

ASOCIACION DE MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS

AME

AME

Una Organización  
en constante  
desarrollo

AME

**UNA ORGANIZACION  
EN CONSTANTE DESARROLLO**

PRODUCCION:  
Asociación de  
Municipalidades Ecuatorianas  
1993

EDICION:  
Gustavo Isch Garcés

DISEÑO E IMPRESION:  
Oscar Jiménez Sánchez



*Guillermo Tapia Nicola*  
Secretario General  
de la Asociación de  
Municipalidades Ecuatorianas.

## NUUESTRO MUNICIPIO: SUS ORÍGENES Y SU EVOLUCIÓN

Municipio es una palabra de origen latino: **Municipium**. Se trata de una institución de larga tradición originada en el imperio romano, la cual denomina aquella forma de administración de las ciudades conquistadas por Roma.

Dichos **municipios** eran gobernados y organizados en forma autónoma, conforme el derecho público de la época, en niveles que no cuestionaran el poder centralizado del Imperio.

El Municipio que existe en Nuestra América, hereda elementos fundamentales de los municipios griego, romano y español.

De Grecia hereda el principio de la autonomía y la igualdad civil y política de los ciudadanos; de Roma, el sistema catastral y el uso de un cuerpo administrativo municipal; de España, América recoge el principio de igualdad de los vecinos ante la ley, el derecho de los vecinos a elegir sus mandatarios municipales y, la responsabilidad de los funcionarios en cada municipio.

Las **villas**, primeras ciudades fundadas en América Latina, en el siglo XVI, también establecieron consigo los primeros cabildos: en el Ecuador, agosto y diciembre de 1534 -en la primera y segunda fundación española de Quito, respectivamente-; Guayaquil, Portoviejo, Manta, Loja, Cuenca, Ambato, Riobamba, y Zamora, entre 1538 y 1593.

Aquellos cabildos coloniales se constituyeron en fértiles gérmenes de los primeros brotes independentistas, conforme lo demuestran las memorables rebeliones de las Alcabalas (1592) y de los Estancos (1765),





dirigidas por nobles criollos, así como las insurrecciones indígenas sucedidas en la misma época histórica.

El permanente incremento de las necesidades de la Corona, presionó a los cabildos por mayor recaudación tributaria, acentuando sentimientos de independencia y autogobierno, así como de cierto nivel de representatividad de los intereses populares, lo que se tradujo desde el inicio de la época republicana en un constante enfrentamiento gobierno central-gobierno local, que encuentra su razón en las tendencias concentradoras de los sucesivos gobiernos nacionales.

Para 1828, en que el Ecuador -entonces Distrito del Sur- pertenecía a la República de Colombia, el Libertador Simón Bolívar decretó la suspensión de todas las municipalidades de la república, con el objetivo de neutralizar las tendencias separatistas opuestas al proyecto del Estado Grancolombiano. Bolívar encargó a los jefes políticos y de policía, todas las atribuciones de las ex-municipalidades coloniales.

Alcanzada la independencia política, la Constitución de septiembre de 1830, que inicia el proceso de estructuración del Estado Nacional en el Ecuador, restó a las cabeceras cantonales el derecho a disponer de un Concejo Municipal. Sin embargo, el primer Presidente ecuatoriano, General Juan José Flores, respetó la autonomía municipal reconociendo a los electores del cantón el derecho a elegir sus autoridades municipales. Tales electores, a la sazón eran solamente los **ciudadanos**, es decir las personas mayores de 22 años, casadas, que sabían leer y escribir y poseedoras de bienes económicos. Adicionalmente, fue dispuesto que los gobernadores presidan los concejos.

La Constitución de 1835 otorgó a los gobernadores la facultad de elegir a los «corregidores» o concejales.

La Carta Magna de 1843 reconoció a los concejos el derecho a organizar

sus municipios, los que, no obstante, deberían estar integrados por «cinco ciudadanos honrados e independientes», nombrados por el Ejecutivo, y poseedores también de propiedades.

La Constitución de 1845, a pesar de ser más democrática que otras, ignoró al municipio, el mismo que, a decir verdad, fue usualmente reconocido como «régimen interior» antes que como jurisdicción o nivel de gobierno plenamente instituido.

La definición de «jurisdicción municipal» igualmente era confusa: «habrá municipalidades en las provincias, cantones y parroquias», reza la Constitución de 1861, al tiempo que mantenía la potestad del gobierno central, para nombrar los jefes políticos cantonales.

La Carta Política de 1878 reconoció que «... para la administración de los poderes seccionales habrá Cámaras Provinciales... y Municipalidades en todos los cantones, sin más dependencia que la establecida por la Constitución.» La resolución de controversias entre la autonomía municipal y el ejecutivo, quedó, por vez primera, en manos de la Corte Suprema de Justicia.

Por su parte, la Constitución de 1906 consagró el principio de la Autonomía Municipal, del que refiere: «Los municipios, en el ejercicio de sus funciones privativas, serán absolutamente independientes de los otros poderes del Estado.»

Desde entonces, la jurisdicción del Municipio ocuparía un papel importante en las siguientes Constituciones. Así, en las de 1929, 1945 y 1967, en las que extensas referencias a los «intereses locales» perfilan nuevas atribuciones y derechos de los municipios; diferencian los suyos, de los intereses provinciales; expresan la excelencia de la Institución Municipal; definen su carácter independiente y autónomo, diferenciándolo de los demás poderes públicos, consagran el derecho de los





municipios a las «participaciones presupuestarias» distribuidas anualmente por el Congreso y a disponer de rentas propias originadas en el cobro de tributos locales, y finalmente, reconocen a los municipios el derecho a asociarse.

#### EL MUNICIPIO EN EL SISTEMA JURÍDICO VIGENTE

Según la Constitución vigente desde 1979, el Ecuador es un Estado unitario cuyo territorio es indivisible. Solo para fines administrativos, se establecen provincias, cantones y parroquias. Sin embargo, esas demarcaciones «no otorgan ni quitan territorio» (Art. 117 de la Constitución).

El Ecuador tiene dos regímenes seccionales: el dependiente del gobierno central (gobernaciones, jefaturas y tenencias políticas, en las provincias, los cantones y las parroquias, respectivamente); y el régimen seccional autónomo conformado por los concejos provinciales y los municipios. (Art. 120-124 de la constitución).

