

A-038

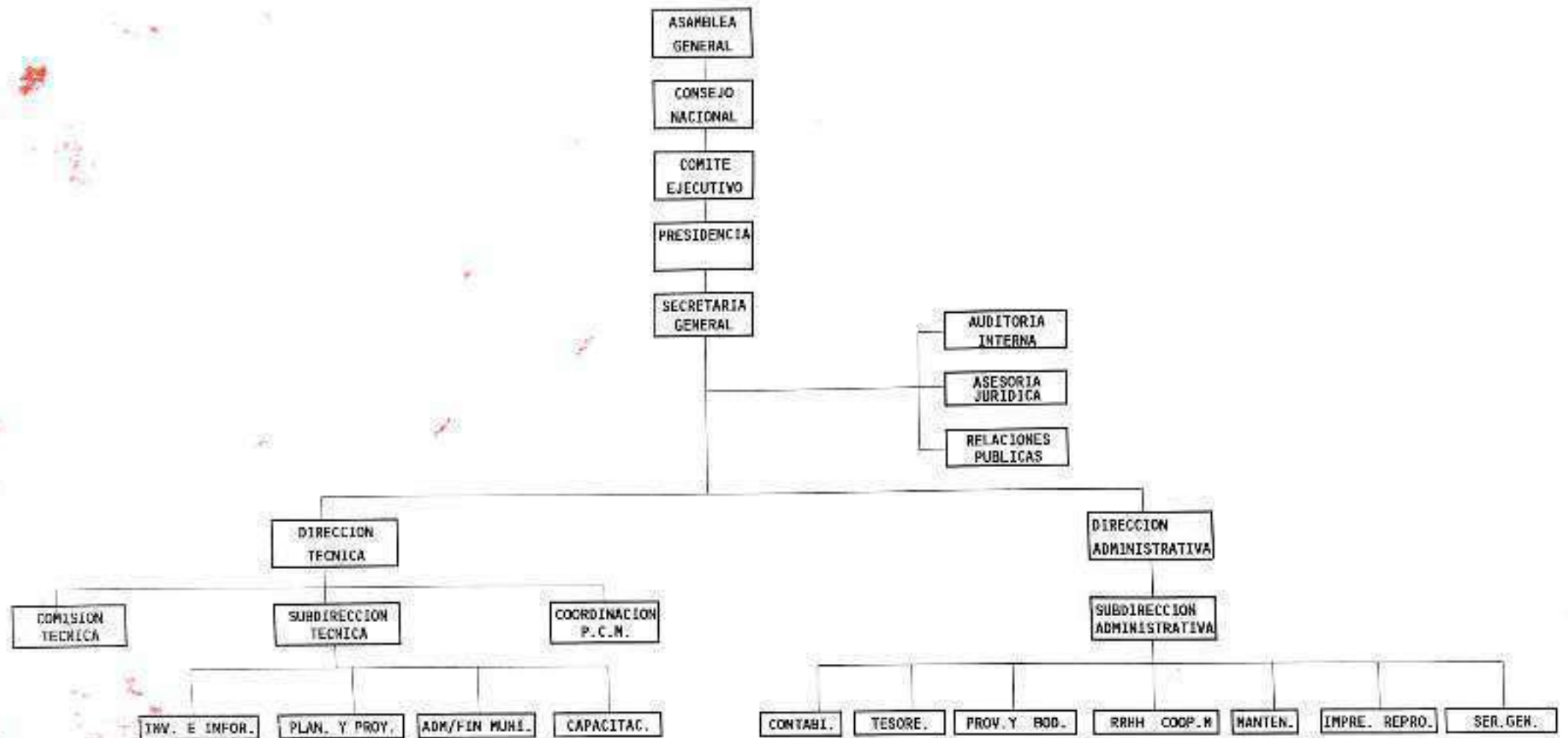


AME

LA AME

Qué es ...Qué hace ?

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DE LA ASOCIACION DE MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS



ASOCIACION DE MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS



NUESTRO MUNICIPIO :

Sus orígenes.

El municipio es una institución de larga tradición, cuyos orígenes se encuentran en el imperio romano. Allí, se concedía a algunas ciudades conquistadas, autonomía organizativa y de gobierno en niveles que no cuestionaran el poder centralizado de Roma.

