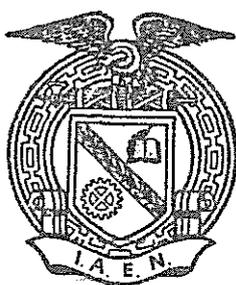


**REPUBLICA DEL ECUADOR**  
**SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO**  
**DE SEGURIDAD NACIONAL**  
**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS**  
**NACIONALES**



PROPIEDAD DE LA  
BIBLIOTECA DEL I.A.E.N.

**XIX CURSO SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL**  
**Y DESARROLLO**

**TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL**

EL PROGRAMA DE DESARROLLO MUNICIPAL Y SU INCIDENCIA  
EN EL BIENESTAR SOCIAL DE LOS ECUATORIANOS

Lcda. Zulay Sánchez B.

1991-1992

### DEDICATORIA

La vida continúa y se prolonga a través de nuevos seres quienes complementan el camino: este sendero trazaron mis hijas y sigue su proyección con Juan José, mi nieto.

A ellos, inspiración en mi anhelo de superarme, e irradiación de la alegría de mi vida.

### AGRADECIMIENTO

A Dios que me ha permitido privilegios de la vida y al Instituto de Altos Estudios Nacionales, que su ejemplo de integridad irradie por todos los rincones de la Patria.

## EL PROGRAMA DE DESARROLLO MUNICIPAL Y SU INCIDENCIA EN EL BIENESTAR SOCIAL DE LOS ECUATORIANOS

### JUSTIFICACIÓN

Las crisis económica y social en las que se encuentra inmerso el Ecuador, como producto de desajustes internos y externos, nos invita a reflexionar sobre la necesidad de adoptar nuevas medidas, que orienten a sus instituciones a la consecución del bien común.

En esta hora en que el mundo avanza en su desarrollo, a pasos acelerados, las instituciones deben buscar su espacio y presencia.

Es por eso que los gobiernos municipales del Ecuador están empeñados en involucrarse de manera más directa para recuperar su posición de líder del desarrollo local; para ello necesitan fortalecerse e incursionar en proyectos encaminados, primeramente, al cambio de mentalidad y actitud de sus miembros, para que el positivismo de sus mentes irradie en la confianza y colaboración de la colectividad.

Es necesario, por tanto, emprender en programas de verdadera reforma administrativa y financiera, de los gobiernos municipales, renovarse hacia una gestión moderna, con delimitación clara de sus deberes, derechos y responsabilidades; redefinir patrones de conducta, el rol de cada uno en su área de actividad; contar con un sistema técnico de administración, elemento básico y fundamental para la optimización de los recursos humanos, financieros, materiales; propendiendo siempre a constituirse en el motor para el cumplimiento de los objetivos locales y nacionales, y sean verdaderos agentes de transformación para la

consolidación de la paz social y de la nación.

Somos conscientes que los municipios constituyen las instancias más adecuadas para conseguir el mejoramiento del nivel de vida de la población; por ello el Gobierno Central está empeñado en impulsar un Programa de Desarrollo Municipal, que mediante la implementación de bases sólidas, permitan a los Municipios ampliar la capacidad técnico-administrativa para que cumpla el rol que le corresponde y se proyecten a la comunidad como organismos preocupados de su bienestar y desarrollo.

CAPÍTULO IDESARROLLO HISTÓRICO DE LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Históricamente la aparición del Municipio es posterior a la del Estado, cuando el hombre alcanzó a comprender que la fuerza radica en su agrupamiento.

En el Imperio Romano, en sus momentos de apogeo, extiende sobre todo el mundo sus conquistas, que conllevaban celebrar tratados con el único objeto de procurarse alianzas que favorecían sus proyectos, esto ayudaba a tener un vasto imperio, con un equilibrio adecuado.

La principal característica del municipio romano es que constituye un núcleo de vida colectiva, propia y definida, cuya irradiación se reflejaba, por ejemplo, en Italia donde se conserva muy enraizadamente los rasgos del municipio romano.

En Francia se mantiene el influjo del Municipio Romano hasta cuando los reyes comienzan a nombrar los oficiales municipales, hasta conceder estos cargos con carácter vitalicio, comienza la decadencia del municipalismo en este país.

En Alemania, hacia el siglo X, en medio de la anarquía generada por la existencia de una gran cantidad de reinos y feudos, algunos burgueses adquirieron de su señor, la

libertad municipal mediante estatutos, los cuales permiten un desarrollo autónomo tan importante y cuya influencia llega hasta nuestros días.

La institución edilicia romana es el germen del actual municipio y cuando la conquista se extendió hasta la Península Ibérica, se tomó en España el modelo del Municipio Romano.

En resumen, la administración municipal aparece claramente definida en los municipios romanos, tomados del modelo de asociación y cooperación de las tribus germanas; tal organización se asimila con Inglaterra y Suiza, que luego serán modelo de organización comunal, aunque a veces atropellado por reyes y emperadores.

En Inglaterra el proceso de libertades municipales fue seguro, se proyectó luego con las mismas características a Estados Unidos de Norte América.

### 1.1. EL MUNICIPIO Y LAS CORTES EN IMPERIO ESPAÑOL

En la época de las cortes en el Imperio Español de Indias, el municipio fue una de las instituciones civiles y políticas que el Imperio Español trasplantó en tierras de Indias, pocos lo superan en trascendencia histórica y jurídica, tanto así que significó elemento civilizador y social, de mucha influencia en la sociedad criolla, sobre todo al llegar al momento de la "emancipación" y más tarde, en la formación de los estados.

El primer documento político-jurídico que hay en la legislación de Indias contiene las instrucciones que los reyes católicos dieron a Cristóbal Colón, cuando éste realizó su segundo viaje, hecho importantísimo pues constituye la base y el punto de partida de la obra hispánica en el nuevo mundo.

### 1.2. INSTRUCCIONES DE LA CORONA

Entre las instrucciones de la Corona, 1493

- El Almirante (Cristóbal Colón) de poblare nombrará Alcalde e Alguaciles que administren justicia e oigan las apelaciones como más viere que cumple.

### 1.3. LOS CABILDOS

Según el doctor José N. Matienza: Los Cabildos estaban compuestos de vecinos que designaban sus propios sucesores, sin intervención de la autoridad política (autonomía); ejercía las siguientes actividades:

- Tenía derecho a convocar al pueblo o Cabildo Abierto con el objeto de resolver casos extraordinarios.
- Posesionaba a los gobernadores, recibiendo el juramento de ley.
- Representaban al pueblo en toda gestión relativa al interés local.
- Abría plazas y calles públicas, entre otras cosas.

Era asombroso mirar la forma sistemática de cómo habían compilado leyes de los Reinos de Indias; éstas contenían disposiciones, como por ejemplo:

- Cómo se ha de elegir los lugares para edificar las ciudades, buscando ventajas militares, económicas y sanitarias.
- Así, cómo y de qué manera, ha de observarse al vecindario y por quienes.

A partir de entonces la villa existía ya, con sus organismos, con sus heredades, con sus autoridades. Su nombre quedaba incorporado al papeleo de los Consejos de Madrid.

El conglomerado de frailes, soldados, de colonos, mercaderes de indios y sus autoridades, constituían un Municipio.

- El primer funcionario que representaba a la Corona era el Corregidor, o Alcalde Mayor.
- Los Regidores, comparativamente, constituían el Cabildo y representaban los intereses de los vecinos.
- Los Cabildos Abiertos representaban un profundo y auténtico sentimiento democrático; y la certeza de que las decisiones de vital importancia tendrían asidero y solución en sus manos.

#### 1.4. LA INFLUENCIA DE LOS MUNICIPIOS EN LA SOCIEDAD CRIOLLA

Los Ayuntamientos constituyeron el verdadero centro de la vida política de la Colonia.

Estos fueron el motor y la fuerza impulsora en la emancipación de la sociedad criolla.

En 1808, España se ve invadida por Napoleón quien por medio de la diplomacia había despojado del trono a reyes débiles, Carlos IV y Fernando VII, y colocado en su lugar a su hermano José Napoleón, apodado Pepe Botellas. La reacción de los españoles fue inmediata se organizaron para desterrar al invasor y reponer en su reino a sus legítimos soberanos.

Esta demostración de civismo del pueblo español se contagió rápidamente en las colonias españolas, donde, para demostrar lealtad al soberano, se reunieron para constituir las Juntas Patrióticas que debían luchar por la expulsión del invasor.

En Europa conmovió los efectos de la Revolución Francesa, y sentaron las primeras semillas, en Europa y América. Son las Juntas de Gobierno que a pretexto de luchar por la causa del pueblo, se reúnen, correspondiéndoles a los cabildos desempeñar un papel preponderante.

## CAPÍTULO II

### 2. DESARROLLO HISTÓRICO DEL MUNICIPIO ECUATORIANO

#### 2.1. ANTECEDENTES

Encuadrándose en el esquema planteado por la Corona Española, para las colonias americanas, se desenvuelve el Cabildo en territorio de lo que hoy es la República del Ecuador, durante las épocas de la conquista y la colonia.

En 1534 se estableció el primer Cabildo, al fundarse Santiago de Quito, luego, el de San Francisco de Quito; posteriormente, en 1538 se fundó Santiago de Guayaquil; en 1539, Portoviejo y Manta; en 1548, Loja; y así sucesivamente.

En 1563, la Gobernación de Quito fue substituida por la Real Audiencia, como autoridad representante de la Corona; se establecieron, también, los Corregimientos, cuyas jurisdicciones administrativas son asimilables a los cantones actuales.

Según la historia, en 1534, al fundar Almagro la ciudad de Santiago de Quito (en medio del reino Puruhá, en la actual Riobamba), nombra a dos alcaldes ordinarios y ocho regidores.

##### 2.1.1. Cabildo Abierto:

Es una forma de cabildo, que arraiga tan hondamente en el país, que se continúa con mucho vigor en el período republicano.

### 2.1.2. Cabildo Extraordinario o Ampliado:

También se fomenta entre nosotros, convócase con frecuencia, ante un asunto de carácter fiscal, mercantil, arancelario, de guerra, etc.

Al igual que los demás cabildos americanos, los de la Real Audiencia de Quito, durante la colonia van reduciendo cada vez más su autonomía, insertándose en el aparato político-administrativo, impuesto por la Corona Real; y, aún en los últimos tiempos de la época colonial tiende a volverse más riguroso su control.

En el proceso independentista, toman auge los cabildos, puesto que los patriotas emprenden su lucha emancipadora y cuando se trata de un pronunciamiento colectivo se lo hace a través de los Cabildos Abiertos, que permiten la posibilidad de discusión y análisis.

Sucesos de trascendental importancia, como el primer grito de independencia lanzado el 10 de agosto de 1809, luego de formar una junta suprema, esta convoca el 16 de agosto a Cabildo Ampliado, que se efectúa en la Sala Capitular de San Agustín, con el fin de buscar apoyo a la revolución en marcha y propagar la idea independentista.

Luego de la Independencia, en 1821, se establece la

existencia de los Cabildos Municipales, a los que se asigna un sinnúmero de tareas, entre otras: La tarea de organizar y llevar adelante procesos electorales, así como los relativos al orden, planificación, higiene, educación, infraestructura básica.

Desde los inicios de la época republicana en nuestro país se conoce la existencia de los municipios, así para fines del siglo pasado tenemos menos de cincuenta, en la actualidad son ciento sesenta y cinco.

El siglo XX sumerge a la humanidad en un acelerado proceso de modernización, industrialización y automatismo; los avances tecnológicos también se introducen en nuestro país, volviéndose en una imperiosa necesidad que los gobiernos seccionales marchen acordes con los avances científicos y tecnológicos.

En la década del 40 el Ecuador entra a una incipiente etapa de modernización de sus estructuras político-jurídicas; en 1945 ya se dictan nuevas leyes de régimen municipal, con una tónica modernizante y progresista, puntualizando en una autonomía municipal.

En 1942 el ordenamiento racional de la ciudad se concreta en una seria preocupación, es así como por primera vez se aprueba el Plan Regulador de la Ciudad; la Ordenanza de Nomenclatura de Calles, Plazas y Parques; y, adquisición de vastos terrenos para proyectos municipales.

Además de lo enunciado, también incursiona en otros campos

como la educación, con la creación de prestigiosos planteles educativos, museos, bibliotecas, una Emisora Municipal, entre otros. Ésto es la base que establece pautas para los demás municipios del Ecuador.

En 1950 ya se crea la Asociación de Municipalidades del Ecuador, ésto marca una "nueva etapa en la historia". Los Municipios se manifiestan más organizados, sin embargo falta mucho por hacer.

En la década del 60 el Estado ecuatoriano sufre un profundo proceso de transformación y modernización, este proceso conduce hacia el fortalecimiento de la Función Ejecutiva, la misma que abarca campos que anteriormente habían estado en el ámbito municipal, políticos que mermaban las competencias y finalidades municipales.

En 1966 se emite la Ley de Régimen Municipal, que es la base del actual régimen normativo.

En la década del 70, con el boom petrolero, los municipios contaron con suficientes ingresos económicos para el cumplimiento de sus actividades, ésto como producto de las transferencias estatales y no de la tributación municipal. Por otra parte se dedicó a satisfacer requerimientos de sectores influyentes, y como es lógico, agravándose la diferencia con sectores populares y marginales.

A causa de la autonomía municipal y la designación directa de empleados por parte de sus presidentes, incidió en el crecimiento indiscriminado y sin sustento de proceso

técnico alguno, tornándose cada día más difícil su administración; igualmente demuestra lo negativo que resulta para un gobierno seccional un territorio muy amplio.

## 2.2 SITUACIÓN DE LOS MUNICIPIOS

El Municipio se inscribe dentro de la unidad política que la constituye el Estado con un margen de independencia, expresado en la autonomía municipal, su conformación responde a una integración natural de una población circunscrita a un territorio.

Los fines municipales, orientan hacia la consecución de la existencia misma de la sociedad local y su bienestar, deseos y aspiraciones, o sea una plena realización de sus ciudadanos.

éstos se hallan establecidos en el Artículo 12 de la Ley de Régimen Municipal; en su numeral primero; dicho Artículo manifiesta que, es el fin del Municipio:

"Procurar el bienestar material y colectivo, y, contribuir al fomento y protección de los intereses locales, que en ello incluye dotación de obras de infraestructura básica, como agua, alcantarillado, luz eléctrica, construcción y mantenimiento de calles, parques, plazas y demás espacios públicos".

## 2.3. FUNCIONES DE LOS MUNICIPIOS

El Artículo 12, en su numeral segundo establece

que el Municipio deberá planificar e impulsar el desarrollo físico del Cantón y sus áreas urbanas y rurales.

El Numeral tercero del mismo Artículo expresa:

"Acrecentar el espíritu de nacionalidad, el civismo y la confraternidad de los asociados, para lograr el creciente progreso y la indisoluble unidad de la nación".

Así, otorga el Municipio amplias facultades en todos los campos como también en la cultura, educación y asistencia social.

Todos estos son parámetros para establecer su ámbito de acción y la cobertura alcanzada.

Para Hans Kelsen, la llamada autonomía municipal es una combinación directa y deliberada de ideas de descentralización y democracia. Esta connotación viene dada, además, por la elección de sus propias autoridades, por parte de la comunidad; la autogestión, la capacidad económica y el hecho de decidir sobre su propia administración; por ello, el principio de autonomía de los gobiernos locales debe ser reconocido en la constitución o en la legislación básica concerniente a las estructuras de gobierno del país.

La Constitución vigente instituye la autonomía municipal, en el Artículo 122, que expresa: "Los Consejos Provinciales y Municipales gozan de autonomía funcional, económica y administrativa". La Ley determina su estructura,

integración y funcionamiento, sin embargo de lo cual el Municipio pese a su carácter autónomo no podía estar desligado de los problemas que atañen al Estado, su crisis económica y fiscal que limita drásticamente sus posibilidades. Lastimosamente la política nacional no ha permitido racionalizar sus recursos, cada vez su labor enfoca a intereses de grupos sociales privilegiados.

De este contexto no escapan los gobiernos locales, el indiscriminado ingreso de su personal, sin someterse a ningún proceso técnico de selección, lo ha tornado igualmente lento e ineficiente; si consideramos al recurso humano como el motor fundamental del desarrollo, pues, tenemos que simplificarlo, modernizarlo e incrementar su capacidad dinamizadora y reguladora del crecimiento, para que así se convierta en un eficiente organismo de prestación de servicios; fomentar la autogestión para el desarrollo y la consolidación de su esencia democrática.

#### 2.4. PROBLEMAS QUE INCIDEN EN EL DESARROLLO DEL MUNICIPIO ECUATORIANO

Los principales problemas que afectan al municipio ecuatoriano, y limitan su desenvolvimiento, son la consecuencia del carácter concentrador, la falta de controles administrativos y la creación de nuevas entidades públicas, dependientes del Gobierno Central, que en buena medida han debilitado su funcionamiento; ejemplo de ello es lo que ocurrió con las denominadas "unidades ejecutoras" establecidas en el gobierno anterior, 1984-1988.

Existe consenso sobre los principales problemas del sector que han sido definidos por los mismos municipios, por la Asociación de Municipios del Ecuador (AME) y otras entidades. Se los puede resumir en los siguientes:

- Los servicios de infraestructura urbana deficientes;
- Falta de capacidad gerencial y capacitación, tanto en las municipalidades como en las empresas públicas;
- Excesivo paternalismo del Estado, frente a los municipios;
- Acentuada politización de la administración municipal, lo que ha determinado falta de continuidad en la acción municipal y poca estabilidad en los empleos municipales;
- Creciente centralismo, como consecuencia de su debilitamiento, de los municipios y su autonomía;
- Insuficiente coordinación regional; y,
- Casi ninguna coordinación nacional.

Por todo ésto es necesario adoptar medidas oportunas que enfrenten estos problemas para su solución.

Así mismo es necesario, urgente, que se adopten reformas legales y normas institucionales, para ordenar la participación de los distintos niveles que intervienen en la planificación, ejecución, control y evaluación de todos y cada uno de los proyectos municipales.

Además, existen otras falencias derivadas de la situación de pobreza y falta de recursos humanos y materiales.

Como se puede apreciar, las municipalidades confrontan problemas que afectan su propia estructura y funcionamiento puesto que, como se ha analizado, están vinculadas con fallas inherentes a otros organismos del sector público y una organización administrativa adecuada, así como la falta de personal calificado para tales propósitos.

Muchas veces las municipalidades carecen de recursos fiscales, indispensables para cubrir sus gastos de inversión; sus presupuestos, en lo que atañe a sus recursos propios, quedan absorbidos en un alto porcentaje por los gastos corrientes de la propia administración municipal.

Ante una situación semejante, es necesario ejecutar una serie de coordinaciones, programas y proyectos que desarrollen el Gobierno Seccional, dentro del contexto del Gobierno Central, que se refleje una visión de conjunto del país y proyecte el desarrollo en función de las grandes metas nacionales.

Todos estos problemas han sido planteados muy someramente, pero es necesario puntualizar algunos que definitivamente tienen mucha importancia dentro del programa de desarrollo municipal, y estos son:

#### 2.4.1. Problema de Régimen Normativo

- Es necesario la reformulación de su Ley Orgánica, que establezca con claridad áreas de competencia. Establecer un tratamiento diferente para las distintas categorías de municipios que existen en el país.

- Fijar parámetros para considerar a un municipio en las categorías de mediano, pequeño u otro nivel.
  
- Formular mecanismos de coordinación para la planificación, por ejemplo, y que establezca las bases para la formulación de políticas generales flexibles y susceptibles de adecuación, a las realidades cambiantes y heterogéneas de cada una de las entidades municipales, todo esto evitará duplicación de esfuerzos y dispersión de recursos.

#### 2.4.2. La falta de un sistema Técnico de Administración de Personal

Si consideramos que es imperativo contar con una administración municipal eficiente, productiva y honesta, es necesario emprender una verdadera reforma administrativa que, superando los límites de meras innovaciones parciales y formales, introduzca cambios profundos, los cuales además de racionalizar su función, generen una verdadera vocación por servir a su institución, a la comunidad y a los objetivos nacionales.

