como norma suprema de la República y las leyes, cuyas disposiciones deben ser acatadas por todos los niveles de gobierno, puesto que ordenan el proceso de descentralización y autonomías. (...)”

el esquema de competencias y demás atribuciones, manteniendo su contenido, pues ello legitima la actuación de las autoridades y, por ende, evita la posibilidad de un futuro cuestionamiento a sus decisiones. Así, el diseño de las funciones y atribuciones del SITM en concordancia con lo señalado en el marco antes mencionado legitima desde el inicio su creación.

Corresponde, a continuación analizar la situación actual de las unidades administrativas vinculadas con el transporte en el MDMQ con la finalidad de evaluar su adecuación a las funciones previstas para el SITM.

## **4. LINEAMIENTOS BÁSICOS**

Considerando los conceptos presentados, desarrollados y analizados en los acápites anteriores, así como las conclusiones del informe de diagnóstico, a continuación se exponen los lineamientos básicos para la definición del esquema institucional del SITM.

Habiéndose visto cuáles son los elementos del SITM, las competencias y funciones involucradas, así como la situación actual, que en conjunto vienen a ser el **qué es** un sistema integrado, resulta pertinente exponer los criterios que nos ayudan a definir el **cómo** se debe organizar dicho sistema.

### **4.1 ORGANIZACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO EN LAS ÁREAS METROPOLITANAS**

Antes de describir la forma de organización del transporte público en las grandes ciudades, es importante tener en cuenta que los servicios que lo conforman son cruciales en los siguientes contextos urbanos:

- Las grandes ciudades no son viables sin transporte público. La alta densidad de habitantes y empleos hacen que el espacio sea un recurso realmente escaso. Como consecuencia de ello, el transporte público, que constituye el modo más eficiente de transporte, en términos de consumo de espacio por viajero,

supone la respuesta ideal para las necesidades de movilidad en áreas con alta densidad de población.

- Las grandes ciudades sufren en gran medida la congestión y las molestias ocasionadas por el uso excesivo de los vehículos privados. La contaminación, el ruido, los accidentes se agudizan en grandes entornos urbanos, afectando a la vida de miles de personas.

#### **4.1.1 COMPLEJIDAD DE LOS SISTEMAS DE TRANSPORTE PÚBLICO EN LAS GRANDES CIUDADES**

A pesar de que los servicios de transporte público son realmente necesarios en las grandes ciudades, su organización es muy compleja:

- Las redes de transporte público de las grandes ciudades normalmente son multimodales, incluyendo el ferrocarril. Esto implica una fuerte necesidad de integración de los diversos modos de transporte (autobuses alimentadores, BRT's, autobuses convencionales, tranvías, trolebuses, metro y de ferrocarril, etc.). Dicha integración debe ser tanto técnica (organización de los transbordos), como funcional (el papel que juega cada modo, debe uno alimentar al otro, etc.), como en lo que respecta a las tarifas (es decir, un mismo billete válido para diferentes modos, cuyas características financieras son muy distintas).
- A menudo, son varias empresas las que prestan los servicios. Esto también implica una gran necesidad de integración (horarios, tarifas, transbordos físicos, información, marketing, etc.). Es interesante observar que al igual que en Quito, en algunas grandes ciudades coexisten operadores públicos con privados.
- Son diversas las autoridades públicas que comparten la organización del transporte público (municipios, áreas metropolitanas, gobiernos regionales e incluso, en algunas

ocasiones, gobiernos nacionales, especialmente en el caso de las ciudades capitales).

- Las tipologías tradicionales de servicios (urbanos, suburbanos y regionales) no son precisas en el caso de las áreas metropolitanas, que normalmente disponen en sus territorios de diversos centros y subcentros urbanos (conurbaciones), separados en algunas ocasiones por áreas de menor densidad o por espacios vacíos.

#### **4.1.2 MODELOS DE ORGANIZACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO**

En primer lugar, es necesario definir lo que se entiende por “organización del transporte público”. Los modelos teóricos han mostrado que el transporte público, al igual que la mayoría de las actividades productivas, se puede dividir en tres niveles:

- Un *nivel estratégico*, que se encarga de la definición de los objetivos generales de la política de transportes.
- Un *nivel táctico*, que se ocupa de la definición de la oferta de servicios de transporte público (en cantidad y calidad) conforme a los objetivos del nivel estratégico.
- Un *nivel operativo*, que es el más visible, ya que se encarga de la operación y, por tanto, de los costes operativos.

El *nivel estratégico* es normalmente responsabilidad de las autoridades públicas (organismos electos) y el operativo es responsabilidad de las empresas, por consiguiente llamadas operadores. La situación es más compleja a *nivel táctico*, tal y como veremos posteriormente.

Surge una segunda cuestión: de quién parte la iniciativa para cambiar la oferta de servicios. Ésta puede partir bien de las autoridades, bien de los operadores. Esta clasificación permite definir cuatro modelos diferentes:

**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

- *Producción directa de servicios* ("régie" en francés), cuando la autoridad se encarga tanto de la definición como de la operación de los servicios.
- *Gestión delegada*, cuando la autoridad solicita a los operadores que gestionen los servicios que ella ha definido.
- *Sistemas regulados*, cuando los operadores tienen la iniciativa para cambiar los servicios pero necesitan la autorización de las autoridades públicas.
- *Libre competencia*, cuando las autoridades no pueden interferir en los servicios de transporte público operados por las empresas.

El último aspecto concierne a la competencia. Existen tres modelos, dependiendo de si los operadores poseen derechos exclusivos (monopolio de algunos servicios) o no, y de los procedimientos utilizados para concederles los servicios:

- *Mercados cerrados*, que pueden ser tanto públicos (en la mayoría de las situaciones) o privados, como es el caso de los servicios de autobús operados por empresas privadas en el Distrito Metropolitano de Quito.
- *Competencia controlada*, cuando se conceden derechos exclusivos durante un período limitado de tiempo mediante de concurso.
- *Mercados libres*, donde los operadores tienen libertad para dirigir los servicios como deseen, sin derechos exclusivos que los protejan.

#### **4.1.3 VARIABLES DETERMINANTES DEL MODO INSTITUCIONAL DEL TRANSPORTE PÚBLICO**

La elección de un modelo determinado de organización de los servicios de transporte público depende de:



**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

- *El marco administrativo y la tradición de un país:* por ejemplo, el elevado número de municipios, la existencia de hasta tres niveles de autoridades locales (municipio, provincia y región) explican la gran necesidad de coordinación mediante la creación de autoridades que se hagan cargo del transporte público.
- *La tradición del país en cuestión en el área de la gestión de servicios públicos:* En algunas ciudades, normalmente disponen de empresas públicas que gestionan todos los servicios locales de interés general (transporte público, gestión de aguas y basuras, suministro de electricidad), mientras que en otros casos, las autoridades locales delegan la prestación de los servicios públicos locales a operadores privados.
- *La cantidad de dinero público dedicado al transporte público:* Con el fin principal de recortar las subvenciones públicas, determinados gobiernos procedieron a la desregulación y privatización del sector del transporte público. En otros países se considera normal que el transporte público reciba subvenciones públicas e incluso, algunas veces, gran cantidad.
- *Historia, organización y competencias de los operadores de transporte:* En ocasiones, no es tarea fácil para las autoridades del transporte público, imponer decisiones a las empresas que, a menudo, poseen más aptitudes técnicas y son mucho más conocidas y apreciadas por los viajeros que la propia autoridad en sí.

#### **4.1.4 AUTORIDADES DEL TRANSPORTE PÚBLICO**

Las Autoridades de Transporte Público (ATP) constituyen instrumentos para la planificación y gestión integrada de las infraestructuras y servicios de transporte público en las áreas metropolitanas.

Estos organismos de carácter público, con independencia de su naturaleza jurídica administrativa, tienen como objeto la mejora funcional del sistema de transporte y entre sus funciones se

**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

encuentra la concentración económico-financiera del transporte público y su integración tarifaria.

También puede corresponderles la elaboración, tramitación y evaluación de los planes directores de movilidad sostenible y de los planes territoriales específicos, así como la emisión de informes con respecto a los planes de movilidad urbana sostenible y estudios de evaluación de la movilidad generada.

#### 4.1.4.1 Características

- La mayoría de Autoridades de Transporte Público se crearon después de 1980.
- Los Operadores, el territorio, la población en las que se encuentran varían enormemente entre sí.
- Los recursos financieros están asociados a distintos niveles de subvención.
- En general, en su componente económica tienen presencia las subvenciones y los impuestos específicos.
- Potencian la intermodalidad: coordinación entre modos.
- Coordinan más que planifican.
- Integran diferentes autoridades municipales.
- Convivencia con operadores públicos y privados.
- Integración tarifaria: título de transporte único.

#### 4.1.4.2 Marco de referencia formal (clase de personería)

Formalmente, en función de la constitución o no de las ATP como entidad con personalidad jurídica propia e independiente de sus integrantes se consideran las siguientes posibilidades:

1. Las ATP como entidad funcional cooperativa sin personalidad jurídica propia: son fruto de establecimiento de una relación de colaboración o cooperación a través de la suscripción de convenios entre las administraciones públicas interesadas.
  - Funcionan como meros órganos de coordinación con pocas o ninguna competencias ejecutivas. Sin personalidad jurídica propia.

**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

- Los convenios de colaboración de carácter voluntario y base negocial constituyen una alternativa a la constitución de nuevas entidades jurídicas específicas.
  - Estos convenios interadministrativos son voluntarios y consecuencia de la aplicación del respectivo Plan Sectorial del transporte metropolitano.
  - Incluyen la creación de un órgano de composición plural y gestión común que actúa como comisión mixta de seguimiento con carácter ejecutivo.
2. Las ATP como entidades funcionales corporativas (delegación de competencias por parte de las administraciones públicas): claramente estructuradas y orientadas a ejercer una serie de funciones, de naturaleza ejecutiva, consecuencia de la voluntad de ceder o delegar responsabilidades por parte de las administraciones integradas.
- Como entidades funcionales, están siendo utilizadas para la identificación y desarrollo de la oferta integrada de transporte público metropolitano.
  - Como entidades institucionales, pueden adoptar diversas personalidades jurídicas:
    - ✓ **Mancomunidad de Municipios:** Asociación voluntaria con capacidad jurídica para desarrollar sus fines.
    - ✓ **Entidad Metropolitana:** entidad no territorial creada para una mejor y eficaz prestación de los servicios, que pasan a ser responsabilidad de la nueva entidad con independencia de su consideración urbana o interurbana.
    - ✓ **Consorcio Interadministrativo:** entidad, basada en la legislación básica, a la que sus componentes, voluntariamente, han cedido sus componentes sobre una materia. Es la fórmula que mejor acogida está

**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

teniendo si atendemos a que es la estructura mayoritariamente elegida por las diferentes instituciones.

- ✓ **Entidad pública empresarial sujeta al derecho privado:** constitución de un organismo público regional, de carácter instrumental que asuma las competencias en materia de transporte regular de viajeros.

3. Las ATP como entidad Pública Empresarial sujeta al derecho privado:

- Un organismo público regional asume las competencias en materia de transporte regular.
- La realización de las actividades y servicios estarán sujetas a contraprestación económica rigiéndose en su gestión por el derecho privado, salvo en cuanto concierna al ejercicio de potestades públicas que estarán siempre sujetas al derecho público.

4.1.4.3 Marco de referencia competencial

Con carácter general, las ATP delimitan en sus estatutos los siguientes ámbitos competencias:

- Planificación funcional de infraestructuras, equipamientos y servicios de transporte público.
- Programación y concertación económica-financiera en las infraestructuras, equipamientos y servicios de transporte público.
- Ordenación funcional e integración tarifaria de los servicios de transporte público.
- Construcción de infraestructuras y equipamientos de soporte al transporte público.
- Prestación de servicios de transporte público y promoción del uso.
- Evaluación y seguimiento de las políticas de movilidad urbana.

#### 4.1.4.4 Planificación de redes

Como ya se vio, la planificación de servicios es una competencia esencial en la organización del transporte público, ya que determina cómo serán las redes de transporte en el futuro, y de esa forma, qué tipo de movilidad se encontrará en las ciudades, y también qué recursos financieros serán necesarios para llevarla a cabo. La planificación es la función principal del nivel táctico, y se encuentra en el punto de transición entre las funciones de las autoridades públicas (nivel estratégico) y las de los operadores. Existen diferentes modelos:

1. La ATP se encarga de la planificación de inversiones y necesidades futuras y tiene competencia para pedir a las empresas de transporte que pongan en funcionamiento los servicios que considere necesarios (en este modelo se encuentra Madrid).
2. La ATP es responsable de la planificación pero su influencia sobre los operadores es limitada, que son libres para poner en funcionamiento los servicios como deseen.
3. La ATP cuenta con un departamento de planificación y autoriza nuevos servicios, así como proyectos de nuevas infraestructuras, pero la iniciativa proviene de las empresas operadoras.
4. Y por último, el caso en que la ATP delega en las empresas operadoras para que prevean necesidades futuras y se ocupen de la planificación de inversiones.

