

**UNIVERSIDAD DE LAS AMÉRICAS**  
**AGENCIA DE COOPERACION ALEMANA, GTZ**

**PROGRAMA LATINOAMERICANO DE MAESTRÍA EN DESCENTRALIZACIÓN Y  
DESARROLLO LOCAL**

**PROYECTO DE CAMBIO**

**“HACIA UNA NUEVA ESTRUCTURA POLÍTICA EN LA ASOCIACIÓN DE  
MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS, A.M.E.”**

**WAGNER GUILLERMO SALAZAR SÁNCHEZ**

**SEPTIEMBRE 2004**

## INDICE

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>2</b>
<b>CAPITULO I.</b>	
<b>LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS, AME.</b>	
<b>SITUACIÓN Y ESTRUCTURA ACTUAL.</b>	
1.1.- La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, A.M.E.- Situación y estructura actual .....	6
1.2.- La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas y su proceso histórico .....	9
<b>CAPITULO II</b>	
<b>EL ASOCIATIVISMO MUNICIPAL.</b>	
2.1.- El rol de las Asociaciones de Municipalidades .....	13
2.2.- El caso boliviano y colombiano .....	15
2.2.1.- Federación Colombiana de Municipios, FCM. ....	15
2.2.2.- Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia, FAM-Bolivia .....	17
<b>CAPITULO III</b>	
<b>EL PROYECTO DE CAMBIO.- PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA, HIPÓTESIS Y OBJETIVOS</b>	
3.1.- Justificación del tema .....	21
3.2.- Presentación del problema .....	22
3.3.- Pertinencia del tema .....	22
3.4.- Delimitación del tema .....	23
3.5.- Hipótesis .....	24
3.6.- El Proyecto de cambio y sus objetivos .....	25
<b>CAPÍTULO IV</b>	
<b>DESARROLLO DEL PROYECTO DE CAMBIO.- DESCRIPCIÓN Y FASES DEL PROCESO</b>	
4.1.- El Proyecto de Cambio.- Primeras intervenciones y observaciones .....	28
4.2.- Desarrollo del Proyecto de Cambio .....	30
4.3.- El Plan General de Acción .....	31
4.4.- Primera Fase: Levantamiento de información .....	32
4.4.1.- Resultados .....	34



4.5.- Segunda Fase: Elaboración de la propuesta .....	39
4.5.1.- Ventajas de la propuesta .....	46
4.5.2.- Posibles desventajas .....	47
4.6.- Tercera Fase: Promoción y discusión de la propuesta .....	47
4.7.- Lecciones aprendidas .....	50

## **CAPITULO V**

### **MARCO CONCEPTUAL.- CONCEPTOS UTILIZADOS**

5.1.- Metodología utilizada.- Instrumentos y Herramientas .....	53
5.2.- Asesoramiento .....	57

<b>CONCLUSIONES Y REFLEXIONES</b> .....	58
---	----

Recomendaciones .....	59
-----------------------	----

<b>NOTAS</b> .....	60
--------------------	----

<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	63
---------------------------	----

<b>ANEXOS</b> .....	64
---------------------	----

<b>CUADROS</b> .....	82
----------------------	----

## RESUMEN EJECUTIVO

La presente tesis se constituye en la sistematización del Proyecto de Cambio "Hacia una nueva estructura política de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, A.M.E.". La ejecución de este proyecto es uno de los requisitos académicos del Programa Latinoamericano de Maestría en Descentralización y Desarrollo Local de la Universidad de las Américas que lo ejecuta conjuntamente con la Agencia de Cooperación Alemana, GTZ.

Esta tesis desarrolla el proceso de una experiencia académica y profesional que surgió a partir de reconocer una necesidad de cambio frente a la falta de presencia institucional de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas entre sus asociados. El PC concreta una propuesta de cambio normativo que busca aumentar el número de integrantes en uno de los órganos de decisión de la A.M.E. como es el Comité Ejecutivo de la Asociación.

Para la ejecución del proyecto se utilizaron las herramientas metodológicas que el caso ameritaba y de manera especial una encuesta que fue difundida entre los Alcaldes del país y que sirvió de importante apoyo a la ejecución del mismo. Siendo un tema que incorpora un componente político, el apoyo brindado por el Presidente de la Asociación fue fundamental así como la activa participación de varios Alcaldes y de los técnicos municipales en especial de la Asociación de Municipalidades.