Con esto se pretende mejorar la calidad de los servicios administrativos municipales, elevar la productividad mediante su tecnificación, e incorporarlos al cumplimiento de planes y programas de los gobiernos seccionales.

#### 2.4.3. La escasez de recursos financieros

Uno de los problemas básicos es la

insuficiencia de recursos financieros, derivados del poco desarrollo del sistema tributario, deficientes sistemas de fiscalización, y evaluación continua y permanente.

## CAPÍTULO III

### 3. HACIA LA MODERNIZACIÓN MUNICIPAL

#### 3.1. DETECCIÓN DE NECESIDADES

El Ecuador vive actualmente una de las mayores crisis económicas provocada por acontecimientos de orden interno y externo que exigen la unidad nacional, no solamente para superarla sino para alcanzar sus máximas aspiraciones.

Los municipios constituyen las instancias más adecuadas para conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de la población y es necesario aunar esfuerzos, con el gobierno nacional, para conseguir el propósito común de la unidad y desarrollo nacional.

#### 3.2. OBJETIVOS

El Gobierno está empeñado en emprender un programa de fortalecimiento y, o, desarrollo municipal, tendiente a preparar las bases que proporcionen a los municipios la capacidad para cumplir las funciones que les corresponde como organismos de administración local.

El programa comprende un proceso permanente encaminado a convertir a los municipios en organismos eficaces, que desarrollen la capacidad de generar, administrar y optimizar sus propios recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos, para responder eficientemente,

a través del esfuerzo propio, a la demanda de servicios provenientes de la comunidad.

Un componente básico del programa es las políticas administrativas, enmarcadas dentro de los postulados del Estado y tienen la intención de orientar, no solamente la acción municipal sino, también, la acción del sector público con relación al gobierno municipal.

El sistema de planificación municipal debe responder a procedimientos tecnológicos encaminados a dar solución a los problemas, que genera la administración del desarrollo urbano y la elevación del nivel de vida de la población asentada en cada cantón.

### 3.3. POLÍTICAS GENERALES

El gobierno nacional propenderá a estimular la conformación técnica de una organización municipal acorde con nuevos fines, municipales, de servicio a la comunidad.

La acción municipal deberá desenvolverse dentro de una estructura organizativa básica, que deberá ser respetada, para obtener eficiencia en la consecución de los fines institucionales.

Sus programas se orientarán a exigir de los municipios eficacia en la consecución de sistemas de administración de sus recursos humanos, que permitan la mejor prestación de servicios municipales.

Los municipios gozan de autonomía funcional, económica y administrativa y, sólo en virtud de la Ley, el gobierno nacional interviene para exigir el cumplimiento de los deberes que les concierne. La autonomía municipal no significa estar exento de control ni de las responsabilidades, cuyas acciones se ejercitan a través de los organismos correspondientes del Estado.

Establecer la coordinación necesaria e indispensable de los municipios con los gobiernos provinciales y el gobierno nacional.

Los municipios interesados en obtener financiamiento de su presupuesto, con crédito interno o externo, deberán demostrar estar listos para su autogestión; el gobierno nacional prestará la ayuda que se le solicite en materia de asistencia técnica, a través de los organismos especializados correspondientes, para lo cual se suscribirán los contratos respectivos.

### 3.3.1. Políticas institucionales sobre administración municipal

Se incluye en esta propuesta algunas políticas institucionales de orden administrativo, porque se considera básico que los municipios adopten mecanismos uniformes de administración interna, que les permita estimular el desarrollo económico y social del cantón.

Estas políticas comprenden el emprender acciones dirigidas a satisfacer las necesidades de la población, en cuanto a

la provisión y uso de bienes y servicios; posibilitar una mejor coordinación con el gobierno nacional; adherirse a las políticas nacionales de administración municipal y planificación; beneficiarse de la asistencia técnica y brindar su aporte efectivo para el desarrollo de la nación.

### 3.3.2. Políticas de administración de personal

La planificación de las políticas de administración de personal dependerá del grado de desarrollo que tiene el municipio, de su tamaño y la estructura organizacional que disponga; sin embargo, una vez adoptados por el Concejo Municipal, su adhesión es obligatoria para todos los empleados y trabajadores.

Este sistema estará basado en una ley de carrera administrativa donde se establecerá derechos, obligaciones y responsabilidades de todos y cada una de las líneas jerárquicas.

Es necesario instrumentar un sistema paralelo que establezca, de una parte la posibilidad de una revisión de los actos administrativos, relativos a la conducción de personal así como vigilar su cumplimiento.

Este sistema estará basado en una ley de carrera administrativa donde se establecerá derechos, obligaciones y responsabilidades de todos y cada una de las líneas jerárquicas.

Es necesario instrumentar un sistema paralelo que establezca, de una parte la posibilidad de una revisión de los actos administrativos, relativos a la conducción de personal y que permita vigilar su cumplimiento.

### 3.4. METAS

A raíz del boom petrolero, el Gobierno cuenta con recursos sin precedente, parte de los cuales son canalizados hacia la modernización del país mediante obras de infraestructura vial, equipamiento urbano, promoción del desarrollo industrial, flujo de recursos financieros y otros.

Todo esto produjo efectos importantes en el quehacer municipal; las ciudades empezaron a crecer a ritmos inusitados y, quizá, sin la planificación necesaria.

Los Municipios se convierten en organismos para la asignación y distribución de recursos del gobierno central, mientras se deja de lado y decrecen las rentas generadas por los municipios. Es así como poco a poco se va aumentando la dependencia económica del Poder Central y de grupos hegemónicos que responden a intereses particulares, al igual que de los grupos económicos constitutivos del poder.

Actualmente los consejos municipales son organismos autónomos diferenciados por su volumen y nivel de funcionamiento, tal vez por el número de usuarios que a él acuden, de allí que a los municipios, especialmente de cantones, se los puede catalogar como municipios medianos y pequeños; están dirigidos por un Alcalde, en las ciudades grandes y por un Presidente del Concejo en localidades pequeñas y administrado por un cierto número de concejales que son elegidos por votación popular, directa y secreta; ya que los municipios gozan de autonomía funcional, económica y administrativa; todo ello tipificado en la Ley

de Régimen Municipal (LRM).

### 3.4.1. Parámetros para la clasificación informal de los municipios

La Ley de Régimen Municipal establece dentro otros los siguientes requisitos:

Una población no menor de 50.000 habitantes, de lo cual por lo menos diez mil personas deberán residir en el centro urbano que hará las veces de cabecera cantonal. No obstante, la misma Ley exceptúa estas precondiciones por razones de Seguridad, y es así que las zonas orientales, por ejemplo, no necesitan cumplir con las exigencias de ley para la creación de un nuevo cantón, eso ha incidido en la proliferación de los mismos a nivel nacional, las autoridades que los dirigen son, como ya se indicó, un presidente y varios concejales, que varía en número de acuerdo al tamaño del cantón, fluctuando entre cinco para los cantones pequeños y quince para los cantones grandes. Los requisitos exigidos para estas dignidades son: Ser ciudadano ecuatoriano, tener 25 años, ser vecino del cantón, no representar compañías extranjeras, no ser miembro de las Fuerzas Armadas o Clero, y no causar nepotismo.

Existen mecanismos por los cuales se puede conseguir la participación ciudadana, mediante la Junta Parroquial y el Cabildo Ampliado:

- El primero es un mecanismo destinado a auxiliar al

gobierno municipal, actuando como intermediario<sup>6</sup>.

- Colaborar en la formulación del Plan Parroquial de Obras.
- Cuidar los bienes locales y coadyuvar para la mejor presentación de los servicios públicos municipales<sup>7</sup>.

El Cabildo Ampliado es una reunión del Concejo Municipal, a la que se integran representantes de organismos públicos y privados tales como los últimos alcaldes o presidentes del Concejo, los diputados de la provincia y otros<sup>10</sup>.

#### 3.4.2. El Régimen Normativo Municipal

El régimen normativo municipal es de variada índole, así por ejemplo, LOAFIC para aspectos financieros; Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, aunque ésta es privativa de ser aplicada o no, sin embargo es observada por casi la generalidad de los municipios, aunque con muchas falencias en su aplicación; paralelamente a ella los fundamentos básicos de la de remuneraciones.

Otro de los regímenes legales aplicados es el Código de Trabajo para personal de trabajadores y jornaleros.

---

<sup>6</sup> Artículos 34 y 35 de la Ley de Régimen Municipal.

<sup>7</sup> Artículo 139 de la Ley de Régimen Municipal.

<sup>10</sup> Artículo 161 de la Ley de Régimen Municipal.

El hecho de no contar con base legal específica, y propia, ha incidido en que las leyes antes citadas sean aplicadas de forma parcial a pretexto de la llamada autonomía municipal, señalada en su misma Ley de Régimen Municipal, que dice que ninguna función del Estado ni autoridad extraña a la Municipalidad podrá interferir en su propia administración. Sin embargo de lo cual en lo práctico todo ello está sujeto a recabar la opinión y aprobación de las autoridades del gobierno central o con las entidades con las que mantienen una coordinación estrecha que le permitirá el mejor cumplimiento de sus funciones.

Conforme a lo enunciado, la proliferación de cuerpos legales crea confusión o se superponen unos a otros, ésto impide la toma de decisiones por la dificultad que ésto representa, a ésto se suma la movilidad de personal en problemas de inexperiencia, convirtiéndose así en una de las principales causas de la deficiente administración municipal, más aún si consideramos que personal especializado en el área debe ser quien elabore y actualice las ordenanzas atrasadas, que son elementos que regulan disposiciones que tienen incidencia directa en la vida de la localidad, cuidado y respeto de los bienes y normas sociales, convirtiéndose estas ordenanzas en instrumentos de coacción y control .

#### 3.4.3. Régimen de administración municipal

Los municipios son entidades que mantienen su propia estructura orgánica funcional, dirigidos por alcaldes o presidentes de Concejo, que en unos casos

solamente responden a intereses políticos y en otras prima el estilo tradicional de dirección; en muy pocos casos se conjugan aspectos técnicos, políticos y un verdadero liderazgo, pues más bien predomina el hecho de designar a personas de status económico, social con influencia en la localidad, aunque su tendencia política no sea definida y por tanto en el plano práctico se constituye en elemento no integrador de las políticas del gobierno de turno, o al contrario en ente receptor y ejecutor de lo que disponga el gobierno central.

Existen dos clases de regímenes de personal; se rige por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que se aplica en el sector público, a quienes ingresan por nombramiento directo, especialmente a puestos profesionales, técnicos y administrativos; se acogen al Código de Trabajo, mediante el sistema de contratación a trabajadores, jornaleros y choferes.

ésto trae consigo serias consecuencias negativas, especialmente relacionadas con el régimen de remuneraciones; pues los trabajadores han desarrollado un poder de presión que les permite negociar su contrato colectivo estableciéndose mínimas diferencias entre personal técnico y personal administrativo, el cual tiene que reunir ciertos requisitos para su ingreso y no así los trabajadores a quienes se les pide únicamente certificado de estudios primarios.

ésta ha convertido al sistema de administración de personal en algo sin una base filosófica sólida. No se respetan

derechos, no existen garantías de estabilidad y se ha llegado a un nivel de politización que convierte los puestos de trabajo en botín político, sujeto a un clientelismo propio de épocas de transición.

Los niveles de ingresos, para la mayoría de empleados, no se compadecen con las necesidades crecientes, ni costos de vida, lo que muchas veces genera la denominada "corrupción" o manera de compensar sus bajos ingresos, provocando una mala imagen que irradia, no sólo a un sector sino, a la administración en general.

Además, no existe afinidad entre la denominación de los cargos, las funciones que realizan y los requisitos; es decir, existe una deficiente utilización de los recursos humanos, puesto que no se aplica un sistema técnico de administración de recursos humanos, produciéndose una subutilización de los mismos.

Otro de los fenómenos que se presenta es el tiempo utilizado por los funcionarios para estudios universitarios, que en unos casos representa superación para conseguir un mejor status y en otros casos elemento de enlace para conseguir una mejor ubicación fuera de la institución, ésto lógicamente incide en la estabilidad.

Los municipios, a nivel nacional, carecen de un sistema de carrera municipal. Tampoco existe un programa sistemático de capacitación, vinculado con Carrera Administrativa Municipal, pese a contar con un Instituto de Capacitación Municipal, por lo cual el recurso humano sufre un serio

desajuste pues, depende de las jerarquías superiores el ubicar en ciertos cargos, ya sea como elementos de apoyo, o desvincular, en el caso de que proyecten como elementos de conflicto, para sus intereses profesionales y políticos.

Los cargos que constituyen el staff están sujetos a vaivenes políticos y son susceptibles de cambios en desacuerdo de la continuidad de planes, programas y proyectos locales.

En definitiva, las estructuras de los gobiernos seccionales deben ser sujetos de un análisis sustancial para introducir cambios y reformas concomitantemente con el régimen legal que sirve de base para su funcionamiento, tales como: Ley de Carrera Administrativa Municipal; Reglamento de Recursos Humanos; Reglamento Orgánico Funcional con una descripción clara y precisa en la distribución de tareas y responsabilidades.

Todo esto debe ser administrado por personal con formación específica en el área y la experiencia suficiente en su aplicación, para evitar manipulaciones y falsas interpretaciones.

Las falencias determinadas son un obstáculo para el desarrollo organizacional de los municipios. Por ello es necesario fortalecer la autonomía municipal y propender a la descentralización como elemento fundamental de la forma democrática de gobierno, potenciar la organización y participación de la comunidad, consolidar una relación fluida y mutuamente conveniente con el país, para así

avanzar en un nuevo estilo de desarrollo local, basado en el mejoramiento de la capacidad de gestión administrativa y técnica de los municipios.

Es preciso que éstos retomen atribuciones, reasignen recursos, eliminen controles y trámites excesivos e innecesarios, atiendan oportuna y legalmente la entrega de partidas presupuestarias, como corresponde a los gobiernos centrales; propendan hacia un nivel ascendente de planificación y capacitación de recursos humanos, a la implementación de proyectos que generen rentas propias y a la vez provean eficientes servicios a la comunidad; que busquen las formas alternativas de atacar la crisis, mediante el otorgamiento de una eficiente y eficaz asistencia técnica a sus funcionarios, sobre la base de sus realidades locales; porque es un problema que no se resuelve por simple decreto o reglamentación, se inicia cuando se toma consciencia para lograr un cambio de actitudes; deben operar con criterios de eficiencia y competencia técnico-profesional, terminar con la improvisación, mejorar los conceptos de redistribución de los recursos para que los gobiernos municipales dejen de ser colonias de su propio Estado, mejorar la gerencia municipal y la administración interna de los recursos humanos, que se acreciente la generación de ingresos propios, y se ponga en juego la iniciativa y creatividad del empleado municipal, fomentando la capacitación, y así el terreno propicio para la implantación de una verdadera Carrera Administrativa Municipal.

Por lo tanto, se hace necesario conformar áreas de

investigación, capacitación, planificación y proyectos; administración y finanzas.

### 3.5. ESTRATEGIAS

#### 3.5.1. Reformas legales

Es necesario desplazar todos los esfuerzos necesarios para fortalecer los municipios, dotándoles de garantías para su administración; es así como la Asociación de Municipalidades del Ecuador está interesada en la formulación y expedición de la Ley del Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC) y la Ley de Contratación Pública, pilares básicos y esenciales para erradicar graves problemas de orden práctico, los mismos que deben guardar concatenación con los promulgados por el Ejecutivo.

En el ámbito normativo es necesario aglutinar reglamentos que sistematicen la legislación dispersa, que obstaculizan la marcha institucional y de coordinación con organismos similares, precautelando siempre el cumplimiento de la Ley con respecto a la administración autónoma de cada municipio.

#### 3.5.2. La planificación del desarrollo municipal

La planificación es una actividad de racionalidad económica y técnica, encaminada a hacer congruentes las actividades desplegadas por los municipios a las necesidades básicas de la comunidad.

Es el instrumento que sirve para dirigir y orientar el desarrollo de sus comunidades y lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles. Su objetivo principal es el de prever las acciones y recursos necesarios para un verdadero desarrollo municipal, canalizar los recursos económicos de la sociedad hacia actividades productivas; ésto permite a la vez delinear prioridades para la promoción de acciones del gobierno municipal, tendientes a promover un crecimiento equilibrado de la comunidad municipal y asegurar la autosuficiencia económica.

La planificación municipal debe ser formulada en el corto y mediano plazo, lo que permite ejecutar, instrumentar y evaluar el plan municipal y los programas que de él se derivan.

La correcta aplicación de un sistema coherente de administración de personal y un sistema paralelo de planificación permitirá armonizar las acciones para el funcionamiento adecuado de los municipios.

### 3.5.3. Planificación y proyectos

Si consideramos la planificación como el camino a seguir, cuyo derrotero está fijado en las metas a conseguir y la claridad que todo ellos establece consideraciones válidas para emprender en un proceso de asistencia técnica que a más de aspectos ya mencionados se incursione en temas de vital importancia como: Los catastros, una delimitación urbana, un diagnóstico o

verificación respecto a prestación de servicios, infraestructura y equipos y materiales que dispone.

La planificación es el mecanismo de trabajo y el instrumento técnico de apoyo para la toma de decisiones, sobre gestiones que deberá emprender todo en base a una "detección de necesidades" que fomentará una participación más activa en proyectos de fortalecimiento municipal, enfocando siempre a solventar áreas identificadas como deficitarias, o más importantes. Por ello se debe incursionar en:

- La planificación del desarrollo local, preferentemente en aspectos urbanos y territoriales;
- Suministro de servicios básicos a la comunidad en forma eficiente, económica y oportuna, basado en una administración racional de los recursos con que se cuenta propiciando la recuperación de las inversiones;
- La modernización de su administración de manera de tornarla más ágil y eficiente y que se constituyan en impulsores y facilitadores del desarrollo de sus cantones. Esta modernización y fortalecimiento incluye el lograr cambios de actitudes y comportamientos como fundamento de una cultura organizacional como parte esencial de la gestión municipal;
- La planificación debe contemplar un proyecto a asistencia técnica integral, aspecto que ya se lo ha considerado en algunos municipios; como un proceso lógicamente estructurado con una secuencia de pasos articulados entre sí y comprende: Cursos de capacitación sobre administración municipal en las

fases de diagnóstico, programación y ejecución en las áreas de administración, finanzas, campo técnico y legislación municipal, con ésto se pretende además identificar problemas y necesidades así como plantear la mejor alternativa de solución, formulación de políticas, definición de estrategias, programación de acciones, toma de decisiones.

Esta asistencia técnica integral proporcionará la instauración de un sistema de gestión que otorgue a las autoridades, funcionarios y técnicos no sólo métodos e instrumentos para mejorar los servicios que brindan los municipios a sus comunidades sino, también, fomentar la colaboración entre municipios.

Se prevé que la capacitación ha de ser un elemento importante del programa, así como la asistencia técnica para la inserción de un sistema contable más ágil y la preparación de un plan de inversión. No puede por ello minimizarse la importancia que tiene la capacitación de los agentes de cambio en todos los niveles, familia, comunidad, municipio, gobierno central, sector privado, y otros.

Todos estos proyectos de mejoramiento en distintos sectores que, integrados regional o nacionalmente, justifiquen programas de acción con financiamiento del gobierno central o crédito internacional.

Elevar la autonomía de los gobiernos locales es sin duda un gran desafío. La excesiva dependencia del sector municipal, agravado por la falta de recursos financieros propios, ha

contribuido al estancamiento de su desarrollo expresado en las mayorías de sus casos en una crítica falta de autonomía en la preparación de proyectos de administración de recursos humanos y financieros, en un ámbito más amplio, los procesos de toma de decisiones respecto de asuntos propios del espacio y comunidades locales.