El municipio que existe en Nuestra América, establecido a partir de la conquista española, reprodujo esencialmente el mismo arquetipo.

En el Ecuador del siglo XVI se establecieron los primeros "cabildos" en agosto y diciembre de 1534, en la primera y segunda fundación de Quito, respectivamente; entre 1538 y 1593 se crearían los de Guayaquil, Portoviejo, Manta, Loja, Cuenca, Ambato, Riobamba y Zamora.

Aquellos cabildos coloniales cumplieron un papel protagónico, en tanto se constituyeron en fértiles gérmenes de los primeros brotes independentistas y libertarios, 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 etapa histórica a lo largo de todo el territorio colonial.

Para 1828, época en que 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 divisionistas opuestas al proyecto del Estado Grancolombino. Bolívar encargó a los jefes políticos y de policía todas las atribuciones de las ex-municipalidades coloniales.

En América Latina, Ecuador es uno de los países de trayectoria municipalista más importante.

Al nacer la República en 1830, los municipios son reconocidos desde la Constitución Política de ese año y en la de 1835 aparece ya la actual estructura política del país, con la existencia de los municipios cuando dice: "Para la administración de los Cantones se establecen los Concejos Municipales, integrados por un Alcalde en las ciudades grandes y, en las demás Presidentes del Concejo Municipal".

Conviene mencionarse que en una primera etapa de la República, el derecho de ser elector o elegido al estar sujeto a obtener la calidad de ciudadano, se encontraba limitado a un reducidísimo grupo de personas, pues se requería a más de tener 22 años de edad, saber leer y escribir, tener una propiedad raíz libre de 300 pesos, o ejercer una profesión, o industria útil, y no depender de otros, como sirviente doméstico o jornalero. De esta manera los organismos municipales estaban restringidos a los hacendados y algunos comerciantes.

En la Europa del medioevo, existieron ya tensiones entre el poder de los concejos municipales de las ciudades, con el poder de la nobleza circundante y el del clero.

En la época colonial "El fortalecimiento de la monarquía Española trajo consigo un creciente absolutismo y un constante afán de centralización de control de las colonias, lo que fue debilitando gradualmente los niveles de autonomía de los cabildos, de las villas y ciudades, que

se convirtieron en autoridades subordinadas, encargadas del manejo de los asuntos locales" (Investigación Banco del Estado -Situación Socio Económica y Financiera de los Municipios del Ecuador).

El permanente incremento de las necesidades de la Corona, presionaba a los cabildos coloniales por mayor recaudación tributaria asentando sentimientos de independencia y autogobierno y de cierta representatividad de los intereses populares, lo que se traduce desde el inicio de la época republicana en un constante enfrentamiento Gobierno Central - Gobierno Local, que en buena medida encuentra su razón, por las tendencias concentradoras de los sucesivos gobiernos nacionales, como producto del estilo de desarrollo implementado y vigente a lo largo de la vida republicana, que ha vulnerado la autonomía de los gobiernos locales, contrariando las disposiciones legales vigentes y la voz de reclamo de las municipalidades.

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 y la consolidación de la autonomía, la descentralización y la democracia local, cada vez más debilitadas por los limitantes de un Estado centralista.

De conformidad con la Ley, son fines y funciones que competen a los municipios, el procurar el bienestar material de la colectividad 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

NECESIDADES DE UNA ASOCIACION.-

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, tenían que llevar necesariamente, a pensar en la conformación de un organismo representante y defensor de los intereses comunes y así surgió la idea de una Asociación de Municipalidades Ecuatorianas en 1941.

Este ideal, el criterio y aspiraciones expresadas en varias reuniones de autoridades y municipalistas de la época, fueron recogidos en la Ley de Régimen Municipal de enero de 1966, dando reconocimiento legal a una estructura anteriormente existente.

El haber incluido en la Ley, la existencia de esta Asociación, condujo a que las municipalidades, en su Cuarto Congreso o Asamblea General, realizado en agosto de 1968, suscriban el Acta constitutiva de la Asociación de Municipi-

paldades Ecuatorianas, con la representación de los 103 municipios existentes al momento.