Los resultados completos del Proyecto de Cambio y su evaluación final sólo podrán ser dimensionados cuando la Asamblea General de la institución, como órgano máximo de decisión, se pronuncie; sin embargo, la propuesta por las características de su construcción –consenso- y por la transparencia en su ejecución evidencian su sostenibilidad.

El documento se halla estructurado en cinco capítulos, una parte dedicada a las conclusiones y reflexiones; y, en la parte final, se incorporan los respectivos anexos y cuadros cuyo contenido básico se resume a continuación:

El capítulo I pretende, de manera introductoria, presentar la situación institucional de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, para lo cual, se analiza brevemente los principales aspectos de su Plan Estratégico elaborado el año 1999, se revisa el proceso histórico de la A.M.E. y su estructura administrativa.

En el capítulo II se trata el tema del Asociativismo Municipal en el que se distinguen cinco tipos de entidades municipales y se realiza un breve análisis de otras entidades asociativas cercanas a la A.M.E. como son la Federación Colombiana de

Municipios, FCM y la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia, FAM-Bolivia con el objetivo de cotejar sobre todo sus fines y objetivos.

En el capítulo III se realiza la justificación del tema del Proyecto de Cambio, la presentación del problema que motiva la ejecución del PC, su pertinencia así como la delimitación del mismo. Un hecho importante en este capítulo es la presentación de la hipótesis, para lo cual, se realiza un análisis de la misma y se establecen de manera precisa el objetivo general y los objetivos específicos del proyecto.

El capítulo IV se dedica a realizar una descripción del proceso metodológico que siguió el Proyecto de Cambio, para lo cual, se recuentan las primeras intervenciones realizadas, el Plan General de Acción elaborado en el que se incluyen las tres grandes fases cumplidas: Levantamiento de la información, elaboración de la propuesta, sus ventajas y posibles desventajas; y, la promoción y discusión de la misma. Y, en la última parte de este capítulo, se reflexiona respecto de las lecciones aprendidas en todo el proceso de ejecución del Proyecto de Cambio.

El capítulo V se refiere al marco conceptual y a los conceptos utilizados. En este, se hace expresa mención a la metodología y a los instrumentos y herramientas utilizadas.

En la parte de las conclusiones y reflexiones se considera el impacto del Proyecto de Cambio en el entorno, las más importantes lecciones aprendidas como agente de cambio y las reflexiones respecto del proceso de aprendizaje. Se concluye que la ejecución del PC a más de ser una exigencia de tipo académico se constituye en una experiencia profesional importante y vital.

También se han considerado tres recomendaciones tanto respecto de la ejecución del Proyecto de Cambio, así como respecto del Programa Latinoamericano de Maestría en Descentralización y Desarrollo Local y de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas.

El trabajo contiene las notas respectivas y la bibliografía que sirvió de respaldo.

En la parte final se podrá encontrar los anexos respectivos y los cuadros que permiten visualizar de mejor forma los resultados a los que se llegaron con la encuesta realizada.

## CAPÍTULO I

### LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS, AME. SITUACIÓN Y ESTRUCTURA ACTUAL

#### ***1.1.- La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, A.M.E.. Situación y estructura actual.-***

Es fundamental para el propósito de la presente tesis conocer la situación actual de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas. Con este objetivo analizaremos a la institución desde diversas ópticas y a través del estudio de su Plan Estratégico podremos conocer más a fondo su realidad y expectativas.

El análisis de la institución lo realizaremos desde el punto de vista de su conformación política; desde su estructura administrativa; y, desde el punto de vista técnico que desempeña a favor de las municipalidades del Ecuador.

El Plan Estratégico de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (1) establece la misión y la visión de la A.M.E. en los siguientes términos:

#### **MISIÓN:**

Defender la autonomía municipal, ser representación, voz oficial, fortalecimiento y asistencia a los municipios; y, ser instrumento para mejorar la gobernabilidad, consolidar la democracia y promover el desarrollo desde el ámbito local.

#### **VISIÓN:**

Ser referente nacional e internacional del desarrollo de la municipalidad ecuatoriana, base de la cooperación entre municipios y medio para fortalecer la gestión local.