El proceso exige gran cautela y profundas modificaciones legales, a la vez que mayores esfuerzos de asistencia técnica, para la preparación y administración de los proyectos, la capacitación del personal y la elaboración de propuestas específicas y eficientes como respuesta a sus requerimientos. Es preciso la asignación de recursos a los sectores más necesitados, si se pretende crear las condiciones para un desarrollo local equitativo, tarea que demanda a la vez reformas igualmente urgentes.

También es necesario redefinir las conductas de los distintos actores en el espacio local, revisar sus roles y responsabilidades, hacer más ágiles sus procedimientos engorrosos y la asignación de recursos sin una adecuada fundamentación técnica que son, entre otras, conductas disfuncionales en relación con los conceptos modernos sobre el gobierno municipal.

El mejoramiento paulatino de las condiciones de vida especialmente de los sectores pobres requiere la presencia de autoridades municipales y locales vigorosas, que tengan autonomía para dar respuestas a las necesidades urgentes, que dispongan de sólidos equipos técnicos y espacios políticos, recursos propios, estructuras abiertas y

flexibles para incorporar a las diversas organizaciones, en procura de un trabajo más participativo, por lo tanto, significa la revitalización de las organizaciones de la comunidad potenciando su propio desarrollo relacionándolo con la democratización efectiva.

ésto debería conducir a una gradual forma de conciencia colectiva de las potencialidades y restricciones que presenta el desarrollo urbano.

En este marco es necesario analizar el papel que los gobiernos municipales pueden tener en el mejoramiento de las condiciones de vida y del hábitad de la población de nuevos recursos, en la perspectiva de lograr un desarrollo social que incorpore efectivamente la instancia local para resolver problemas o situaciones de crisis urbanas, frecuentemente asociado a las altas tasas de urbanización, marginalidad y pobreza.

#### 3.5.4. Municipio y gestión local

Como célula básica de la administración del aparato estatal, el municipio constituye el instrumento principal en las políticas de descentralización y desconcentración administrativa.

Los clásicos roles del Municipio relativos al ornato, recaudación de tributos, catastros y la inspección de obras, se han agregado programas de servicio social, salud, educación, entre otros, para elevar el nivel de cumplimiento de estas difíciles tareas es necesario elevar

la capacidad de gestión de los gobiernos locales y evitar la dependencia financiera del gobierno central, para ello se reitera la necesidad de implementar proyectos tendientes a la preparación y administración de programas la capacitación del personal o la elaboración de respuestas específicas y eficientes al problema de la insuficiencia de los recursos y a la desigual capacidad financiera de los municipios, pues existe una arbitraria distribución de las asignaciones presupuestarias, supeditado en su mayoría al nivel de influencia que tengan los personeros municipales con el gobierno central. Todo ésto agravado con el hecho que los presupuestos municipales son copados por gastos corrientes en desmedro de las posibilidades de inversión.

La estructura clientelística y burocrática del gobierno municipal latinoamericano transforma los presupuestos en instrumentos de influencia electoral y política funcional, con las estructuras regionales y locales del sistema político donde líderes o elementos de presión distorcionaron la participación y decisiones de la comunidad.

La situación deseada deberá ser funcional, desde la perspectiva de democratización de las relaciones sociales y políticas, como activador de políticas, estrategias, planes y programas con gran participación de la base social y comunitaria.

La existencia de un subsistema de planificación que abarque el nivel local, es tan importante como la difusión directa y masiva de políticas sectoriales, y regionales del

gobierno para una verdadera programación y ejecución de proyectos. La planificación adquirió legitimidad en la región a través de los postulados de Alianza para el Progreso y de la acción de organismos internacionales de asistencia técnica y cooperación internacional.

La traducción de planes nacionales en proyectos viables está articulado a la participación popular. ésta en su sentido más amplio, no sólo es necesaria para darle legitimidad y fuerza a los objetivos nacionales de la planificación, sino que se da en sus formas más variadas y reales, en el escenario local, en proyectos de interés directo para las comunidades.

La planificación local como parte de la implementación técnica y social de un proyecto político, comprende no sólo la fase de elaboración de planes sino, también, la fase previa de investigación y, en gran medida, la misma formación y adiestramiento de los cuadros de planificadores y administradores. Esta planificación más que una técnica autónoma, deberá ser una integración de técnicas sectoriales para un objetivo social y político común.

#### 3.5.5. La planificación local como instrumento de planificación nacional

La planificación local tiene como principal instrumento de acción, evaluación y control de planes y proyectos locales, insertos en el proceso de planificación nacional por tanto constituye la desagregación de un plan global aunque en la mayoría de nuestros municipios son

solamente proyectos desarticulados.

Es necesario incluir planes orientados al desarrollo industrial, a la satisfacción de la demanda de servicios comunales básicos, conservación del ambiente, recreación, deportes, y otros. Si bien las condiciones en la mayoría de casos no están dadas, por las limitaciones del estado actual de los municipios para establecer el subsistema de planificación local, sería necesario dar alguno de los siguientes pasos:

- Estudio para la determinación del ámbito, funciones, estructuras y roles de los municipios en la nueva situación.
- Implantación de oficinas de planificación local.
- Creación de mecanismos de participación popular en el desarrollo local y en planes nacionales.
- Promoción y capacitación de diferentes niveles que tienen que ver con el proceso nacional de planificación del desarrollo local.
- Evaluación parcial y total de planes y programas implementados.
- La modernización y reformas de la institución municipal es una tarea que ya debe ser emprendida por las autoridades involucradas, organizaciones sociales, centros de desarrollo sindicales, gremios, lo que

implica originar iniciativas que vayan generando insumos aptos para poner en práctica la planificación.

Es necesario para ello constituir instancias y mecanismos que aseguren la consolidación de la opción adoptada, insistiendo en la urgente necesidad de especializar a las instancias locales en áreas como: La planificación del desarrollo, administración y finanzas, gestión de empresas públicas, servicios públicos, sistemas de información e informática, definición de sistemas procedimientos y reformas para el sector público local.

#### 3.5.6. Estructura de las funciones municipales

Como producto de la obsolescencia e imprecisión legal, así como por la carencia de una sólida y formal estructura orgánica el municipio ecuatoriano, se presentan numerosos problemas que se van evidenciando, desde la asignación legal de funciones hasta su distribución, cumplimiento, control y evaluación de las distintas unidades y puestos de trabajo existente.

#### 3.5.7. Estructura procedimental

La base legal, estructural y funcional, estando desactualizada y no definidas racionalmente gravitan en el andamiaje procedimental, provocando duplicación, innecesaria, de pasos; lentitud en los trámites; pérdida de control y, en determinadas oportunidades, abuso de la posición del servidor ante los usuarios dando origen entre otras manifestaciones de

inconformidad del usuario.

### 3.5.7.1. Multiplicidad de pasos innecesarios

Los trámites responden a la tradicional forma de hacer las cosas, sin que haya mediado un estudio sistemático sobre lo indispensable de ciertos pasos. Es frecuente encontrar en los documentos muchas firmas y sumillas a pretexto de control, provocando con ello confusión y repetición innecesaria.

El tiempo invertido en estos pasos, incide en el retardo con el que se despachan - responden a la siguiente instancia y con ello a la pérdida de recursos, esfuerzos, ruptura de relaciones, reclamos, y otros.

### 3.5.7.2. Debilidad en el sistema de Control Interno

Paradójicamente, a un trámite por demás largo en el que, aparentemente, se cumplan acciones de control de precios o concurrente suficientes; le correspondan pagos, cobros, respuestas, acusos de recibo, y otros, indebidos como se evidencian en informes de auditoría realizados por la Contraloría a los municipios.

Este fenómeno se presenta por la irresponsabilidad de los encargados e involucrados en los trámites, quienes ante un equivocado concepto de la confianza no ponen interés y cuidado en la calidad de su trabajo, ni tampoco dirigen e instruyen apropiadamente sobre las actividades que deben realizar.

### 3.5.7.3. Documentación Formas defectuosas y copias innecesarias

La costumbre de adoptar modelos procedimentales y por tanto sus formatos, sin adaptarlos a la realidad del municipio, ésto ha dado como resultado

- Aumento innecesario del número de pasos de un trámite, volviéndolo engorroso y complicado.
- Impresión de documentos y formularios que no se ajustan a las necesidades de información y control requeridos; y,
- Emisión de un número exagerado de copias que ocupan espacios en archivos que nunca se utilizan.

En suma, se vuelve más compleja y difícil la situación administrativa del municipio.

### 3.5.7.4. Concentración de actividades en funcionarios clave

Los procedimientos definidos por la práctica, en una institución cuyas bases estructurales de organización y funciones, carecen de sustento técnico o simplemente no existen, con seguridad provienen<sup>11</sup> de

---

<sup>11</sup> **Municipio:** Es la sociedad política subordinada al Orden Jurídico Constitucional del Estado, y dotado de personería jurídica, cuyo fin es el bien común local y, que atiende las necesidades de la ciudad.

El Municipio constituye, una institución de inmensa significación, no sólo en el Ecuador sino, en el mundo entero por ésto vale recordar que de la unión de varios municipios nació el Estado Moderno. La Ley vigente define al municipio como una sociedad política, lo cual implica un expreso reconocimiento a lo que es; supone la presencia permanente y activa del vecindario y un elemento territorial sujeto a

pasos en los que participan necesariamente los funcionarios "clave", que muchas veces, no alcanzan a entender los múltiples casos puestos a su consideración, y con el tiempo pueden llegar a abusar del poder informal obtenido.

### 3.5.7.5. Estructura posicional

Del rendimiento del recurso humano depende el grado de ejecución de planes y programas que se los prueba en obras y servicios que satisfagan las necesidades ciudadanas, en tal virtud es imperioso proporcionar al personal las condiciones básicas para su autorealización y con éllo alcanzar el desarrollo institucional.

El organismo municipal, pese al reconocimiento de esta situación no ha podido, sino en raras oportunidades, proporcionar un salario justo, promoción e incentivos adecuados, ambiente confortable, capacitación permanente, entre otros, debido especialmente a la falta de recursos económicos. En el mejor de los casos ha atendido, incrementos salariales poco significativos.

En tal virtud se puede asegurar que hasta el momento no se

---

una ley reguladora de la actividad municipal, como todo orden jurídico emanado del Estado.

El ámbito territorial del municipio ha de ser, además, "proporcionado a la población" permitiéndole obtener en él los recursos indispensables para el establecimiento de los servicios públicos esenciales.

El elemento físico del municipio debe permitir la presencia de la "capacidad económica suficiente para sufragar gastos de funcionamiento de la administración local; y especialmente para asegurar el establecimiento y atención de los servicios públicos esenciales" de los cuales el municipio es responsable.

ha dado las condiciones ideales básicas como para pretender que el servidor municipal alcance un buen nivel profesional; conviene entonces iniciar el proceso destinado a ubicar el capital humano en real dimensión, lo cual permitirá en corto plazo obtener el mejor aliado al cambio deseado que se pretenda introducir, como variable del desarrollo nacional.

CAPÍTULO IV4. ASISTENCIA TÉCNICA ADMINISTRATIVA4.1. ENTIDADES PARTICIPANTES EN EL PROGRAMA DE  
DESARROLLO MUNICIPAL

Para la ejecución del Programa de Desarrollo Municipal e infraestructura urbana, se requiere la participación activa de diversas instituciones como los municipios especialmente medianos y pequeños, que deben desarrollarse, por una parte; y, por otra, del BEDE, Ministerio de Finanzas y crédito Público, el FONAPRE, el CONADE, el IEOS, la Secretaría de Desarrollo Administrativo- SENDA-, la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas -AME-, la Junta Nacional de la Vivienda, la Sociedad de Cooperación técnica Alemana -GTZ-, la Procuraduría General del Estado, y la Contraloría General de la Nación; cada una de las cuales debe desarrollar actividades específicas.

El Banco de Desarrollo del Ecuador, es el organismos ejecutor del programa y agente financiero del gobierno; a la vez que es el coordinador del programa, en tanto que, a la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo le corresponde la coordinación administrativa del sistema con énfasis en el componente de capacitación conjuntamente con el AME.

Son todas las municipalidades entidades elegibles para participar en el programa, sin embargo, su participación, mediata o inmediata, dependerá del grado de cumplimiento de

las condiciones de elegibilidad de las entidades al momento en que soliciten los créditos.

Todas las entidades señaladas son elegibles para recibir asistencia técnica y capacitación, con el carácter de no reembolsable, para ello.

Los municipios están obligados a presentar una plan de mejoras, como resultado de la asistencia técnica que para el efecto ofrecerá el BEDE, mediante el programa de fortalecimiento municipal. Sin embargo de lo cual, la municipalidad de organismos que tiene que ver con asuntos en los que intervienen los municipios demandan altos niveles de coordinación y su ausencia da lugar a nuevas trabas en la misma gestión, en la planificación y en la ejecución.

Hace falta coordinación adecuada entre las entidades que se relacionan con los municipios y que permitan observar los trámites, o éstos se producen de manera aislada lo que dilata la materialización de los proyectos.

#### 4.2. Plan de Capacitación para los municipios ecuatorianos

Si consideramos que la capacitación es un conjunto de elementos que genera cambios de actitudes y buen uso de aptitudes y conocimientos que contribuyen a la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos, es necesario desarrollar un programa paralelo y vincularlo con la carrera administrativa municipal, más aún si

consideramos que falta estimular la capacitación gerencial; falta de continuidad en la acción municipal y poca estabilidad de sus empleados; de ahí la necesidad de velar por un progresivo *desarrollo personal y profesional que permitan prepararse para cumplir nuevas y mayores responsabilidades*, y de esta manera propender al logro de objetivos institucionales.

Los programas de capacitación serán puntuales, fundamentales, que marcarán el paso en la implantación de una carrera administrativa municipal ascendente y progresiva, acorde con los requisitos establecidos para cada nivel, esto permitirá, además, delimitar funciones y responsabilidades que cada uno debe cumplir con respecto a la consecución de metas, lógicamente dentro de un marco de estabilidad en niveles básicos técnicos que faciliten la continuidad de programas y proyectos específicos y que los recursos financieros destinados a capacitación, sirvan para aprovechar al máximo el recurso humano subutilizado, esto indudablemente repercutirá en la eficiencia, eficacia y productividad institucional.

Al ser problemas comunes que afectan a las municipalidades, que se trate de solventarlas vía capacitación forma, transferencia de tecnología o asistencia técnica, etc., se requiere establecer un sistema de capacitación municipal, que deberá contener un componente que permita la *evaluación del efecto progresivo y selectivo de capacitación* con una estrategia que posibilite establecer e introducir ajustes oportunos a la capacitación planificada.

El inevitable incremento de las responsabilidades del Estado, genera obligaciones que exige la permanente actualización de conocimientos por parte de quienes coordinan y administran o gerencian el programa, de ahí que es necesario incluir un "Plan de Capacitación Institucional" para los organismos involucrados a fin de prepararlos para enfrentar el reto.

La SENDA, Secretaría de Desarrollo Administrativo, y la AME, Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, tendrán una participación activa, la primera en calidad de asesora y la segunda en calidad de ejecutora; pero, siempre evaluando y realizando ajustes pertinentes, pues toda asistencia técnica tiene como ingrediente fundamental el aprendizaje, mediante la capacitación formal de aula, y la capacitación en servicio o aquella recibida en el puesto de trabajo, para lo cual se requiere adiestramiento, destreza o conocimiento; y por lo tanto, una adecuada programación acorde a la realidad de cada institución. De esta manera se conjugarán los elementos técnicos y prácticos a fin de evitar una serie de repercusiones; es así como se coadyuvará al mejoramiento progresivo de la gestión municipal, a través de la capacitación en el marco del desarrollo de sus recursos humanos y del establecimiento de una estructura adecuada.

Por otra parte es necesario, tomar en cuenta que ha existido en los municipios, descuido en la recaudación de sus ingresos propios, provenientes de los *tributos*, como son los impuestos predial urbano y adicionales, la contribución especial de mejoras (adoquinamiento, veredas,

bordillos, etc.), y tasas (agua potable, recolección de basura, etc.).

Además, la capacitación a los concejales municipales debe estar orientada a obtener, tanto en los campos técnico y administrativo, sistemas únicos y universales, como por ejemplo, la recaudación de tributos, pues, no es posible que existan muchos mecanismos o formas para su cálculo y liquidación.

Estas situaciones han convertido a las municipalidades en elementos no sujetos de crédito por demostrar que no disponen de recursos, obligando al gobierno central tornarse en paternalista.

En lo referente a la capacitación implementada, ha sido *"demasiado breve en el tiempo y tradicional en sus procedimientos"* factor que ha incidido para no alcanzar los objetivos planteados.

Muchas veces los *"funcionarios capacitados quedan abandonados a su suerte"* es justamente por no existir un sistema de evaluación y seguimiento posterior a la capacitación.

Es necesario revisar la planificación de eventos, a fin de ver la posibilidad de programar cursos de mayor consistencia y duración.

Igualmente es necesario incluir eventos de régimen normativo, en general, para que el elemento humano que

conforma los municipios conozcan sobre sus derechos, deberes y responsabilidades.

Además, ante el afán manifestado por un buen número de concejales municipales, de querer establecer sus sistemas catastrales urbanos, es necesario impartir capacitación especializada en el área; y cubrir muchas falencias relacionadas con:

- Dirección;
- Planeamiento;
- Proyectos; y,
- Catastro.

Áreas: Régimen Normativo:

- Administrativo y financiero; y,
- Servicios.

Dictados a:

Niveles

- . Directivos - Profesionales;
- . Medio y técnicos;
- . Trabajadores; y,
- . Jornaleros.

Modalidad:

- Asistencia técnica (enseñar haciendo);
- Cursos y seminarios, internos y externos; y,
- Becas en el país y el exterior.

Uso de convenios con:

- Universidades;
- Instituciones de apoyo al sector;
- Instituciones de formación profesional; y,
- Organizaciones privadas.

## CAPÍTULO V

5. LA CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

## 5.1. SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Pese a que la Ley de Régimen Municipal en su Artículo 194 faculta establecer sistemas específicos de administración de recursos humanos, sin embargo, un alto porcentaje de los municipios no han aprovechado esta atribución, por lo que siguen manteniendo normas generales para:

- Obreros - Rige el Código del Trabajo; y,
- Empleados y funcionarios - Rige la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y la Ley de Servicios Personales por Contrato.

Bajo las condiciones de facilidad y proteccionismo que brinda el Código del Trabajo, el mismo que se lo adecua mejor a través de los contratos colectivos, ha puesto en ventaja salarial y conquistas socioeconómicas a los trabajadores con respecto a los empleados, puesto que la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa es inflexible e impide tener un trato al menos equitativo, con los trabajadores, especialmente en lo referente a estabilidad y remuneraciones.

Por otra parte la población laboral del Sector Público es más o menos de 400.000 empleados, aproximadamente, en una población total de 9'950.000 habitantes.

De datos no oficiales sino de aproximaciones efectuadas por

organismos competentes, de cada diez servidores públicos uno es empleado municipal; por cada empleado municipal hay 307 habitantes.

#### - La Oficina de Personal

Un buen número de municipios cuentan con oficinas de personal, sin embargo éstas no cumplen a cabalidad con las funciones, actividades que le son técnicamente inherentes, pues apenas se encargan del trámite de nombramientos, multas y control de asistencia; habiendo descuidado el rol de conductor de la capacitación; planificador del sistema de personal; evaluador del rendimiento; regulador de la clasificación y valoración; seguridad, bienestar, etc., todo esto como secuela de:

- Poca competencia profesional;
- Ausencia de regímenes de personal, sencillos y específicos;
- Falta de apoyo político de las autoridades; y,
- Limitada capacidad económica de los municipios.