Cada cantón constituye un municipio, cuyo gobierno y administración están a cargo del Concejo. Sus miembros -el Alcalde, el Presidente del Concejo y los Concejales- son elegidos por votación directa para un período de 4 años.

El Estado reconoce a los municipios «autonomía funcional, económica y administrativa», y les faculta a dictar sus normas jurídicas por medio de ordenanzas.

La Constitución reconoce al Alcalde y al Presidente de Concejo, la facultad de aplicar el derecho de Hábeas Corpus.

La Ley de Régimen Municipal -expedida en 1966- es el cuerpo jurídico

que norma la vida de los municipios. Otras leyes que norman aspectos específicos de la gestión municipal son: la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, la Ley de Licitaciones, la Ley de Remuneraciones, la Ley de Régimen Tributario, el Código de Trabajo, el Código de Salud, etc.

#### ACERCA DE LAS FUNCIONES QUE DEBE CUMPLIR UN MUNICIPIO

Múltiples y complejas demandas deben ser atendidas por los municipios del país, en el contexto de su lucha por el desarrollo, la consolidación de la autonomía, la descentralización y la democracia local.

De conformidad con la ley, son fines y funciones que competen a los municipios, el procurar el bienestar material de la comunidad y contribuir al fomento y protección de los intereses locales; la planificación e impulso del desarrollo físico cantonal; la dotación, construcción, mantenimiento y reglamentación del uso de la infraestructura básica de servicio público; el cooperar en el desarrollo y mejoramiento de la cultura, la educación y la asistencia social, entre otras.

Para ello, a los municipios les corresponde:

- Dotar al cantón de los sistemas de agua potable y alcantarillado;
- Construir, mantener, asear, embellecer y reglamentar el uso de caminos, calles, parques, plazas y otros lugares públicos del cantón;
- Recolectar, procesar y utilizar los residuos o desechos;
- Dotar y mantener en buen estado el alumbrado público;
- Controlar la elaboración, manipulación y expendio de alimentos;
- Controlar las construcciones;
- Autorizar el funcionamiento de locales industriales, comerciales y profesionales;





- Fomentar el turismo en el cantón;
- Prestar el servicio de plazas, mercados y rastro;
- Prestar el servicio de cementerio;
- Proteger y preservar el medio ambiente.

### CUANDO Y POR QUE NACIO LA AME

Diferente índole de necesidades locales, la presencia de obras y proyectos que afectan o comprometen a más de una jurisdicción municipal (el cantón), las demandas de asistencia técnica, de capacitación, de consecución de créditos, similitud de objetivos y problemas, son algunos de los fundamentales factores que, sumados, llevaron a la conformación de un organismo representante de los intereses locales comunes.

En 1931 se reunió la Primera Asamblea de Municipalidades del Ecuador, convocada por el gobierno central, en su afán de resolver la honda crisis por la que atravesaba el país.

En 1941, por decisión propia, se reúne el Primer Congreso de Municipalidades del Ecuador, al que le sigue, en 1942, el Segundo Congreso.

El año de 1968, con la participación de las delegaciones que representaban a los 103 municipios existentes a la fecha, se firma en el Cuarto Congreso, el Acta Constitutiva de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, en un acto que reafirmaba el reconocimiento legal brindado ya desde 1966, cuando fuera aprobada la Ley de Régimen Municipal.

Esta Ley, menciona en su Título XII, en que trata de los «Organismos de Asistencia Técnica y Coordinación», a la única entidad de este tipo, la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, en los siguientes términos: «Establécese, con carácter permanente, la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, de la cual serán socios todas las municipalidades



del país. La Asociación será una persona jurídica de Derecho Público, con patrimonio propio, y tendrá su sede en la capital de la República» (Art. 559 de la Ley de R. M.).

Resaltemos, por nuestra parte, algunos considerandos y resoluciones del Acta Constitutiva:

#### CONSIDERANDO:

- «Que la principal finalidad del Congreso de Municipalidades es la de promover un gran movimiento de acercamiento, unidad y solidaridad municipal, por modo de influir decididamente para conducir el país por senderos que lo lleven a una era de prosperidad y grandeza;
- Que los problemas e inquietudes básicos que experimentan en la hora actual les impele a buscar soluciones comunes que les permita cumplir a cabalidad con la misión de realizadores del servicio público y de atención a las necesidades colectivas;
- Que desde el año de 1941, en que se realizó el Primer Congreso de Municipalidades del país se ha tenido el vivo anhelo de constituir la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas para afirmar la conciencia de unidad y solidaridad municipales;

#### RESUELVE:

Primero.-

Constituir con el carácter de permanente la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas -AME- como persona jurídica de derecho público, con patrimonio propio y sede en la Capital de la República.

Segundo.-

Ratificar ante el pueblo ecuatoriano que la base estructural de la Asocia-





ción de Municipalidades es la solidaridad de todos y cada uno de los Cabildos del País, frente a la defensa de la autonomía y de los medios para lograr su afirmación espiritual y material.

Tercero.-

Cumplir con las disposiciones constantes en la Ley de Régimen Municipal respecto a las finalidades de esta nueva Corporación.

Cuarto.-

Sujetarse estrictamente a los Reglamentos que en la Segunda Convención de Alcaldes Ecuatorianos fueron aprobados y que en esta Asamblea se los ratifica. Y,

Quinto.-

Contribuir obligatoriamente hasta con el medio por mil (actualmente es del cuatro por mil) de sus ingresos efectivos para el sostenimiento y administración de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, de acuerdo a los prescrito en el Art. 231 de la Ley de Régimen Municipal».

En sus 60 años de vida, la AME ha desarrollado su propuesta municipalista, actualmente asentada en la defensa de la autonomía municipal frente al centralismo, el desarrollo de la democracia local como base de la convivencia nacional, y la modernización de la administración municipal en función del mejoramiento de la calidad de vida de todos los ciudadanos.

#### NUESTRA BASE LEGAL

En el Régimen Seccional autónomo, cada cantón constituye un Municipio. Su gobierno está a cargo del Concejo Municipal, cuyos miembros son elegidos por votación popular, directa y secreta con arreglo a la ley.