Entre los varios considerandos del Acta constitutiva queremos resaltar:

- '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 impelen 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;

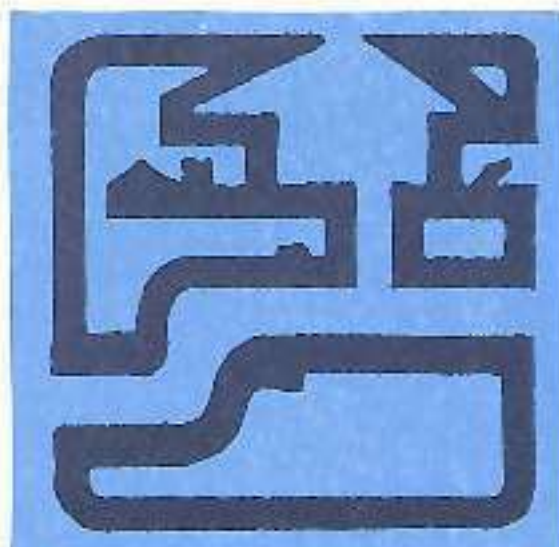
RESUELVE:

PRIMERO.-

Constituir con el carácter de permanente la ASOCIACION 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 Asociación 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 de sus ingresos efectivos para el sostenimiento y administración de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, de acuerdo a lo prescrito en el Art.231 de la Ley de Régimen Municipal." (*)

* Actualmente la contribución es del cuatro por mil

LA AME:

Qué es, Qué hace?



NUESTRA BASE LEGAL.-

Según la Constitución Política de la República del Ecuador, "el territorio del Estado es indivisible. No obstante para el Gobierno Seccional, se establecen provincias, cantones y parroquias" y divide a este régimen seccional en dependiente y autónomo.

Dependiendo de la Función Ejecutiva, en las provincias hay un Gobernador; en los cantones un Jefe Político; y, en las parroquias un Teniente Político, de conformidad con la Ley.

En el Régimen Seccional autónomo, en cada provincia hay un Consejo Provincial. Cada cantón constituye un municipio. Su gobierno está a cargo del Concejo Municipal, cuyos miembros son elegidos por votación popular, directa y secreta con arreglos 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 sólo voto dirimente.

Los municipios gozan de autonomía funcional, económica y administrativa. Sólo en virtud de ley puede imponerse deberes y regulaciones a los consejos provinciales o a los municipios. Ningún funcionario o autoridad extraños intervendrán en su administración. La facultad legislativa de los consejos provinciales y de los municipios se manifiesta en Ordenanzas.

Los municipios pueden asociarse transitoria o permanentemente, para alcanzar sus objetivos comunes. Es en base particularmente a esto último, contemplado en el Art.123 de la Constitución Política que se crea con respaldo legal y constitucional la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, por lo que su creación

consta en la Ley de Régimen Municipal, cuerpo legal que dice todo lo relacionado a las municipalidades y que en su título XII, trata de los "Organismos de Asistencia Técnica y Coordinación", mencionándose un organismo único, en los siguientes términos:

Art.559.- 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".

NUESTRAS FINALIDADES

Al respecto la Ley de Régimen Municipal dice:

"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."

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 interlocutor más idóneo ante el Gobierno Central y más organismo 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, sino que es una Asociación de los municipios. Sus recursos económicos provienen de los municipios. Su Comité Ejecutivo está conformado 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 el fortalecimiento de los municipios ecuatorianos. Estas son sus condiciones de existencia y la única garantía de su unidad, como acertadamente lo manifestamos en cada una de nuestras reuniones y asambleas, así como en los documentos y publicaciones institucionales.

La importancia que en muchos aspectos tienen las municipalidades, así como la Asociación en tanto expresión de estas, ha permitido que la AME vaya ganando espacio al interior de los organismos del estado y en los momentos actuales tenga representantes en los directorios de: Tribunal de Garantías Constitucionales, Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), Banco del Estado, 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.



LA AME Y EL PROGRAMA DE DESARROLLO MUNICIPAL E INFRAESTRUCTURA URBANA -PDM-

El programa de Desarrollo Municipal e Infraestructura Urbana -PDM- es un proyecto que cuenta con créditos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, BIRF, y del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, así como de 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 y 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, brindándose 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, La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, el Banco del Estado, la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo, el Concejo Nacional de Desarrollo, el Fondo Nacional de Preinversión, el Ministerio de Finanzas.