#### 4.1.4.5 Propiedad de Infraestructuras

La propiedad de las infraestructuras está vinculada al marco legal de las operaciones de transporte y al tipo de relaciones existentes entre las ATP y las empresas operadoras.

- En los sistemas desregulados, el material móvil normalmente pertenece a los operadores, que en

ocasiones lo alquilan a empresas de "leasing". Sin embargo, las paradas de autobús, así como la infraestructura de metros ligeros (los sistemas de metros ligeros no se han desregulado), son propiedad de la ATP.

- En los sistemas de competencia controlada, la infraestructura normalmente pertenece a la ATP. Las infraestructuras constituyen realmente un activo estratégico en tales casos y su propiedad permitiría a la ATP cambiar de empresa operadora, si lo desea, a la vez que mantener el mismo material móvil.
- En los mercados cerrados donde los operadores están en situación de monopolio, la infraestructura normalmente pertenece a la empresa, sea pública o privada.

#### 4.1.4.6 Venta de billetes / flujo de financiación

Existen tres categorías de sistemas, dependiendo de si la ATP recauda los ingresos tarifarios o no:

- Todos los ingresos procedentes de la venta de billetes van a la autoridad: La ATP devuelve todo o parte de este dinero a las empresas operadoras en función del contrato firmado. Cuando la red se divide entre varios operadores, los ingresos de la venta de billetes se reparten, dependiendo del nivel de tráfico y algunos costes medios de viajes.
- La ATP recoge parte de los ingresos de la venta de billetes: En Madrid, por ejemplo, todos los ingresos de la venta de los billetes integrados los recauda la ATP, pero cada empresa continúa vendiendo sus billetes individuales.

*Aunque se trata de una tarea compleja, en estos dos primeros casos, es necesario crear y establecer esquemas de compensación entre los operadores.*

- La ATP no recoge dinero procedente de los viajeros. Esto puede suceder tanto en ciudades sin integración tarifaria como en ciudades con una política tarifaria integrada.

Surge la misma pregunta concerniente a las subvenciones públicas. En algunos sistemas, la ATP centraliza todas las subvenciones públicas de la explotación. En otros sistemas, cada autoridad pública concede todavía subvenciones a las empresas que dirigen servicios en su territorio. Al contrario que las subvenciones para la explotación, las ayudas para inversiones no suelen estar integradas en una sola organización y las empresas normalmente deben ir llamando a las puertas de todas las administraciones públicas con el fin de recoger fondos para renovar su material móvil o para invertir en productos innovadores (vehículos no contaminantes, autobuses de piso bajo, etc.).

#### 4.1.4.7 Financiación

La financiación del sistema de transportes no debe considerarse un aspecto aislado del modelo de autoridad institucional responsable del mismo. El proceso de creación de una autoridad de transportes debe contemplar como uno de sus objetivos esenciales dotar a la misma de los recursos financieros adecuados que garanticen su autonomía, así como prever los mecanismos e instrumentos que aseguren su estabilidad en el tiempo.

Muchas son las decisiones a tener en cuenta a este respecto, señalándose a continuación aquellas que se consideran más importantes:

- Financiación de las inversiones en infraestructuras.
- Atribución de competencias sobre el presupuesto de la autoridad gestora.
- Origen de los recursos financieros: contribución de las diferentes fuentes de financiación.
- Capacidad de creación de figuras impositivas específicas o finalistas.

**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

- Consideración de otros beneficiarios distintos de los usuarios en la financiación del transporte.
- Papel de la política tarifaria en la generación de ingresos.
- La política tarifaria en los servicios de transporte como instrumento de política social.
- Propiedad de los ingresos de explotación y capacidad de gestión de los mismos.
- Influencia de los modelos de relaciones contractuales con los operadores en los recursos financieros del sistema.
- Introducción de medidas tendentes a incorporar a los usuarios del vehículo privado en la financiación del conjunto del sistema.

Todas estas cuestiones relativas a la financiación del sistema de transportes están estrechamente vinculadas a la definición de competencias de la autoridad de transportes y al reparto y asignación de responsabilidades entre los dos principales grupos de actores que intervienen en el mismo, esto es, las instituciones en torno a las cuales se crea la autoridad y los operadores que prestan el servicio, a los que sería conveniente añadir los ciudadanos, tanto usuarios reales como potenciales del sistema, en el bien entendido de que es deseable mantener y promover la conciencia de bien común que caracteriza a los sistemas de transporte público.

#### 4.1.4.8 Marketing / Información

Tal y como se desarrolló en el numeral 3.2.1.5, el marketing del transporte público y la información a los viajeros son factores esenciales dado que:

- Es necesario ofrecer una buena información para que los viajeros sepan qué servicios están disponibles y por lo tanto, elijan el transporte público en lugar del vehículo privado, dado que, tal y como se demuestra en



**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

investigaciones recientes, las personas suelen infravalorar la oferta y la calidad de los servicios de transporte público.

- En el caso de redes complejas con varias empresas operadoras, es necesario ofrecer una información integrada acerca del conjunto de todos los servicios.

La responsabilidad del marketing del transporte público puede ser bien de las autoridades o de los operadores, tal y como muestran los siguientes ejemplos:

- Redes sin marketing integrado (es decir, cada operador tiene su propia política de marketing). Esta situación suele acompañar a la ausencia de tarifas y servicios integrados. Para el usuario, no existe una red única, sino una coexistencia de empresas operadoras. La situación empeora en el caso de que exista competencia entre empresas, dado que ninguna empresa tiene interés en dar información acerca de los servicios o los billetes de la competencia y cada empresa sólo desea anunciar sus propios servicios.
- Redes con coordinación de algunas partes de información. Es el caso en que las empresas operadoras mantienen su propia comunicación pero acuerdan diversos principios generales concernientes al marketing de la red de transportes públicos.
- Redes con marketing e información integrados, bajo la responsabilidad de la ATP. La identidad de la empresa operadora desaparece bajo la de la red. Algunas ATP cuentan con políticas de marketing muy dinámicas. En algunos sistemas, la ATP ha introducido un "contrato con viajeros" y se trata de un compromiso para proporcionar a los pasajeros viajes sencillos y de ida y vuelta, y su estrategia se dirige hacia grupos que no utilizan el transporte público.

El marketing también incluye la medición de la satisfacción de los viajeros. Cada vez más ATP llevan a cabo estudios que les permiten

tener un contacto directo con los viajeros y, de esa forma, les sitúa como “representantes de los intereses de los viajeros”. Los estudios se están utilizando cada vez más para contratos incentivados, basándose en el nivel de satisfacción de los usuarios.

## **4.2 CONCLUSIONES SOBRE LA ORGANIZACIÓN DE SISTEMAS INTEGRADOS**

A pesar de todas las diferencias resaltadas en los esquemas de organización de los sistemas de transporte público en las áreas metropolitanas, podemos identificar algunas tendencias comunes:

- División clara de responsabilidades entre las autoridades públicas y las empresas operadoras.
- La competencia de organización del transporte público es local aunque, cuando están implicadas diversas autoridades locales, se pueden coordinar en una única ATP.
- Integración más comprehensiva de las redes de transporte público (todos los modos, incluyendo el ferrocarril, las tarifas, los servicios, los horarios, la información y el marketing), con el objetivo de ofrecer a los viajeros una alternativa de confianza, fácil de utilizar y eficiente con respecto al uso del vehículo privado.
- Generalización de contratos entre las autoridades públicas y los operadores, que conduzca a una mejor definición de sus respectivas funciones y a un mayor compromiso por parte de las empresas operadoras.
- Generalización de la competencia por la concesión de los contratos.
- La movilidad sostenible es imprescindible para el crecimiento económico, protección ambiental y equidad social de nuestras ciudades.

**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

- La creación de autoridades de transporte es un paso más hacia una movilidad sostenible.
- Las autoridades de transporte público deben crearse con competencias amplias y personal técnico capacitado.
- La integración administrativa, tarifaria y modal, son funciones básicas que debe desarrollar la ATP.
- Los resultados son años de trabajo, esfuerzo y recursos económicos de las diferentes administraciones públicas.
- La falta de recursos económicos de los ayuntamientos limita la implementación de muchas de las medidas a implementar.

## **5. ACTORES IMPLICADOS EN EL DMQ**

### **5.1 LA SITUACIÓN ACTUAL**

En el informe de diagnóstico fueron presentadas las distintas instituciones del MDMQ vinculadas al transporte, sus atribuciones y relaciones entre ellas, habiéndose concluido con un análisis DAFO presentando la situación interna y externa.

En dicho informe se encontró lo siguiente:

- La relación entre la Secretaría General de Planificación y la Secretaría de Movilidad debe ser muy estrecha y coordinada, en tanto la primera es el área competente en la materia por antonomasia en el MDMQ, estando la Secretaría de Movilidad enfocada en los aspectos vinculados a transporte, tránsito, vialidad y obras.
- El Concejo Metropolitano, como órgano legislativo se encarga de la emisión de las ordenanzas metropolitanas, las que tienen alcance general dentro de la jurisdicción del MDMQ. Es a este nivel en donde debería aprobarse el SITM y sus reglamentaciones.

**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

- La EPMMOP tiene por función, dentro de la planificación general del Municipio del Distrito, el diseño, construcción, mantenimiento, operación y explotación de la infraestructura vial, espacios públicos, movilidad, transporte terrestre y estacionamientos, y todas las actividades operativas que le corresponden al municipio en el ámbito de la movilidad y obras públicas.
- Varias de las áreas a cargo de la EPMMOP tienen a su cargo tareas de planificación, reportando a su vez –cada una de ellas– a la Gerencia General.
- La existencia de diversas áreas vinculadas al tema de movilidad urbana (transporte, tránsito y vialidad) agrega un nivel de dificultad a la toma de decisiones y coordinación de acciones que faciliten la puesta en marcha del SITM. Si bien se encuentra adecuada al marco jurídico la existencia de una Comisión de Movilidad, la Secretaría General de Planificación y de la Secretaría de Movilidad, al interior de ésta existen tanto la Empresa Pública Municipal de Movilidad y Obras Públicas (EPMMOP) así como la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros (EPMT-P) que se encarga del trolebús. Asimismo, al interior de la primera se tienen las siguientes unidades, algunas con funciones similares (y en algún caso, las mismas, al menos en el texto de su norma de organización): Unidad Especializada Metro Quito; Unidad de Proyectos Especiales y Vialidad; Unidad de Desarrollo Institucional; Unidad de Control de Proyectos con Crédito; Gerencia de Planificación de la Movilidad; Gerencia de Gestión de la Movilidad; Gerencia de Terminales y Estacionamientos) y, la Gerencia de Espacio Público.
- El SITM trasciende a todos los ramos de actuación municipal y todos los ejes, por tratarse de un sistema que abarca aspectos vinculados, no sólo al transporte, tránsito y vialidad, sino también a urbanismo, ambiente, vivienda, actividades económicas, entre otros (corte horizontal).

- De otro lado, el SITM también implica un corte “vertical” que abarca los niveles de organización del MDMQ (político, decisión estratégica, gestión y operativo).
- El SITM requiere de una organización –valga la redundancia– sistémica y de un nivel distinto al que actualmente tienen las unidades orgánicas vinculadas a la movilidad en general.
- La organización actual de las unidades orgánicas vinculadas a la movilidad del MDMQ no resultan funcionales a la puesta en marcha de un SITM.
- El SITM requiere de una organización y un carácter integrador en todos los aspectos de planificación de los servicios, política tarifaria, política comercial y de comercialización.

De lo anterior, queda claro que la reorganización del transporte en el Distrito Metropolitano de Quito con miras hacia un modelo integrado es necesaria, toda vez que el actual esquema no resulta acorde, pues si bien se han ido implantando sistemas BRT’s y otros como el Trolebús, se aprecia una orientación convencional que no prevé la conformación de un sistema único que vaya aglutinando a los distintos servicios.

Por ello, en esta parte del estudio, corresponde evaluar la situación actual con las funciones del SITM, con la finalidad de ir delineando lo que deberá ser el esquema institucional que esté a cargo de él.