En los concejos de las capitales de provincia y en los demás que reúnen los requisitos de población y presupuesto exigidos por la ley, hay un Alcalde elegido por votación popular, directa y secreta, quien preside el Concejo, con voto dirimente.

Los municipios gozan de autonomía funcional, económica y administrativa. Solo en virtud de la ley pueden imponérseles deberes y regulaciones. Ningún funcionario o autoridad extraños intervendrán en su administración.

Los municipios pueden asociarse transitoria o permanentemente, para alcanzar sus objetivos comunes. Es en base particularmente a esta última consideración, contemplada en el Art. 123 de la Constitución Política de la República del Ecuador, que se crea la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas.

#### REPRESENTATIVIDAD DE LA ASOCIACION

Tanto la base legal como las finalidades que persigue la AME, le confieren la representatividad política de todas las municipalidades existentes en el país, y la convierten en el único interlocutor idóneo ante el Gobierno central y más organismos tanto nacionales como internacionales, en toda discusión que haga referencia a los gobiernos locales.

Constituida así la Asociación, por representantes de todas las municipalidades del país, no se debe a ningún gobierno, partido, ni ideología política en particular, sino que es una asociación de los municipios. Sus recursos económicos provienen de los municipios. Sus máximas instancias directivas están conformadas por ejecutivos municipales. Independientemente de la adscripción ideológica o partidaria de sus integrantes, su filosofía es el municipalismo, su deber fundamental es la defensa de la autonomía municipal y su objetivo básico es el fortaleci-



miento de los municipios ecuatorianos. Estas son sus condiciones de existencia y la única garantía de su unidad.

La importancia que en muchos aspectos tienen las municipalidades, así como la Asociación en tanto expresión de éstas, ha permitido que la AME vaya ganando espacio al interior de los organismos del Estado y actualmente tenga representantes en los directorios del Tribunal de Garantías Constitucionales, Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), Banco del Estado (BDE), Junta Nacional de la Vivienda (JNV), Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias (IEOS), Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, Comisión Sectorial de Salarios, Consejo Nacional de Cultura, Consejo Nacional de Archivos, Comisión Nacional del Medio Ambiente, Comisión Ecuatoriana de Energía Atómica, Comité de Proyectos del PDM.

#### LA AME SU ESTRUCTURA ORGANICA

Para el cumplimiento de sus funciones y responsabilidades, algunas de las cuales han sido señaladas ya, la AME se encuentra estructurada orgánicamente de la manera siguiente:



**Nivel Directivo:** La Asamblea General, organismo máximo, integrado por un delegado de cada municipalidad del país.

**Consejo Nacional de Municipalidades:** Constituido por los miembros principales del Comité Ejecutivo y por un representante de los municipios de cada una de las provincias de la república. Los miembros del Consejo Nacional durarán dos años en sus funciones y podrán ser reelectos.

**Comité Ejecutivo:** Nombrado por la Asamblea General, para dos años, e integrado por cinco Alcaldes y/o Presidentes de Concejo, uno de los cuales es el Presidente de la AME.

**Nivel Ejecutivo:** Cuyas funciones las cumple el *Secretario General*, designado por la Asamblea, para un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelecto.

**Nivel Asesor:** Integrado por la Dirección de Asesoría Jurídica, y las unidades de Auditoría, y Relaciones Públicas.

**Nivel Administrativo:** Con un Director, un jefe financiero, y las unidades y secciones de: Recursos Humanos y Cooperación Municipal, Contabilidad, Tesorería, Proveduría y Bodega, Imprenta y Reproducciones, Secretaría y Servicios.

**Nivel Técnico-Operativo:** Constituido por el Instituto de Fomento y Desarrollo Municipal -INFODEM- cuyo directorio está conformado por el Presidente de la AME, el Secretario General, el Director Administrativo y el Director Técnico.

## NUESTRAS FINALIDADES

Veamos que dice al respecto la Ley de Régimen Municipal:

«Art. 560.- la Asociación tendrá como finalidades primordiales, las siguientes:

- a) Velar porque se preserve la autonomía municipal;
- b) Promover el progreso de los municipios;
- c) Representar los intereses comunes de las municipalidades;
- d) Propender al perfeccionamiento del Gobierno Municipal;
- e) Cooperar con el Gobierno Central en el estudio y preparación de planes y programas que redunden en beneficio de los intereses municipales; y,
- f) Participar en certámenes internacionales en los cuales se vaya a tratar asuntos relacionados con la vida municipal o con problemas locales».





## LA AME, LAS MUNICIPALIDADES Y LA RELACION CON EL GOBIERNO NACIONAL

Junto a las finalidades y funciones señaladas, a la Asociación le corresponde «Estudiar los problemas comunes que confrontan las municipalidades para alcanzar los fines esenciales que le son propios, y recomendar las medidas que deben tomarse para el perfeccionamiento del régimen municipal y su permanente adecuación a las condiciones sociales y económicas del país».

También «Servir de centro coordinador, de intercambio y de comunicación, sobre asuntos municipales y absolver consultas que le fueren hechas por las municipalidades. Auspiciar y promover la realización de reuniones para discutir los problemas municipales generales y especiales, para lo cual organizará y cooperará en la celebración de seminarios, ciclos de conferencias, simposios, cursos de extensión y otras actividades similares».

Capítulo especial merece el papel que le ha correspondido desempeñar a la AME, en el contexto de la relación gobierno local-gobierno central.

Autogobierno, auto-organización, disposición de recursos propios, control por las instancias superiores, impacto en la comunidad y desarrollo local, son los elementos fundamentales de la autonomía municipal. Este último concepto, representa, a su vez, uno de los paradigmas esenciales y consustanciales a las municipalidades así como el aspecto más importante que marca el carácter de la relación entre el gobierno central y los gobiernos locales.

De allí que a la AME le corresponde como una tarea fundamental y permanente, velar por el respeto a la autonomía municipal y propugnar el impulso de la descentralización como proceso jurídico, político, e institucional, que involucre un cambio en las relaciones entre los órga-

nos del poder central y del poder local del Estado, y en las relaciones entre el Municipio y la comunidad.