## 5.2 MANEJO DE SISTEMAS DE PERSONAL

### 5.2.1. La clasificación de puestos

Si se puede hablar de clasificación de puestos como sistema, se debe referir posiblemente a la lista de clases de puestos y series ocupacionales elaborado por la Dirección Nacional de Personal de la SENDA, para las instituciones que están al amparo de la Ley de Servicio y Carrera Administrativa, a nivel nacional, lo que ha ayudado

a amalgamar la heterogénea denominación de puestos existentes, sin embargo no es adaptable para las demás instituciones lo que ha permitido adoptar su propia denominación tendientes a conseguir mayores remuneraciones.

En lo concerniente a valoraciones, se evidencian injustas asignaciones individuales así: Los trabajadores amparados por la contratación colectiva, perciben remuneraciones y beneficios económicos superiores a los otros funcionarios, dándose casos en que los subalternos ganan más que el propio jefe.

Paralelamente no se cumple con el principio, que "a igual trabajo igual remuneración", de tal suerte que puestos con igual complejidad, responsabilidad y volumen de trabajo les pagan remuneraciones diferentes dando lugar a muchas inconsistencias.

### 5.3. RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN DE PERSONAL

Debido a la manipulación del sistema de personal, se puede asegurar que en el municipio ecuatoriano no existe un adecuado sistema de reclutamiento, por lo que la selección está forzada a atender recomendaciones, sin considerar las capacidades intelectuales, físicas y psíquicas requeridas para el cumplimiento de su función.

La situación se agudiza debido a la ausencia de indicadores básicos sobre necesidades de personal y del perfil de formación mínima para ocupar un puesto.

Es frecuente observar el hecho de que se violan preceptos normativos constantes en la Ley respectiva con respecto a las formas de reclutamiento y selección de empleados recurriendo a los contratos de por sistemas de servicios personales en lugar de nombramientos.

La falta de fuentes de trabajo determina que las presiones sociales para optar cargos se incremente notablemente sobre la base de recomendaciones y palanquéos.

#### 5.4. LA CAPACITACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

La capacitación en el municipio ecuatoriano no se ha dimensionado debidamente, pues en el mejor de los casos, esta es compensatoria, sin que responda a un proceso coherente y sistemático. La comprobación de esta realidad está en el hecho de que muy contados municipios disponen de programas de capacitación y de presupuestos para financiarlos; incluso, para algunos programas existentes, no responden a una investigación de necesidades de formación especializada o no tienen el carácter de integral.

Si bien es cierto que los pocos cursos existentes suelen motivar, su efecto final podría ser negativo, si es que:

- No se aprovechan los conocimientos adquiridos por el cursante;
- No se vincula la capacitación con la promoción; y,
- No se evalúa en el tiempo la aplicación de los conocimientos adquiridos en los eventos;

No obstante, vale resaltar el impulso que han dado algunas instituciones, entre ellas la SENDA, a través de la Dirección Nacional de Personal; La Asociación de Municipalidades; la Contraloría General del Estado; el Instituto de Capacitación de Salud; Instituto de Capacitación del Ministerio de Finanzas (ICAMF); el Instituto de Capacitación Municipal, del Municipio de Quito que en el área municipal trata de aglutinar y brindar capacitación a los demás municipios, mediante la coordinación con el Consorcio de Municipalidades - estas unidades constituyen el termómetro o parámetro de la conformación y funcionamiento de las estructuras organizacionales de las instituciones.

#### 5.5. EVALUACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

No se ha configurado, menos implantado, un sistema propio de evaluación del desempeño del servidor municipal, ya que no se cuenta con parámetros predefinidos, no existe personal técnico especializado ni en municipios grandes, peor en los medianos y pequeños.

Sin embargo, se puede observar que cada jefe tiene un concepto sobre el nivel de eficiencia y eficacia, de sus subalternos; así como de sus aptitudes, habilidades y destrezas, volumen y complejidad de sus funciones; sin embargo, de lo cual al haber ausencia de instrumentos técnicos de medición es fácil caer en el plano de la subjetividad, por lo que no tiene confiabilidad, ni validez, para procesos de promoción, ni incentivos y peor que cumpla con el objetivo de incrementar la productividad

y bienestar.

#### 5.6. LA CONTRATACIÓN

El procedimiento usual, según prescriben las leyes laborales correspondientes, al efecto los empleados y funcionarios al formalizar las relaciones laborales, reciben el denominado nombramiento que es registrado en la Dirección Nacional de Personal, de algunos municipios; otros tiene un sistema propio en sus instituciones. Los obreros en cambio suscriben su correspondiente Contrato Individual de Trabajo, que se lo registra en la Inspección del Trabajo.

Para ordenar y sistematizar estos planteamientos es necesario contar con una Ordenanza de Carrera Administrativa, que ampare a los trabajadores municipales y puedan conocer tanto sus derechos como también sus obligaciones.

#### 5.7. MODELO DE LEY DE CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL (Modelo sujeto a aprobación)

EL CONSEJO MUNICIPAL DE ...

en ejercicio de las atribuciones que le confieren el numeral 40 del Art. 64 de la Ley de Régimen Municipal y el Art. 92 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

expide la siguiente

ORDENANZA DE CARRERA ADMINISTRATIVA  
TITULO I  
DEL SERVICIO CIVIL  
CAPITULO I  
DISPOSICIONES GENERALES

Art. 1.- La presente Ordenanza regula las relaciones de servicio civil y carrera administrativa entre la Municipalidad de los ciudadanos que prestan sus servicios en la administración municipal, en virtud de nombramiento, siempre que no se hallen comprendidos en la enumeración del Art. 3 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Art. 2.- No están comprendidos en el servicio civil municipal:

1. El Alcalde (Presidente del Concejo) y los Concejales;
2. Quienes presten sus servicios a la municipalidad en virtud de contratos de ejecución de obras o servicios determinados;
3. Los servidores protegidos por el Código del Trabajo, según el mandato del inciso final del Art. 125 de la Constitución.

CAPITULO II  
DE LOS SERVIDORES MUNICIPALES

Art. 3.- Son servidores públicos municipales quienes presten sus servicios a la administración municipal, en virtud de nombramiento extendido de conformidad con la Ley.

El ingreso al servicio civil municipal se produce por la posesión del cargo. Dicha posesión se realiza ante el Alcalde (Presidente del Concejo) o su

delegado, y se dejará constancia en acta.

Art. 4.- Para ingresar en el servicio civil municipal se requiere

- 1.- Cumplir lo que disponen los literales a), b), c), d) y e) del Art. 4 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa;
- 2.- Haber registrado el nombramiento en la Oficina Municipal de Personal;
- 3.- Haberse posesionado del cargo, en forma que señala el inciso segundo del Art. anterior.

Art. 5.- No pueden ser servidores municipales:

- 1.- El cónyuge ni los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Alcalde (Presidente del Concejo) o de los Concejales en funciones;
- 2.- Quienes tuvieran las relaciones de matrimonio o de parentesco señaladas en el numeral anterior, con su superior jerárquico inmediato o el jefe de éste;
- 3.- Quienes tengan igual parentesco con el Contralor o Subcontralor del Estado o con el Auditor Interno del Municipio, siempre que el cargo conlleve el ejercicio de actividades dentro de la administración financiera; y,
- 4.- Quienes mantengan relación conyugal o los grados de parentesco que se expresa en el numeral 1, respecto de otro empleado en actual ejercicio, siempre que los servicios del nuevo empleado deban prestarse en el mismo departamento o sección.

Art. 6.- Los nombramientos que se expidiesen en contravención de las norma del artículo anterior serán nulos y no permitirán ni el registro ni la posesión del cargo de los beneficiarios de ellos.

Art. 7.- Todas las personas designadas para el ejercicio de un cargo en la administración municipal rendirán declaración jurada de los bienes patrimoniales que le pertenezcan, al servidor y a su cónyuge, al momento de la posesión en el cargo, cuando adquiriera nuevos bienes, durante el servicio al municipio y al terminar el ejercicio de su cargo.

La declaración se formulará por escritura pública o incluirá los bienes muebles, inmuebles, acciones, particiones, derechos, cuentas bancarias, títulos valores, etc. y será entregada en la Oficina Municipal de Personal al momento del registro del nombramiento. Sin este requisito, no podrá procederse a tal registro.

CAPÍTULO III  
DE LA SELECCIÓN

Párrafo Primero  
SELECCIÓN DE ELEGIBLES

Art. 8.- La selección de personal para ocupar los puestos del servicio civil municipal corresponde a la Jefatura de Recursos Humanos.

La selección se realizará por el sistema de concurso de merecimientos y oposición, que consistirá en pruebas de idoneidad para el cargo de que se trate y de méritos personales debidamente acreditados.

Art. 9.- Los puestos del servicio civil municipal que se hallaren vacantes serán llenados en siguiente orden:

- 1.- Por ascenso o promoción, previo concurso entre los empleados que ocupen la jerarquía inmediatamente inferior a la del puesto vacante;
- 2.- Por selección entre los candidatos elegibles por la Oficina Municipal de Personal, en el orden de la mayor calificación.

Párrafo Segundo  
PERÍODO DE PRUEBA

Art. 10.- Quienes acatarán al servicio civil municipal cumplirán un período de prueba de seis meses, al cabo de los cuales, su calidad pasará a ser definitiva, sin necesidad de declaración expresa al respecto.

Si dentro del período de prueba el servidor fuere calificado como deficiente, en dos evaluaciones sucesivas realizadas por la Oficina Municipal de

Personal, a pedido del Jefe inmediato superior de dicho servidor, éste podrá ser libremente removido del puesto por la autoridad municipal a quien corresponda su nombramiento.

Párrafo Tercero  
DE LOS NOMBRAMIENTOS

Art. 11.- Los nombramientos de los servidores públicos municipales contendrán en acciones de Personal que serán suscritas por el Alcalde o su delegado.

Los nombramientos contendrán:

- 1.- Los nombres y apellidos, fecha de nacimiento, estado civil y dirección domiciliaria del beneficiario;
- 2.- La denominación del puesto para el que es designado;
- 3.- La remuneración que corresponda al cargo y el número de la partida presupuestaria correspondiente;
- 4.- El lugar y dependencia en la que se prestarán los servicios;
- 5.- El lugar y la fecha de expedición de la Acción de Personal y su número; y,
- 6.- La firma del Alcalde (Presidente del Concejo) o su delegado.

Además, en el nombramiento constará una certificación del registro, extendida por la Oficina Municipal de Personal, el lugar y fecha de posesión, suscrita por el Jefe de Recursos Humanos, y la declaración del servidor público municipal de que no desempeña otro cargo público, salvo los de profesor universitario.

Art. 12.- El beneficiario registrará su nombramiento

y se posesionará de su cargo dentro de los veinte días siguientes al de la fecha de la Acción de Personal respectiva. Vencido ese plazo, caducará el nombramiento, pero podrá ser convalidado por la autoridad nominadora, mediante nota que constará en el mismo documento.

Art. 13.- El servidor público municipal que no concurriere injustificadamente a desempeñar su puesto, dentro de los tres días hábiles siguientes a la posesión, perderá su cargo.

Art. 14.- Cuando se trate de cargos caucionados, antes de la posesión debe rendirse la caución respectiva, según las normas legales pertinentes, de acuerdo con el monto que establezca la Contraloría General del Estado.

El período para la posesión de un cargo caucionado será de treinta días, sin perjuicio de que se aplique lo establecido en el Art. 12, respecto de la convalidación del nombramiento, si por causas justificadas se excediere el plazo establecido.

#### Párrafo Cuarto CLASIFICACIÓN DE PUESTOS

Art. 15.- La Oficina municipal de Personal elaborará un plan de clasificación de puestos que describa los deberes y responsabilidades de cada uno de ellos, agrupados en clases y categorías. El plan será elaborado previa consulta a los directores departamentales y sometido a consideración del Alcalde (Presidente del Concejo), quien lo elevará a conocimiento y resolución del Concejo.

Art. 16.- La clasificación de puestos será

administrada por la Oficina Municipal de Personal,  
de acuerdo con el Reglamento de Clasificación de  
Puestos.

Párrafo Quinto  
VALORACIÓN DE PUESTOS

Art. 17.- Los puestos de la administración municipal serán remunerados en base de un sistema que garantice el principio de que a igual trabajo, prestado en igualdad de condiciones, eficiencia, experiencia y tiempo de servicio, corresponde igual remuneración.

Art. 18.- Para la elaboración del plan de valoración de puestos, la Oficina Municipal de Personal tomará en consideración los siguientes requisitos exigidos para las diferentes clases de puestos, establecidos en el plan de clasificación, la dificultad de trabajo, la supervisión ejercida y recibida, la responsabilidad, las condiciones de trabajo, la formación académica, la experiencia, los niveles de remuneraciones prevalecientes en el cantón y la región, las disponibilidades financieras y otros factores de valoración que se estimen convenientes.

La valoración de puestos será determinada mediante ordenanza.

La valoración de los puestos consignada en el plan será obligatoriamente recogida en el distributivo de sueldos de la Ordenanza de Presupuesto Municipal de cada ejercicio económico.

Párrafo Sexto  
DE LA CAPACITACIÓN

Art. 19.- La Municipalidad, con la asistencia y colaboración del Instituto de Fomento y Desarrollo Municipal de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, establecerá planes de capacitación y

adiestramiento, permanentemente actualizados, para sus servidores con el objeto de permitir que éstos adquieran mayor capacidad para el ejercicio de sus cargos, de manera que se obtenga mayor eficiencia en la función pública.

Art. 20.- Los servidores públicos municipales que realicen cursos de capacitación o adiestramiento están especialmente obligados a:

- 1.- Cumplir estrictamente el plan de actividades que forme parte del evento;
- 2.- Presentar al Alcalde (Presidente del Concejo), dentro de los quince días posteriores a la terminación del evento, un informe sobre el desarrollo y contenido del evento; y,
- 3.- Participar como instructor o dirigir eventos de capacitación o adiestramiento para otros servidores municipales, cuando así lo disponga la administración municipal.

Art. 21.- Los servidores públicos municipales, seleccionados para concurrir a un evento de capacitación o adiestramiento, están obligados a concurrir a ellos; para el efecto, la Municipalidad les declarará en comisión de servicio con sueldo, les pagará las cantidades que correspondan por concepto de viáticos, subsistencias, transporte y movilización y les proporcionará los pasajes por la vía que resulte más conveniente hasta y desde el lugar a que deba desplazarse, de acuerdo con las condiciones del evento y en coordinación con la institución promotora o auspiciadora del evento.

Art. 22.- Los servidores públicos municipales que obtuvieren una valoración de por lo menos muy buena en el evento de capacitación o adiestramiento a que

concurran, recibirán una bonificación adicional por capacitación, de conformidad con el reglamento correspondiente.

CAPÍTULO IV  
DE LOS DERECHOS, OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES

Art. 24.- Los servidores públicos municipales amparados por la presente ordenanza gozarán de los siguientes derechos, sin perjuicio de aquellos que la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa establece:

1.- De estabilidad en su puesto de trabajo. En consecuencia, ningún servidor público municipal podrá ser removido de su cargo sino de conformidad con lo que al respecto establece la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y su Reglamento.

2.- A percibir la remuneración correspondiente a su cargo;

3.- A ser restituido en su puesto de trabajo y percibir las remuneraciones que ha sido ilegalmente privado de su puesto, en virtud de destitución o remoción que se pronunciaren en su contra, en contravención de las disposiciones de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y esta Ordenanza;

4.- A percibir las indemnizaciones que le corresponden, de acuerdo con la Ley en casos de accidentes de trabajo y enfermedad profesional;

5.- A asociarse, designar las directivas de las asociaciones a que pertenezca y participar activamente en las actividades clasistas;

6.- A recibir estímulos morales y pecuniarios, de acuerdo con los reglamentos pertinentes;

7.- A ser calificados como servidores públicos de carrera, de conformidad con esta ordenanza.

Art. 25.- Son obligaciones de los servidores públicos municipales:

- 1.- Desempeñar sus funciones con diligencia, esmero y eficiencia, con sujeción absoluta a las directrices y políticas que emanen de sus superiores, con fiel observancia de las normas legales y reglamentarias correspondientes;
- 2.- Asistir puntualmente y cumplir las jornadas completas de labor, de acuerdo con los horarios establecidos por la Municipalidad;
- 3.- Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento, con ocasión del ejercicio de su cargo;
- 4.- Impedir la ejecución de actos que pongan en peligro o atenten contra la seguridad de las instalaciones municipales, de los demás servidores y del público;
- 5.- Asistir a los eventos de capacitación y adiestramiento, cuando fuere seleccionado para ellos;
- 6.- Cuidar y evitar el deterioro o destrucción de los bienes municipales que le fueren confiados para el desempeño de su cargo;
- 7.- Guardar las consideraciones debidas al público, a sus superiores y compañeros de trabajo; y,
- 8.- Poner en conocimiento de sus superiores todo acto que juzgue contrario a la ley, a la moral o a las buenas costumbres, que puedan causar daño de cualquier naturaleza a la administración municipal.

Art. 26.- Es prohibido a los servidores públicos municipales:

- 1.- Ejecutar cualquier acto que pueda poner en peligro su propia seguridad, la de sus compañeros de trabajo o de terceras personas, así como los lugares y locales en los cuales preste sus servicios;
- 2.- Ausentarse del lugar de trabajo sin autorización previa de su superior jerárquico;
- 3.- Destruir o sustraer los documentos o

implementos de trabajo, o utilizarlos para fines distintos de los que les corresponde;

4.- Presentarse en el lugar de trabajo en estado etílico o bajo la influencia de drogas psicotrópicas, utilizadas sin prescripción médica;

5.- Portar armas de cualquier clase, salvo cuando la naturaleza de su cargo lo exija, previa autorización del Alcalde (Presidente del Concejo), que se extenderá una vez obtenido el permiso respectivo por parte de la autoridad competente;

6.- Solicitar o aceptar dádivas, obsequios, recompensas o cualquier otra ventaja económica, por hacer o dejar de hacer aquello que corresponde a su obligación, o para que se expidan actos en la forma que no corresponda en cada caso;

7.- Retardar o negar sin razón, la atención oportuna de los asuntos de su competencia;

8.- Intervenir en la tramitación de asuntos en los que tenga interés directo el propio servidor o su cónyuge o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad; y,

9.- Frecuentar salas de juego de azar, si fuere caucionado.

#### CAPÍTULO V

#### DE LOS SERVIDORES MUNICIPALES DE CARRERA

Art. 27.- Los servidores públicos municipales podrán ser calificados como servidores municipales de carrera, por la respectiva municipalidad, cuando hubieren cumplido satisfactoriamente el período de prueba a que se refiere el Art. 10 de esta ordenanza.

Art. 28.- La calificación de servidor municipal de carrera la hará el Concejo, previo informe favorable de la Oficina Municipal de Personal, la que, para el

efecto, tendrá en cuenta la evaluación que se haga del servidor, por parte de su respectivo superior jerárquico.

Art. 29.- Quienes fueren declarados servidores municipales de carrera entrarán en pleno goce de todos los derechos que les corresponde, según las disposiciones de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, de su Reglamento y de esta ordenanza.

#### CAPÍTULO VI DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO

Art. 30.- Los servidores públicos municipales que contravinieren las disposiciones de la Ley, de sus reglamentos o de esta ordenanza, serán administrativamente responsables y merecerán las sanciones disciplinarias que correspondan, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que hubiere lugar.

Art. 31.- Las sanciones disciplinarias que puedan imponerse a los servidores públicos municipales serán las que se establecen en el art. 62 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Art. 32.- Las causas que ameriten la imposición de una sanción administrativa, de cualquier naturaleza, no podrán ser otras que las establecidas en el Art. 114 de la ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

No podrá imponerse sanción alguna a un servidor municipal, sino previo el trámite de un procedimiento sumario, ante la Oficina Municipal de Personal, instaurado por orden del alcalde

(Presidente del Concejo). Dicho procedimiento se iniciará por la expresión que haga la autoridad administrativa de los hechos que se imputan al servidor municipal, mediante comunicación escrita que le será entregada, para que pueda ejercer su derecho a la defensa.