## **5.2 SITM Y EL ESQUEMA VIGENTE**

El lineamiento base que da origen y sustento al presente estudio, tal y como se indicó al inicio, consiste en el establecimiento de una autoridad única que asuma todas las competencias vinculadas al transporte público en la ciudad de Quito. Por ello, luego de explicadas las funciones del SITM y sin perjuicio de lo indicado en el numeral anterior y en el informe de diagnóstico, resulta necesario evaluar la factibilidad de un sistema integrado con las autoridades actuales.

**Fase:** F.2. Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo

**Actividad:** A.2.5. Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo

---

La utilidad de este ejercicio radica en poder hacer una evaluación más específica que la realizada en el diagnóstico, en la medida que contamos ya con la variable adicional de las funciones del SITM. Así se podrá determinar con mayor facilidad cuáles serían las modificaciones que deberán realizarse a nivel institucional, pues la adopción de decisiones como la implantación de un SITM no son inocuas, siempre implican un cambio, el cual debe ser eficaz y eficiente, no solo desde un punto de vista económico sino social.

Adicionalmente, no debe perderse de vista que las entidades públicas no son ajenas a criterios básicos, no sólo para ejercer sus competencias, sino para organizarse:

*"Art. 227.-La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación."*<sup>11</sup>

Y aquí se aprecia nuevamente la concordancia de las funciones del SITM con los criterios básicos que orientan a la administración pública, siendo el MDMQ quien será el responsable final del SITM, deberá procurar una organización eficiente (que maximice tanto los beneficios sociales como los económicos) y eficaz, que garantice la prestación del servicio de transporte público.

Actualmente existen los niveles de organización definidos en la Resolución de Alcaldía 0008,<sup>12</sup> de conformidad con lo señalado en el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito:<sup>13</sup>

a) Nivel Político y de Decisión:

El **Concejo Metropolitano**, que es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno metropolitano.<sup>14</sup> Adicionalmente a sus funciones, cuenta con una **Comisión de Movilidad**.

---

<sup>11</sup> Constitución de la República del Ecuador.

<sup>12</sup> El detalle de los órganos vinculados al transporte que conforman los distintos niveles, se encuentra desarrollado en el Informe de Diagnóstico Institucional (E.2.5.1, numeral 3.4.1).

<sup>13</sup> Artículo I.64.

<sup>14</sup> Artículo 86 del COOTAD.

**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

Por su parte, el **Alcalde Metropolitano**, en su condición de máxima autoridad administrativa del gobierno municipal,<sup>15</sup> cuenta con las principales funciones ejecutivas del municipio.

b) Nivel de asesoramiento:

Aquí se encuentra la **Procuraduría Metropolitana**, correspondiendo al Procurador la jefatura de la asesoría jurídica del MDMQ y su representación judicial.<sup>16</sup> Asimismo, se encuentra dentro de este nivel la Dirección General de Relaciones Internacionales y el Gabinete Asesor.<sup>17</sup>

c) Nivel de decisión estratégica:

La **Secretaría General de Planificación**, encargada de la planificación estratégica, ejecuta estudios, investigación y elabora información correspondiente a los ámbitos físicos y de acción del MDQM. Asimismo, articula la política, la gestión, el desempeño y cumplimiento de los roles asignados a las empresas metropolitanas.<sup>18</sup> De otro lado, ha recibido el encargo (conjuntamente con la Administración General del MDQM) de continuar con el proceso de reestructuración y racionalización integral del municipio.

d) Nivel de Decisión Sectorial:

La **Secretaría de Movilidad**, tiene a su cargo la dirección, planificación, gestión y evaluación en temas de movilidad y transporte, bajo la supervisión y delegación del Alcalde Metropolitano.

e) Nivel Operativo:

Aquí se encuentran dos empresas públicas que se encuentran bajo la supervisión y coordinación programática de la Secretaría

---

<sup>15</sup> Artículos 254 de la Constitución, 89 del COOTAD y 10 de la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito.

<sup>16</sup> Artículo 11 de la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito.

<sup>17</sup> Artículo 1, numeral 1.2 de la Resolución de Alcaldía N° 0008.

<sup>18</sup> Artículo 3 de la Resolución de Alcaldía N° 0008.

## ENTREGABLE: E.2.10. Propuesta de Estructura Institucional para el SITM y plan de implementación

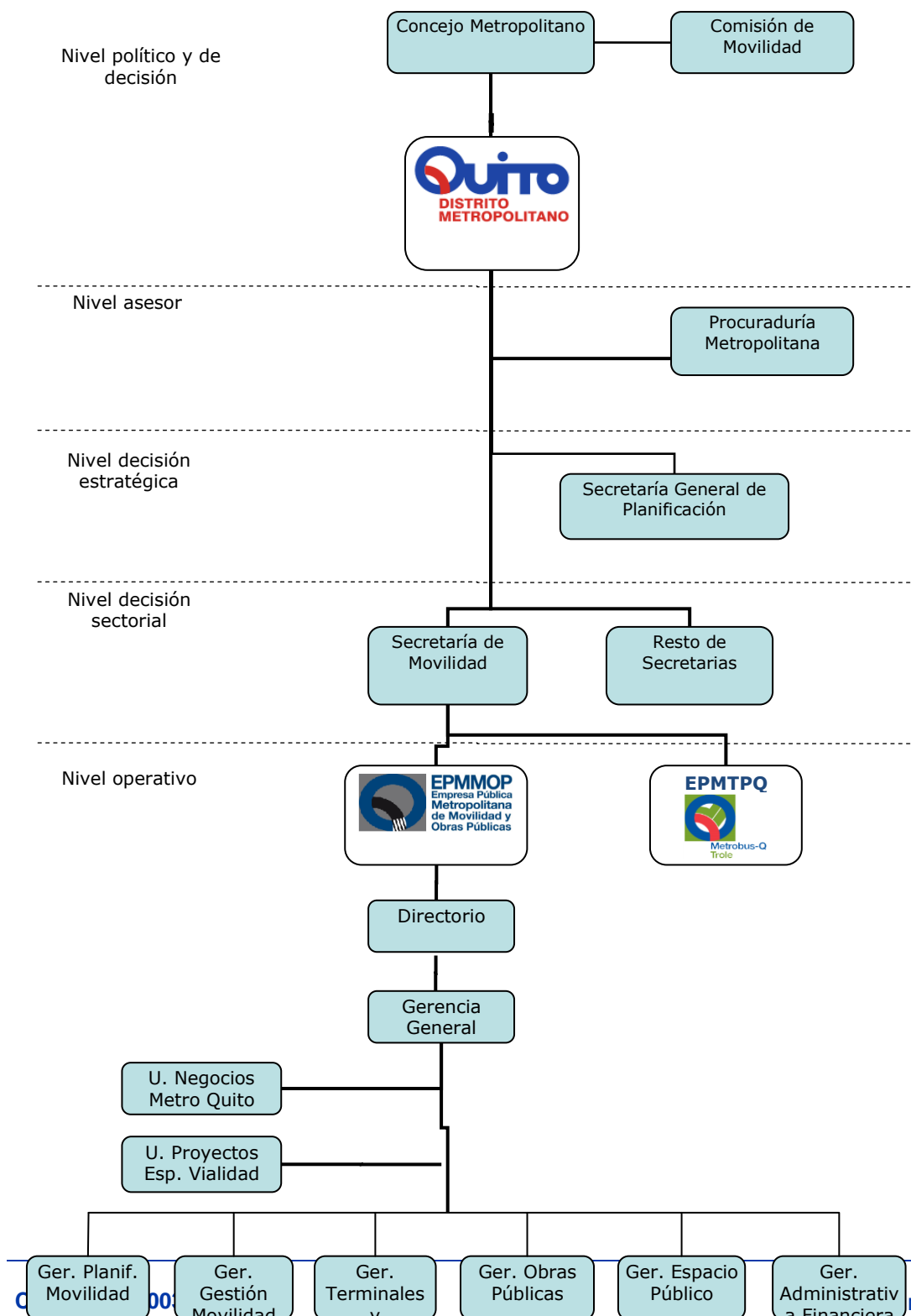


Metro de Madrid, S.A.

**Fase:** F.2. Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo

**Actividad:** A.2.5. Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo

de Movilidad: la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (EPMMOP); y, Empresa Pública Metropolitana de Transporte Público de Quito (EPMTPQ).





Entonces, si se procurara la implantación de un sistema integrado de transporte, encontraríamos lo siguiente:

### **5.2.1 CORRELACIÓN ENTRE LAS FUNCIONES BÁSICAS NECESARIAS PARA EL SITM Y LAS ESTABLECIDAS EN EL NIVEL INSTITUCIONAL**

#### **5.2.1.1 Funciones de planificación y programación**

Las funciones del SITM que se encuentran a este nivel son las de planificación y programación, así como la coordinación con el planeamiento urbanístico y territorial. Actualmente dichas funciones (en lo que respecta a los distintos modos de transporte con gestión separada) se encuentran distribuidas de la siguiente forma en el MDMQ:

##### **a) Concejo Metropolitano**

Es la instancia competente para aprobar los planes metropolitanos de desarrollo y el de ordenamiento territorial elaborados participativamente con la acción del concejo metropolitano de planificación, los gobiernos parroquiales y las instancias de participación ciudadana, así como evaluar la ejecución de aquellos.<sup>19</sup>

##### **b) Comisión de Movilidad**

Esta comisión que se encuentra al interior del Concejo Metropolitano, se encarga de estudiar, analizar y formular lineamientos de política general relativos a la movilidad, vialidad, tránsito y transporte público y privado en el Distrito Metropolitano de Quito.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> COOTAD, artículo 87. Ver Informe E.2.5.1, numeral 3.4.1.a)

<sup>20</sup> Artículo I.49 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (CMDMQ). Cabe indicar que de acuerdo a la referida norma, las comisiones se orientan al estudio y asesoría al Concejo Metropolitano, sin tener facultades ejecutivas ni resolutivas.

**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

### **c) Secretaría General de Planificación**

Está encargada de la planificación estratégica, ejecuta estudios, investigación y elabora información correspondiente a los ámbitos físicos y de acción del MDQM. Asimismo, articula la política, la gestión, el desempeño y cumplimiento de los roles asignados a las empresas metropolitanas.<sup>21</sup>

### **d) Secretaría de Movilidad**

Le corresponde, dentro del nivel de decisión sectorial, la planificación, gestión y evaluación en temas de movilidad y transporte, bajo la supervisión y delegación del Alcalde Metropolitano.<sup>22</sup>

Cabe indicar que esta secretaría tiene a su cargo tanto a la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (EPMOP) como a la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, esta última creada sobre la base de la antigua Empresa Trolebús Quito S.A.<sup>23</sup>

### **e) Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (EPMOP)<sup>24</sup>**

La explicación general sobre esta empresa municipal se encuentra contenida en el Informe de Diagnóstico Institucional. En lo que se refiere a planificación, cuenta con las siguientes funciones:<sup>25</sup>

- Planificar, organizar, ejecutar, dirigir y controlar la construcción, el mantenimiento de la obra pública y el mejoramiento de la movilidad en el Distrito Metropolitano de Quito.

---

<sup>21</sup> Artículo 3 de la Resolución de Alcaldía N° 0008.

<sup>22</sup> Artículo 1 de la Resolución de Alcaldía N° 0008.

<sup>23</sup> Artículo 1, numeral 1.4 de la Resolución de Alcaldía N° 0008.

<sup>24</sup> Informe E.2.5.1.e.

<sup>25</sup> Reglamento Orgánico Funcional de la EPMOP, página 6

**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

- Asistir a la Municipalidad y asesorar a las Administraciones Zonales en la formulación de planes y proyectos de construcción vial y movilidad.
- Participar en la planeación, desarrollo y coordinación de los proyectos de desarrollo y mantenimiento vial emprendidos por en el ámbito del Distrito Metropolitano de Quito

Al interior de EPMMOP las funciones de planificación y coordinación con el planeamiento se encuentran distribuidas así:

✓ **Unidad de Negocios Metro Quito**

Tiene como objetivo planificar, diseñar y elaborar los estudios para la construcción, puesta en servicio y explotación del sistema Metro de Quito, de acuerdo con las directrices y políticas establecidas por el Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito y la Planificación Sectorial y en coordinación con la Secretaría de Movilidad del Municipio.

✓ **Unidad de Proyectos Especiales de Vialidad**

Se encarga de formular e implementar los procesos necesarios para la conceptualización, estudios, diseños, construcción, equipamiento y operación de proyectos viales de impacto distrital del Distrito Metropolitano de Quito, de conformidad con las políticas y directrices establecidas por el Alcalde del Distrito Metropolitano, de la Planificación Sectorial y de la Secretaría de Movilidad de la Municipalidad.