El PDM, está estructurado por dos subprogramas: Subprograma de Fortalecimiento Municipal, y, Subprograma de Capacitación del PDM.

La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas es responsable directa de la ejecución del Componente de Capacitación del PDM, a través del Instituto Nacional de Fomento y Desarrollo Municipal -INFODEM-

Este Componente, 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.

PAPEL DE LA AME EN LA RELACION GOBIERNO CENTRAL- GOBIERNO LOCAL

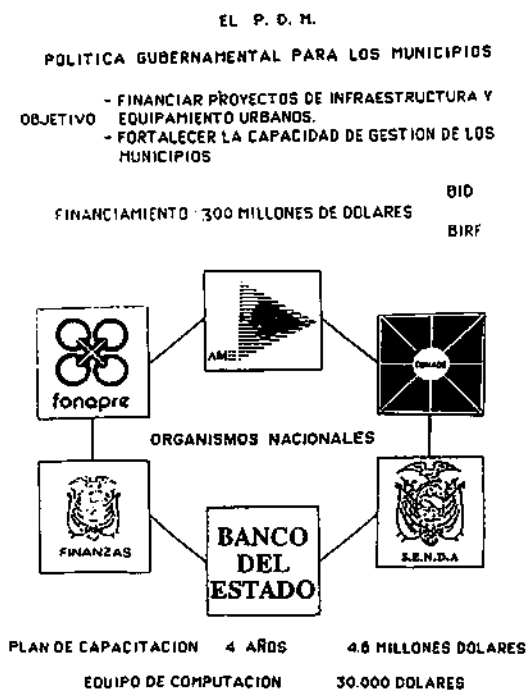
Al conformarse el Estado Ecuatoriano, se produce, lo que podría denominarse, una integración forzosa de sociedades locales y regionales con muy escasos vínculos y son una identidad que los identifique.

Esta situación inicial y la preocupación de los gobiernos por lograr una integración nacional, produce tensión entre los gobiernos locales y nacional, que conducen a una característica en la organización del Estado Ecuatoriano: la existencia en una misma jurisdicción, de autoridades designadas por el poder ejecutivo, junto a autoridades producto de elección popular, en el caso de la provincia el Prefecto y el Gobernador, en el caso del cantón, el Alcalde o el Presidente del Concejo y el Jefe Político; los primeros de elección y los segundos de designación, respectivamente.

La realidad existente a inicios de la tercera década de este siglo, es reflejada en un informe de la Comisión Permanente de Legislación, presentada al Congreso de 1922, en el que se decía:

"El desorden y la falta de sistemas han llegado al punto de confundir y hasta borrar los límites de la jurisdicción administrativa del Estado y las Municipalidades. Multitud de organismos intermedios han usurpado las atribuciones legítimas y racionales del uno y de las otras. Urge un criterio prolijo y exacto que establezca la linderación científica de funciones y responsabilidades adjudicando al gobierno y a los Concejos lo que típicamente les pertenece en poderes y recursos y suprimiendo todas las entidades creadas por la locura descentralizadora que todo lo transtorna y agota estérilmente la riqueza y las energías de la Nación".

Ante esta situación un tanto invariable, la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas en 1988, luego de su XIII Asamblea General y del I Encuentro Nacional de Alcaldes y Presidentes



de Concejo, en 'Carta' dirigida al Presidente de la República decía:

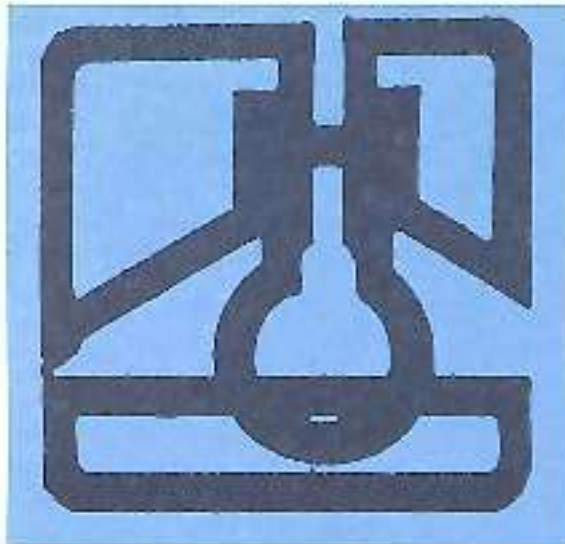
'Los municipios ecuatorianos por ya larga tradición histórica, por cercanía a las necesidades y a la vida cotidiana del pueblo, por constituir canales de participación ciudadana en el que hacer público y de expresión de las más sentidas demandas populares, por legítimos representantes de todas las comunidades 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 en el caso ecuatoriano, la cual desde el aspecto legal les da amplias posibilidades de acción, tanto a las municipalidades como a su Asociación, independientemente de las dificultades que en ciertos casos presente su aplicación, o en otros casos de la violación de la autonomía municipal por parte de funcionarios y/o entidades del Gobierno Central.