Frente al centralismo, como tendencia histórica dominante en la gestión pública del Ejecutivo, la AME ha levantado su demanda de descentralización y autonomía efectivas; esto es, el traspaso de responsabilidades legislativas y administrativas del gobierno central a los gobiernos e instancias locales y regionales de poder, como un medio de garantizar además la autonomía de los gobiernos municipales a los que, concomitantemente, el Estado está obligado a entregar oportuna y adecuadamente los recursos económicos determinados por la Ley.

La disposición de mejores condiciones de eficiencia y eficacia en la prestación de servicios a la comunidad, tanto por parte del Ejecutivo cuanto por parte de los municipios, depende en buena medida, de la óptima ejecución de este proceso. Al mismo tiempo, la descentralización y el pleno respeto a la autonomía municipal, se convierten en ejes de una nueva dinámica democrática en la que el rol de la comunidad y la sociedad civil es cada vez más relieveante, de cara al desarrollo local y nacional.

Tal como la AME lo señalaba en 1988, en su «Carta al Presidente de la República», los municipios ecuatorianos «... por ya larga tradición histórica, por cercanía a las necesidades y la vida cotidiana del pueblo, por constituir canales de participación ciudadana en el quehacer público y de expresión de las más sentidas demandas populares, por legítimos representantes de todas las comunidades cantonales de la Patria; consideran, indispensable para garantizar a nuestro país un futuro de bienestar, equidad y democracia, que el Gobierno Central y los Gobiernos Municipales trabajen armoniosa y coordinadamente».

Es importante resaltar la cobertura y contenido de la Ley de Régimen Municipal que en nuestro caso, brinda amplias posibilidades de acción,



tanto a las municipalidades cuanto a su Asociación, contemplando que «Las municipalidades, además de ejercer sus propias funciones, coadyuvarán, con arreglo a esta Ley, a la realización de los fines del Estado».

Finalmente, la AME, a más de cooperar con el gobierno central en aspectos que benefician a las municipalidades, tiene la función de: «Participar en la discusión de todo proyecto de ley o decreto que pueda afectar o menoscavar, en cualquier forma, a la autonomía municipal, y realizar todas las gestiones conducentes a procurar que no se produzcan conflictos de tales normas con las consagradas en la Constitución y en esta Ley, sobre dicha materia».

Con estas disposiciones y por ser parte del pensamiento y principios del municipalismo inherentes a su Asociación, nuestra Institución ha sido coordinadora intermunicipal, de representación política, de defensa de los intereses y autonomía municipal ante el Gobierno y el Congreso Nacionales, propendiendo permanentemente a la creación de mecanismos de descentralización que permitan a las municipalidades ampliar su papel de gobiernos locales y constituirse en verdaderos agentes del desarrollo de sus comunidades.

Todas estas actividades han venido cumpliéndose en forma constante por la AME. Al mismo tiempo, nuestra institución se ha fortalecido internamente y ha consolidado su presencia nacional e internacional, sirviéndose para ello de la realización de sus Congresos o Asambleas Generales Ordinarias y/o Extraordinarias; diferentes Encuentros de carácter nacional y regional entre autoridades municipales; las periódicas reuniones de su Comité Ejecutivo; cursos, seminarios, asistencias técnicas, talleres y pasantías. El conjunto de actividades y objetivos descritos, han justificado plenamente la creación, en 1988 de su Instituto de Fomento y Desarrollo Municipal -INFODEM-





## EL INFODEM

En la primera mitad de la década de los 80, la AME, inició la ejecución de programas específicos de capacitación, asistencia técnica, investigación y difusión de la problemática municipal ecuatoriana, como parte de las actividades que por Ley está llamada a cumplir en beneficio de los municipios del país.

La magnitud de la demanda por más y mejores servicios, unida a la dimensión y complejidad cada vez mayores de la temática local, determinó la necesidad de que la Asociación cuente con un equipo técnico multidisciplinario que le permita satisfacer múltiples necesidades de apoyo técnico de los gobiernos locales. La AME creó el Instituto de Fomento y Desarrollo Municipal, INFODEM, como brazo técnico de Capacitación y Asistencia Técnica de la Institución.

El Instituto, tiene una función eminentemente técnica, de servicio, apoyo y asistencia al conjunto de municipalidades del país; se fundamenta en su pertenencia a la AME, cuyo carácter pluralista y democrático, garantiza su funcionamiento Institucional, y se constituye en el organismo ejecutor de las políticas, planes y programas que con criterio técnico adopte la AME sobre capacitación, investigación y asistencia técnica en beneficio de los municipios del país, además, se sustenta en un equipo de alto nivel académico, y con excelente preparación profesional.

El INFODEM, se organizó por secciones, las mismas que bajo la supervisión de la Dirección Técnica se constituyeron así:

- a) Investigación e Informática
- b) Planificación y Proyectos
- c) Finanzas y Administración Municipales
- d) Capacitación





Para el año 1993, el INFODEM, manteniendo los objetivos fundamentales de la AME, y en concordancia con los objetivos operativos a su cargo, en su parte orgánica y metodológica, ha tenido modificaciones sustanciales con el objeto de que la organización estructural se adecue a las nuevas y crecientes necesidades del municipio contemporáneo, debiendo utilizar técnicas, metodologías y métodos administrativos modernos que permitan mayor eficiencia en el cumplimiento de funciones.

El INFODEM, utiliza como instrumentos de trabajo, entre otros, la Planificación Estratégica Situacional (PES), y como apoyo administrativo la Administración por Logros y Objetivos, instrumentos que nos permiten racionalizar los recursos, prever las actividades en el tiempo y medir el impacto de sus actuaciones, tanto cuantitativa como cualitativamente, facilitando a los técnicos un desarrollo autónomo y democrático en la gerencia de sus proyectos, lo que favorece una actitud creativa y de mayor responsabilidad en el desarrollo de sus obligaciones.

Con el fin de responder con mayor eficiencia y eficacia a los requerimientos de los municipios, apoyándonos en instrumentos técnicos científicos de punta, el INFODEM ha consolidado sus actividades en grandes áreas de trabajo que permiten enfrentar los problemas municipales con integralidad.