Entre sus funciones están:

- Desarrollar los proyectos especiales de vialidad, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente en el Ecuador.
- Actuar como administradora, contraparte técnica o fiscalizadora, salvo los casos en los que legalmente

**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

se exija una fiscalización externa, de los proyectos que se ejecuten a través de la Unidad.

- Promover los Proyectos Especiales de Vialidad del Distrito Metropolitano de Quito en los ámbitos nacional e internacional, estructurar esquemas de financiamiento y gestionar la consecución de recursos para su ejecución.

✓ **Unidad de Desarrollo Institucional**

Administra e integra el sistema de planificación a nivel institucional y determina las responsabilidades específicas de acción para cada una de las unidades de la EPMMOP.

✓ **Gerencia de Planificación de la Movilidad**

Planifica, gestiona y coordina todo lo relacionado con la movilidad (tráfico, transporte, red vial y equipamiento) del DMQ.

Entre sus funciones de encuentra:

- Coordinar intra e interinstitucionalmente la planificación y regulación del Sistema de Transporte y Vialidad del DMQ.
- Asesorar a la Comisión Permanente de Movilidad del Concejo Metropolitano de Quito, en los asuntos relativos a su competencia.

La función de planificación, la desarrolla –valga la redundancia- a través de su **Unidad de Planificación de Transporte** (que cuenta con un Área de Planificación Operacional) que se encarga (entre otros) de:

- Coordinar intra e interinstitucionalmente todos los temas relacionados con la planificación del transporte público en el DMQ.

**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

- Definir y elaborar los planes operacionales de los Corredores del Transporte Público.
- Inspeccionar, planificar y definir todo lo relacionado con los índices operacionales del Transporte Público Convencional.

### ✓ **Gerencia de Gestión de la Movilidad**

Se encarga de administrar, ejecutar, fiscalizar, coordinar y gestionar todo lo relacionado con los Sistemas de Movilidad del DMQ, en el marco del Plan Maestro de Movilidad, y de las políticas y decisiones que dicte el Concejo Metropolitano de Quito.

En planificación, sus funciones son:

- Planificar y ejecutar los estudios, obras y servicios para el Sistema de Movilidad.
- Planificar a nivel operacional, elaborar e implantar nuevos proyectos que contribuyan a optimizar los aspectos técnicos, sociales, económicos, financieros y ambientales de los Sistemas de Transporte y Tránsito existentes.

Cuenta con una **Unidad de Transporte Público**, que entre sus funciones se encarga de desarrollar planes y programas especiales de transporte. Asimismo, la **Unidad Metrobús Quito**, participa en las tareas de planificación de la EPMOP.

#### 5.2.1.2. Función de Explotación

Las funciones de regulación concesional; prestación del servicio, integración tarifaria; comunicación, formación, marketing e investigación; mantenimiento de infraestructuras; normativa y

recomendaciones.<sup>26</sup>, están distribuidas ajustadas al siguiente esquema:

**a) En cuanto a la regulación concesional:**

✓ **Concejo Metropolitano**

En su condición de máximo ente normativo del MDMQ, se encarga de expedir las ordenanzas, acuerdos metropolitanos y resoluciones en materias de competencia del municipio. Estas normas pueden ser emitidas a partir de propuestas de la Comisión de Movilidad del Concejo, la Alcaldía, la Secretaría de Movilidad o de la propia EPMMOP.<sup>27</sup>

✓ **Alcalde Metropolitano**

- Ejerce la representación legal y la facultad ejecutiva del MDMQ, teniendo la facultad privativa para presentar ordenanzas tributarias que creen, modifiquen, exoneren o supriman tributos, en el ámbito de las competencias correspondientes a su nivel de gobierno (artículo 90 COOTAD)
- Presenta al concejo para su estudio y aprobación, proyectos de ordenanzas, reglamentos, acuerdos o resoluciones necesarios para el progreso del cantón y para la racionalización y eficiencia de la administración.
- Expide disposiciones reglamentarias, de acuerdo a su ámbito de competencia, en su condición de máxima autoridad ejecutiva.

---

<sup>26</sup>Ver numerales 3.1 y 3.2 del presente informe.

<sup>27</sup> De conformidad con el Reglamento Orgánico Funcional de la EPMMOP, su Directorio puede aprobar, con carácter de dictamen de Comisión, los proyectos de ordenanza que le conciernan a dicha empresa.

**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

De otro lado, en lo que respecta a la regulación específica, las atribuciones en materia de transporte urbano se concentran básicamente en la **EPMMOP**:

✓ **Gerencia de Planificación de la Movilidad**

- Propone las condiciones generales para la concesión y/o delegación de los Servicios Públicos de transporte de pasajeros.
- Propone las condiciones para el establecimiento del equilibrio financiero y la sustentabilidad de la prestación de los servicios de transporte público.
- Propone las condiciones generales para la concesión y/o delegación de los Servicios Públicos de transporte de pasajeros.

✓ **Gerencia de Gestión de la Movilidad**

Se encarga de:

- Organizar, regular, administrar y fiscalizar a nivel operacional todas las actividades relacionadas con los Sistemas de Transporte y Tránsito dentro del Distrito Metropolitano de Quito, además de coordinar las actividades de control de esos sistemas y la articulación o integración con otros medios y modos de transporte.
- Organizar, regular, administrar y fiscalizar a nivel operacional y coordinar el control de los Sistemas de Transporte y Tránsito, la infraestructura y equipamiento del mismo, cumpliendo las Leyes, Decretos, Ordenanzas, Reglamentos y Resoluciones vigentes y las transferidas por el gobierno.
- Fiscalizar el sistema de transporte público en todas sus modalidades, el uso de las vías, el equipamiento urbano relativo al transporte y la publicidad en todos los componentes del Sistema de Movilidad del

**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

Distrito Metropolitano de Quito, en coordinación con otras instituciones y dependencias del sector público, vinculadas o relacionadas con el transporte.

- Fiscalizar los contratos de operación y prestación de servicios relacionados con la movilidad en el Distrito Metropolitano de Quito.

Al interior de esta gerencia, la **Unidad Metrobús Quito** tiene –entre otras- las siguientes funciones:

- Promover la generación de leyes, decretos, ordenanzas, reglamentos y resoluciones que ayuden al control y operación de los Sistemas Integrados de Transporte.
- Administrar y fiscalizar los contratos de operación y prestación de servicios de transporte público del Sistema Integrado.

✓ **Gerencia de Terminales y Estacionamientos**

Tiene dentro de sus funciones:

- Dirigir, organizar, administrar y coordinar la operación de los terminales y estacionamientos del Distrito Metropolitano de Quito a cargo de la EPMOP.
- Administrar los terminales y estacionamientos en concordancia con el Plan Maestro de Movilidad para el Distrito Metropolitano de Quito y los planes estratégicos de la Municipalidad.
- Verificar las condiciones técnicas y funcionales de las instalaciones de terminales y estacionamientos, en coordinación con los organismos competentes.



**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

Finalmente, cabe indicar que para el caso de la **Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito (EPMT-P-Q)**, encargada del Trolebús, las normas de operación son dictadas por el MDQM, estando dicha empresa encargada de “operar y administrar el servicio de transporte público de pasajeros de la ciudad de Quito”.<sup>28</sup> Nótese lo abierto y genérico de dicha atribución, lo cual se deja sentado para el momento de la evaluación y de las conclusiones del presente informe. Esta cláusula genérica puede dar lugar a conflictos, pues, como se aprecia, en este punto las funciones son similares a las que tienen algunas áreas de la EPMMOP respecto del transporte convencional.

#### **b) En cuanto a la prestación del servicio:**

En este punto conviene recordar lo señalado respecto del servicio de transporte público de pasajeros en el Informe de Diagnóstico Legal del estudio (E.2.4.1).<sup>29</sup>

Ahí se consignó que el transporte en la República del Ecuador está definido como un *servicio público*, siendo a la vez un *sector estratégico* respecto del cual el Estado ejerce un control exclusivo y son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, debiendo orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social.<sup>30</sup>

En concordancia con lo anterior, el MDMQ expidió el año pasado la Ordenanza N° 312, que modifica la definición de “Sistema de Transporte Metrobús – Q”, contenida en el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito en los siguientes términos:

---

<sup>28</sup> De acuerdo a la Ordenanza N° 314 que crea la EPMT-PQ, incorporándola a las empresas metropolitanas que figura en el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

<sup>29</sup> Véase el numeral 3.2.2 del referido informe.

<sup>30</sup> Artículo 313 de la Constitución, segundo párrafo.

**Fase:** F.2. Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo

**Actividad:** A.2.5. Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo

---

**"Art.- 1.457.- Sistema de Transporte Metro Bus-Q.-**

1. *Está conformado por los corredores de transporte público, definidos en el Plan Maestro de Transporte y por aquellos que a futuro sean implementados, de acuerdo a las condiciones de la demanda.*
2. *El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito podrá prestar el servicio de transporte público en forma colectiva y/o masiva de personas, a través de cualquier modelo de gestión previsto en la Constitución y en la ley.*
3. *Para tal efecto, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito podrá prestar el servicio de transporte público, por gestión directa, a través de la Empresa Pública Metropolitana a cargo del servicio público de transporte; o, podrá delegar, total o parcialmente, a la iniciativa privada.*

*El Alcalde Metropolitano mediante Resolución Administrativa determinará los corredores en los que la Empresa Pública Metropolitana competente en la prestación del servicio público de transporte estará a cargo de su operación, administración, mantenimiento y/o explotación en general.*

4. *Cuando el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a través de la Empresa Pública Metropolitana competente en la prestación del servicio público de transporte, por gestión directa, preste dicho servicio, no requerirá de permisos de operación, habilitación operacional u otro tipo de autorización, sea que emplee vehículos de su propiedad o de terceros; sin embargo, para el caso de vehículos de propiedad de terceros, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito expedirá las certificaciones necesarias con el propósito que sus propietarios puedan efectuar los trámites pertinentes ante las autoridades públicas."*

**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

De otro lado, respecto de los servicios de alimentación del sistema, actualmente el Código Municipal para el DMQ, señala lo siguiente:<sup>31</sup>

**"Art. I.458.-**

1.- El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, o en su caso la Empresa Pública Metropolitana a cargo del servicio público de transporte, podrá contratar el servicio de alimentación, conforme a las disposiciones de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada; de la Ley Orgánica de Empresas Públicas; y, del ordenamiento jurídico nacional y metropolitano.

2.- El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, o en su caso la Empresa Pública Metropolitana a cargo del servicio público de transporte, cuando no emplee o no pueda emplear sus propios recursos, podrá contratar la prestación de dicho servicio con terceros.

3.- Para efectos de los permisos de operación, habilitación operacional u otras autorizaciones otorgadas por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito para la prestación de servicios por terceros, a favor del Municipio, o en su caso de la Empresa Pública Metropolitana a cargo del servicio público de transporte, se estará a lo dispuesto en el numeral 4 del artículo precedente."

De acuerdo al esquema actual, la "Empresa Pública Metropolitana a cargo del servicio público del transporte" sería la EPMTQP, tal como se indicó en apartado anterior, pues ello ha sido definido como uno de sus objetos principales, a partir de su norma de creación (Ordenanza N° 314).

---

<sup>31</sup> Ordenanza N° 312, artículo 2.

**Fase:** F.2. Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo

**Actividad:** A.2.5. Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo

---

Tomando en cuenta lo anterior se presenta cómo están distribuidas las atribuciones en este rubro que tiene, a nivel del MDMQ, a las dos empresas públicas del sector como las directamente vinculadas.

✓ **EPMMOP**

Las funciones vinculadas a este rubro, ejercidas a través de la Gerencia de Gestión de la Movilidad, además de las señaladas en el apartado anterior, son:

Conferir, modificar, renovar, o suspender y revocar los permisos y habilitaciones de operación y utilización de las vías públicas por parte de las operadoras de transporte.

Por su parte, la **Unidad Metrobús Q**, tiene como objetivo administrar y controlar el Sistema Integrado de Transporte Público:

**"Art. 1.457.- Sistema de Transporte Metro Bus-Q.-** Está conformado por los corredores de transporte público, definidos en el Plan Maestro de Transporte y por aquellos que a futuro sean implementados, de acuerdo a las condiciones de la demanda.