La mencionada Ley contempla que 'Las municipalidades, además de ejercer sus propias funciones, coadyuvarán, con arreglo a esta Ley, a la realización de los fines del Estado', y que las relaciones entre la municipalidad y el Gobierno Nacional se mantendrán por intermedio del Ministerio de Gobierno y Municipalidades.

Además, "Las Municipalidades tienen el deber de cooperar a la mejor realización de los propósitos de otras entidades de servicio público, locales, provinciales, regionales o nacionales y especialmente con el Consejo Provincial respectivo y, recíprocamente, tales entidades colaborarán para la realización de los fines municipales".

Por su parte, la Asociación, a más de cooperar con el gobierno central en aspectos que beneficien 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 produzca 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 la Asociación, ésta ha venido cumpliendo el papel de coordinadora intermunicipal, de representación política, de defensora de los intereses y autonomía municipal ante el Gobierno y Congreso Nacionales, propendiendo permanentemente a la creación de mecanismos de descentralización que permitan que las municipalidades amplíen su papel de gobiernos locales y se constituyan en verdaderos organismos de desarrollo de sus comunidades.

LA AME Y LAS MUNICIPALIDADES

Junto a las finalidades y funciones ya señaladas, a la Asociación le corresponde "Estudiar los problemas comunes que confrontan las municipalidades para alcanzar los fines esenciales que les 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

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"

Todas estas actividades, la Asociación las ha venido cumpliendo de manera constantemente creciente, al mismo tiempo que va fortaleciéndose internamente y consolidando su presencia nacional e internacional. Ha utilizado para ello, sus Congresos o Asambleas Generales, ordinarias y extraordinarias, diferentes 'encuentros' nacionales y regionales de autoridades municipales, las periódicas reuniones de su Comité Ejecutivo, cursos, seminarios, asistencias técnicas, talleres y pasantías; actividades todas estas que han justificado que la Asociación haya decidido y creado en 1988 su propio Instituto Nacional de Fomento y Desarrollo Municipal -INFODEM-



Lcdo. Jaime Torres Lara
SECRETARIO GENERAL DE LA AME

LA AME: SU ESTRUCTURA ORGANICA

Para el cumplimiento de sus funciones y responsabilidades, algunas de las cuales han sido señaladas, 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 2 años, e integrado por 5 Alcaldes y/o Presidentes del 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.

Para ser Secretario General se requiere haber cursado una carrera universitaria, tener un título académico o profesional, tener experiencia comprobada no menor de cinco años en asuntos municipales; y ser versado en administración pública.

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

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

Nivel Técnico-Operativo: Constituido por el Instituto Nacional de Fomento y Desarrollo Municipal -INFODEM- que se encuentra integrado por un Directorio conformado por el Secretario General y el Director Administrativo de la AME, el Director Técnico del INFODEM, y que presidido por el Presidente de la AME se constituye en la instancia de decisión y coordinación del Instituto.

LA AME Y EL INFODEM

La AME, considerando entre otros aspectos, que no obstante el esfuerzo realizado por la Asociación, la magnitud de la demanda por más y mejores servicios, unida a la dimensión y complejidad cada vez mayores de la temática local, imposibilitan que desde la reducida estructura administrativa, financiera y técnica con la que la institución ha venido actuando se continúe cubriendo eficaz y eficientemente todas y cada una de las necesidades y planteamientos que emanan de la vida municipal ecuatoriana.

En uso de las atribuciones conferidas por la Asamblea General de septiembre de 1984 y lo dispuesto en el artículo 569, literal k) de la Ley de Régimen Municipal, resolvió crear el Instituto de Fomento y Desarrollo Municipal -INFODEM-, como dependencia de la Secretaría General de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas.

