



**Oficio Nro. GADDMQ-ICAM-2023-495-O**

**Quito, D.M., 20 de diciembre de 2023**

**Asunto:** RE: Oficio No. GADDMQ-SGMQ-2023-4643-0 "Informe justificativo para conocer las dificultades que impiden lograr mejores indicadores de cumplimiento"

Señora Doctora  
Libia Fernanda Rivas Ordóñez  
**Secretaria General**  
**SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO**  
En su Despacho

De mi consideración:

En relación con el Oficio No. GADDMQ-SGMQ-2023-4643-0, en la que se solicita *“presentar un informe justificativo para conocer las dificultades que impiden lograr mejores indicadores de cumplimiento las cuales serán evaluadas por la Secretaría de Planificación, quien a su vez deberá presentar un informe que contenga conclusiones, recomendaciones y acciones correctivas a seguir”*.

En primer lugar, solicito las disculpas por la demora en responder dicho oficio, dado que se hizo un trabajo exhaustivo para tratar de conocer a ciencia cierta los problemas del Instituto Metropolitano de Capacitación.

Como es de conocimiento el ICAM tiene una muy baja ejecución presupuestaria, y aunque representa apenas el 0,013% del presupuesto total del Municipio, lo cual no afecta en absoluto la radiografía presupuestaria de la institución, es necesario señalar algunos elementos que explican la baja ejecución, y qué se podrían hacer para corregir en el futuro.

Desde una lectura de la antropología de la burocracia, luego de seis meses de gestión, podemos dividir en elementos coyunturales y estructurales.

#### **A. Elementos Coyunturales**

- 1. Institución desmantelada.** – al llegar a ICAM se encontró una institución en crisis:

**Oficio Nro. GADDMQ-ICAM-2023-495-O**

**Quito, D.M., 20 de diciembre de 2023**

- a) Se recibió el ICAM con 0% de ejecución y 0% de eficiencia en gestión del POA hasta el segundo semestre del 2023[1];
- b) No se realizó ningún curso, de los 46 planificados para este año, hasta nuestra llegada;
- c) El Plan 2023 fue aprobado, en segunda instancia, recién en marzo de 2023;
- d) En la reforma institucional del exalcalde, el ICAM no constaba dentro del Estatuto Orgánico Funcional.
- e) Existía problemas de acoso laboral.
- f) Había mala relación entre los funcionarios.
- g) No hay los perfiles necesarios para la misión visión del ICAM.

1. **Elaboración de un nuevo Plan de Formación y Capacitación.** - que se alinee con el Plan de Gobierno de la nueva alcaldía (2023-2027) y con las necesidades instituciones. Esto implicó:

- a) Elaborar un diagnóstico institucional (queno había);
- b) Convocar al Comité para aprobarel nuevo Plan (finales de julio);
- c) Arrancar con los primeros procesos de contratación de ínfimas cuantías (agosto).

1. **Cambios permanentes de POA y PAC.**- debido a que:

- a) Se tenía que ajustar al nuevo Plan de Capacitación y Formación;
- b) Se cambió el proceso de contratación (de subasta inversa a consultoría);
- c) Se incrementó el presupuesto asignado (de 130.000 a 153.780USD);
- d) Se tuvo que crear la partida de “Consultoría” que no tenía el ICAM (en proceso aún)
- e) Se reformó el PAC

Oficio Nro. GADDMQ-ICAM-2023-495-O

Quito, D.M., 20 de diciembre de 2023

1. **ICAM como autorizador de gasto.** - desde julio del 2023 que si bien le daba mayor autonomía:

- a) No se cuenta con el equipo administrativo financiero necesario
- b) No se cuenta con personal jurídico necesario para asumir dichas funciones.
- c) Limitadas capacidades de los funcionarios para hacer informes técnicos.

#### A. Elementos Estructurales

- a) **No hay procesos claros en el municipio.** No existe manual de procesos municipal para realizar contratación pública (ínfimas cuantías, consultorías, menor cuantía o subasta inversa), y otros procesos relacionados (pagos, modificaciones PAC, etc.). En el caso de los procesos de contratación, si bien existe la normativa del SERCOP, en el municipio los procesos son devueltos a voluntad y discrecionalidad de servidores municipales, basados en criterios personales, no siempre técnicos, y que sobre todo no constan en ningún lineamiento oficial.

Además, al no existir procesos, tampoco existen parámetros en cuanto a plazos de respuesta, por lo cual los trámites pueden quedarse indefinidamente en revisión de funcionarios de otras áreas. Además, las observaciones a los documentos, que suelen llegar de forma tardía y en muchos casos de manera informal, no se las realiza de forma consolidada, es decir, que se hace observaciones puntuales a una sección del documento, cuando se subsana la misma, se realiza otra observación de otra sección, lo que alarga el proceso, esto ha pasado con la DMF y con áreas de la SGP (DMPD, CAF y asesoría jurídica).