**Art. 1.457 (1).- Facultad.-** El Alcalde, a nombre de la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, está facultado a delegar a las operadoras históricas que prestan servicio en el sector, constituidos en personas jurídicas de transporte, la operación de los corredores definidos en el Plan Maestro de Transporte."<sup>32</sup>

✓ **EPMTP-Q**

Como se ha visto en el apartado anterior, esta empresa municipal se encuentra actualmente encargada de la prestación del servicio de transporte público de pasajeros en el MDMQ, por lo que sería la llamada –en el contexto actual-

---

<sup>32</sup>Parágrafo III de la Sección IV del Capítulo IX del Título II del Libro 1 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, modificado por la Ordenanza Metropolitana N° 312:

a actuar como la gran operadora del transporte en el municipio.<sup>33</sup>

En cuanto, al metro propiamente dicho, ya se ha visto que se encuentra en una etapa de estudios y preparación, a cargo de la Unidad de Negocios Metro Quito.

### **c) En cuanto a la Integración Tarifaria**

Si bien existe nominalmente la definición de “sistema integrado”, que está bajo la administración de la Unidad Metrobús Q y que la EPMTPO se encarga de la operación de los corredores de trolebús, a la fecha no existe integración tarifaria instaurada.

### **d) En cuanto a comunicación, formación, marketing e investigación:**

#### **✓ EPMMOP**

Entre los fines y objetivos de la empresa se encuentra el crear y mantener adecuadas y permanentes formas de comunicación entre el MDMQ, las demás empresas municipales y la comunidad, a fin de conocer sus necesidades y atenderlas con base en las políticas institucionales.

En concordancia con ello, cuenta con un Área de Comunicación Social que reporta a la Gerencia General, que tiene entre sus funciones:

- Coordinar, ejecutar y controlar, la realización de los programas, proyectos y campañas de comunicación social y relaciones públicas, tanto internos como

---

<sup>33</sup> De conformidad con la introducción efectuada al Libro Primero del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito por la Ordenanza N° 314.

**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

externos, en base a las políticas y lineamientos de la EPMMOP.

- Organizar, coordinar, ejecutar y controlar las actividades de difusión, promoción, publicidad e información internas y externas, sobre el avance de los planes y obras a cargo de la EPMMOP.
- Proponer y ejecutar las acciones necesarias, a nivel distrital, para acrecentar la imagen positiva de servicio institucional ante la opinión pública.
- Coordinar investigaciones, sondeos de opinión, encuestas, entrevistas y demás actividades similares que permitan conocer la actitud de la opinión pública respecto al funcionamiento de la EPMMOP.

Sin embargo, el Área de Comunicación Social –si bien centraliza las funciones de comunicación, no es la única vinculada con el tema. Adicionalmente, existen otras unidades orgánicas de la EPMMOP que tienen a su cargo dichas funciones y las vinculadas con formación, marketing e investigación.

La **Unidad de Negocios Metro Quito** tiene entre sus funciones planificar y ejecutar la campaña de comunicación y concienciación social acerca de la importancia y el impacto del Proyecto Metro de Quito.

Por su parte, **Unidad de Proyectos Especiales de Vialidad**, se encarga de Socializar y difundir las características y beneficios de los proyectos, mediante campañas de comunicación y concienciación social, en coordinación con las instancias municipales.

La **Unidad de Desarrollo Institucional** evalúa la aplicación, consistencia e impacto de los planes, programas, proyectos, políticas y estrategias de acción, recomendando con oportunidad los ajustes y acciones necesarias.

**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

A su vez, **Gerencia de Planificación de la Movilidad** cuenta con la Unidad de Planificación de Transporte, cuenta con un Área de Planificación Operacional, que tiene como parte de sus funciones mantener y actualizar la información operacional de transporte del DMQ, a través de la recolección, procesamiento, graficación y actualización de datos de las redes de transporte público de Corredores y Convencional, para su fiscalización.

De otro lado, la Unidad de Observatorio de la Movilidad, que depende también de la Gerencia de Planificación de la Movilidad, se encarga –entre otros– de: generar información debidamente sustentada para facilitar la toma de decisiones en la planificación de la movilidad; construir el archivo estadístico de datos de movilidad; construir, administrar y actualizar la base de datos georreferenciados en coordinación con el Área de Sistemas de Información Geográfica; y generar periódicamente los reportes de información de la movilidad.

La **Gerencia de Gestión de la Movilidad**, tiene entre sus funciones:

- Realizar programas de capacitación, instrucción y entrenamiento de los empresarios de transporte, conductores y ayudantes, directamente o a través de los organismos de capacitación y educación municipales y del Ministerio de Educación y Cultura, incorporando el enfoque turístico.
- Establecer y mantener actualizado el registro Metropolitano y la Base de Datos Estadísticos de los Sistemas de Transporte y Tránsito del Distrito.

Estas funciones son desarrolladas al interior de la gerencia por dos unidades. La primera de ellas, la Unidad de Transporte Público, estructura y mantiene actualizado el registro metropolitano y base de datos estadística del sistema de transporte de Quito. Por su parte la Unidad

**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

Metrobús – Q, coordina y ejecuta programas de fortalecimiento y capacitación para los operadores que participan en los corredores del Sistema Integrado.

Finalmente, la **Gerencia de Terminales y Estacionamientos**, tiene entre sus funciones el estructurar y mantener actualizados, el registro y la base de datos estadísticos del sistema de terminales y estacionamientos.

✓ **EPMTPQ**

La empresa tiene, dentro de las funciones que fueran incorporadas al Código Municipal del DMQ por la Ordenanza 314, las que correspondían a la compañía Trolebús Quito S.A. En virtud de ello, ha venido desarrollando lo que denomina “ejes comunicacionales”, que son campañas de orientación e información.<sup>34</sup>

Cabe indicar que, actualmente existen unidades orgánicas del MDMQ que tienen como objetivo coordinar la gestión de las administraciones zonales del municipio, encargándose, además de la formulación de políticas metropolitanas de participación ciudadana.

## **e) Construcción y mantenimiento de infraestructuras**

---

<sup>34</sup> Sin embargo, la propia empresa reconoce algunos problemas en lo referido a comunicación, en su página web: “La falta de un proceso comunicacional adecuado no ha permitido que se conozcan las diversas necesidades e inquietudes de todos quienes conforman el Sistema Trolebús, con el fin de buscar soluciones prácticas y reales a sus problemas, a partir de sus propuestas. Por ello, a través de la producción y edición de un periódico mensual interno para los trabajadores del sistema trolebús, a fin de dinamizar y mejorar las relaciones de comunicación de esta entidad, dando a conocer todas las actividades que desarrollan gerentes, jefes, así como los avances y requerimientos primordiales de los trabajadores de las distintas áreas. Es decir, mediante la creación de un órgano de interrelación que permita mejorar la comunicación interno del Sistema Trolebús.”  
([http://www.trolebus.gov.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=114:el-trolebus-como-institucion&catid=15:informacion-basica&Itemid=164](http://www.trolebus.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=114:el-trolebus-como-institucion&catid=15:informacion-basica&Itemid=164))



En la actualidad esta función está centralizada en la **EPMMOP**, a través de su **Gerencia de Obras Públicas**, la cual tiene como objetivo:

Dirigir, coordinar, regular, ejecutar y controlar las acciones inherentes a la construcción, mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura vial, y la preservación del medio ambiente en base a la planificación distrital. Cuenta con cuatro unidades a su cargo: Estudios; Programación y Evaluación; Mantenimiento Vial; y, Fiscalización y Control de obras.

#### **f) En cuanto a la Normativa y las recomendaciones**

En lo referido al nivel vinculado con la propuesta de normativas internas, aquí las unidades orgánicas que intervienen son las mismas señas para el caso de la regulación específica que fuera detallada en el numeral 4.2.3.a del presente informe.

##### **5.2.1.3. Debilidades y duplicidades del esquema actual**

Luego de realizar esta reseña sobre cómo están actualmente distribuidas las funciones que se prevé deban estar centralizadas alrededor del SITM, puede apreciarse con mayor facilidad dónde pueden encontrarse duplicidades y debilidades del esquema actual (tal y como fueron expuestas en el informe de diagnóstico). Al sumar el “filtro” de las funciones del SITM podemos tener una idea más concreta, considerando la realidad organizacional del MDMQ, sobre a dónde deben apuntar las propuestas de organización institucional para el SITM.

Si bien podría parecer inadecuado o “injusto” este tipo de análisis, considerando que el metro se encuentra en fase de proyecto, no debe perderse de vista que existe –si bien quizás sólo desarrollado de forma preliminar– la idea de un sistema integrado de transporte en Quito, plasmada en una serie de disposiciones y en la creación de algunas entidades.

**Fase:** F.2. Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo

**Actividad:** A.2.5. Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo

---

Un ejemplo de ello es el uso reiterado del término en el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, en su Libro Primero:

*“Modalidades de transporte público.- Denominación que diferencia al transporte público autorizado en operadoras de servicio: Sistema Integrado, Urbano Convencional, Interparroquial, Interparroquial, Estudiantil e Institucional, Turismo, Taxis y Carga en el Distrito Metropolitano de Quito.”<sup>35</sup>*

Sin embargo, el referido cuerpo normativo no contiene ninguna definición de lo que es el “Sistema Integrado”. Pero sí contiene definición del “Sistema Metrobús-Q”, (citada en el numeral 4.2.3.b de este informe). Como se vio también, está claramente definido dentro de ello la existencia de troncales y alimentadoras.

Antes de pasar a los lineamientos adicionales para el SITM, conviene resumir lo expuesto en esta parte.

Funciones SITM	Autoridades
----------------	-------------

---

<sup>35</sup> Artículo I.474(10), Glosario de Términos. Véase también los artículos I.464(2) e I.470.

**ENTREGABLE: E.2.10. Propuesta de Estructura Institucional para el SITM y plan de implementación**



Metro de Madrid, S.A.

**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

Planificación y programación: <ul style="list-style-type: none"><li>- Planificación de infraestructuras de transporte.</li><li>- Planificación de servicios de transporte.</li></ul> Coordinación con el planeamiento urbanístico y territorial.	<ul style="list-style-type: none"><li>- Concejo Metropolitano (plenario y Comisión de Movilidad).</li><li>- Alcaldía Metropolitana</li><li>- Secretaría General de Planificación</li><li>- Secretaría de Movilidad</li><li>- EPMMOP</li></ul>
Regulación concesional	<ul style="list-style-type: none"><li>- Concejo Metropolitano</li><li>- Alcaldía Metropolitana</li><li>- EPMMOP</li><li>- EPMTQP</li></ul>
Prestación del Servicio	<ul style="list-style-type: none"><li>- EPMMOP</li><li>- EPMTQP</li></ul>
Integración tarifaria	++++
Comunicación, formación, marketing e investigación	<ul style="list-style-type: none"><li>- EPMMOP</li><li>- EPMTQP</li></ul>
Construcción y mantenimiento de infraestructuras de transporte público	<ul style="list-style-type: none"><li>- EPMMOP</li></ul>
Normativa y recomendaciones	<ul style="list-style-type: none"><li>- EPMMOP</li></ul>

Conforme a lo expuesto, se puede concluir de forma preliminar, respecto de la situación actual:

1. La coincidencia de responsabilidades de diversas instituciones titulares de servicios públicos de transporte de pasajeros a nivel de la municipalidad, a las que se adscriben empresas públicas y empresas privadas, se encuentra en el origen de un sistema que puede resultar racional al completar separadamente cada una de sus partes, pero que es desordenado en su conjunto.
2. Como consecuencia de lo anterior, se constata en la situación actual una gran falta de coordinación en los transportes del Distrito Metropolitano de Quito –DMQ-, que se manifiesta a todos los niveles: desde la propia concepción en las infraestructuras, que no favorece la correspondencia entre los medios de transporte y los planes

de explotación del transporte convencional (urbano, interparroquial e intraparroquial), que tampoco han considerado prácticamente al conjunto de los medios de transporte y a la globalidad de los usuarios, estableciendo los trazados, frecuencias y horarios de las rutas desde su propio enfoque, inevitablemente limitado.

3. Finalmente, las tarifas aplicadas no constituyen una oferta atractiva para el usuario, no son acordes con las características técnicas de los servicios y requerirían de una redefinición desde una perspectiva global del sistema.

El análisis de los tres párrafos anteriores fija las necesidades que debe cubrir una Autoridad Única de Transporte. Es decir, la necesidad de integración de redes/modal, servicios, tarifaria/tecnologías, administrativa. La eficacia de un sistema de transporte en un área metropolitana se basa en que sea un sistema integrado, que a su vez se completa en los conceptos antes señalados.

Finalmente, debe tenerse presente los siguientes criterios básicos vinculados a la organización institucional del Ecuador, algunos de los cuales es necesario reiterar:

- ✓ La concepción del transporte como un servicio público cuya titularidad corresponde, en el caso del DMQ, al Municipio.
- ✓ La competencia exclusiva del MDMQ en materia de transporte urbano dentro de su jurisdicción.
- ✓ Las empresas públicas tienen por objeto la gestión de sectores estratégicos y la prestación de servicios, entre otros.