Para el cumplimiento tanto de la misión como de la visión institucional, la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas ha diseñado sus objetivos que los define de la siguiente forma:

#### **OBJETIVOS:**

- Posicionar políticamente a la AME como voz y representación de los Gobiernos Locales.

- Difundir y promocionar los fines, política y líneas de trabajo de la Asociación y el municipalismo.
- Ser referente y centro de información del municipalismo ecuatoriano.
- Fortalecer la coordinación de las municipalidades y su vinculación con organismos nacionales e internacionales.
- Fortalecer la gestión administrativa y técnica de los gobiernos locales con miras a consolidarse como promotores del desarrollo local.

A su vez, para el cumplimiento de sus objetivos institucionales, se han definido los principales ejes de trabajo institucional que son los siguientes:

#### **EJES DE TRABAJO:**

- Representación municipal en la definición de políticas económicas, sociales y de cooperación del Estado.
- Gestión de cooperación y negociación de la descentralización.
- Asistencia técnica para la gestión eficiente y autónoma de los gobiernos locales.

Las estrategias institucionales que, a criterio de la institución, se deben ejecutar para el cumplimiento de sus metas son las siguientes:

#### **ESTRATEGIAS:**

- Fortalecer la presencia de la Asociación y los gobiernos locales ante el gobierno nacional y las organizaciones nacionales e internacionales.
- Fortalecer la capacidad de gestión y negociación de la AME.
- Incorporar a la cooperación como eje transversal en las funciones de la Asociación a fin de integrar y consolidar redes de apoyo a la gestión local.

Adicionalmente, estas son las políticas generales establecidas por la Asociación:

#### **POLÍTICAS GENERALES:**

### **Frente a la representación municipal**

- Promueve la consolidación de gobiernos locales autónomos.
- Defiende los intereses de los gobiernos locales ante el gobierno central, el poder legislativo y otros agentes públicos y privados.
- Es voz, representación y vinculación de los gobiernos locales ante las instituciones y organismos nacionales e internacionales.

### **Frente a la Asistencia Técnica**

- Presta servicios de asistencia técnica, capacitación, coordinación, conectividad e información, de modo directo o estableciendo convenios con entidades públicas y privadas.
- Mantiene un sistema de información, evaluación y monitoreo permanente a disposición de la comunidad.

### **Frente a la Cooperación**

- Canaliza la política de cooperación del Estado hacia los gobiernos locales y representará a los municipios ante los organismos oficiales.
- Presenta apertura a los organismos oficiales de cooperación y su relación con los gobiernos locales.
- Considera a la cooperación como aporte transversal y socio estratégico para acompañamiento a los gobiernos locales, asesoría, asistencia técnica y contraparte para ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos de interés municipal.

### **Frente al fortalecimiento de los Gobiernos Locales y sus competencias**

- Reconoce la descentralización como proceso político que implica devolución del poder y transferencia de competencias y recursos del gobierno central a los gobiernos locales, en un marco de creciente autonomía.
- Promueve el fortalecimiento y la organización de los gobiernos locales que les permita cumplir con sus competencias, hacer transparente su gestión y canalizar la participación de los ciudadanos, agentes privados, públicos y no gubernamentales.



- La Asociación respalda las iniciativas autónomas de descentralización de los municipios y canaliza el apoyo técnico para su cumplimiento efectivo.

En términos generales nótese como la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, A.M.E. mantiene una estructura claramente definida entre lo político y lo técnico. De un lado, se reconoce la institución como una entidad con clarísimos fines de naturaleza política como son la defensa de la autonomía municipal y el de constituirse como instrumento para mejorar la gobernabilidad y consolidar la democracia posicionándose políticamente como vocero y representante de los Gobiernos Locales en la definición de políticas económicas, sociales y de cooperación del Estado, realizando gestiones de cooperación y negociación de la descentralización y, fortaleciendo su presencia y la de los gobiernos locales ante el gobierno nacional; y, de otro lado, efectuando una específica tarea, eminentemente técnica, en beneficio de los municipios asociados a la entidad. Una dualidad sin duda importante y discutible a la vez si se toma en cuenta que sus principales representantes son políticos en una institución que ejerce actividades de naturaleza técnica.