Así: el Área de Planificación, encargada de mantener vigente las metodologías de planificación como el gran paraguas bajo el cual se desarrollan las demás actividades del Instituto, buscando la renovación constante de las tecnologías y métodos a ser utilizados, así como apoyando la preparación de proyectos, evaluaciones, preinversión.

El Área de Gestión, la misma que agrupa las actividades de finanzas, administración, planificación, servicios municipales y equipamiento urbano y que pretende dar apoyo integral básicamente en las áreas

detalladas con el criterio rector y prioritario de la integralidad, lo que significa, asumir la gestión municipal con una visión donde no existen partes aisladas, sino un conjunto armónico en constante evolución.

El Area de Investigación y Banco de Información, que mantiene investigaciones sobre actividades municipales, recabando, codificando, sistematizando y distribuyendo información para los municipios y otras instituciones, además de lograr información racionalizada de fácil utilización y actualizada.

El Area de Capacitación, que desarrolla programas y proyectos de capacitación para funcionarios municipales y realiza investigaciones con el objeto de ajustar los eventos a las necesidades de los capacitandos.

Como acciones concretas podemos detallar:

El **programa de Capacitación del P.D.M.**, si bien es un programa coyuntural, es de vital importancia por su alcance ya que tiene un horizonte de vigencia de seis años y cubre a la totalidad de los municipios ecuatorianos con eventos en quince áreas temáticas.

**Las Asistencias Técnicas**, se ofrecen a los municipios en las áreas específicas de su gestión, con una visión de integralidad, permitiendo a los funcionarios municipales se apropien de conocimientos, tecnologías e instrumentos cuyos efectos multiplicadores eviten repetir constantemente las asistencias en el mismo tema y municipio, propiciando una base sólida que permita al funcionario municipal, autónomamente realizar con eficiencia y eficacia las actividades que le competen, con miras al logro de sus objetivos.

**Las capacitaciones en servicio**, son modalidades de capacitación que se imparten a autoridades, ejecutivos, directivos, y técnicos municipales





que necesitan refuerzo en las diferentes áreas de su gestión, a fin de resolver problemas puntuales y comunes a varios municipios, procurando facilitar el desarrollo de conocimientos, aptitudes y destrezas, fomentando el intercambio de apoyo entre municipalidades mediante el fortalecimiento de las asociaciones regionales o provinciales de municipios, profundizando y ratificando los contenidos de las capacidades y verificando la puesta en marcha de las recomendaciones.

**Producción de instrumentos de apoyo a la gestión**, los mismos que serán instrumentos muy ágiles y de fácil comprensión, que sirvan de apoyo en sus puestos de trabajo, como cartillas, instructivos, manuales, etc.... en los cuales se deja plasmado tecnologías, métodos, metodologías de trabajo, instrumentos de refuerzo a la gestión municipal.

#### EL PDM

El Programa de Desarrollo Municipal e Infraestructura urbana -PDM- es un proyecto que cuenta con créditos del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Agencia de Cooperación Técnica Alemana, y una importante contraparte nacional que proviene de recursos municipales, a través del Fondo de Desarrollo Seccional -FODESEC-

Este financiamiento constituye un fondo de crédito por un monto total de 300 millones de dólares, destinado a la realización de estudios de proyectos y la ejecución de obras de desarrollo local, así como de un fondo de cooperación técnica para capacitación, asistencia técnica y desarrollo institucional municipal.

Los recursos del PDM buscan satisfacer el déficit de financiamiento de los servicios urbanos básicos, brindando prioridad a las inversiones programadas por municipios medianos y pequeños del país. De igual

modo, tienden al mejoramiento de la administración municipal, mediante la capacitación de sus recursos humanos.

Participan como ejecutoras del PDM, el BIDE, con la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas -responsable del componente de Capacitación Municipal, a través del Instituto de Fomento y Desarrollo Municipal INFODEM- la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo, el Consejo Nacional de Desarrollo.

El PDM está estructurado por tres sub-programas: Fortalecimiento Municipal, Capacitación y Desarrollo Institucional.

El sub-programa de capacitación, pretende desarrollar la capacidad técnica, el conocimiento y las destrezas de las autoridades y funcionarios municipales con el objeto de fortalecer la capacidad operativa y la eficiencia de los gobiernos locales, en la prestación de servicios a la comunidad.

## LA AME Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES

La fructífera existencia de la AME, le ha permitido desarrollar y consolidar sus relaciones, con entidades nacionales e internacionales afines, con las cuales ha fortalecido sus líneas de intervención técnica y asistencia en capacitación para beneficio de todos los municipios ecuatorianos.

Se han estrechado fuertemente los vínculos con la Unión Internacional de Municipios y Poderes Locales -IULA- de cuyo Capítulo Latinoamericano es desde 1983 Sede la AME. Técnicos del INFODEM y del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales -CELCADEL- desarrollan actividades conjuntas y participan de la ejecución de importantes segmentos relacionados con la formación de



capacitadores y la permanente actualización y optimización de los recursos humanos que tienen a su cargo la enorme responsabilidad de conducir los destinos de los municipios en el Ecuador y el resto del Continente. A partir de esto, la AME ha asumido la responsabilidad de conformar el Banco Nacional de Exitos Municipales, como parte constitutiva de la red latinoamericana de instituciones que integran este proyecto. El INFODEM integra la Junta Directiva del Sistema Regional de capacitación para el Desarrollo Local Urbano y el Mejoramiento de la Administración Municipal en América Latina -SACDEL- de IULA.

La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional -AID- también mantiene una línea de permanente acercamiento con la AME.

El Centro de Estudios Municipales y Cooperación Interprovincial -CEMCI- de Granada (España), mantiene abiertos canales de cooperación con la AME y el INFODEM, en un programa de pasantías.

La Agencia Alemana de Cooperación Técnica -GTZ- a su vez colabora con la AME en la Ayuda Memoria resultante de la Misión de Identificación de Asistencia Técnica, y está abierta a la ejecución de actividades conjuntas relacionadas con el desarrollo municipal.

Importantes vínculos de cooperación e intercambio son mantenidos también en las siguientes instituciones:

Asociación de Municipalidades del Perú, Confederación Brasileña de Municipios; Unión de Municipios de Costa Rica, Federación de Municipios de Istmo Centroamericano, IEAL de España, FUNDACOMUN, el Instituto de Fomento y Tesorería Municipal de Costa Rica, el Instituto Brasileño de Administración Municipal, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal de España, la Asociación de Municipios de Holanda, entre otras.