## **6. ALTERNATIVAS**

Sobre la base de lo expuesto en el presente informe: definición y características de un sistema integrado de transporte masivo, sus

funciones, análisis de la distribución de aquéllas en el esquema institucional actual y la definición de lineamientos básicos, se presenta, a continuación, las alternativas de diseño institucional.

## **6.1 ASPECTOS PRELIMINARES**

En la consideración del diseño conceptual que debe sustentar el nuevo marco institucional del SITM, se han considerado tres niveles:

- Nivel Político: formulación de políticas en materia de transporte público.
- Nivel Estratégico: Planificación, regulación, administración del recurso y control.
- Nivel Operativo: Desarrollo de infraestructura. Operación del Sistema

Cabe indicar que si bien estos niveles no se corresponden con la nomenclatura utilizada para la definición estructural del MDMQ, son útiles para explicar cómo debe organizarse el SITM.<sup>36</sup>

Tal como se indicó anteriormente, debe considerarse el ámbito de acción de las distintas clases de entidades o unidades orgánicas cuyo esquema puede ser evaluado como opción para una Autoridad de Transporte: empresa pública, dirección o agencia.

### **6.1.1 Empresa Pública**

Conforme a la Constitución de la República del Ecuador, las empresas públicas cumplen un rol específico y fundamental, que consiste en la gestión de sectores

---

<sup>36</sup>Ello es similar, por ejemplo, a lo indicado respecto de las funciones del SITM, las que si bien no se corresponden –necesariamente– con la clasificación de competencias, facultades y funciones establecidas en el marco jurídico que regula la actuación de las entidades públicas en el Ecuador, sí es útil para determinar qué es lo que debe contemplar un SITM como funciones a desarrollar.

**Fase:** F.2. Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo

**Actividad:** A.2.5. Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo

---

*"Las empresas públicas son entidades que pertenecen al Estado en los términos que establece la Constitución de la República, personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio, dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión. Estarán destinadas a la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o bienes públicos y en general al desarrollo de actividades económicas que corresponden al Estado (...)"*  
"37

A nivel del MDMQ, se sigue –como debe ser normativamente– el mismo esquema:

**"Art. (1).-** Las empresas públicas metropolitanas son personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio, dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa, de gestión y con potestad coactiva, cuya constitución, organización, funcionamiento, fusión, escisión y liquidación se regula por la ley de la materia, las ordenanzas y las disposiciones contenidas en este capítulo."38

Adicionalmente, tal y como se indicara al inicio del presente acápite, las empresas públicas tienen competencia en materia de gestión y prestación de servicios, mas no en los aspectos de regulación y control.<sup>39</sup> Es más, el COOTAD señala que las funciones de control corresponden a los niveles ejecutivos de los gobiernos autónomos descentralizados.<sup>40</sup> Es por dicha razón que la norma de creación de la EPMMOP (Ordenanza 309) no contempla dichas funciones entre el objeto de la empresa. Por ello, dichas funciones –que actualmente se

---

<sup>37</sup> Ley Orgánica de Empresas Públicas, artículo 4.

<sup>38</sup> Ordenanza 301 del MDMQ.

<sup>39</sup> Véase el artículo 4 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas que se cita al inicio de este acápite.

<sup>40</sup> COOTAD, artículo 248.

encuentran distribuidas entre la EPMMOP (a distintos niveles) y la EPMTPOQ<sup>41</sup>

Por dichas razones, las empresas públicas dentro del MDMQ se encuentran dentro del nivel operativo, en virtud de lo señalado en la Resolución de Alcaldía N° 0008 (art. 1, num. 1.4). Tienen un rol especial, básicamente de puesta a disposición de la ciudadanía de los servicios. Es por ello, que el rol de control debe estar separado, con la finalidad de garantizar la adecuada prestación del servicio y la eficiencia social y económica de la empresa y de la administración.

A lo anterior, debe agregarse el carácter del SITM y del transporte en general dentro del MDMQ. Se requiere contar con un marco institucional que garantice el adecuado funcionamiento de los distintos modos y su integración en los niveles explicados en el presente informe. La autoridad única en materia de transporte requiere un ente que planifique, regule y controle la prestación de servicios. Al estar la parte operativa en el lado de las empresas públicas queda claro que dichas funciones no pueden recaer en ellas.

### **6.1.2 Dirección de Transporte Público**

Otra alternativa que puede plantearse es la creación de una dirección de Transporte Público, como unidad orgánica responsable del transporte, asumiendo las funciones referidas a la autoridad única.

En la actualidad, dentro del MDMQ existen direcciones dentro del nivel de gestión, de conformidad con la Resolución de Alcaldía N° 0008, siendo éste el único nivel donde se encuentra dicha modalidad de unidad orgánica.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo I.67 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, las dependencias que integran el Nivel de Gestión, dentro del ámbito de su competencia, se encargarán de investigar la problemática del distrito, formular propuestas, políticas, planes y vigilar su cumplimiento.

---

<sup>41</sup>Ver informe E.2.9, numeral 4

**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

El artículo 1, numeral 1.3 de la Resolución de Alcaldía N° 0008 que desarrolla el Nivel de Gestión del MDMQ al señalar cuáles son las unidades que se encuentran dentro de dicho nivel, señala que guardan *dependencia orgánica* respecto de su superior jerárquico.

Ello quiere decir que forman parte de la organización ya sea de la Administración General o de una secretaría determinada. Ello quiere decir que dichas unidades no cuentan con autonomía funcional, pues dependen jerárquicamente de los niveles antes mencionados.

Se trata de un rasgo importante que define el nivel de autonomía de la dirección. En el caso de las empresas municipales, por ejemplo, la norma deja claramente establecido que cuentan con diversos niveles de autonomía, lo que no corresponde al nivel de una *dirección*.

Por ello, se dificulta que a nivel de una dirección, que está subordinada orgánicamente a un nivel superior y carece de autonomía, pueda asumir una función compleja de administración del SITM, el cual está integrado por empresas públicas y, eventualmente, operadores privados, debiendo administrar los títulos habilitantes, planificar, regular y controlar el servicio, tareas que son difíciles de asumir al depender orgánicamente de un superior jerárquico.

Sin perjuicio de lo anterior, se dificultaría enormemente la administración del transporte en el MDMQ, pues el SITM (conformado, como dijimos por las empresas así como la infraestructura y servicios conexos) requiere de una organización especial que responda a sus características de integración y desarrollo constante.

Se trataría en cierta forma de un retroceso, colocar –por ejemplo– a empresas públicas que actualmente dependen directamente de la Secretaría de Movilidad, dependiendo de una dirección que no puede contar con el nivel de autonomía administrativa ni presupuestal para adoptar las decisiones oportunas que requiere el SITM.

### **6.1.3 Agencia**



**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

La figura de la *agencia* ha sido recientemente introducida en el ordenamiento ecuatoriano a través de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero. Dicha entidad, dentro de su ámbito de acción tiene personería jurídica, contando con autonomía administrativa, técnica, económica, financiera y patrimonio propio. Sus funciones son regular, controlar y fiscalizar las actividades técnicas y operacionales de la industria hidrocarburífera.

De otro lado, a nivel del MDMQ existe la Agencia Metropolitana de Control, creada mediante la Ordenanza Metropolitana 321. Esta unidad es un organismo desconcentrado, adscrito a la Alcaldía Metropolitana, que ejerce las potestades de inspección, instrucción, resolución y ejecución en los procedimientos sancionadores que sean de competencia del MDMQ.

Adicionalmente, tal y como se ha venido exponiendo en el presente informe, tomando en consideración la naturaleza del SITM y que éste tiene una vocación de expansión y crecimiento continuo a fin de abarcar todos los servicios de transporte público del MDMQ, se requiere contar con una instancia que pueda asumir las funciones de planificación, regulación y control, además de la coordinación de los servicios.

Por ello, frente a las otras dos posibilidades de organización (empresa pública y dirección) encontramos que la figura de la *agencia* representa las siguientes ventajas:

- Puede ejercer las facultades de planificación, regulación y control. Las empresas públicas no pueden ejercer todas ellas y las direcciones no cuentan con el nivel de autonomía necesario para ejercerlas en la práctica.
- El ámbito de acción puede ser el que la autoridad (Concejo Metropolitano) defina, sin que ello implique que pueda vulnerar las competencias de otras instancias. Se puede definir que la *agencia* incluya el manejo de un sistema (el SITM) y que pueda coordinar las actividades de las empresas vinculadas a él.
- Asimismo, los niveles de autonomía pueden ser definidos por el Concejo Metropolitano, pudiendo válidamente incluir los mismos que los que detentan las empresas públicas. De todos

**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

modos, es recomendable que la autonomía administrativa y presupuestal, por lo menos, se encuentren garantizada.

En resumen, la AMTP debe asumir las funciones de planificar, regular, administrar y controlar el SITM, debiendo incluir a nivel funcional – mas no jerárquico- a las entidades vinculadas a la operación como son EPMT PQ y la futura EPMMQ.

La figura de la AMTP, ha sido considerada sobre la base de la necesidad de hacer realmente efectiva la consolidación de las funciones a las que se ha hecho referencia. Se trata de contar con una entidad que sea capaz de planificar, regular y controlar los servicios, constituyéndose en el interlocutor o “rostro” del MDMQ frente a los usuarios.

Se considera que como mínimo, la AMTP, debe tener las siguientes funciones:

- En materia de planificación y programación:
  - Planificación, gestión y control de la oferta de transporte público.
  - Planificación de la infraestructura relacionada con el transporte público.
- En materia de regulación concesional:
  - Control de la demanda de transporte público de todos los operadores del DMQ.
  - Determinación y asignación de rutas, otorgamiento de concesiones en transporte, autorización de operación, frecuencias, definición de estándares de calidad del servicio, entre otros.
- En materia de integración tarifaria:
  - Aplicación y control de la política tarifaria para el transporte público del DMQ.

**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

- Administración del sistema de recaudo, gestión de la caja común, reparto de los dineros a los operadores, etc.

Las siguientes alternativas de propuesta de marco institucional están basadas en la organización de una Autoridad del Transporte, con facultades en distintos niveles de decisión, decisión estratégica o decisión sectorial. Las alternativas se diferencian en el encaje de la institución encargada de la construcción de la nueva infraestructura de METRO, planteándose en la primera la creación de una nueva empresa pública para la construcción del Metro de Quito EPMTOP (QUITO Infraestructuras del Transporte o su denominación real Empresa Pública Metropolitana de Transportes y Obras Públicas), y en la segunda esta función se encomienda a la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito, creada a partir de la UNMQ.

A lo anterior debe sumarse la propuesta contenida en el Modelo de Institucionalidad para el desarrollo y explotación del Metro que plantea la creación de la Empresa Pública Metropolitana Metro Quito (EPMMQ), a partir de la actual Unidad de Negocios Metro de Quito (UNMQ) que actualmente se ubica dentro de la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (EPMMOP). Esta empresa será la responsable del diseño, construcción y explotación de la primera línea de Metro y de sus posteriores ampliaciones.

En este contexto, para estructurar la primera de las alternativas, con la finalidad de contar con un ente específico que se encargue de las obras de acuerdo con lo indicado en este informe, se ha previsto la creación de la Empresa Pública Municipal Quito Infraestructuras del Transporte (EPMTOP). Esta será un nuevo organismo creado por ordenanza, como un Ente de Derecho Público cuya finalidad es la de ejecutar las infraestructuras del transporte colectivo en el DMQ, al objeto de servir con mayor eficacia a los objetivos sociales propios de una política general de transporte encaminada a la consecución de un modelo integrado potenciador del transporte público colectivo. EPMTOP se encargaría de desarrollar la infraestructura de la primera línea del Metro de Quito y, una vez terminada ésta, tendría por objeto, el diseño, construcción y control de diversas infraestructuras de transporte público que bien podrían ser:

**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

- Reubicación del trolebús en otros puntos de la ciudad con necesidad de transporte público masivo.
- Ampliación de la Línea 1 de Metro.
- Estaciones de transferencia y/o intercambiadores.
- Aparcamientos disuasorios asociados a estaciones de transporte público.

Por último, pero que sin embargo representa quizás la principal innovación a nivel institucional, se plantea en las dos alternativas la creación de una Agencia Metropolitana de Transporte Público, AMTP, que centralice las funciones vinculadas a la implantación efectiva de un SITM y que actualmente se encuentran dispersas en diversas instancias del MDMQ.

deben ser asumidas por la AMTP.