Una vez notificado el servidor de los cargos que se formulen en su contra, hecho que se dejará constancia escrita en el expediente, bajo la responsabilidad del Jefe de la Oficina Municipal de Personal, se le concederá cinco días, dentro de los cuales deberán practicarse todas las pruebas que solicite el interesado o que crea necesarias la administración. Ninguna prueba podrá ser mantenida en reserva del interesado, quien tendrá acceso a las actuaciones y documentos del expediente que se forme en su contra.

Concluido el término de prueba, el jefe de la Oficina Municipal de Personal formulará un informe al Alcalde (Presidente del Concejo), quien expedirá la resolución que corresponda, en el término de dos días.

Expedida la resolución, cualquiera que esta sea, se la notificará al interesado, entregándose copia debidamente certificada.

Art. 33.- Dentro de los tres días hábiles siguientes al de la notificación, el interesado podrá proponer ante el alcalde (Presidente del Concejo) recurso de reconsideración. Presentado el recurso dentro del término señalado, el Alcalde (Presidente del Concejo), previo informe del Procurador Síndico Municipal, se pronunciará en el plazo máximo de cinco días. La resolución será igualmente notificada

al interesado.

De la resolución que expida el Alcalde (Presidente del Concejo), en virtud de la interposición del recurso de que habla este artículo, no habrá ningún otro recurso en vía administrativa, pero el interesado podrá acudir con su demanda ante la Junta de Reclamaciones, si fuere servidor municipal de carrera, o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo si no hubiera alcanzado esa calidad.

CAPÍTULO VII  
DISPOSICIONES FINALES

Art. 34.- La facultad de sancionar las infracciones contra la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, su reglamento o esta ordenanza, prescribirán en sesenta días, contados desde la fecha en que se produjeron los hechos que fueren constitutivos de dichas infracciones, o desde que la autoridad llegó a tener conocimiento de los mismos, siempre que tales hechos no se desprendieren de los documentos que sean parte del archivo de la municipalidad.

Art. 35.- Los derechos de los servidores públicos municipales, para interponer las acciones que correspondan, en contra de los actos sancionadores de su conducta, podrán ser ejercidos dentro de los términos y plazos que establece la Ley, para cada caso.

Art. 36.- Desde la fecha de vigencia de esta ordenanza, los servidores públicos municipales del Cantón \_\_\_\_\_, ingresan al Sistema de Carrera Administrativa establecido por la Ley. El ejercicio de los derechos que de ello se derivan, se regulará por las disposiciones de esta ordenanza.

Art. 37.- La presente ordenanza entrará en vigencia desde la fecha de su publicación en uno de los periódicos de mayor circulación.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Elaborado por una comisión interinstitucional en la cual participó un funcionario de Capacitación de la GENDA, tomando como base la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

## CAPÍTULO VI POLÍTICAS NACIONALES PARA MUNICIPIOS

De orden:

- Administrativo;
- Planificación;
- Organización;
- Dirección y ejecución;
- Coordinación interinstitucional; y,
- Administración municipal.

### 6.1 POLÍTICAS NACIONALES DE ORDEN ADMINISTRATIVO

El gobierno central está empeñado en el desarrollo de un programa de fortalecimiento municipal, cuyo objeto es preparar las bases y posteriormente aplicar las medidas que conduzcan a otorgar a los municipios la capacidad para cumplir las funciones que les corresponde como organismos de administración local.

El programa debe estar enfocado a un proceso permanente conducente a convertir a los municipios en organismos eficaces que desarrollen la capacidad de optimizar sus recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos para responder eficientemente, a través del esfuerzo propio, a la demanda de servicios provenientes de la comunidad.

Un componente básico son las políticas administrativas nacionales, propuestas a continuación, las mismas que se enmarcan en el afán de orientar la acción del gobierno

municipal en favor de la población ecuatoriana asentada en los 173 municipios existentes, aspirando a combatir varios obstáculos administrativos que tienen que ver con:

- Inadecuada coordinación con las diversas dependencias del Estado y con el gobierno nacional;
- Insuficiente delegación de autoridad;
- Endebles sistemas de control y supervisión;
- Inadecuada forma de ejecutar la planificación y el presupuesto;
- Funcionamiento operativo ineficiente;
- Tratamiento salarial injusto y discriminatorio;

Otros problemas detectados, que impiden el normal funcionamiento institucional como:

- Intento de cumplir objetivos inalcanzables;
- Mantenimiento de estructuras defectuosas y obsoletas; y,
- Carencia de personal especializado.

#### 6.2. POLÍTICAS NACIONALES DE PLANIFICACIÓN ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

- Robustecer las instancias locales del gobierno, dotándolas de apoyo político, legal, financiero, administrativo y técnico, necesario para su gestión y desarrollo, es un imperativo nacional, consagrado en la Constitución Política, en el Artículo 91, al señalar que las políticas y los planes económicos y sociales elaborados por el CONADE, una vez aprobados por el Presidente de la República, serán ejecutados y cumplidos de manera

obligatoria por los respectivos ministros y entidades del sector público.

- El sistema de planificación municipal debe responder a procedimientos tecnológicos encaminados a dar solución a los problemas que genera la administración del desarrollo urbano y la elevación del nivel de vida de la población.

- Los planes y programas municipales deberán guardar armonía con el Plan General de Desarrollo, con ello se trata de disponer de una planificación integral orientada al logro de resultados óptimos.

- El Gobierno Nacional procurará, en parte, la inversión compartida para facilitar su efectividad. La autonomía municipal no significa aislamiento ni círculo cerrado de la economía, puesto que el efecto de los proyectos de inversión inciden por igual tanto en los gobiernos municipales, como el Gobierno Nacional.

- Las políticas nacionales de planificación administrativa municipal deben estar orientadas a la consecución de los fines y funciones primordiales en la Ley de Régimen Municipal, bajo el siguiente esquema programático:

#### SERVICIOS GENERALES FUNCIÓN I

Programa 10	Administración general;
Programa 20	Planificación, economía y presupuesto;
Programa 30	Información catastral;
Programa 40	Administración financiera; y,

Programa 50 Otros servicios generales.

#### SERVICIOS ECONÓMICOS FUNCIÓN II

Programa 10 Transporte y comunicaciones;  
 Programa 20 Agua potable;  
 Programa 30 Riego y drenaje;  
 Programa 40 Energía eléctrica;  
 Programa 50 Rastro y camal; y,  
 Programa 60 Mercados y ferias.<sup>13</sup>

#### SERVICIOS COMUNALES Y OBRAS PÚBLICAS FUNCIÓN III

Programa 10 Higiene ambiental;  
 Programa 20 Canalización, alcantarillado, rellenos;  
 Programa 30 Urbanización y ornato;  
 Programa 40 Oras públicas; y,  
 Programa 50 Otros servicios comunales.

### 6.3. POLÍTICAS NACIONALES DE ORGANIZACIÓN

- El Gobierno Nacional propenderá a estimular la conformación técnica de una Organización Municipal de Línea y de Concejo, que está en armonía con los nuevos fines municipales de servicio a la comunidad. La acción municipal deberá desenvolverse dentro de una estructura organizativa básica que deberá ser respetada para obtener eficiencia en la consecución de fines institucionales.

---

<sup>13</sup> Programas que deben ser desarrollados por los departamentos técnicos.

- El desarrollo urbano y social, sugiere la selección de actividades con criterio pragmático que dependan de las propias características del cantón.

- El robustecimiento municipal se traduce en una política de mantenimiento de las atribuciones que actualmente le da la Ley de Régimen Municipal y la Constitución Política de la República, que bien aplicadas, tienden a robustecer la acción municipal, haciéndola más sencilla, comprensible y ágil.

En este contexto el Concejo Municipal tiene atribuciones para establecer normas generales.

Las ordenanzas y reglamentos municipales ocupan, sin embargo, lugar inferior a la Ley en la jerarquía normativa. Tal vez esta situación ha contribuido a que se acentúe el carácter casuístico de las regulaciones generales; las ordenanzas suelen ser minuciosas, con énfasis en aspectos formales.

Por tanto ordenanzas municipales son un conjunto de órdenes sobre materias específicas, que deben ser acatadas por la comunidad, sus aplicaciones no son muy amplias, dado que excluye de su texto preceptos sobre facultades y organización, por ello no es frecuente encontrarse con estos cuerpos legales.

Las ordenanzas se podrían clasificar en:

- Sociales;

- Higiene y saneamiento ambiental;
- Empresas y servicios municipales;
- Obras públicas y planificación urbana;
- Educación y cultura;
- Tributario - Financiero; y,
- De sanciones.

Todas ellas de origen interno y externo.

Las resoluciones, en cambio, se caracterizan por contener disposiciones de índole particular, las mismas que están ligadas a legislación, finanzas y tributación, higiene, saneamiento ambiental, obras públicas, y otras, para la elaboración de las dos modalidades es necesario el siguiente procedimiento: Iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación, iniciación de su vigencia.

Las disposiciones jurídicas tienen además de su propia función normativa, fines de formación y educación, deben ser claras y concretas, cortando ambigüedades, por ello es necesario la conformación de grupos asesores y de orientación. Además, por el crecimiento demográfico y los múltiples asuntos que atender, las tareas administrativas, por lo cual es necesario, la delegación y distribución de funciones pues, según Entrena Cuesta dice que: "El acto administrativo puede definirse como un acto jurídico, realizado por la administración, con arreglo al Derecho Administrativo".

Para que exista acto administrativo se exigen dos requisitos: Que haya una decisión de la administración y que ella produzca efectos en derecho, incluso no es

indispensable que el acto aparezca escrito aunque ello sea importante por la estabilidad de las situaciones jurídicas que crea.

Según Miguel Acosta Romero (mexicano):

"Acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, en ejercicio de la potestad pública que crea, reconoce, modifica o extingue derechos u obligaciones; es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general."<sup>14</sup>

Desde este punto de vista, las ordenanzas son instrumentos jurídicos por los que expresa su voluntad la administración seccional dentro de la facultad reglamentaria.

---

<sup>14</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo; México, UNAM, 1975.

## CAPÍTULO VII

7. EL PROGRAMA DE DESARROLLO MUNICIPAL

De las encuestas realizadas por expertos dedicados al Programa de Desarrollo Municipal, se desprende una serie de inconvenientes que se presentan en su ejecución, por ejemplo:

- Que el Programa no ha cumplido una fase de promoción y difusión adecuada que permita a los ediles un conocimiento que incentive a los municipios a vincularse al proyecto.
- El Programa de Desarrollo Municipal es catalogado como un proyecto estrictamente financiero.
- En los municipios pequeños especialmente se denotó un estimable grado de escepticismo, primeramente por la falta de estudios técnicos que no les permite acceder a los créditos; y, segundo, por la falta de capacidad de endeudamiento y recuperación, sumado a la falta de asesoramiento técnico.

De los resultados obtenidos igualmente se puede destacar dos aspectos sustanciales: El principal, la visión clientela y paternalismo respecto al Estado, en el cual se confía en el largo plazo, para absorber deudas obtenidas por organismos menores acompañados por un marcado burocratismo lo que impide el acceso a los créditos.

Esta situación hace perder credibilidad en las propuestas

del programa, como observadores externos, debemos señalar lo trascendente de las acciones y asistencia del programa en la redefinición del rol del Estado y de su racional redistribución de recursos que obliga a implementar medidas inmediatas para obviar esta problemática. Es probable también que la demora o burocratismo obedezcan al incumplimiento de la entidad local de los términos de referencia exigidos para el otorgamiento del crédito, en el caso de ser así; la certeza de esta reflexión invita a meditar sobre la débil capacidad técnica de la gran mayoría de municipios para cumplir con los requisitos exigidos.

Una reflexión medular en este acápite es "¿hasta qué punto una sola transferencia de recursos económicos a los municipios resuelve los aspectos fundamentales de la problemática enunciada<sup>15</sup>?".

¿Qué entender por desarrollo municipal? ¿Cuál es el alcance integral de estas acciones?

Lo inmediato: Debe orientarse a solucionar la débil capacidad administrativa, técnica y operativa de los cuerpos edilicios como premisa para garantizar que la transferencia de fondos devenga en el real fortalecimiento de los gobiernos locales.

Consideramos que el índice de eficacia del programa no debe ser establecido solamente por el número de créditos

---

<sup>15</sup> Tomado del diagnóstico del Programa de Desarrollo Municipal de la BANDA.

otorgados; el referente mayor debe ser los subcomponentes de capacitación, asesoría técnica y la posibilidad que otorga la investigación para *in situ* identificar y priorizar las demandas de los municipios.

La capacitación para el desarrollo, debe romper su visión etnocéntrica y tecnicista: Desarrollo no es solamente obras públicas o lo que aconseja la escuela de los buenos administradores; debe insistirse en concientizar que el desarrollo supone una acción compleja multidisciplinaria, que su parte esencial reconozca las demandas y los agentes sociales en función de los cuales se ejerce la gestión municipal. Señalaremos, como una alternativa inmediata, implementar acciones conducentes a publicitar y difundir los contenidos de la actual Ley de Régimen Municipal, con el objetivo de permitir el conocimiento de sus contenidos, tener referencia inmediata para orientar la gestión actual y luego de este proceso dar lugar a posibles reformas.

Los municipios deben apoyarse en el fortalecimiento de los sistemas políticos locales para potencializar su capacidad de gestión y respuesta al desarrollo.

\* De las encuestas realizadas por la SENDA se desprenden varias sugerencias y recomendaciones. Fomentar fórmulas legales que permitan mayores espacios para la participación ciudadana. Debe ampliarse la capacidad de incidir en las decisiones por parte de los interlocutores naturales de la sociedad civil, que no han encontrado canales apropiados para expresar sus demandas en la estructura formal de los partidos políticos, y en la normalidad homogenizante

desarrollada por el Estado centralista.

En la voluntad para materializar este enunciado se advertirá la decisión de los gobernantes para implementar una estrategia de descentralización de contenidos amplios y plúralistas.

Es imprescindible, por tanto, mejorar el consenso y concertación de políticas para este logro; los partidos deben delegar a sus mejores cuadros para optar por la nominación edilicia. Luego de la designación brindarles la asistencia técnica, es decir se debe dar realmente mayor importancia al municipio por su condición de interlocutor idóneo para afirmar en el Estado la función de redistribución de la riqueza social y el desarrollo armónico del país.

Por parte del Gobierno central es fundamental instrumentalizar políticas de transferencia de recursos para potencializar la autogestión y autonomía real de estas entidades mediante:

- El desarrollo de una efectiva asesoría y asistencia técnica para el desarrollo, con subvenciones para dotar a los municipios de los recursos humanos idóneos en las localidades, y la conformación de un banco de proyectos en función de los cuales el municipio se perfil como agente productivo y administrador de una macropolítica de reconversión económica de las regiones.

- Debe despolitizarse la transferencia económica, con el acceso directo de la municipalidad a los recursos que le

corresponden; por tanto se deben arbitrar medidas necesarias para que las denominadas "asignaciones directas" dejen de ser manipuladas por intermediarios y los lentos trámites burocráticos, para el otorgamiento de cupos, que frenan cualquier alternativa de gestión a corto, mediano y largo plazo, desarticulando la armonía funcional de la planificación y el presupuesto.

- Debe considerarse la necesidad de reconocer el derecho municipal a retener impuestos y pontazgos a las empresas privadas, que se dedican a la explotación de la multiplicidad de recursos con los que cuentan.

- Es necesario reprogramar los pñsumes y diseños instruccionales utilizados en la enseñanza-aprendizaje en las instituciones gubernamentales encargadas de la capacitación y perfeccionamiento administrativo, una capacitación efectiva que permita discutir el rol y la función actual del Estado, la consolidación de la democracia participativa, la efectividad de la gestión pública en el desarrollo regional y el aporte de la sociedad civil.

- Corresponde, a los municipios, sistematizar y proyectar sus experiencias, forjar su unidad regional, estimular el intercambio de experiencias.

- La participación de la sociedad civil constituye una base sólida, como la disposición de la comunidad para apoyarlo en la provisión de servicios que emprenda, aceptando el incremento de las tributaciones, cuando la comunidad está

informada sobre el manejo de los recursos y que las obras se cumplen adecuadamente, los municipios no han encontrado mayores obstáculos para cobrar el incremento de los servicios.

- \* Es necesario adoptar una visión integral del sistema político local; de allí la importancia de privilegiar la conformación de un comité provincial como la acción de mayor trascendencia en el proceso de descentralización propuesto.

- \* Promocionar y comprometer el apoyo político a las instituciones municipales.

- \* Un segundo paso constituirá la estructuración de la agenda provincial en base al análisis de los presupuestos para proyectos institucionales tratando de compatibilizar objetivos, recursos, etc.

- \* Implementar medidas de desconcentración y descentralización administrativa que están al alcance del ejecutivo y con ello propender al robustecimiento institucional.

- \* Adopción de medidas tendientes al robustecimiento institucional.

En lo pertinente a asistencia técnica para el desarrollo debe ser resuelto por organismos de desarrollo regional, evitando la dispersión de esfuerzos.

- \* Rescatar la capacidad de planificación y coordinación del CONADE puntal fundamental para una programación y planificación técnica que guarde coherencia con los presupuestos asignados.
- \* Es imprescindible robustecer la condición de los agentes ejecutores de los municipios a fin de optimizar convenios y utilizar adecuadamente los recursos.
- \* Aprovechar las bondades del Programa de Desarrollo Municipal dentro de un marco de flexibilidad.
- \* Refomentar líneas de coordinación entre el Ministerio de Finanzas, CONADE y municipios, que contemple agilidad y eliminación de trabas burocráticas.

En las actuales condiciones del desarrollo económico, social y político de nuestro país, el fortalecimiento del régimen municipal es una alternativa para propiciar y profundizar la participación ciudadana en la gestión del desarrollo, sobre la consideración de que las municipalidades constituyen un espacio natural de contacto y confluencia entre sociedad civil y sociedad política, entre la comunidad y la institucionalidad estatal.

Las características del municipio, cuyo fundamento legal es la autonomía, deben analizarse como el resultado de un largo proceso histórico de persistente tensión entre tendencias autonomistas locales y regionales y las tendencias centralistas; tensión que ha tendido a resolverse con la articulación de los municipios a la

estructura del Estado en mayor medida, cuando este pasa del aparato administrativo y coercitivo central a la forma moderna del Estado Nacional, cuyo afán es sustentarse en la legitimidad y el consenso<sup>16</sup>.

### 7.1. PARTICIPACIÓN MUNICIPAL

El municipio es considerado como la célula política básica de la sociedad, con organización propia y recursos generados directamente o que se les transfiere, legitimado mediante acciones directas y con autonomía en el ejercicio de sus competencias; se lo articula con la organización del Estado en sus diferentes niveles y organismos, y se le tiende a otorgar un rol más activo en el marco de las estrategias de descentralización y desconcentración del aparato institucional<sup>17</sup>.

Pese a esto los municipios están obligados a mantener relaciones con una amplia gama de organismos centrales para cumplir sus funciones, quizá los municipios más pequeños y alejados, que tienen escaso personal disponible, cuentan con poca experiencia para realizar el difícil seguimiento de las decisiones, son los más afectados por las aprobaciones técnicas o avales exigidos por las múltiples reparticiones del gobierno central; quienes no resisten la tentación de concentrar poderes por las vías señaladas, sobre todo cuando se encuentran frente a gobiernos locales

---

16 Diagnóstico del Programa de Desarrollo Municipal de la SENDA.

17 Diagnóstico del Programa de Desarrollo Municipal de la SENDA.

de signo político diferente.

También es posible advertir que hay una propensión por parte del nivel central, a asumir funciones y atribuciones propias de los entes locales.

Otro problema que se debe superar, es el estilo tradicional de dirección institucional, en el que muchas veces prima la política antes que la técnica.