# La Asociación de Municipalidades y la Descentralización

La característica más resaltante del actual estilo de crecimiento en América Latina, incluido el Ecuador, es su carácter concentrador excluyente. El ingreso y la riqueza se concentran en pocas manos, la producción en el sector formal y las ciudades principales, la población se trasladada a las grandes urbes donde crece están las oportunidades ocupacionales. Como corolario el poder político también se centraliza y, en ciertos casos extremos, da lugar a gobiernos de facto.

El modelo de Estado, también centralizador que lideró este proceso ha llegado al extremo de su capacidad. Es la hora de la descentralización, uno de cuyos pilares debe ser el fortalecimiento de los gobiernos locales, particularmente del municipio, a través del traslado progresivo de atribuciones y recursos, del reforzamiento de su autonomía y de la consolidación de su esencia democrática.

Dos argumentos suelen oponerse al discurso descentralizador y de robustecimiento municipal. El primero es la perspectiva de la autarquía y el riesgo de atizamiento excesivo de las autonomías locales en desmedro de la unidad nacional. El segundo, los límites estructurales del sistema -contradicciones sociales, dependencia internacional- que dejarían un muy estrecho campo de acción al desarrollo local.

Frente al primer argumento, basta decir que la unidad nacional, y las especificidades locales son plenamente compatibles entre sí, como lo demuestran los países desarrollados, poseedores todos ellos de gobiernos locales eficientes y, en algunos casos, de autonomías regionales fuertes. No obstante, el argumento mayor es que el aparato central del estado, en su actual situación, está lejos de constituir un elemento creador de identidades nacionales e integrador de los grupos sociales marginados. En verdad, en toda América Latina y en el mismo Ecuador, asistimos a un debilitamiento acelerado del Estado, lo que se puede comprobar observando el incremento masivo de informalidad, el desarrollo de grupos ligados a la mafia de las drogas, los fenómenos cada vez más frecuentes de corrupción de los altos funcionarios públicos y la aparición de grupos armados insurgentes. Al no ser el Estado centralizado capaz de dinamizar la economía, regular la vida social e integrar a los marginados, pierde de hecho legitimidad de modo acelerado.

Los argumentos de los límites estructurales, -contradicciones sociales y dependencia del sistema económico internacional- ignoran que al interior de las localidades hay amplios espacios de acción no cubiertos ni dinamizados. Por ejemplo, el municipio puede incrementar fuertemente su eficiencia interna y su

eficacia exterior, de mediar una voluntad del sistema político para robustecerlo, ampliar sus facultades e incrementar sus recursos. Dinamizar el desarrollo local significa dotar de agua, electricidad y alcantarillado a los grupos más pobres, emprender programas de absorción del desempleo, incentivar la artesanía y la pequeña empresa, utilizar la energía y recursos del sector privado local, y dinamizar la participación popular de manera productiva. Si bien todo esto no elimina los grandes problemas estructurales ni cambia el carácter del sistema económico internacional, si libera muchas energías y fuerzas sociales y permite la generación de dinamismos económicos y sociales de gran envergadura, medidos en su dimensión local.

Esta orientación está siendo recogida y recomendada por muchos organismos internacionales y expertos en desarrollo. Citamos solamente al Economista Sergio Bitar, consultor de CEPAL: «La democratización debe apoyarse más y más en gobiernos locales con descentralización social y sectorial; deben impulsarse las cooperativas medianas y pequeñas. Esta línea permite desatar energías sociales e iniciativas locales y descargar peso del Estado, permitiendo que el aparato público se concentre en tareas estratégicas con eficacia. Asimismo, hace posible descentralizar los conflictos, evitando que estos recaigan y desborden la capacidad de respuesta central...» (Revista CEPAL N°27).

La descentralización implica el traslado de recursos y atribuciones del gobierno central a los locales; difiere de la desconcentración que es el sólo traslado de recursos. La autonomía implica que las autoridades locales son libres para disponer de sus recursos y tomar decisiones sobre el desarrollo de sus comunidades. El ejercicio de la democracia local constituye el mecanismo de legitimación de las autoridades municipales por la ciudadanía y de control y sanción cuando estas no respondan debidamente.

El municipio tiene una gran potencialidad democrática que se expresa tanto en su legitimación por la ciudadanía como en su mayor facilidad para crear mecanismos permanentes de participación debido a su proximidad a la base social. Adicionalmente, el municipio debe ser valorado como un espacio de alternabilidad del manejo del poder. Si bien el gobierno nacional puede estar controlado por determinados grupos sociales y políticos, las colectividades locales constituyen espacios autónomos donde otros sectores sociales pueden ejercer el poder, evitándose así la exclusión y ampliándose la posibilidad de ejercicio del poder político por todos los actores sociales. Un sistema democrático con gobiernos locales fuertes es más estable, por definición, que otros con el poder centralizado, en la medida que más personas y grupos tienen acceso a las decisiones y a la administración del desarrollo.



El principal problema que afecta al municipio ecuatoriano y limita su desarrollo es, como se afirmó, el carácter concentrador excluyente del estilo de desarrollo en boga. En el pasado y en el presente, por la vía de los controles administrativos y de la creación de nuevas entidades públicas dependientes del gobierno central, el municipio ha sido progresivamente debilitado.

El debilitamiento de la autonomía municipal y la creciente dependencia de los recursos y decisiones del gobierno central tienden a trastocar el carácter mismo de la institución municipal. En la medida en que las autoridades locales destinan más y más tiempo y gestiones a la relación con la autoridad central y reducen, por tanto, el destinado al contacto con sus comunidades se invierte el origen de las legitimidades. No es la ciudadanía que genera y apoya la gestión del poder local a través del voto y el pago de tributos, sino el gobierno central del cual dependen en última instancia las decisiones y recursos para el desenvolvimiento municipal.