- a) **Deficiencia y falta de equipo interno.** – que maneje y conozca a profundidad sobre temas administrativos, financieros y de contratación. Además, no se cuenta con un asesor jurídico que de soporte a los procesos. Esto trae problemas tanto para avanzar con las fases precontractuales, contractuales y de pagos. Es importante mencionar que, en el caso de la incorporación de personal nuevo, al no haber procesos o inducciones adecuadas, el mismo no puede realizar los procesos de forma adecuada,

Oficio Nro. GADDMQ-ICAM-2023-495-O

Quito, D.M., 20 de diciembre de 2023

lo cual es evidente en la gestión del ICAM en los últimos años.

- a) **No existió una adecuada asesoría, ni el acompañamiento técnico necesario desde la Secretaría de Planificación a lo largo de los últimos tres años.** - instancia donde estaba adscrita el ICAM hasta antes de la última reforma[2]. Además de no existir lineamientos claros para mejorar el POA, PAC o procesos de gestión, tampoco existió el acompañamiento técnico de la secretaría rectora para mejorar en los aspectos que la misma ha observado, lo cual va en contra de la dinámica municipal, en donde la secretarías rectoras emiten lineamientos y brindan el acompañamiento a sus entidades desconcentradas o adscritas, en función de la responsabilidad de sacar a delante el sector, y además, en consideración de que este tipo de entidades, institutos por ejemplo, no cuentan con el personal suficiente o de especialidad para los procesos de contratación. En este sentido el ICAM, desde años anteriores a la fecha, no ha recibido el apoyo técnico para arreglar los problemas estructurales, lo que evidentemente se ha reflejado en la ejecución de los últimos años.
- a) **Deficiencia estructural en la ejecución presupuestaria del ICAM.**- cuyos años pasados se ha ejecutado: 18,23% (2022), 29,77% (2021) y 12,16% (2020). El ICAM, en el 2022, se encontró en el último puesto del ranking de entidades con menor eficiencia.[3]
- a) **Deficiencia en la estructura de POA y presupuestaria del ICAM.**- En el 2023, el presupuesto total que se registra a cargo del ICAM, sólo está conformado por Gasto de Inversión, con la partida 730612 “capacitación a servidores públicos”. Esta estructura consta en el POA, y en la estructura presupuestaria aprobada por las diferentes ordenanzas que aprueban el presupuesto desde el año 2020.

Esta estructura invisibiliza el gasto corriente, y las respectivas gestiones administrativas y de talento humano (pago de nómina); las cuales tienen ejecución presupuestaria, pero dichos porcentajes de ejecución no se registran a cargo del ICAM, sino que salen como ejecución de la Secretaría rectora (Secretaría General de Planificación). Esto es un caso sui generis, puesto que, en el resto de las entidades los pagos de nómina y administrativo (sean por corriente o inversión) salen cargados como parte de la ejecución de la entidad, lo que eleva el porcentaje de ejecución de dichas entidades, siendo la única excepción el

**Oficio Nro. GADDMQ-ICAM-2023-495-O**

**Quito, D.M., 20 de diciembre de 2023**

ICAM. ¿Por qué? Este error no ha sido corregido, a pesar de que el ICAM ha pertenecido justamente al sector de planificación, y que antes de julio no tenía independencia administrativa.

En este mismo sentido, mediante Oficio Nro. GADDMQ-SGP-2023-0541-O, la SGP remitió el “Informe de Evaluación del Plan Operativo Anual 2022 del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito” (2022), en el cual recomendaron tomar medidas a fin de mejorar la eficiencia de gestión de sus entidades, entre las cuales señalaron:

- Revisar y evaluar los perfiles y el desempeño sobre la base de los resultados anuales del 2022 de los equipos responsables de proyectos, de planificación, financiero y contratación pública, de manera que se fortalezca la gestión oportuna y efectiva de los Planes Operativos Anuales, gestión de compras y gestión financiera de cada entidad.
- Disponer a los responsables de la planificación de las entidades: analizar y ajustar la mensuralización y dimensionamiento de metas, considerando el comportamiento histórico, la capacidad de gestión, los plazos establecidos en la Ley Orgánica del Sistema de Contratación Pública, y la relación entre metas físicas y presupuestarias; tomar medidas de seguimiento interno a los procesos de contratación; e incorporar medidas preventivas para evitar retrasos en la ejecución del POA, para lo cual deben coordinar con las áreas técnicas de los proyectos y las unidades de apoyo (compras públicas; financiero; administrativo; y, talento humano), con el fin de definir tiempos reales de contratación, y consecuentemente una adecuada planificación y gestión de su POA.
- A la Administración General, disponer a las Direcciones Metropolitanas a su cargo, implementar medidas, procesos y formatos para dar agilidad y celeridad a la atención de trámites de las demás entidades; específicamente a: Dirección Metropolitana Financiera, en la aprobación de los pagos solicitados; Dirección Metropolitana de Recursos Humanos, en la contratación de personal técnico para el desarrollo de los procesos solicitados.