## 7.2. LIMITANTES EN LA DIRECCIÓN DE MUNICIPIOS

### 7.2.1 Fragilidad en el ejercicio de la autoridad

La autoridad se puede ejercer legítimamente cuando además del nombramiento, los funcionarios cuentan con ciertos atributos personales como la formación, experiencia, don de mando, honradez y otros; la ausencia de estos atributos de jefatura, la autoridad se debilita, y con ellos aparece el desorden o el abuso, la inoperancia y el burocratismo.

La situación descrita se presenta en los municipios cuando el poder conferido por la ciudadanía en las urnas se desvirtúa y se dispone arbitrariamente de los puestos de trabajo para atender compromisos partidistas o familiares, colocando a personas que no reúnen los requisitos mínimos formales.

### 7.2.2. Falta de delegación de autoridad

La incorrecta aplicación del principio de delegación de autoridad contribuye a la inoperancia administrativa, a la formación de los llamados *cuello de botella* y a la concentración de los trabajos en un número reducido de personas.

La delegación de autoridad se dificulta y se vuelve inconveniente cuando no existen programas de trabajo o cuando existiendo no se la utiliza como herramienta de gestión, es uno de los tantos problemas que tienen las organizaciones del cual no están exentos los municipios.

### 7.2.3. Fragilidad en la unidad de mando y unidad de dirección

Los planes de trabajo que constan en los "*presupuestos por programas*" sirven en la mayoría de los casos para cumplir formalidades legales, mas no como herramientas de gestión, desconociéndose los principios de unidad de mando, unidad de dirección. Entonces la gestión se convierte en una actividad improvisada donde se atienden, en el mejor de los casos, las demandas de servicios que llegan a los escritorios de los empleados.

## CAPÍTULO VIII

8. EL BIENESTAR SOCIAL DE LOS ECUATORIANOS

"El fin del municipio es el procurar el bien común local y dentro de éste y en forma primordial, del área cantonal y de las parroquias rurales, comprendidos en su territorio" - Artículo 1. Y, el Artículo 12 de la Ley de Régimen Municipal concreta el fin del municipio "en la satisfacción de las necesidades colectivas del vecindario, especialmente de los derivados de la convivencia urbana, cuya atención no sea de competencia de otros organismos gubernativos"; por ello que dentro de su Ley contempla los siguientes fines esenciales.

Artículo 15:

- Dotación de agua potable y alcantarillado;
- Construcción, mantenimiento, aseo y embellecimiento de caminos, calles, parques, plazas y demás espacios públicos;
- Recolección, procesamiento y utilización de residuos;
- Dotación y mantenimiento de alumbrado público;
- Control de alimentos, su elaboración, manipulación y expendio;
- Ejercicio de la Policía de moralidad y costumbres; y,
- Control de construcciones.

Planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y sus áreas urbanas y rurales, para lo que es necesario formular un plan regulador de desarrollo físico cantonal y planes reguladores de desarrollo urbano y rural.

Acrecentar el espíritu de nacionalidad, el civismo y la confraternidad de los asociados, para lograr el creciente progreso, a establecer criterios y procedimientos dinámicos y eficaces para llevar adelante programas de promoción social de emergencia, en medio de una realidad social insatisfecha y crecientemente reivindicativa, a pesar de la importante expansión de la democracia, representativa y plural de reiterados esfuerzos nacionales por alcanzar niveles de equidad compatibles con las grandes modificaciones del mundo de hoy.

Con todo ésto, se busca atender necesidades esenciales insatisfechas, preservar o reactivar dinamismos sociales postergados y asegurar niveles suficiente de bienestar.

#### 8.1. EL COSTO SOCIAL DEL AJUSTE

En los años 80 ha mostrado un persistente agravamiento, sin mayores posibilidades de reversión en mediano plazo, en tal medida, que ha comprometido su efectiva superación durante la década de los 90. Con diversa intensidad de acuerdo a las características de los países de la región y con contenidos diversos al interior de los mismos, los componentes sociales de la crisis han ido confirmando su carácter estructural y acumulativo, y señalando el largo período que supone, en cualquier caso, la reactivación del crecimiento regional.<sup>18</sup>

Al mismo tiempo, la pobreza y el deterioro social se ha

---

<sup>18</sup> América Latina en los Ochenta: Principales Tendencias Sociales. Documento de CEPAL.

expandido y profundizado, de acuerdo a reiteradas evaluaciones de sus tendencias más significativas y de la comprobación de crecientes desequilibrios internos y tensiones de orden sociopolítico.

En la actualidad, los sectores más deprimidos y apreciables magnitudes de clases medias asalariadas sufren pronunciadas insatisfacciones, como consecuencia de desequilibrios económicos y los consecuentes programas de estabilización y ajuste en la generalidad de países de la región.

El costo social recayó de manera desproporcionada sobre los trabajadores y los estratos de ingreso medio,; hasta finales de los años setenta, la evolución social se dio en un contexto de expansión económica. Las políticas sociales tuvieron entonces, entre otras características, la capacidad de precisar los ámbitos propios dentro de una visión *integral* del desarrollo.

Las políticas sociales se orientaron a la búsqueda de vías transitables hacia mayores niveles de equidad, sin llegar a cumplir un papel dinamizador del crecimiento económico sostenido a través de mecanismos redistributivos suficientes, es necesario por tanto orientar dichas políticas hacia:

- Bienes esenciales como la alimentación, agua potable, medicinas, etc.
- Acceso de la población a servicios básicos, particularmente salud y educación.
- Generación de empleo productivo y absorción de fuerza

de trabajo, en magnitudes requeridas y condiciones de estabilidad.

- Facilitar el acceso de la población a la propiedad y a activos estratégicos tanto de recursos productivos, vivienda para la seguridad personal y familiar.
- A partir de los años ochenta se ha experimentado un progresivo deterioro de la situación social, ello ha llevado a la mayoría de países de Latinoamérica a la aplicación de proyectos de emergencia y ayuda social.

Los programas de compensación social, han sido desarrollados conceptual y metodológicamente a partir de los años ochenta, desde entonces han tenido una difundida aplicación en la región impulsando políticas sociales de corto plazo.

Los programas de compensación tienen un horizonte operativo de tres o cuatro años, no persiguen precisamente alteraciones sociales sustantivas más allá de la satisfacción no busca necesariamente como objetivo central únicamente el plazo de la deuda social dentro de peculiaridad en cada realidad nacional<sup>19</sup> y políticas, aisladas de un conjunto de decisiones nacionales, predominantemente del sector público y luego de otros agentes sociales.

Por ello, es necesario impulsar la promoción y financiamiento de programas y proyectos sociales en

---

<sup>19</sup> PREALC: Deuda Social esquema de diagnóstico y de recuperación, NQ 343, Santiago, 1990.

correspondencia con las estrategias de desarrollo, con el fin de contribuir a mejorar los niveles de vida de la población en situación de pobreza, especialmente de las áreas urbanas y rurales del país mediante la ejecución de un sistema integrado de proyectos sociales y de asistencia técnica especializada y capacitación, vinculadas igualmente con políticas económicas.

## CAPÍTULO IX

9. EL SISTEMA MUNICIPAL ECUATORIANO ACTUAL

El territorio del Ecuador está dividido administrativamente en 21 provincias; éstas en un total de 285 cantones, jurisdicción territorial de los municipios.

El sector público igualmente se encuentra separado en dos niveles, uno central y otro descentralizado y autónomo. El nivel central está conformado básicamente por el Poder Ejecutivo, estructurado en doce ministerios y sus entidades adscritas.

Según la constitución, existen dos tipos de regímenes seccionales, uno dependiente otro autónomo. El primero depende directamente del Poder Ejecutivo y establece un Gobernador en cada provincia; un Jefe Político, en cada cantón; y, un Teniente Político en cada parroquia. El régimen seccional, a su vez, lo ejerce el Concejo Provincial dirigido por un Prefecto y el municipio dirigido por un Presidente de Concejo y un cierto número de concejales, en localidades pequeñas; y en las grandes por un Alcalde.

Según la Constitución Política cada cantón constituye un municipio y su conducción está a cargo del Concejo Municipal, cuyos miembros son elegidos por votación popular directa y secreta, y que los municipios gozan de autonomía funcional, económica y administrativa.

Los municipios poseen su régimen normativo y están reguladas fundamentalmente por la Ley de Régimen Municipal.

Para la conformación de municipios se establecen requisitos como una población no menor de 50.000 habitantes, de la cual por lo menos la quinta parte deberá residir en la cabecera cantonal, entre otros. Sin embargo de lo cual, existe una fuerte presión de muchas parroquias por cantonizarse, razón por la que ha proliferado la creación de municipios pequeños; igualmente se rigen por la Ley de Régimen Municipal, y otros instrumentos legales como la LOAFIC, Ley de Remuneraciones, etc. que generalmente no consideran las especificidades de cada municipio por lo que su aplicación resulta dificultosa por lo complejo que constituye especialmente para municipios pequeños, pese a lo cual todos tratan de cumplir con su finalidad que es el procurar el bienestar material de la colectividad y contribuir al fomento y protección de los intereses locales; planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y sus áreas urbanas y rurales; y acrecentar el espíritu de nacionalidad, el civismo y confraternidad de los asociados para lograr el creciente progreso y la indisoluble unidad de la nación.

Para cumplir dichos fines esenciales, la Ley define las siguientes funciones municipales: Dotación de sistemas de agua potable y alcantarillado; construcción, mantenimiento, aseo, embellecimiento de callos, parques y plazas, y demás espacios públicos, etc.

La Ley de Régimen Municipal además especifica lo referente a urbanismo y planeamiento, y determina la obligación de

los municipios de preparar un "plan de desarrollo municipal", elaborar programas y proyectos específico a realizarse en el cantón, por ello los municipios están condicionados a mantener una infraestructura básica que le permita desarrollar su actividad social y económica.

En la misma Ley de Régimen Municipal se confiere la autonomía al municipio, de tal suerte que no podrá existir interferencia en su administración, procesos legales o técnicos, o interferir en las atribuciones que le concede la Ley. Sin embargo de lo cual los municipios forzosamente deben mantener relación con varios organismos de gobierno para poder cumplir su cometido tales como Ministerio de Finanzas, FONAPAR, FONAPRE, BEDE, CONADE, IEOS, Ministerio de Obras Públicas, y otros, ésto en algunos casos ha incidido en una reducción de la competencia municipal y a violentado su autonomía aunque sea de manera parcial, más aún si consideramos que gran parte de los recursos financieros deben ser transferidos del nivel central, que en el plano práctico depende en gran medida de la afiliación política de quienes están a cargo de la conducción de los municipios.

Por tanto, la planificación y la ejecución pertinente es observada únicamente por los municipios grandes y medianos, quienes a su vez encargan esta tarea a consultoras particulares y financiados por entidades del gobierno central, sin mayor inferencia de los municipios asesorados, lo que constituye un agravante puesto que no se elabora en base a una realidad de necesidad, prioridad o capacidad efectiva, tanto de inversión como de recuperación de deuda.

Si a ello sumamos el hecho de la falta de continuidad de sus autoridades que impide a su vez la continuidad de obras, más aún si consideramos que el nivel de conducción nos responde al plano político que técnico, pues casi siempre son personas de élite o personas influyentes con un cierto poder económico que deben estar superdotadas a una serie de condiciones, como el contar con asignación presupuestaria adecuada, quizá nuestro país tiene restricción en su presupuesto por parte del gobierno, si lo comparamos con el resto de América Latina y a países de mayor desarrollo. Por ello es menester aumentar los ingresos municipales producto de la "autogestión municipal", cobro de impuestos a usuarios de servicios municipales, contribuciones por mejoras, entre otros, estas tasas constituyen la retribución que los usuarios realizan por obtener determinados servicios municipales.

El problema radica en que los municipios ecuatorianos destinan en promedio, el 65 por ciento del gasto corriente a remuneraciones lo demás casi siempre para adquisición de bienes, dejando en blanco partidos para la realización de obras.

El Fondo Nacional de Participaciones, FONAPAR, fue creado en 1971 como mecanismo de unificación de la distribución de un conjunto de ingreso que obtenían instituciones del sector público, semipúblico y privado con el producto de fortalecer la base financiera de los gobiernos locales.

Los ingresos de FONAPAR provienen de los impuestos al banano y otros productos de exportación. El proceso de

administración municipal implica un adecuado manejo de fuentes de ingreso y asignación de recursos así como creación de nuevos mecanismos tributarios ágiles que permitan obtener recursos suficientes.

El Programa de Desarrollo Municipal está patrocinado por el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, la Federación de Municipios y su objetivo es apoyar el desarrollo económico y social de la región latinoamericana mediante el intercambio de experiencias de capacitación y desarrollo municipal destinados a mejorar las políticas y procesos de planificación, financiamiento y administración del desarrollo local.

Este proceso está enfocado hacia municipios intermedios y persigue el efecto multiplicador de sus actividades. Este concepto de desarrollo se ejecutará abordando dos frentes; primero, mediante la capacitación a todos y cada uno de los niveles que ayudará a elevar eficiencia, eficacia, productividad y técnica.

#### 9.1. ESTRUCTURA ORGÁNICA MUNICIPAL

Los municipios de pequeña y mediana cobertura se encuentran integrados de la siguiente manera:

- Nivel directivo superior;
- Asesores;
- Nivel operativo; y,
- Nivel de apoyo auxiliar.

Los directivos superiores son los encargados de ejercer el gobierno y la administración municipal y constituye el máximo nivel de autoridad dentro del cantón, para el cumplimiento de los fines del municipio de conformidad con la Ley de Régimen Municipal y la Constitución de la República.

Dichos organismos están conformados por las siguientes unidades:

- El Concejo;
- Cabildo Ampliado; y,
- Presidencia del Concejo Municipal.

#### 9.1.2. De los órganos asesores

Los órganos asesores constituyen los cuerpos técnicos consultivos, sus relaciones de autoridad son indirectas con respecto a las unidades de operación, sus funciones asesoras se cumplen cuando los órganos directivos superiores aprueban, asumen, modifican o rechazan los proyectos, consejos, informes, etc.

Los fines esenciales del municipio de acuerdo con la Ley son los siguientes:

- Procurar el bienestar material de la colectividad y contribuir al fomento y protección de los intereses locales;
- Planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y sus áreas urbanas y rurales;

- Acrecentar el espíritu de nacionalidad, el civismo y la confraternidad de los asociados, para lograr el progreso y la indisoluble unidad de la nación;
- En forma complementaria le corresponde cooperar con otros niveles gubernamentales en el mejoramiento de la cultura, la educación y la asistencia social;

Es indispensable un departamento de planificación destinado a área, a programas y proyectos; y, otro de programación económica; así como para la ejecución de un plan regulador.

Los órganos de apoyo auxiliar, muy necesarios para el cumplimiento de sus funciones, sus relaciones de autoridad son indirectas, con respecto a las unidades de operación y están conformadas por unidades igualmente auxiliares como son la secretaría, archivo, biblioteca, y otros.

#### 9.1.3. En el nivel operativo y de servicios

El Departamento de Recursos Humanos, fundamentalmente con tres secciones:

- Personal;
- Servicio social; y,
- Servicios generales.

Departamento financiero:

- Contabilidad;
- Recursos;
- Bodega; y,
- Compras.

Departamento de Catastros:

- Levantamiento de información; y,
- Procesamiento y registros.

Los costos para conseguir el mejoramiento municipal y la atención de las necesidades poblacionales son altos, por lo que es necesario que la política administrativa abarque cambios en los sistemas de financiamiento .

#### 9.1.4. Delegaciones de autoridad y responsabilidad

La delegación de autoridad y responsabilidad se concretará en le Presupuesto por Programas. Los directores generales son responsables del cumplimiento de los objetivos establecidos en los programas de su área de competencia y deben tener la autoridad suficiente para dirigirlos y ejecutarlos, y ordenar el gasto dentro de los límites de sus presupuestos.

La delegación de autoridad implica responsabilidad de rendir informes; no hay autoridad, funcionario o trabajador exento de responsabilidad por lo que hace. La delegación de autoridad en definitiva, para hacer las cosas; pero no para decidir lo que debe hacer, es facultad privativa del Concejo, a través del presupuesto por programas.

#### 9.1.5. Políticas nacionales de dirección y ejecución

- Se orientan a exigir de los municipios

eficacia en la ejecución de programas y proyectos y mejor administración de sus recursos humanos, que permitan la mejor prestación de los servicios municipales.

- Los servicios municipales se agrupan en cuatro funciones programáticas denominadas de:

- . Servicios generales;
- . Servicios económicos;
- . Servicios comunales y obras públicas; y,
- . Servicios sociales.

- La SENDA es el organismo rector y normativo de las políticas nacionales de dirección y ejecución para ampliar los recursos, optimizar el uso de éstos, proveer y acelerar las respuestas que deben darse a los problemas que les corresponde afrontar a los municipios a fin de conseguir su modernización y aumentar su capacidad de acción.

- La reconsideración crítica de los resultados es uno de los mecanismos de gestión que deberán practicarse en forma regular y uniforme en los distintos niveles jerárquicos establecidos.

- Todas estas políticas nacionales deben guardar coherencia con políticas institucionales, tratando de involucrar a funcionarios municipales de todas las áreas en la planificación operativa, y su ejecución. Los planes serán lo suficientemente flexibles.

- La planificación estará sometida a la coordinación establecida por el Concejo provincial en relación con la

acción de otras municipalidades que integran la provincia en aquellos fines, que signifiquen progreso común provincial.

- La organización administrativa municipal corresponde a lo denominado "de línea de Consejo" a la misma que pueden incorporarse otros tipos más avanzados como la organización sistemática.

- En todos los niveles jerárquicos se representará el principio de "unidad de mando", por medio del cual todo servidor municipal tendrá un solo jefe, con excepción de aquellas unidades que rija la organización matricial.

- La redistribución de funciones y actividades de las distintas unidades administrativas se realiza de acuerdo con la nueva estructura orgánica y funcional que se adopte y guardarán concordancia con las tareas y responsabilidades asignadas a cada puesto de trabajo y en concordancia con el nuevo rol del municipio.

- En cuanto a la Dirección Administrativa se pretende desarrollar políticas tendientes a descongestionar el trabajo de la jefatura administrativa a fin de que el tiempo de los directivos, en gran porcentaje, se lo dedique a atender a la ciudad en sus requerimientos.

- Se debe aplicar la política de "puertas abiertas" para lo que se requiere de técnicas de dirección que sustituyan las actuales y que permitan, al mismo tiempo, atender en forma organizada y con eficiencia, la prestación de

servicios municipales.

- Se propenderá a ejercitar el control permanente directo, mediante reuniones semanales que aseguren la acción responsable de funcionarios y empleados.

#### 9.1.6. Políticas de administración de personal

La aplicación de políticas de administración de personal dependerá del grado de desarrollo que tiene el municipio, de su tamaño y de la estructura organizacional que disponga; sin embargo, una vez adoptadas por el Concejo Municipal, su adhesión deberá ser obligatoria para todos los empleados y trabajadores.

#### 9.1.7 Normatividad del sistema administrativo de personal

Los municipios deberán contar con reglamentos y normas de administración de personal que incluyan aspectos como la clasificación de puestos, evaluación y rendimiento procedimientos para reclutamiento y selección de personal; bienestar, incentivos, planificación de carrera, capacitación y otros.

#### 9.1.8. Políticas institucionales sobre la coordinación interna

Tomando en cuenta que la coordinación interna municipal es un conjunto de acciones que se ejecutan con armonía de esfuerzos para alcanzar los

objetivos propuestos, cada miembro de la organización, cada unidad administrativa, deberá estar enterada de lo que hacen las demás unidades, a fin de sincronizar sus actividades en los tiempos oportunos que correspondan realizarlos conjuntamente, para no restringir o interferir en la eficiencia o éxito del trabajo.

La coordinación eficaz se conseguirá sincronizando el tiempo en la ejecución y aplicación de todas las políticas de planificación, organización, dirección y control para el mejor aprovechamiento de los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos disponibles para el logro de los objetivos municipales.