Un segundo conjunto de dificultades de los entes locales está ligado a ciertos vicios del sistema político. El clientelismo sigue siendo el hábito dominante de relación entre los ciudadanos y muchas autoridades. La autoridad «notable» y «clientelar», a la manera del viejo hacendado, percibe que su poder proviene más de su estatus social que de la elección ciudadana. Las opciones y los programas, en esta modalidad, son débiles o no existen. La autoridad clientelar cambia dádivas y favores por lealtades electorales. Los puestos municipales son llenados no en función de méritos técnicos, sino para mantener una clientela de votantes. Los tributos no son actualizados ya que la lealtad política reemplaza como contraparte a los impuestos, tasas o contribuciones. El plan es un obstáculo para la forma clientelar de uso de la autoridad en la medida en que limita la discrecionalidad en la asignación de los recursos mediante su ordenación en el tiempo y el espacio.

Además de las mencionadas, hay otras carencias derivadas de la situación de pobreza y de falta de recursos humanos y materiales que afecta a muchas localidades. No obstante, en muchas otras existen sectores sociales con recursos suficientes para hacer sus aportes al municipio, que evaden estas obligaciones en razón del clientelismo y la falta de conciencia pública ya señaladas. En suma, si los municipios contaran con los recursos que el gobierno central destina a las diversas entidades gubernamentales que compiten con los gobiernos locales, si estos últimos realizaran un esfuerzo tributario local eficiente y si cambiaran las malas prácticas administrativas ligadas al clientelismo, los municipios podrían realizar una gestión bastante más eficaz como lo prueban ciertos ejemplos del pasado y el presente.

Los mecanismos enunciados son necesarios pero no suficientes para la superación de la crisis municipal. Es evidente que muchas localidades pueden generar

recursos para financiar al menos sus gastos de operación, pero también está claro que otras no pueden hacerlo en razón de su pobreza. Ante ello se impone una política de redistribución de recursos provenientes del gobierno central que beneficie a las localidades más carenciadas. En todo caso, queda en pie una realidad: el municipio ecuatoriano es débil, hecho que cobra toda su magnitud, si recordamos que en 1985 el conjunto de los municipios ecuatorianos dispusieron de recursos equivalentes al 8.6% de los ingresos del sector público, en tanto que en 1992 esa proporción bajó al 4.31%.

## **Algunas propuestas para fortalecer el Municipio**

Cualquier conjunto de propuestas destinado a fortalecer al municipio debe ser considerado como componente de una estrategia más amplia de descentralización. Dicho de otro modo el traslado de atribuciones y recursos del gobierno central a los locales contribuye, sin duda, a reducir los niveles de concentración del aparato del Estado, pero necesitan de políticas complementarias en otros ámbitos para producir un efecto descentralizador global y eficaz.

Una segunda consideración previa, importante en el diseño y ejecución de acciones tendientes a fortalecer a los municipios, es que estas deben ser realizadas en concertación con estos y con las instituciones que lo representan como la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME. Esta entidad, es en la actualidad una de las expresiones más destacadas del movimiento municipalista en América Latina por su representatividad y las actividades que lleva a cabo.

### **1. Hacia una planificación local realista y adaptada.**

Los sistemas de planificación en boga han dotado a muchos municipios de planes maestros integrales, cuyo gigantismo excede las reales capacidades operativas y técnicas locales, la voluntad política de muchas autoridades y la conciencia pública ciudadana. De costo elevado, la mayor parte de estos planes no han considerado suficientemente la opinión ciudadana local. Es necesario impulsar una planificación local simplificada, de costos menores, elaborada con participación de la comunidad y con un fuerte componente de asistencia técnica y capacitación del personal municipal encargado de aplicarla.

### **2. Diferenciar roles por categoría de municipio.**

Un primer elemento a tenerse en cuenta, es la necesaria distinción que debe hacerse de las tareas y funciones que deben cumplir los gobiernos locales, según sean las

características de las localidades que encabezan, buscando además la superación de la superposición de funciones que se da en la actualidad entre municipios y consejos provinciales.

### **3. Devolver atribuciones y reasignar recursos.**

Una necesaria propuesta es la de devolver a los municipios las atribuciones y recursos, sus funciones a las de los gobiernos locales. Complementariamente, el gobierno central debería iniciar un programa progresivo de traslado de recursos financieros libres y determinados por ley, con un sistema de distribución que favorezca a los municipios de las localidades más alejadas y empobrecidas. La meta podría ser fijada como un porcentaje del gasto público total claramente superior al actual -por ejemplo 10%- al cabo de un cierto período. El ritmo de incremento de las nuevas transferencias puede ligarse al esfuerzo tributario local, premiando a los entes locales que muestren una mejora en su capacidad de recolección y manejo de recursos, de modo de evitar que las mayores transferencias del gobierno central se induzcan, como en el pasado, en un menor esfuerzo recaudador propio.

### **4. A nuevas atribuciones nuevos recursos.**

A la devolución de atribuciones y recursos, se puede agregar el traslado de nuevas atribuciones y recursos con vistas a descargar al gobierno central de muchas pequeñas tareas y responsabilidades que pueden ser mejor resueltas en el nivel local. El estado central debe valorar este traspaso no como una concesión gratuita, sino o como un positivo mecanismo para aligerarse de funciones que están innecesariamente centralizadas.

### **5. Reducir o eliminar los controles excesivos.**

Para mejorar el funcionamiento de los gobiernos locales es conveniente tender a la reducción de los controles previos, so perjuicio de mantener -o incluso reforzar- los controles posteriores. La idea es eliminar al máximo los permisos anticipados que los municipios deben recabar en la actualidad a las entidades centrales para la realización de ciertas actividades, lo que tiene un elevado costo burocrático retrasando decisiones e incrementando costos de obras. A la inversa, pueden mejorarse las fiscalizaciones «a posteriori» de modo de evitar abusos.

### **6. Asistencia y capacitación para mejorar la eficiencia.**

La mayor parte de las propuestas anteriores supone un fuerte incremento de la eficiencia de la administración municipal, la que adolece de severos defectos.

Diversos organismos del estado vienen realizando acciones con este propósito. La última iniciativa en este sentido ha sido desarrollada por la misma AME que ha creado el Instituto de Fomento y Desarrollo Municipal. No obstante se hace indispensable el establecimiento de una coordinación permanente entre las diversas instituciones que realizan acciones en esta línea para evitar la duplicación de esfuerzos, unificar objetivos y optar por métodos eficaces y modernos.