El Instituto de Fomento y Desarrollo Municipal -INFODEM-, es una dependencia, estrictamente técnica, de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas; sus objetivos de servicio, al conjunto de municipios del país, se fundamentan en la pertenencia a la AME, cuyo carácter pluralista y democrático garantiza su eficaz funcionamiento institucional. Se constituye en el organismo ejecutor de las políticas, planes y programas que la AME adopte sobre Capacitación, Investigación y Asistencia Técnica a los municipios del país.

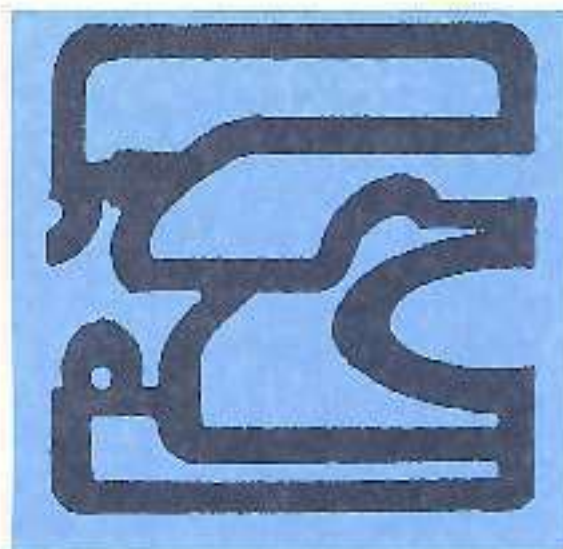
EL INFODEM

COMPRENDE

LAS SECCIONES DE:

Investigación e Informática:

Que realiza investigaciones sobre la situación socioeconómica de los cantones y municipalidades. Recaba, codifica, sistematiza y distribuye información para las diferentes secciones del INFODEM, en atención a las demandas institucionales y de otros organismos. Edita el resultado de investigaciones y otras producciones del Instituto. Crea y mantiene un Banco de Datos y uno de Éxitos Municipales.



Planificación y Proyectos:

Presta servicios de asesoría y capacitación en las áreas de planificación urbana, proyectos de desarrollo local y sistemas catastrales. Produce manuales e instructivos en su área y apoya estudios e investigación en la misma.

Finanzas y Administración Municipales:

Ofrece asesoría y capacitación; produce manuales, instructivos y más documentos para un eficiente manejo administrativo y financiero de las municipalidades. Apoya en la realización de estudios sobre estos temas.

Sección de Capacitación:

Desarrolla proyectos y programas de capacitación para funcionarios municipales. Produce y actualiza material didáctico y otros documentos de enseñanza-aprendizaje. Programa y ejecuta eventos de capacitación para los municipios y para los funcionarios de la Asociación. Evalúa impactos y resultados de las acciones de capacitación.

Como equipo asesor interdisciplinario, funciona la Comisión Técnica del INFODEM, presidida por su Director Técnico e integrada por los jefes de cada una de las secciones.

LA DEMANDA DE ASISTENCIA TECNICA Y CAPACITACION.-

La AME y el INFODEM, hasta hace poco tiempo cumplían sus funciones de asistencia y capacitación, bajo demanda expresa de la autoridad municipal, al Presidente o al Secretario General de la Asociación con pedidos puntuales que satisficieran el problema de manera inmediata y generalmente parcial, en el sentido de que se atendía sólo determinado tema o aspecto de la situación municipal, por lo que las demandas de las muchas municipalidades se convertían en reiterativas.

Un análisis de la actividad interinstitucional, condujo a la conclusión de que la metodología que se venía aplicando no era la más adecuada, por lo que fue necesario redefinir las estrategias de capacitación y asistencia técnica, planteándose como objetivo, el cambio de actitudes y conductas de autoridades y funcionarios municipales y una visión del conjunto del problema municipal, lo que condujo a una metodología integral tanto de asistencia técnica como de capacitación.