## CAPÍTULO X

### 10. ESTRATEGIAS DE IMPLANTACIÓN

#### PLANIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

##### 10.1. ESTRATEGIA GENERAL

La planificación municipal debe ser un proceso permanente de *articulación con el Gobierno* a través de una efectiva coordinación con el CONADE, la SENDA, el FONAPRE, el REDE; que cada uno cumpla su misión específica en relación a municipios.

Es necesario, además, difundir por los medios de comunicación colectiva el *Programa de Desarrollo Municipal*; expedir un decreto ejecutivo puntualizando las políticas nacionales sobre "*desarrollo municipal*"; e, incorporar al Plan Nacional de Desarrollo el *Programa de Fortalecimiento Municipal*, mediante la acción legal correspondiente, con la participación activa del CONADE e instituciones involucradas con el proceso.

##### 10.2. ESTRATEGIA POLÍTICA

#### OBSTÁCULOS

Falta de capacidad para establecer prioridades, lo que restringe la participación ciudadana y opinión pública.

La flexibilidad presupuestaria se hará posible, disponiendo

en el presupuesto una *partida global de contingencias* o de imprevistos, que no exceda de un 30 por ciento del presupuesto; o, también, de la proporción correspondiente al índice de inflación cuando éste supere el 30 por ciento. Este fondo de contingencias deberá utilizarse únicamente para alimentar los programas y funciones de servicios sociales, económicos, comunales y de obras públicas municipales.

El proyecto o borrador del Presupuesto por Programa será puesto a consideración del Cabildo Ampliado a más tardar, en el transcurso del último trimestre del año precedente, será repartido y dado a conocer por los medios de comunicación escrita que dispusiere del cantón, por lo menos, con quince días de anticipación. Las observaciones planteadas por la ciudadanía, serán tomadas en cuenta, de acuerdo con las posibilidades y buen criterio de la municipalidad, para la elaboración del Presupuesto por Programas definitivo.

#### 10.4 ESTRATEGIAS REFERENTES A LAS POLÍTICAS NACIONALES DE ORGANIZACIÓN

##### POLÍTICAS

Desconocimiento de ventajas y uso de modelos organizativos modernos, disposiciones legales.

Tomando en consideración que casi la totalidad de dependencias del sector público ecuatoriano, entre ellas, los municipios, tienen actualmente una estructura administrativa *de líneas y consejo*, se ha considerado

estratégico mantener este modelo, corregir los errores conceptuales existentes y dejar al municipio la opción de adoptar otros modelos más avanzados, sin desnaturalizar el funcionamiento eficiente y económico de la institución.

La acción municipal se manifiesta en un conjunto de actividades que deben realizar las diferentes unidades administrativas municipales, orientada por objetivos previamente y deben estar contenidos en los *Presupuestos por Programas*, debidamente financiados. Los Presupuestos por Programas deben tener una estructura básica similar a la conformación de la estructura, básica administrativa; es decir, que exista una identificación de las funciones existentes, encargadas de cumplir la programación establecida de acuerdo con los recursos asignados en el Presupuesto.

La adopción de modelos de organización sistemáticos, dependerán del grado de desarrollo administrativo que alcancen los municipios, de la claridad en la comprensión que tengan las autoridades municipales sobre su óptimo funcionamiento y de los requerimientos o necesidades institucionales para adoptarlos.

La organización matricial se adoptará preferentemente, cuando existan proyectos específicos cuya naturaleza y situación determine que no se requiere la conformación de una empresa o cuando el proyecto es perecedero en el momento que se cumple el objetivo por el cual se creó.

La organización matricial dispondrá de un jefe de proyecto,

el mismo que reclutará su personal y obtendrá los recursos indispensables de la organización de línea y consejo municipal; el personal requerido, pasará a prestar sus servicios con pases administrativos hasta cuando se considere necesario. Terminado el proyecto, se reintegrará a la unidad de origen.

El jefe del proyecto, tendrá la delegación de autoridad total indispensable para ejecutar el proyecto; sin embargo, la organización de línea y consejo, ejercitará una supervisión funcional que asegure la competencia profesional sobre el personal asignado y realice las observaciones técnicas, incluyendo capacitación, que fueren menester, para asegurar el mejor desempeño.

La estructura sistemática podrá incorporarse a la organización de línea y consejo municipal, en aquellas actividades y procedimientos repetitivos y rutinarios que a juicio del Alcalde o Presidente del concejo, sean necesarios. La organización sistemática, se establecerá de manera obligatoria, en aquellas actividades señaladas en la Ley Orgánica de Administración financiera y Control, de acuerdo con la normatividad autorizada por la Contraloría General del Estado.

## 10.5 ESTRATEGIAS REFERENTES A LAS POLÍTICAS NACIONALES

### 10.5.1. Sobre dirección administrativa

#### OBSTÁCULOS

#### Disposiciones legales, opinión pública.

La agrupación de los servicios municipales en cuatro funciones programáticas, permite una adecuada división del trabajo que facilita la dirección y la adopción de criterios orientados a la autogestión; así por ejemplo, en los servicios económicos, están concentradas todas aquellas actividades que son susceptibles, eventualmente, de autofinanciamiento, a través del cobro de tasas a los beneficiarios por los servicios recibidos.

El Gobierno Nacional, sin menoscabo de la autonomía municipal, y con arreglo a la Ley, realizará el control y evaluación de la acción administrativa, para lo cual, pedirá el apoyo y concurso de la Contraloría General del Estado, con la finalidad de que se intensifique sustancialmente las *auditorías operativas de cumplimiento de los objetivos y programas* en todos los municipios y que el resultado de las mismas se las haga conocer en forma general y pormenorizada a la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Desarrollo Urbano y Municipal.

El incumplimiento de los objetivos y programas, acareará responsabilidades administrativas cuyas sanciones individuales y colectivas podrán ser: Amonestaciones, multa, suspensión del sueldo y destitución; dependiendo de

la gravedad de la falta, a juicio de la autoridad municipal o del Contralor, según sea el caso.

El mecanismo de la *reconsideración crítica de resultados* señalado en las políticas nacionales de gestión, se establecerá en los municipios de la siguiente manera:

- Exposiciones de los subalternos, en reuniones de trabajo, sobre las actividades realizadas y previsión de objetivos a cumplirse. Entrega al jefe de la primera copia de la hoja semanal "*previsión de objetivos*", en no más de 200 palabras y con referencia al presupuesto por programas correspondiente. Este documento se convierte en un mecanismo de control y supervisión del jefe y posteriormente de evaluación del desempeño de todos los empleados y unidades administrativas en sus diferentes niveles jerárquicos;

- Identificación de los desfases entre lo que está ocurriendo realmente y el programa, para adoptar decisiones que tiendan a eliminar las discrepancias o motivar en caso de un buen trabajo mediante las siguientes acciones que se identifican en el siguiente punto;

- Decir a los miembros subalternos que se les dará la opinión sobre la marcha del trabajo; elogiar y reprender al personal cuando lo merezcan, mencionándoles concretamente, lo que han hecho mal o bien; y ,

- Evaluar e informar sobre los progresos alcanzados.

#### 10.6 ESTRATEGIAS REFERENTES A LAS POLÍTICAS NACIONALES

## DE COORDINACIÓN

La coordinación interinstitucional se conseguirá a través del cumplimiento de las políticas nacionales de desarrollo municipal que son obligatorias para todo el sector público ecuatoriano y orientadoras para la ciudadanía en general, especialmente en la toma de conciencia de su participación democrática en las decisiones de los gobiernos nacional y local. De allí la importancia de su promoción y difusión por todos los medios periodísticos y educativos.

La propuesta es ambiciosa, coherente y factible. Requiere el recurso de las entidades del gobierno central en la mejor comprensión de su papel con respecto a sus relaciones y competencias con los gobiernos municipales. Se requiere la organización de eventos interinstitucionales para dar a conocer el Proyecto de Desarrollo Municipal. Se requiere en suma la creación de un fondo de promoción que permita llevar a cabo esta estrategia. El desembolso de estos recursos financieros podrán efectuarse en muchos casos, a través de la suscripción de convenios con las universidades e instituciones que se dedican a la capacitación, promoción y difusión.

La coordinación se conseguirá mediante el fortalecimiento de los mecanismos político-administrativos del sector público cuyos elementos más importantes son la planificación, organización, dirección y control.

## 10.7 ESTRATEGIAS DE IMPLANTACIÓN DE POLÍTICAS

## INSTITUCIONALES

### OBSTÁCULOS GENERALES

Resistencia al cambio, opinión pública, disposiciones legales, usos y costumbres, otros factores como:

- Inadecuada coordinación entre el gobierno central y municipalidades;
- Insuficiente delegación de autoridad;
- Endebles sistemas de control y supervisión;
- Inadecuada forma de ejecutar la planificación y el presupuesto;
- Deficientes formas de llevar a cabo las sesiones del Concejo;
- Funcionamiento operativo deficiente;
- Tratamiento salarial injusto y discriminatorio;
- Intento de cumplir objetivos inalcanzables;
- Mantenimiento de estructuras defectuosas; y,
- Falta de capacidad especializadas del personal.

### 10.8 ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES DE PLANIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

Se preparará un *manual de planificación municipal*, que sirva de guía para su aplicación en todos los municipios, de acuerdo con las políticas de planificación establecidas.

La SENDA conjuntamente con el CONADE se encargarán de su

expedición y aplicación, respectivamente.

Los planes municipales serán objeto de "control de cumplimiento" por parte de la Contraloría General de Estado. Los auditores deberán disponer del presupuesto por programas y verificarán su cumplimiento; así mismo, deberán conocer sobre las reformas que se soliciten y aprueben mediante los canales regulares, con el objeto de informar a las autoridades municipales sobre las novedades que encontraren. La auditoría de cumplimiento también tiene el objeto de determinar si se han mantenido los acuerdos contractuales. Pretende determinar si se han cumplido los términos del contrato. Si los fondos asignados por el gobierno nacional y la autoridad municipal se han utilizado correctamente en los programas y objetivos para los cuales fueron autorizados.

Los consejos provinciales cumplirán las atribuciones de coordinación en la ejecución de obras provinciales, cuando éstas involucren o requieran de la participación municipal dentro de las respectivas jurisdicciones. En estos casos, se podrán suscribir convenios de cooperación económica que ayuden a financiar dichas obras.

Se establecerán mecanismos apropiados con la finalidad de que la participación ciudadana se haga efectiva en los procesos de planificación, compromiso y ejecución democrática de las acciones municipales. Cada municipio será responsable de organizar y convocar a Cabildo Ampliado para dar a conocer sus planes anuales y realizar los ajustes necesarios con la participación popular.

## 10.9 ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

### 10.9.1 Estrategia de las políticas

Se pondrán en práctica en los municipios seleccionados por el proyecto, el plan de implantación de la nueva organización, que incluye un programa de capacitación al personal directivo de cada municipio, cuyo primer módulo de 40 horas de duración, trata conceptos sobre teoría de la organización; organización de línea y consejo, organización matricial y organización sistemática.

Se procederá a realizar las reformas a la Ley de Régimen Municipal y a expedir los nuevos reglamentos orgánicos y funcionales que deben estar en armonía con las políticas de organización institucional.

Los municipios pequeños y medianos, en la mayoría de los casos, deberán decidirse por la adopción de la estructura matricial, para cumplir con las funciones programáticas económicas, en razón de que esta estructura es más económica que la "empresa" y sus resultados son satisfactorios. Si está fuera la decisión deberá expedirse el reglamento que señale la normatividad y atribuciones que les compete a sus personeros, así como las condiciones que permitan la autogestión y su financiamiento.

#### 10.9.2 Estrategia de las políticas institucionales

En forma similar a la estrategia de organización institucional anterior, se pondrá en práctica el plan de implantación que incluye un módulo de capacitación al personal directivo del municipio escogido, de 40 horas sobre técnicas de dirección y coordinación. Se espera con este curso, uniformar procedimientos de dirección moderna que conduzcan a su aplicación inmediata.

#### 10.9.3 Estrategia institucional de administración del personal

##### ESTRATEGIA GENERAL

Corresponde expedir un Estatuto que trate sobre el sistema de servicio municipal y carrera administrativa que esté acorde con las políticas nacionales sobre administración de personal.

Se deberá implementar en todos los municipios, la normatividad del sistema señalada en las políticas institucionales correspondientes.

#### 10.9.4 Estrategias institucionales de coordinación administrativa

- Formar parte de las mismas estrategias aplicables a las políticas de dirección administrativa.

- La capacitación en el área administrativa es una de las

estrategias más importantes para lograr el cambio esperado.

Sin embargo, conviene puntualizar, que la estrategia de la capacitación radica en la uniformidad de la enseñanza, en materia de políticas, estrategia, planificación, presupuesto, organización, sistemas, procedimientos, dirección, jefatura o gerencia y coordinación. Sobre esta base general de capacitación, orientada, en primer lugar, a los instructores y personal docente; se llegará, en segundo lugar, a las distintas unidades administrativas para ofrecer capacitación especializada y profesional en las distintas áreas de competencia operativa municipal.

#### 10.10. GUÍA DE FUNCIONES COMPARTIDAS CON ORGANISMOS NACIONALES

##### CONDICIONES

- Las instituciones nacionales del gobierno central, deben limitarse a ser rectores de las políticas municipales promotores, reguladores y productores de las competencias municipales.

- Deben ejercitar una supervisión funcional de carácter técnico y su personal debe reunir requisitos de alta calificación técnica y profesional.

- El municipio acatará cumplidamente las políticas nacionales y las directivas técnico-científicas del gobierno central de conformidad con las atribuciones de la Constitución Política y las leyes; pero, al mismo tiempo,

utilizará los mecanismos democráticos para exigir y plantear ajustes, cuando fuere necesario.

- Las entidades que conforman el PDM deben constituirse en el órgano coordinador, catalizador y canalizador de las acciones municipales, en procura de su desarrollo armónico y permanente y sobre todo, constituirse en el vínculo indispensable en relación con los organismos centrales del gobierno nacional.

#### 10.10.1. FUNCIONES

- Organizar y mantener directamente o con el aporte económico y administrativo de fundaciones, agrupaciones religiosas y otras instituciones similares, servicios de asistencia médico-social, tales como centros de protección infantil.

- Acoger las normas técnicas y adherirse a las políticas y planes nacionales, especialmente relacionados con el desarrollo físico e institucional.

- Proporcionar la información estadística básica del cantón a las instituciones públicas que lo solicitasen, en especial al INEC.

- Colaborar y coordinar debidamente las labores que programen y ejecuten los organismos nacionales, regionales, así como de la jurisdicción cantonal.

- Colaborar con el INERHI y el IEOS en la formulación de

los planes nacionales de riego, saneamiento ambiental, agua, y otros.

\* Las estrategias para el cumplimiento de políticas nacionales e institucionales son las básicas, tomando del Estudios de Administración Municipal, preparado por los consultores licenciado Pedro Zapata y doctor Marco Grijalva G., funcionarios de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica, OTZ (documento inédito).

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Ante el acelerado crecimiento de la población urbana y un restringido aumento rural, las grandes ciudades no está capacitadas para alojar en condiciones adecuadas a su población, pues no se abastece para la provisión de servicios, los mismos que aumentan sus costos por causas de índole económico, especialmente relacionado con el índice de inflación.
- La falta, o deficiencia, de estos servicios justamente se produce en asentamientos marginales, poblados pequeños, y en cantones pequeños y de mediana magnitud.
- Los municipios ante estos problemas no han podido solventarlos, no han ejercido un adecuado control del suelo ni han podido actuar en el mercado de la tierra, los entendidos opinan que las ciudades intermedias se encuentran también en condiciones de marginalidad. Es urgente, entonces, que las municipalidades planifiquen el ordenamiento y el desarrollo urbano de sus circunscripciones, obligación tipificada en el Artículo 12 de la Ley de Régimen Municipal: "*Planificar e impulsar el desarrollo físico del Cantón y sus áreas urbanas y rurales*", es necesario retomar esta responsabilidad, vincularla a la planificación nacional, tomando en cuenta las políticas gubernamentales.
- Pero del diagnóstico y análisis realizado se desprende que las municipalidades en general no disponen de

estructuras orgánicas eficientes para la administración, optimización, de su recurso humano, y así conseguir un eficiente funcionamiento.

- Hace falta una coordinación adecuada con los organismos estatales que deben mantener una estrecha coordinación, pues lo contrario provoca demoras y dilaciones muy costosas o que, muchas veces, no se materializan.
- En la actualidad los municipios guardan un alto grado de dependencia financiera con el Estado, esta actitud paternalista ha repercutido en el debilitamiento institucional, y una marcada discriminación, dependiendo de coyunturas o bandería política.

A todo ello se añade la inexistencia de normas y planes municipales que contrarresten estos desajustes o mala aplicación; su capacidad operativa sufre el detrimento originado en la falta de muchos elementos que deben concurrir para cumplir sus fines. Los recursos humanos, económicos y técnicos; la coordinación de políticas y acciones; una organización moderna y sistematizada, éstos componentes podrán eliminar interferencias internas y externas, que afectan nuestros municipios.

- Es necesario por lo tanto, partir de una capacitación técnica que prepare a los municipios para que se conduzcan bajo las normas de la "autogestión" que a su vez permita mejorar la calidad de vida de las poblaciones de bajos ingresos que son generalmente las ciudades de pequeño y mediano tamaño.

- La concesión de créditos ampliatorios destinados a concluir obras prioritarias o créditos para nuevos proyectos de acuerdo con prioridades precisamente establecidas, con preferencia aquellos relacionados con la infraestructura básica, mejoramiento de barrios.
- Igualmente se considera básico el mejoramiento de la administración municipal que posibilitará un desarrollo más eficiente de las funciones encomendadas.
- La revisión del régimen normativo municipal constituye una de las medidas de mayor importancia y para poner en ejecución sus principios y normas hace falta la coordinación interinstitucional como instrumento idóneo para iniciar un proceso de desarrollo urbano y fortalecimiento municipal, dichas instituciones que mantienen coordinación con los municipios cumplen diferentes roles que van desde lo económico hasta las funciones de control; sin embargo, de lo cual se debe tratar de que esta cooperación interinstitucional se vuelva ágil, evitando trámites innecesarios.
- La asistencia técnica recibirán de especialistas en las diferentes áreas que darán apoyo a las estructuras regionales y a los equipos de planificación de acuerdo a las necesidades. Serán responsables, además, de la elaboración de los términos de referencia para la contratación y asesoría puntual y la supervisión de la misma.
- El BEDE, el FONAPRE, la SENDA y AME constituyen

organismos de crédito, las dos primeras, y asesoramiento positivo y efectivo prestando a los organismos seccionales una real colaboración y apoyo que se traduce en la realización de obras y proyectos prioritarios.

- Es necesario, por tanto, integrar de forma permanente una comisión interinstitucional con carácter perentorio que dicte políticas y formule estrategias para conseguir eficiencia municipal.
- Los municipios deben contar con un departamento de planificación y ejecución de obras.
- Mantener estrecha coordinación con el IEOS, para no duplicar esfuerzos en obras de infraestructura que las dos entidades puedan satisfacer en forma oportuna y eficiente esta demanda.
- La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, ANE, debe dictar políticas y normas claras que permitan a los municipios vigorizar su sistema de recaudación y recuperación de inversiones, mediante un eficiente sistema de control.
- Arbitrar medidas administrativas para recuperar funciones y actividades, de exclusiva competencia municipal, evitando su duplicación y dispersión de recursos humanos y económicos, así recuperar su menguada autonomía municipal, constituyéndose en el organismo que vele por el cumplimiento de los objetivos

nacionales de democracia, justicia social e integración nacional.

ANEXO A

## DE LA ESTRUCTURA FUNCIONAL DEL MUNICIPIO DE LA MUESTRA<sup>20</sup>

### FUNCIONES GENERALES

#### Art. 69

El Municipio de Rumiñahui goza de autonomía funcional, económica y administrativa y solamente en virtud de la Ley, pueden imponérsele deberes y regulaciones. Ningún funcionario o autoridad extraños intervendrán en su administración conforme lo determinan la Constitución, la Ley de Régimen Municipal y el presente Reglamento.