Aparentemente se observa que no se han realizado dichas recomendaciones. Al menos, desde mi llegada al ICAM, solo tuvimos una reunión que en términos generales y con tensión y malos tratos, se limitaron a mencionar que el ICAM debe seguir la ley de contratación pública y las resoluciones administrativas (010-2023 y A 089).

Asimismo, la Administración General, no ha emitido procesos, formatos o lineamientos simplificados que permitan que los trámites relacionados con la contratación y pagos, no sea devueltos. De hecho, aunque se logró sacar varios procesos por ínfimas cuantías, hasta el momento no se ha devengado los mismos justamente porque fueron devueltos los trámites (claro está que también por errores internos del equipo del ICAM y por la



Oficio Nro. GADDMQ-ICAM-2023-495-O

Quito, D.M., 20 de diciembre de 2023

lentitud en realizar los informes), afectando a los docentes que hemos contratado que aun no puede cobrar.

Todos estos elementos, coyunturales y estructurales, confirman lo señalado por la Secretaria General de Planificación, en los diferentes Informes oficiales de seguimiento y evaluación al POA de los años 2022 y 2023; en los que históricamente el ICAM ha recibido en la evaluación: “Estado Crítico”, “Semáforo en Rojo”, “Calificación ineficiente”; por lo cual la Alerta temprana al ICAM y al Sector de Planificación es: “Se deben tomar medidas correctivas urgentes en toda la gestión”. [4]

Llama mucho la atención que el “Informe de Alertas Tempranas para el sector de Planificación correspondiente a la Evaluación POA al segundo trimestre del 2023”, elaborado el 25 septiembre del 2023 (Memorando Nro. GADDMQ-SGP-DMCSE-2023-0250-M, nunca fue remitido oficialmente al ICAM, pese que era de conocimiento de todas su direcciones, de la coordinación administrativa financiera y por el contrario fue archivado.

La ejecución presupuestaria al cierre del 2023 **será del 36% del presupuesto** total asignado aunque es un porcentaje bajo y no estoy en abosoluto conforme, será la mayor ejecución de los últimos 4 años, incluso siendo el mayor presupuesto asignado en el mismo período. Vale recordar que se tuvo solo 7 meses de ejecución al iniciar funciones a finales de mayo y que recibimos una dependencia que no había ejecutado un centavo.

Para finalizar, es importante resaltar, que si el ICAM como el resto de entidades, tuviera en su POA el gasto corriente que si se ha ejecutado adecuadamente, registrara un mayor porcentaje de ejecución presupuestaria de su presupuesto total, lo que cambiaría su posición en el ranking de ejecución y evaluación.

Si bien entendemos que lo prioritario siempre será ejecutar el recurso de capacitación y formación (el cual no necesariamente debería ser inversión, pues es nuestra razón de ser lo cual implicaría tener personal académico de planta para dicho fin y no solo burocracia), no se debe olvidar que el ICAM si tiene avance en sus metas de capacitación y en el cumplimiento de sus metas. Es decir, que estamos cumpliendo con nuestra razón de ser, pues si se ha realizado varios eventos de capacitación y formación, realizando un total de 76 cursos (21 presenciales y 55 virtuales) y un total de 36.314 participantes (hasta inicios de noviembre), siendo el año con mayor participantes desde el 2020.

*Por un Quito intercultural y del Buen Vivir*

---



**Oficio Nro. GADDMQ-ICAM-2023-495-O**

**Quito, D.M., 20 de diciembre de 2023**

[1] Fuente: Presentación de los principales resultados del Informe Trimestral de seguimiento y evaluación al POA 2023 del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, correspondiente y acumulado al 2do Trimestre. Secretaría de Planificación, DMQ, p. 14.

[2] Vale resaltar que en las recomendaciones del 2022 se señaló que: “Las Secretarías rectoras deben supervisar y asesorar constantemente a las unidades desconcentradas que requieren apoyo técnico o de personal para el levantamiento de necesidades que permitan la adquisición de bienes y servicios, realización de estudios y dimensionamiento de proyectos”. Informe de Evaluación ed la gestión del POA, MDMQ, al tercer trimestre, noviembre, 2022.

[3] Fuente: Informe de Evaluación del Plan Operativo Anual 2022 del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Secretaría de Planificación, DMQ, p. 32

[4] Fuente: Informe de Alertas Tempranas psr el secgtor de Planificación. Al respecto de los resultados por sector, correspondiente a la Evaluación del POA, al segundo trimestre del 2023. Dirección de seguimiento y evaluación, Septiembre, 2023, p. 30

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

*Documento firmado electrónicamente*

Dr. Jacques Paul Ramirez Gallegos  
**DIRECTOR METROPOLITANO DE CAPACITACIÓN**  
**INSTITUTO METROPOLITANO DE CAPACITACIÓN**