METODOLOGIA INTEGRAL DEL INFODEM.-

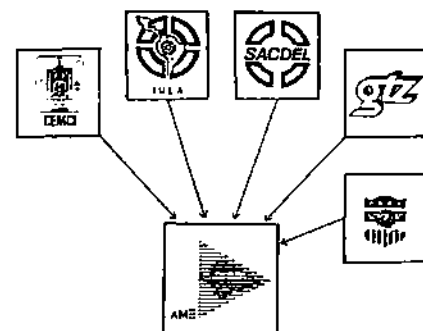
Esta metodología parte de un proceso anterior, que se constituye en la materia prima a partir de la cual, es posible atender la demanda de una manera más global y con mejores resultados, nos referimos a la realización de un diagnóstico integral de la situación de la municipalidad, que posibilite formular un programa de fortalecimiento institucional a ejecutarse con apoyo de autoridades y funcionarios municipales y que contenga además, información sobre las necesidades de capacitación y asistencia técnica.

Este diagnóstico, se refiere a una investigación operativa, con fines prácticos e inmediatos y que abarca los problemas y déficits de la dinámica institucional interna del municipio, así como también en su contexto exterior, como parte de una realidad cantonal, todo lo cual nos conduce también a una planificación integral.

LA AME Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES

La labor desarrollada por el Instituto ha permitido, ampliar y consolidar las relaciones de la Asociación con entidades nacionales e internacionales. Su característica fundamental: la de ser un Instituto de los municipios y para los municipios, diferenciándose de entidades similares, que, en otros países son dependencias del Gobierno Central, le ha permitido concertar el apoyo de diversos organismos:

- La ya estrecha relación con la Unión Internacional de Gobiernos Locales, IULA y su Centro de Capacitación, CELCADEL, se ha consolidado y fortalecido: personal técnico de la Institución ha participado en los cursos internacionales de proyectos y de formación de capacitadores; hemos asumido la responsabilidad de conformar el Banco Nacional de Exitos Municipales, como parte constitutiva de la red latinoamericana de instituciones integrantes de 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 del IULA.
- La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, AID, auspició una Pasantía para alcaldes y otros funcionarios municipales que tuvo lugar en ese país.



APOYO INTERNACIONAL

BANCO NACIONAL DE EXITOS MUNICIPALES	
INFODEM	
PASANTIA A I D.	
ALCALDES	8
FUNCIONARIOS TECNICOS	16
TOTAL	24

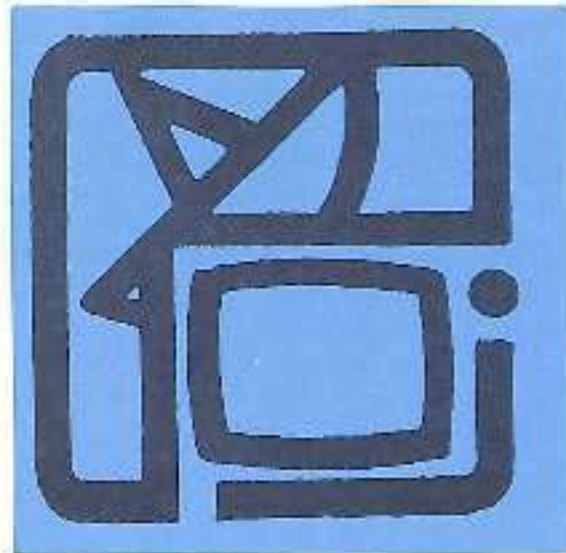
- El Centro de Estudios Municipales y Cooperación Interprovincial (CEMCI) de Granada-España, mantiene abiertos canales de colaboración con la AME y el INFODEM, en un programa de Pasantías.
- La fundación Alemana GTZ, en la Ayuda Memoria resultante de la Misión de Identificación de Asistencia Técnica, incluye a la AME y su Instituto, entre las entidades a quienes ofrecerá apoyo técnico y con quienes ejecutará actividades conjuntas para el desarrollo municipal.