### **Unidades de gestión**

El SITM debe contar con una organización que se encargue de su manejo, comprendiendo las distintas fases: planificación, construcción, operación, etc. Dicha organización puede mutar en el tiempo, en función al momento específico en que se encuentre el sistema. Sin embargo, debe tenerse claramente diferenciado lo que es el SITM de su organización. Así como existen los sistemas administrativos de un Estado (presupuesto, contabilidad, personal, contrataciones, etc.) existen también una serie de organismos que los conforman siendo éstos *parte* del sistema.

Las *unidades de gestión* son las partes de la organización que se encarga del SITM. La definición precisa de cuáles son constituyen uno de los objetos principales de esta parte del estudio, siendo otro la forma en que dichas unidades se integran y se relacionan para conformar el SITM.

Estas unidades de gestión pueden estar, en principio, conformadas por entidades públicas o privadas. Sin embargo, tal y como se vio en los informes de diagnóstico legal e institucional, el servicio de transporte es un servicio público de carácter estratégico, siendo de titularidad del Estado –para el caso concreto del DM Q, el Municipio-

**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

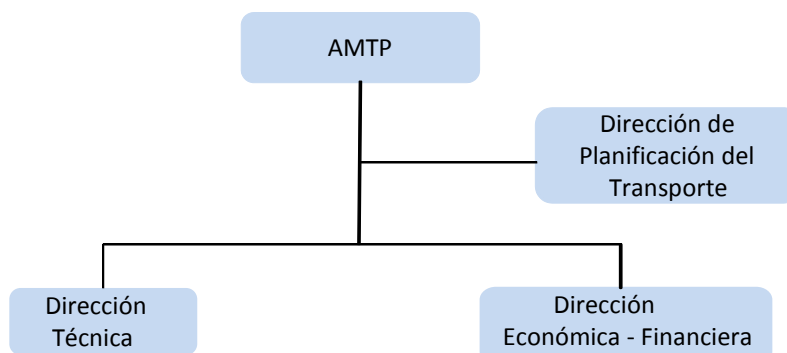
pudiendo intervenir el sector privado únicamente en los casos específicos previstos en la ley.

Al tratarse de un sistema vinculado a un servicio de alto dinamismo, el SITM, los componentes del sistema tienen su correlato en *funciones*, las que a su vez definen las diferentes unidades de gestión y luego se distribuyen dentro de éstas.

Las estructuras principales que aglutinan las unidades de gestión se relacionan en el siguiente directorio principal:

### La estructura propuesta para la AMTP

#### ORGANIGRAMA BASICO DE LA AMTP



A nivel administrativo, la AMTP contaría con un Directorio y un Gerente General, además de las áreas de administración interna (administración, contabilidad, tesorería, etc.). En cuanto a su nivel de estratégico y de gestión propiamente dicho se organizaría así:

- Dirección de Planificación del Transporte: unidad estratégica de la AMTP encargada de llevar a cabo las labores de planificación, tanto del SITM como de la propia AMTP. Planifica, gestiona y coordina las actividades del SITM, así como las auditorías al planeamiento urbano.

**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

- **Dirección Técnica:** se encarga directamente del funcionamiento del SITM, supervisando el cumplimiento de los términos de las autorizaciones contenidos en los títulos habilitantes y en el ordenamiento jurídico. Entre sus atribuciones define los parámetros de operación de los servicios de transporte del SITM y se encarga de los estudios y de la sistematización de la información.
- **Dirección Económica - Financiera:** se encarga de los estudios económicos y financieros vinculados a la operación del sistema. Asimismo, es responsable de la administración de los recursos y bienes del SITM. Además, se encargaría de establecer el marco tarifario y el reparto y control de los ingresos del sistema.

## **6.2 ALTERNATIVA I: AGENCIA METROPOLITANA DE TRANSPORTE PÚBLICO DENTRO DE UNA NUEVA SECRETARÍA DE TRANSPORTES, CON UNA EMPRESA ESPECÍFICA PARA INFRAESTRUCTURAS**

### **6.2.1 DESCRIPCIÓN DE LA ALTERNATIVA**

La alternativa consiste en desagregar el nivel de decisión sectorial completando el esquema de secretarías con una Secretaría de Transportes, que asume todas las competencias de transporte público encomendadas en la situación actual a la Secretaría de la Movilidad.

En el nivel operativo de esta nueva Secretaría para la construcción y gestión de sus infraestructuras, y la planificación, gestión y control de las ofertas de transporte se utilizan dos nuevos entes con figura de empresa pública como herramientas de su gestión: la EPMMQ y la EPMTOP. A ellos se suma la EPMTOPQ.

Por su parte, la AMTP se encuentra adscrita a la Secretaría de Transporte, en virtud de lo cual se convierte en administradora del SITM.

La Secretaría de Transporte pasaría a asumir las funciones vinculadas al transporte público que actualmente recaen en la Secretaría de Movilidad. Por su parte, la creación de la AMTP (con las funciones indicadas en el numeral 6.1) y de la EPMTOP, implica el traslado

**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

hacia ellas de las funciones vinculadas al transporte público que actualmente ejerce la EPMMOP.

Las funciones de la EPMMOP se transfieren a la EPMTOP, a la EPMMQ y a la AMTP, tal y como se indica en el Anexo 1. Debe remarcarse, sin embargo, que en el caso de la EPMMQ, esta asumirá adicionalmente funciones vinculadas a la planificación, explotación y administración en general del sistema de metro que actualmente –por no existir- no se encuentran bajo responsabilidad de ninguna entidad.

En este esquema, se mantienen las funciones y atribuciones tanto del Concejo Metropolitano como del Alcalde, pues éstas derivan del marco legal general establecido por la Constitución de la República, el COOTAD y la Ley Orgánica de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito.

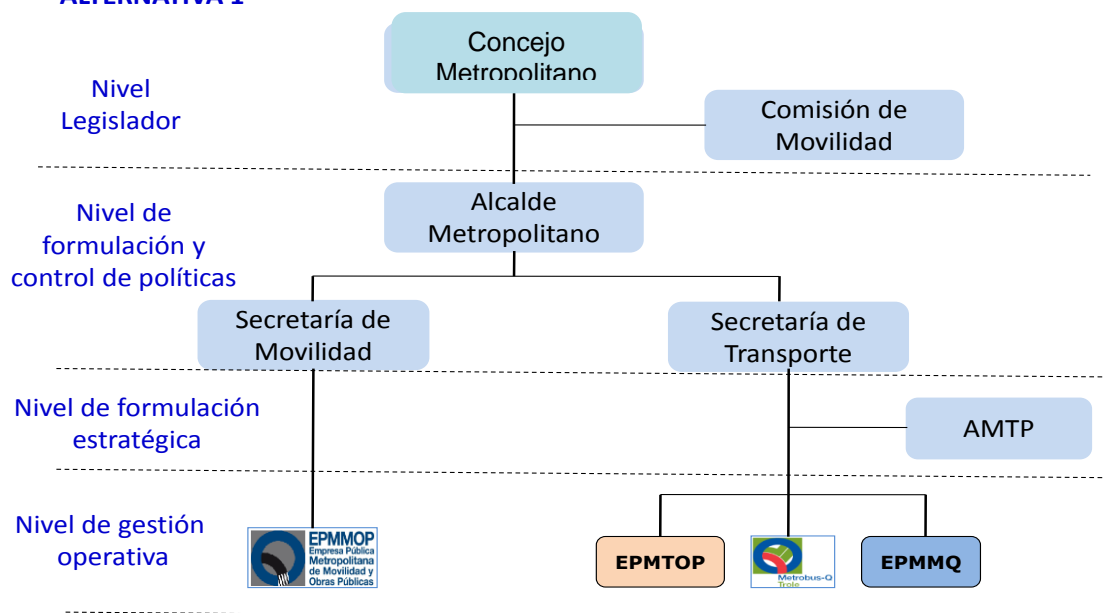
Adicionalmente, a nivel de formulación y control de políticas la creación de la Secretaría de Transporte implica que ésta asume las funciones vinculadas al transporte público, quedando en manos de la Secretaría de Movilidad aquéllos temas vinculados al transporte privado, al tránsito y movilidad en general.

A nivel de formulación estratégica, la AMTP se ubica como un órgano adscrito a la Secretaría de Transporte, en su calidad de responsable del SITM.

**Fase:** F.2. Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo

**Actividad:** A.2.5. Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo

**ALTERNATIVA 1**



## 6.2.2 IMPLEMENTACIÓN DE LA PROPUESTA

Para la puesta en marcha de este esquema institucional, se requiere, en primer lugar, la emisión de una ordenanza que plasme la creación de la Secretaría de Transporte, la Agencia Metropolitana de Transporte Público, la Empresa Pública Metropolitana Metro Quito (EPMMQ) y la Empresa Pública Metropolitana de Transportes y Obras Públicas (EPMTOP).

Lo más recomendable para establecer este nuevo diseño institucional, sería que la norma mencionada en el párrafo anterior sea la que defina al Sistema Integrado de Transporte Masivo de Quito y, en función de ello, justifique la necesidad de la creación de las nuevas entidades, así como la relación entre ellas.

Asimismo, la referida norma debe insertar la nueva estructura organizacional en el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, lo que implicará –a su vez– la modificación de otras disposiciones que definen la estructura del municipio, como es el caso



**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

de la Resolución de Alcaldía N° 008, así como las funciones que actualmente están a cargo de distintas instancias municipales, concretamente, EPMMOP y EPMTQP.

### **6.2.3 VIABILIDAD**

#### **6.3.3.1 Visión Interna**

##### **Fortalezas**

- Confiere una organización específica que fortalece la capacidad para la puesta en marcha del SITM, a través de la creación de una Secretaría de Transporte que se encarga del transporte público.
- Separa los temas de planificación, regulación, control y gestión del SITM, gracias a la creación de la AMTP, descongestionando de esta forma a las empresas actualmente existentes (EPMMOP y EPMTQP) que vienen ejerciendo funciones que no son propias de su esquema organizacional, como la planificación y regulación, ya sea directa o indirecta.

##### **Debilidades**

- Incremento de las unidades orgánicas al interior del MDMQ, lo cual implica el aumento de la burocracia, procedimientos administrativos, utilización de recursos, entre otros.
- Incremento de la posibilidad de conflictos entre entidades municipales, concretamente entre la Secretaría de Movilidad y la Secretaría de Transporte, por tratar temas similares, pero en distintos ámbitos (transporte privado y público). Recuérdese que la gestión del tránsito permanecería en la EPMMOP que se encuentra adscrita a la Secretaría de Movilidad.

- Separación del transporte de los temas de movilidad, lo cual no concuerda con el tratamiento integral que vienen recibiendo por parte del MDMQ.

#### 6.3.3.2 Visión Externa

##### Oportunidades

- Frente a los agentes vinculados al transporte, se puede dar una imagen más “especializada” por parte de la MDMQ, al contar con una secretaría específica.
- Se facilita la comunicación e interacción con los agentes directamente vinculados al transporte.

##### Amenazas

- Dilución de la autoridad del MDMQ frente a otros actores: transportistas y ciudadanos que podrían percibir que el transporte pasaría a tener dos instancias similares.
- Se debilita la gestión municipal, toda vez que la AMTP tiene vinculación sólo a nivel de la Secretaría de Transportes, sin posibilidad de intervenir en los temas que estarían a cargo de la Secretaría de Movilidad, más allá de la coordinación.

## 6.3 ALTERNATIVA II: AGENCIA METROPOLITANA DE TRANSPORTE PÚBLICO ADSCRITA A LA SECRETARÍA DE MOVILIDAD

### 6.3.1 DESCRIPCIÓN DE LA ALTERNATIVA

**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

En esta alternativa, se mantiene a la Secretaría de Movilidad con sus funciones actuales de la dirección, planificación, gestión y evaluación en temas de movilidad y transporte, bajo la supervisión y delegación del Alcalde Metropolitano.

En consecuencia la Secretaría de Movilidad sería la instancia de la organización municipal que se encargue de formular y controlar las políticas relacionadas con el desarrollo del sector del transporte público en el DMQ y evidentemente se asegure de su fiel cumplimiento. Aspectos como la coordinación con otras Secretarías del Municipio que tienen relación directa con la movilidad, como son Planificación, Ordenamiento Territorial, Ambiente, Seguridad y Gobernabilidad, entre otras, complementan sus responsabilidades.

Respecto del SITM, la Secretaría de Movilidad tendría a su cargo las siguientes funciones principales:

- Formulación y control de ejecución de las políticas públicas en materia de transporte público en el ámbito del DMQ, tales como: desarrollo de infraestructura, integración de la oferta de transporte, sistema tarifario, entre otras.
- Coordinación institucional para la formulación e implementación de las políticas de transporte.
- Promoción y desarrollo del SITM.
- Propuestas para el desarrollo del marco normativo.