#### **7. Mejorar la gerencia municipal y la administración de sus recursos humanos y financieros.**

Es necesario que los Alcaldes y Presidentes de Concejo asuman una visión moderna de la administración municipal, superando viejos vicios clientelistas, en la línea de un pleno aprovechamiento de los recursos de la comunidad y de la entidad edilicia. En el plano de la administración financiera los municipios deben realizar mayores esfuerzos para incrementar los ingresos de recaudación propia - impuestos, tasas, contribuciones de mejoras-, con miras, allí donde sea posible, a autofinanciar sus gastos corrientes con dichos recursos. En el plano de la gestión de recursos humanos se debe aprovechar mejor las capacidades del personal - respaldando la creatividad, responsabilidad e iniciativa; fomentando la capacitación: estimulando y respaldando a los más eficaces-, en suma, dando lugar a la carrera administrativa municipal.

#### **8. Ampliar la cobertura y mejorar la administración de los servicios básicos.**

El objetivo final del fortalecimiento municipal es dotar a la comunidad de mejores servicios. El traslado de recursos por parte del gobierno central para ampliar la cobertura de los servicios esenciales, debe llevarse a cabo de manera paralela al mejoramiento de la administración de estos y el incremento del aporte de la comunidad en su financiamiento, particularmente de los sectores de altos ingresos. La ampliación de la cobertura de los servicios esenciales puede jugar un rol coyuntural de dinamización de la economía local en época de crisis.

#### **9. Promover la permanente calificación de los recursos humanos.**

La capacitación de los recursos humanos con que cuentan los municipios es una necesidad tan urgente como inaplazable. Las autoridades municipales deben agotar todos los esfuerzos necesarios en dirección a la constante profesionalización de su personal, poniendo en práctica este criterio en el conjunto de estamentos que conforman la Institución. Solo con un personal altamente calificado, los municipios estarán en capacidad de atender debidamente tanto las demandas de la comunidad, cuanto el impulso de iniciativas que, dirigidas a la propia comunidad

y al Estado, logren el establecimiento de una relación de nuevo tipo, basada en el mutuo respeto de la diversidad y las potencialidades que participan en una misma voluntad de desarrollo.

#### **10. Optar por una visión ampliada de los recursos locales.**

Recursos financieros para el desarrollo no son sinónimo de tesorería municipal, ni los recursos humanos disponibles idénticos al personal municipal. En la sociedad civil existen disponibles abundantes recursos que pueden ser movilizadas por las autoridades locales. Parques remozados por la empresa privada, catastros construidos con trabajo voluntario de estudiantes universitarios, planes elaborados por organizaciones no gubernamentales, laboratorios de control de alimentos manejados por médicos voluntarios, son ejemplos de iniciativas municipales extraídas de la realidad municipal latinoamericana. Un municipio abierto a la comunidad está en condiciones de actuar como organizador y animador de ésta en pos de acciones de desarrollo, consiguiendo movilizar recursos frescos de manera imaginativa y no tradicional.

#### **11. Organizar un sistema de información**

Organizar un sistema de información sobre experiencias exitosas municipales a nivel del país y de los recursos humanos ligados a ellas, de modo de ofrecer información técnica y de potenciales consultores sobre los diversos aspectos de la administración municipal.

Esta oferta de recursos humanos no se basará solo en los recursos privados, sino estará integrada también por funcionarios municipales y de organismos especializados del gobierno central.

#### **12. Establecer una coordinación permanente.**

Establecer una coordinación permanente entre los diversos organismos del estado que, de un modo u otro, realizan acciones de capacitación y asistencia técnica a los municipios para evitar duplicación de esfuerzos y unificar objetivos y métodos.

#### **13. Abrirse a la participación popular.**

El municipio debe abrirse a la comunidad. Sobre todo a los sectores más pobres de la misma que dudan de la legitimidad del estado porque no perciben sus beneficios. Es necesario crear mecanismos de participación no tradicionales, fomentando y respaldando la organización popular, apoyando las acciones locales

de desarrollo en que puedan sumarse los recursos comunitarios y los aportados por el municipio. Aún con recursos limitados, pero con suficiente voluntad política y la capacidad administrativa de los propios grupos populares, es posible hacer mucho para mejorar la situación material y anímica de los más pobres.

#### **14. Al principio: la voluntad política.**

En los casos de buen funcionamiento municipal, estudiados por la AME en Ecuador y por IULA-CELCADEL en América Latina, el denominador común es la voluntad política, el dinamismo y la capacidad de liderazgo de las autoridades locales respectivas. Un buen Alcalde es mejor que un abundante presupuesto. Un segundo factor es el dinamismo y la creatividad de muchos funcionarios trabajando al unísono con su autoridad. En buenas cuentas, el factor que más contribuye a explicar el éxito es el humano.

De donde se deduce la importancia de que el sistema político genere buenos candidatos, que la ciudadanía aprenda a optar por los mejores preparados y dinámicos y que el sistema de apoyo a los municipios multiplique las actividades de asistencia técnica y capacitación con contenidos y métodos modernos de aprendizaje.

Nuestras consideraciones y propuestas, si bien apuntan a fortalecer el desarrollo del conjunto de la sociedad, obligan a atender de manera paralela ciertos aspectos operativos, para asegurar que las realizaciones se concreten como expresión de las demandas prioritarias.

Los aspectos operativos suponen responsabilidades y acciones compartidas del Gobierno Central y los Municipios.

Los municipios ecuatorianos, advertidos y deseosos de enfrentar estos desafíos, han venido trabajando en forma conjunta y permanente bajo la acción coordinada de sus órganos competentes: la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas y su Instituto de Fomento y Desarrollo Municipal -INFODEM-.

### **LOS MUNICIPIOS**

#### ***POR EL DESARROLLO Y LA DEMOCRACIA EN EL ECUADOR.***



**ASOCIACION  
DE MUNICIPALIDADES  
ECUATORIANAS**

**Agustín Guerrero 219 y Pacífico Chiriboga Telefax: 442865 Telex: 21026 IULA-ED Casilla: 17-01-02654 Quito - Ecuador**