#### Art. 70

Las funciones del Municipio de Rumiñahui, que las cumplirá directamente o en coordinación con otros organismos del Estado, de acuerdo con la Ley, son las fijadas en la Constitución Política y las leyes de la República del Ecuador y de manera particular, la Ley de Régimen Municipal y de esta, a más de otras, las que disponen el artículo 16, el capítulo I del Título III y el Título IV. Por lo tanto, se las considera inscritas en el Plan de Desarrollo Urbano Rural del Cantón, para el período de 1987 a 2006. Tales funciones se concretan en los siguientes aspectos:

1. Planificación, reglamentación y control del territorio, determinando para ello todos los aspectos relacionados con: Usos del suelo; tamaños de parcelas; características de la construcción, tales como coeficientes de uso y ocupación del suelo, altura, retiros; características de la infraestructura de vías, agua potable, alcantarillado, alumbrado público y otras; características del equipamiento urbano de educación, salud, recreación, áreas verdes, sociocultural, abastecimiento, seguridad, sanidad, etc.; procesos y periodos de crecimiento y ocupación del suelo y en general, todos los atinentes al ordenamiento territorial.
2. Localización, rutas y reglamentación de los sistemas de infraestructura, tales como vías, alcantarillado, agua potable, energía eléctrica y

alumbrado público, transporte y otros. En aquellos en que la Ley le asigna tal función, se encargará además del diseño, construcción, administración y mantenimiento de los mismos.

3. Localización y reglamentación del equipamiento urbano de educación, salud, abastecimiento (mercados, ferias y camales), recreación, sanidad cemenlerio, baños, servicios higiénicos, lavanderías públicas), etc. En aquéllos en que la Ley le asigna tal función, se encargará además del diseño, construcción, administración y mantenimiento de los mismos.

4. Aprobación de planos y otorgamiento de permisos de construcción de urbanizaciones, parcelaciones y subdivisión de lotes, de acuerdo con las estipulaciones del Plan de Ordenamiento Urbano y Rural del Cantón.

5. Aprobación de planos y otorgamiento de permisos de construcción y de habitabilidad de edificios de cualquier naturaleza, de acuerdo con las estipulaciones del Plan de Ordenamiento Urbano y Rural del Cantón.

6. Provisión, administración y mantenimiento de servicios públicos, a través de la infraestructura y el equipamiento urbano, en los campos en que le asigna la Ley.

7. Reglamentación, control y coordinación con los organismos competentes, sobre materia de contaminación ambiental (del suelo, el aire, al agua).

8. Aprobación y control de funcionamiento de locales destinados a actividades económicas, (comercio, industria, artesanía, servicios industriales, lavanderías, etc); servicios públicos (educación, salud, deportes, recreación, etc.); espectáculos; exposiciones; ferias; etc.

9. Reglamentación y control de la disposición de basuras, residuos, aguas lluvias, aguas negras, escombros y otros tipos de residuos domésticos, industriales, comerciales, de servicios o de otra naturaleza. En los casos que corresponda, la

Municipalidad realizará la recolección y el procesamiento o utilización de tales residuos.

10. Ejercicio del control y vigilancia policial municipal, sobre construcciones; urbanizaciones; usos del suelo; funcionamiento de locales y espacios públicos; de locales comerciales, industriales y otros; de condiciones higiénicas y sanitarias; manipuléo, expendio, calidad, pesos y medidas de víveres; sobre moralidad y costumbres; y en general sobre todos aquellos aspectos en que la faculta la Ley y en los que se encuentran contemplados en el Plan de Desarrollo Urbano y Rural del Cantón.

11. Las demás contempladas en la Ley en el Plan de Desarrollo Urbano y Rural del Cantón Rumiñahui.

Art. 89

Para la consecución de sus fines esenciales el Municipio cumplirá las funciones que la Ley de Régimen Municipal y este Reglamento señalan. Para ello, tomará en cuenta las orientaciones emanadas de los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social que adopta el Estado.

En el caso de que alguna de las funciones señaladas en el artículo precedente corresponda por Ley también a otros organismos, se procurará la debida coordinación de las actividades.

Art. 90

Son funciones del Concejo las siguientes:

- Normar a través de ordenanzas, dictar acuerdos o resoluciones, determinar la Política a seguirse y fijar las metas en cada una de las ramas propias de la administración municipal: Planteamiento y urbanismo, obras públicas, servicios públicos, higiene y asistencia social, educación y cultura, hacienda municipal, justicia y policía;

- Dirigir el desarrollo físico del Cantón y la ordenación urbanística, de acuerdo con las previsiones especiales de la Ley de Régimen Municipal y las generales sobre la materia;

- Conocer y aprobar la programación técnica de corto

y largo plazo elaborada por los respectivos departamentos y aprobada por las Comisiones pertinentes;

- aprobar los planes reguladores de desarrollo físico cantonal y los planes reguladores de desarrollo urbano, formulados de conformidad con las normas de la Ley de Régimen Municipal.

- Controlar el uso del suelo en el territorio del Cantón, de conformidad con las Leyes sobre la materia, y establecer el régimen urbanístico de la tierra;

Aprobar, rechazar los proyectos de parcelaciones o de reestructuraciones parcelarias formuladas dentro de un plan regulador de desarrollo urbano;

- Autorizar hasta por un año del otorgamiento de licencias de parcelación de terrenos y de edificaciones en sectores comprendidos en un perímetro determinado, con el fin de estudiar el plan regulador de desarrollo urbano o sus reformas;

- Aprobar el plan de obras locales contenidas en los planes reguladores de desarrollo urbano, todas las demás obras que interesen al vecindario y las necesarias para el Gobierno y administración municipales;

- Decidir cuales de las obras públicas locales deben realizarse por gestión municipal, bien sea directamente o por contrato o concesión, y cuales por gestión privada y, si es el caso, autorizar la participación de la Municipalidad en sociedades de economía mixta;

- Decidir el sistema mediante el cual deben ejecutarse los planes de urbanismo y las obras públicas;

Declarar de utilidad pública o de interés social los bienes materia de expropiación. No será necesaria la aprobación del Ministerio de Gobierno para esta declaratoria de utilidad pública, pero podrá el interesado recurrir al mismo si no estuviere conforme con ella, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 253 de la Ley de Régimen Municipal;

- Decidir de acuerdo a la Ley, las obras y adquisiciones que deben licitarse, y adjudicarlas;
- Expedir la ordenanza de construcciones que comprenda las especificaciones y normas técnicas y legales por las cuales deban regirse la construcción, reparación, transformación y demolición de edificios y de sus instalaciones;
- Aprobar el programa de servicios públicos, reglamentar su prestación y aprobar las especificaciones y normas a que debe sujetarse la instalación, suministro y uso de servicios de agua, desagüe, energía eléctrica y alumbrado, aseo público, bomberos, mataderos, plazas de mercado, cementerios y demás servicios a cargo del Municipio, con excepción de lo que dispone el numeral 17 de este artículo;
- Reglamentar de acuerdo con la Ley lo concerniente a la contratación y concesión de servicios públicos;
- De acuerdo con las leyes sobre la materia fijar y revisar las tarifas para consumo de agua potable y demás servicios públicos susceptibles de ser prestados mediante el pago de las respectivas tasas, cuando sean proporcionados directamente por el Municipio. Al tratarse del servicio de luz y fuerza eléctrica se deberá solicitar al Ministerio de Energía y Minas que previo informe del Instituto Ecuatoriano de Electrificación fije las tarifas del servicio eléctrico suministrado con fines domésticos, comerciales e industriales a personas naturales o jurídicas;
- Autorizar la constitución de empresas municipales en compañías de economía mixta, para la prestación de servicios públicos;
- Autorizar y reglamentar el uso de los bienes de dominio público;
- Reglamentar la circulación en calles, caminos y paseos dentro de los límites de las zonas urbanas y restringir el uso de las vías públicas para el tránsito de vehículos;
- Designar representante ante la Comisión Provincial

de Tránsito y Transporte Terrestre, de acuerdo con la Ley;

- Solicitar al Gobierno Nacional la adjudicación de las aguas subterráneas o de los cursos naturales que necesite para establecer o incrementar los servicios de agua potable, alcantarillado y electrificación. La adjudicación para estos servicios tendrá prioridad;

- Resolver en segunda y última instancia, de acuerdo con la Ley, sobre el establecimiento de servidumbres gratuitas de acueductos para la conducción de aguas claras y servidas y servidumbre anexas de tránsito;

- Aplicar mediante ordenanza, los tributos municipales, creados expresamente por la Ley;

- Fijar contribuciones especiales de mejoras que los propietarios están obligados a pagar para costear las obras públicas, de acuerdo con la Ley;

- Reglamentar los sistemas mediante los cuales ha de efectuarse la recaudación e inversión de las rentas municipales;

- Aceptar herencias, legados o donaciones. Si fueren condicionales, modales u onerosas, las aceptará o repudiará atendiendo a las conveniencias corporativas; las herencias, legados y donaciones se entenderán aceptadas con beneficio de inventario. Por lo tanto el Ayuntamiento no responderá sino hasta por el monto que aquellos representen;

- Expedir el presupuesto anual de acuerdo a la Ley;

- Conocer y observar el balance anual de la situación financiera municipal;

- Decidir sobre la contratación de empréstitos interno o externos, de acuerdo con la Ley, y votar al mismo tiempo los egresos necesarios para el pago de sus intereses y amortizaciones;

- Acordar la venta, permuta o hipoteca de bienes del dominio privado, previas las autorizaciones legales del caso;

- Donar al Gobierno Nacional terrenos para la construcción de hospitales y centros de salud, previo dictamen de los organismos correspondientes;
- Disponer la compra de inmuebles con los propósitos que la Ley de Régimen Municipal señala;
- Determinar la forma en que la Municipalidad debe contribuir al desenvolvimiento cultural del vecindario, de acuerdo con las leyes sobre la materia y el plan integral de desarrollo de la educación;
- Exigir que en toda parcelación que le corresponda autorizar se destinen espacios suficientes para la construcción de escuelas primarias o especiales, administradas por el Estado, si n hubiere o no fueren suficientes los locales escolares;
- Dictar las medidas que faciliten la coordinación y complementación de la acción municipal en los campos de higiene y salubridad y en la prestación de servicios sociales y asistenciales, con la que realiza el gobierno central, y demás entidades del Estado;
- Adoptar los perímetros que establezcan los planes reguladores de desarrollo urbano y fijar los límites de las parroquias de conformidad con la Ley;
- Crear, suprimir y fusionar parroquias urbanas y rurales, cambiar sus nombres y determinar sus linderos, con aprobación del Ministerio de Gobierno;
- Establecer la policía municipal;
- Decidir sobre la asociación con otros municipios o entidades públicas;
- Decidir el ingreso de los servidores municipales al Sistema de Carrera administrativa de conformidad con la Ley de la materia, o dictar sus propias ordenanzas sobre la Carrera Administrativa Municipal. Las clasificaciones de personal de la Ley de Remuneraciones y de su Reglamento no serán obligatorias para el Municipio, el cual efectuará su propia clasificación, tomado en cuenta sus reales posibilidades económicas y las funciones concretas

que deben realizar sus servidores, pero se podrá pedir asesoramiento a la Oficina Nacional de Personal;

Tampoco es obligatorio para el Municipio solicitar informes previos, exigidos en la Ley respectiva, para celebrar contratos relacionados con la prestación de servicios ocasionales;

- Acudir al Congreso Nacional o al Tribunal de Garantías Constitucionales en los casos a los que se refiere el Art. 18 de la Ley de Régimen Municipal;

- Atender a la organización y funcionamiento del Concejo, para lo cual dictará su propio reglamento interno, nombrará sus dignatarios, designará las comisiones permanentes o especiales; nombrará a los funcionarios que determina la Ley de Régimen Municipal y concederá licencias a los dignatarios de la Corporación y a sus miembros, de acuerdo con las previsiones sobre la materia;

- Decidir sobre las inhabilidades, excusas e incompatibilidades de los concejales;

- Velar por la rectitud, eficiencia y legalidad de la administración y por la debida inversión de las rentas municipales, para lo cual ejercerá el control político y fiscal sobre el desarrollo de la gestión administrativa;

- Disponer la inversión lucrativa de cualquier recurso financiero en función de los planes de flujo de recursos financieros presentados por el Director Financiero a través del Presidente del Concejo;

- Conocer y resolver sobre las actuaciones del Presidente del Concejo, cuando éstas puedan efectuar las disposiciones de la Constitución, de las leyes generales o de las disposiciones que con este carácter haya dictado el propio Concejo, o puedan comprometer de alguna manera la programación técnica por él aprobada;

Los efectados con las resoluciones del Presidente del Concejo, para agotar la vía administrativa, previo a lo contencioso administrativo, deberán recurrir ante el Concejo Municipal, para obtener la

modificación o la insubsistencia de las mismas. En el caso de no interponer este recurso dentro del término de diez días, contados desde que se les comunicó la respectiva resolución, ésta se considerará ejecutoriada;

- Conocer y resolver sobre las reclamaciones que presenten instituciones o personas particulares, respecto de las resoluciones de orden municipal que les afectaren, y que se encuentren consideradas dentro de las disposiciones de la Ley de Régimen Municipal;

- Intervenir, conforme a la Ley, en la fijación y control de precios de los artículos de primera necesidad, y en la imposiciones de penas por violación de las disposiciones pertinentes;

- Expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro de los centros urbanos del cantón y con el fin de hacer efectivo el derecho a la vivienda, de conformidad con la Ley;

- Elegir un representante principal y un suplente para un período de 4 años a la Asamblea General de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas;

- Conocer de las denuncias que se presentan contra los miembros del Concejo de las excusas o incompatibilidades ...

## BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN DE CONSULTA

- LEY DE REGIMEN MUNICIPAL
- DESARROLLO LOCAL (PROYECTO SACDEL Nº 3; abril 1990).
- ROSALES, Mario; PUEBLA, Jorge; EL SISTEMA MUNICIPAL ECUATORIANO.  
MONTAÑO, Agustín, MANUAL DE ADMINISTRACIÓN; 1985.
- GACETA MUNICIPAL (Informe, Quito - mayo 1990 - mayo 1991).
- UNA PROPUESTA PARA EL FUTURO MUNICIPAL II, 1989 (Trabajo coordinado por la GTZ - Sociedad Alemana de Cooperación Técnica)
- MANUAL DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL (Municipio de Rumiñahui).
- JIMÉNEZ CASTRO, Wilbrus; METODOLOGÍA PARA EL MACRO Y MICRO ANÁLISIS DEL SECTOR PÚBLICO; s/f.
- GRIJALVA GARZÓN, Marco; ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, Asesor de GTZ; s/f.
- MELO, Fabián; EL MUNICIPIO GOBIERNO DE LA COMUNIDAD; Quito, 1986.
- LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL DESARROLLO NACIONAL, EL ROL DE LOS GOBIERNOS LOCALES; Quito, CEICADEL-IULA; 1988 (Revista).
- DIAGNÓSTICO MUNICIPAL efectuado por la SENDA; 1990-1991
- PRODEGOSE - Programa de Desarrollo de Gobiernos Seccionales - DNP.
- Revistas editadas por AME, Asociación de Municipalidades Ecuatorianas; fechas varias.

# ÍNDICE

TEMA	PÁGINA
<u>CAPÍTULO I</u>	1
DESARROLLO HISTÓRICO DE LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL	
1. <u>ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS MUNICIPIOS</u>	1
1.1. EL MUNICIPIO Y LAS CORTES EN EL IMPERIO ESPAÑOL DE INDIAS	2
1.2. INSTRUCCIONES DE LA CORONA	3
1.3. LOS CABILDOS	3
1.4. LA INFLUENCIA DE LOS MUNICIPIOS EN LA SOCIEDAD CRIOLLA	4
<u>CAPÍTULO II</u>	
2. <u>DESARROLLO HISTÓRICO DEL MUNICIPIO ECUATORIANO</u>	6
2.1. ANTECEDENTES	8
2.2. SITUACIÓN ACTUAL DE LOS MUNICIPIOS	10
2.3. FUNCIÓN DE LOS MUNICIPIOS	10
2.4. PROBLEMAS QUE INCIDEN EN EL DESARROLLO DEL MUNICIPIO ECUATORIANO	12
<u>CAPÍTULO III</u>	
3. <u>HACIA LA MODERNIZACIÓN MUNICIPAL</u>	17
3.1. DETECCIÓN DE NECESIDADES	17
3.2. OBJETIVOS	17
3.3. POLÍTICAS GENERALES	18
3.4. METAS	21
3.5. ESTRATEGIAS	31
<u>CAPÍTULO IV</u>	
4. <u>ASISTENCIA TÉCNICA ADMINISTRATIVA</u>	46
4.1. ENTIDADES PARTICIPANTES EN EL PROGRAMA DE DESARROLLO MUNICIPAL	46
4.2. PLAN DE CAPACITACIÓN PARA MUNICIPIOS ECUATORIANOS	47
<u>CAPÍTULO V</u>	
5. <u>LA CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL</u>	52
5.1. SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS	52
5.2. MANEJO DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS LA CLASIFICACIÓN DE RECURSOS HUMANOS	53
5.3. SELECCIÓN DE RECURSOS HUMANOS	54
5.4. LA CAPACITACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS	55
5.5. LA EVALUACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS	56
5.6. LA CONTRATACIÓN	57
5.7. MODELO DE LEY DE CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL	57

## CAPÍTULO VI

6. <u>POLÍTICAS NACIONALES PARA MUNICIPIOS</u>	75
6.1. <u>POLÍTICAS NACIONALES DE ORDEN ADMINISTRATIVO</u>	75
6.2. <u>POLÍTICAS NACIONALES DE PLANIFICACIÓN ADMINISTRATIVA MUNICIPAL</u>	76
6.3. <u>POLÍTICAS NACIONALES DE ORGANIZACIÓN</u>	78

## CAPÍTULO VII

7. <u>EL PROGRAMA DE DESARROLLO MUNICIPAL</u>	82
7.1. <u>PARTICIPACIÓN MUNICIPAL</u>	89
7.2. <u>LIMITACIONES EN LA DIRECCIÓN DE MUNICIPIOS</u>	90

## CAPÍTULO VIII

8. <u>EL BIENESTAR DE LOS ECUATORIANOS</u>	92
8.1. <u>EL COSTO SOCIAL DEL AJUSTE</u>	93

## CAPÍTULO IX

9. <u>SISTEMA MUNICIPAL ECUATORIANO ACTUAL</u>	97
9.1. <u>ESTRUCTURA ORGÁNICA MUNICIPAL</u>	101

## CAPÍTULO X

10. <u>ESTRATEGIA DE IMPLANTACIÓN</u>	109
10.1 <u>ESTRATEGIA GENERAL</u>	109
10.2 <u>ESTRATEGIA POLÍTICA</u>	109
10.4 <u>ESTRATEGIAS REFERENTES A LAS POLÍTICAS NACIONALES DE ORGANIZACIÓN</u>	110
10.5 <u>ESTRATEGIAS REFERENTES A POLITICAS NACIONALES</u>	113
10.6 <u>DE COORDINACIÓN</u>	115
10.7 <u>ESTRATEGIAS DE IMPLANTACIÓN DE POLÍTICAS INSTITUCIONALES</u>	116
10.8 <u>ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES DE PLANIFICACIÓN ADMINISTRATIVA</u>	116
10.9 <u>ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA</u>	118
10.10 <u>GUÍA DE FUNCIONES COMPARTIDAS CON ORGANISMOS NACIONALES</u>	120

<u>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</u>	123
---------------------------------------	-----

AUTORIZACION

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales, I.A.E.N., para que haga uso del presente trabajo como creyere conveniente; sea en su reproducción total o parcial, en la Revista del Instituto, para las lecturas recomendadas u otras formas de difusión.

.....

Lcda. Zulay Sánchez

XIX PROMOCION

Quito, 27 - 07 - 92