La AMTP ingresa, al igual que en la alternativa I, como ente adscrito a la Secretaría de Movilidad, manteniendo las funciones que fueran detalladas en el numeral 6.1 y que se vinculan con la regulación, planificación y control del SITM.

A nivel de gestión operativa, se mantienen las empresas actualmente existentes, EPMMOP y EPMTQP, pero se incluye como nueva empresa –al igual que en el caso anterior y por responder a la necesidad primordial de constituir al metro como eje del SITM- a la EPMMQ.

Adicionalmente a la transferencia de funciones de la EPMMOP a la AMTP (adicionalmente a las funciones nuevas creadas para ésta, conforme al numeral 6.1 y que se detallan en la propuesta de nuevo marco legal que forma parte del informe respectivo), hay un reajuste de las funciones de la primera en lo que respecta a las obras.

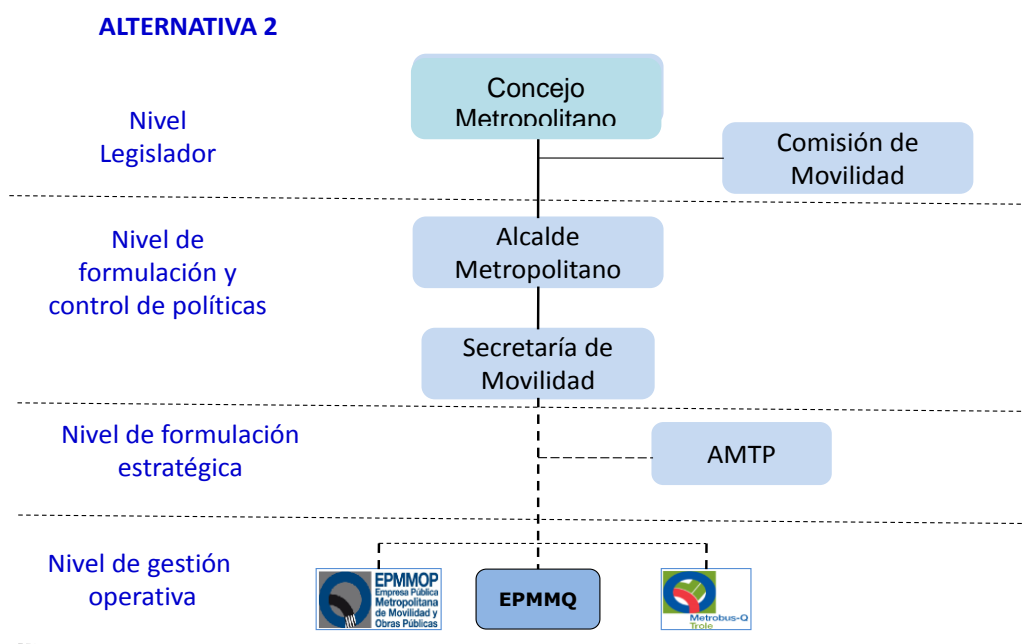
**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

EPMMOP se concentraría en el desarrollo de obras, como reubicación del trolebús, estaciones de transferencia y/o intercambiadores, aparcamientos disuasorios, obras de vialidad, puentes, distribuidores de tránsito, etc. (ver Anexo 2). Por su parte, la EPMMQ se encargaría, en materia de desarrollo de infraestructura, de las tareas de estudios, diseño y construcción de las líneas del Metro.

A nivel operacional, se mantiene a la EPMTPO a cargo de los corredores que viene manejando actualmente, lo que sin embargo deberá realizar bajo las instrucciones de la AMTP que será la encargada de regular y controlar todo el SITM. En el caso de la EPMMQ, ésta –en su condición de titular de la explotación- se encarga del metro, debiendo también desarrollar sus actividades bajo la planificación de la AMTP.

El esquema es el siguiente:



## **6.3.2 IMPLEMENTACIÓN DE LA PROPUESTA**

Al igual que en la primera alternativa, se requiere la expedición de una ordenanza que cree el Sistema Integrado de Transporte Masivo de Quito. Adicionalmente, dicha norma debe contener la creación de la Agencia Metropolitana de Transporte Público (AMTP) así como de la Empresa Pública Metropolitana Metro Quito (EPMMQ).

Asimismo, la referida norma debe insertar la nueva estructura organizacional en el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, lo que implicará –a su vez– la modificación de otras disposiciones que definen la estructura del municipio, como es el caso de la Resolución de Alcaldía N° 008, así como las funciones que actualmente están a cargo de distintas instancias municipales, como EPMMOP y EPMTQP.

### **6.3.3 VIABILIDAD**

#### **6.3.3.1 Visión Interna**

##### **Fortalezas**

- Mantiene la unidad de los temas de movilidad dentro del ámbito de la Secretaría de Movilidad, lo que reviste de mayor institucionalidad a la gestión municipal.
- Al evitar modificaciones estructurales mayores que puedan afectar la estabilidad de la entidad, brinda un nivel significativo de predictibilidad a la toma de decisiones.
- Todas las empresas públicas municipales vinculadas al transporte y a la movilidad se concentran en un solo sector.

##### **Debilidades**

- Puede complicarse la toma de decisiones, en caso de que surjan conflictos entre las prioridades del SITM y

otros temas vinculados a la movilidad que se encuentren fuera de su ámbito.

### 6.3.3.2 Visión Externa

#### Oportunidades

- Mayor facilidad para interactuar a nivel local e internacional, con interlocutores públicos o privados y organismos de cooperación, a partir de la consolidación del SITM bajo una autoridad única.
- Se fortalece al MDMQ frente a otros niveles de gobierno, pudiendo constituirse tanto la Secretaría de Movilidad como la AMTP como interlocutores válidos con poder de decisión.
- Oportunidad de optimizar el servicio de transporte público a partir de un sistema integrado con una sola autoridad.

#### Amenazas

- Posibilidad de resistencia al cambio por parte de los operadores tradicionales.

Como puede apreciarse, resulta claramente ventajosa la segunda alternativa, toda vez que, adicionalmente a la integración de los servicios que componen el SITM, permite también contar con mayor integración a nivel institucional dentro del MDMQ, al fortalecer y optimizar unidades orgánicas ya existentes.

Cabe indicar que la redefinición de las funciones de las actuales empresas públicas quedaría de la siguiente manera:

#### **EPMMOP:**

**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

- Diseñar, planificar, construir, mantener, operar y, en general explotar la infraestructura de vías y espacio público, en coordinación con las otras áreas involucradas del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Diseñar, planificar, construir, mantener, operar y, en general explotar, toda la infraestructura de movilidad, salvo el caso de la vinculada con el metro de Quito y del SITM y en coordinación con las otras áreas involucradas del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Diseñar, planificar, construir, mantener, operar y, en general explotar, la infraestructura del sistema de transporte terrestre, salvo el caso de la vinculada con el metro de Quito y en coordinación con la Agencia Metropolitana de Transporte Público.
- Diseñar, planificar, construir, mantener, operar y, en general explotar el espacio público destinado a estacionamientos.
- Prestar servicios públicos en la infraestructura a su cargo, salvo aquellos a cargo de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito (EPMTPQ), de la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito (EPMMQ) y de la Agencia Metropolitana de Transporte Público; y
- Las demás actividades operativas y de prestación de servicios relativas a las competencias que le corresponden al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano, en el ámbito de la movilidad y ejecución de obras públicas.

#### **EPMTPQ:**

- Operar y administrar el servicio de transporte público prestado en los corredores de trolebús y en aquellos corredores determinados por resolución de la Alcaldía

**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

Metropolitana, en coordinación con la Agencia Metropolitana de Transporte Público.

- Brindar asesoría técnica especializada a instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras en el ámbito del transporte.
- Las demás actividades operativas y de prestación de servicios relativas al servicio público de transporte urbano que le correspondan al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en coordinación con la Agencia Metropolitana de Transporte Público; y,
- Cumplir con las demás actividades encomendadas por su Directorio.

En el informe legal que forma parte del presente estudio, se presentan las propuestas normativas para la instauración del SITM y la definición del nuevo esquema institucional, precisando las funciones que tendrían las distintas áreas involucradas.

## **7. CONCLUSIONES**

Luego de la revisión de las definiciones y conceptos inherentes a lo que debe ser el Sistema Integrado de Transporte Masivo de Quito, así como de la organización institucional existente a la fecha, se ha llegado a las siguientes conclusiones:

Se puede definir al Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM) como el sistema de transporte intermodal, articulado sobre la base de la Línea 1 de Metro de Quito, que se encuentra conformado adicionalmente por líneas troncales y alimentadoras, contando con un solo esquema de operación, tarifa y medios de pago.

Para establecer la integración efectiva del SITM se debe observar los principios de *equidad territorial, eficiencia intermodal y de percepción de sistema único*.



**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

El sistema organizativo será siempre más simplificado en el caso de ser una autoridad única frente a diversas administraciones y/o empresas con capacidades y competencias distribuidas.

Debe tenerse claramente diferenciado lo que es el SITM de su organización. Así como existen los sistemas administrativos de un Estado (presupuesto, contabilidad, personal, contrataciones, etc.) existen también una serie de organismos que los conforman siendo éstos *parte* del sistema.

Es necesaria una herramienta de planificación de las infraestructuras de transporte por parte del DMQ. La tendencia de las entidades de transporte es la de disponer de un instrumento de planeamiento que le permita gestionar la realización de infraestructuras de transporte. Este instrumento (un plan) puede ser promovido desde fuera de la Agencia Metropolitana de Transporte Público pero parece más adecuado que se encuentre a cargo de ésta, pues así se disminuyen los riesgos de aplicación de criterios ajenos al carácter integrado que es propio del sistema. Asimismo, no debe perderse de vista que la vocación de un sistema integrado es precisamente eso: incluir a todos los modos de transporte. Por ello, es natural que la planificación esté a cargo de la AMTP.

Las funciones que conceptualmente corresponden a un sistema integrado de transporte cuentan con su correspondencia en el marco de competencias previsto para el MDMQ. Sin embargo, se encuentran duplicidades y dispersión.

Se constata en la situación actual una gran falta de coordinación en los transportes del Distrito Metropolitano de Quito –DMQ-, que se

**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

manifiesta a todos los niveles: desde la propia concepción en las infraestructuras, que no favorece la correspondencia entre los medios de transporte y los planes de explotación del transporte convencional (urbano, interparroquial e intraparroquial), que tampoco han considerado prácticamente al conjunto de los medios de transporte y a la globalidad de los usuarios, estableciendo los trazados, frecuencias y horarios de las rutas desde su propio enfoque, inevitablemente limitado.

Algunas consideraciones esenciales para la instauración de un *sistema integrado de transporte* son: división clara de responsabilidades; integración física, modal y tarifaria; existencia de una autoridad única.

Otro aspecto importante es la financiación del sistema de transportes que no debe considerarse una componente aislada del modelo de autoridad institucional responsable del mismo. El proceso de creación de una autoridad de transportes debe contemplar como uno de sus objetivos esenciales dotar a la misma de los recursos financieros adecuados que garanticen su autonomía, así como prever los mecanismos e instrumentos que aseguren su estabilidad en el tiempo.

De acuerdo a lo expuesto en el presente informe, se considera como esquema institucional más apropiado para el Distrito Metropolitano de Quito, la conformación de una Agencia Metropolitana de Transporte Público, adscrita a la Secretaría de Movilidad que tendrá por objeto planificar, regular y controlar los servicios de transporte público de la ciudad. Ello implica la redistribución de funciones de las empresas públicas municipales actualmente existentes para el funcionamiento de dicha agencia, así como también de la Empresa Pública Municipal

**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

Metro Quito. El detalle de la organización y funciones se detalla en el informe correspondiente a la propuesta legal del presente estudio.

No obstante lo anterior, está previsto desarrollar con detalle, en el documento E.2.9. Propuesta de Políticas y Mecanismos de Control del SITM y Plan de Implementación, la estructura institucional, las funciones, las competencias y los mecanismos de control que tendría la Agencia Metropolitana de Transporte Público, así como las funciones que mantendrían las dos empresas públicas existentes (EPMMP y EPMTQ) que estarían implicadas en la puesta en funcionamiento del SITM.

**ENTREGABLE: E.2.10. Propuesta de Estructura Institucional para el SITM y plan de implementación**



Metro de Madrid, S.A.

**Fase:** F.2. *Diseño conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo*

**Actividad:** A.2.5. *Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Integrado de Transporte Masivo*

---

## **ANEXOS**