LA ASOCIACION DE MUNICIPALIDADES Y LA DESCENTRALIZACION.-

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 traslada a las grandes urbes donde cree 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 con 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. Citemos 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 No.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

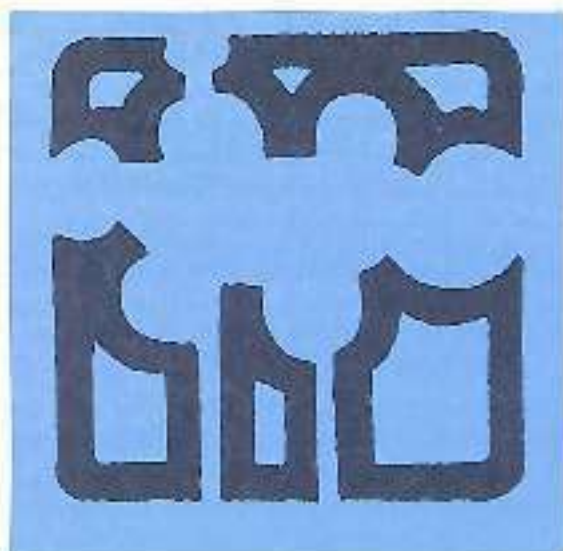
ser valorado como un espacio de alternabilidad del manejo del poder. Si bien el gobierno nacional puede estar controlado por determinados grupos sociales y políticos, las colectividades locales constituyen espacios autónomos donde otros sectores sociales pueden ejercer el poder, evitándose así la exclusión 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. A modo de ejemplo, mediante la aprobación previa de su presupuesto por el CONADE o de la necesidad de recibir autorizaciones técnicas para la ejecución de ciertas obras se ha reducido en los hechos la autonomía municipal. Hoy días las autoridades locales tienen que gastar gran parte de su tiempo viajando a la capital para obtener las autorizaciones y los recursos para realizar muchas de sus actividades perdiendo valioso tiempo que deducen del destinado al trabajo en sus comunidades.

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 sus ordenación en el tiempo y el espacio.

Además de las mencionadas, hay otras carencias derivadas de la situación de pobreza y de la 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 0,6% de los ingresos del sector público, en tanto que esta proporción fluctúa entorno al 50% en el caso de la mayor parte de los países desarrollados.

En 1992 en nuestro país 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.

A continuación presentamos un listado de propuestas para el fortalecimiento de los municipios y su función de desarrollo; las primeras tienen que ver más con la iniciativa del gobierno central, en tanto que las últimas con las de los propios gobiernos municipales.

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 traduzcan, 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, sin o como un positivo mecanismo pa-

ra 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 recaabar 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, como se señaló más atrás. 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 don-

de 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; estímulo 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 movilizados 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 extraídos 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 recur-

sos 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 de 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.

SERVICIOS QUE PRESTA LA AME

Planificación y proyectos:

Asesora y ofrece capacitación en las áreas de planificación municipal orientadas al desarrollo local, en programas y proyectos urbanos, así como en la realización de sistemas catastrales.

Finanzas y Administración Municipales:

Asesora, capacita y apoya la realización de estudios para un manejo eficaz de estos campos de la gestión municipal, con particular atención a los municipios pequeños y de reciente creación.

Capacitación:

Con el impulso de proyectos y programas de capacitación técnica y administrativa de mayor utilidad y vigencia en el amplio contexto de la gestión municipal.

Investigación e Informática:

Recaba, codifica, sistematiza y distribuye los resultados de investigaciones sobre la realidad municipal.

Documentación y biblioteca:

Mantiene a disposición de funcionarios, técnicos y público en general, una bibliografía actualmente cercana a los 5.000 títulos, conteniendo los aspectos más relevantes del pensamiento y la experiencia municipalista acopiada en nuestro país, América y el mundo.

Cooperación municipal:

Apoyo directo a los municipios ecuatorianos, en la gestión y facilitamiento de trámites referentes a la marcha inmediata de asuntos administrativos, financieros y técnicos de interés para los gobiernos locales.

La AME, además sirve como centro coordinador, de intercambio, comunicación y análisis, sobre asuntos municipales, tanto a nivel nacional, como internacional.

La Sede Institucional:

Una moderna y funcional edificación a disposición de los municipios ecuatorianos. Sus instalaciones cuentan con espacio físico adecuado y todas las comodidades necesarias para el desarrollo de conferencias, seminarios, talleres de capacitación, además de un sistema de informática instalado, cuya programación y características serán de gran utilidad para funcionarios, técnicos y empleados de las municipalidades ecuatorianas.





NUEVO LOCAL DE LA AME

Agustín Guerrero 218 y Pacifico Chiriboga
Teléfono y Fax 442-866 Telex 21026 IULA ED
Cajita 17 01 02634
Quito - Ecuador