### ***1.2.- La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas y su proceso histórico.-***

En términos generales podemos afirmar que la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas es una institución que no ha tenido cambios importantes y trascendentes en su estructura política y administrativa excepto la reforma del año 1999 cuando la entidad presidida por el Dr. Luis Fernando Torres, en aquella época Alcalde de Ambato, propuso y llevó adelante una desconcentración política y administrativa de la A.M.E. la misma que se mantiene, con ciertas dificultades administrativas y técnicas, a la fecha.

Veamos de forma sucinta el trajinar histórico de la institución:

**1941:** Primer Congreso de Municipios del Ecuador. Se recomienda formar una asociación que represente, preste asistencia técnica y capacitación a los municipios.

**1966:** La Ley de Régimen Municipal reconoce la existencia legal de la AME.

**1968:** Los 103 municipios existentes suscriben el Acta de Constitución de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas – AME –

**1986:** La Ley de Régimen Municipal consagra la participación de la AME en el fortalecimiento de los Municipios.

**1991:** Se aprueba el Estatuto de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas y se lo publica en el Registro Oficial No. 884 de 27 de febrero de 1992.

**1992:** El Comité Ejecutivo aprueba el Reglamento General de la A.M.E..

**1999:** Se aprueba la descentralización institucional. Creación de 7 oficinas técnicas regionales.

**2003:** Nuevo esquema administrativo de la AME. Estructura organizacional integrada por gestión de procesos.

En el último año, la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas entró en una estructura organizacional integrada por gestión de procesos la misma que fue el resultado de un trabajo conjunto entre la cooperación internacional y la entidad. Esta estructura se halla diseñada de la siguiente manera:

## **GESTION DE PROCESOS ORGANIGRAMA**

### **Proceso Legislativo Directo**

Determina las políticas que sustentarán los procesos institucionales.

### **Proceso Gobernante**

Orienta y ejecuta las políticas, toma decisiones, imparte instrucciones. Coordina y supervisa el cumplimiento eficiente y oportuno de las acciones y productos.

### **Proceso Asesor**

Diseña y propone estudios, planes, proyectos e informes.

### **Procesos sustantivos o productivos**

Se encarga de la ejecución de las acciones y servicios; cumple con los objetivos y finalidades hacia los municipios; ejecuta los planes, programas, proyectos, políticas y decisiones del proceso gobernante.

### **Proceso habilitante o de apoyo**

Presta asistencia técnica y administrativa a los demás procesos.

## **SERVICIOS**

### **Servicio al Cliente**

- Apoya a las autoridades municipales en trámites oficiales y ante las dependencias de la AME.

- Centro de Documentación en aspectos técnicos, administrativos y legales.
- Trámite de asignaciones económicas de conformidad con la Ley del 15%, FODESEC (2) y leyes especiales (3).

### **Cooperación y Gobiernos Locales**

- Acompaña y presta asistencia técnica en proyectos y líneas de financiamiento.
- Promueve y asesora a los Comités de Gestión y Fondos Solidarios para la celebración de convenios y emisión de ordenanzas.

### **Fortalecimiento Municipal**

- Coordina y asesora proyectos de gestión ambiental, ordenamiento territorial, gestión socio cultural y educación, alcantarillado, residuos sólidos, rellenos sanitarios, agua potable, sistemas tarifarios, catastros, predios urbanos y rurales, descontaminación y prevención de la contaminación, mejoramiento de los sistemas, administración.
- Implementa modelos de gestión.
- Capacita y presta asistencia técnica.

### **Oficinas Técnicas Regionales**

- Coordinan y asisten en la elaboración de planes estratégicos cantonales.
- Prestan asistencia técnica y capacitación.
- Ejecutan proyectos determinados por la Gestión de Fortalecimiento Municipal.

A la presente fecha, son siete las Oficinas Técnicas Regionales: 1.- Ibarra, que cubre las provincias de Carchi, Imbabura, Esmeraldas y Sucumbios; 2.- Tena, atiende a las provincias de Napo, Orellana y Pichincha; 3.- Riobamba, con jurisdicción en las provincias de Cotopaxi, Chimborazo, Pastaza y Tungurahua; 4.- Portoviejo, que atiende las provincias de Manabí y Galápagos; 5.- Guayaquil, que cubre las provincias de Guayas, Los Ríos y Bolívar; 6.- Cuenca, con jurisdicción en las municipalidades de Azuay, Cañar y Morona Santiago; y, 7.- Machala, que atiende las provincias de El Oro, Loja y Zamora. (4)

## **Gestión Administrativa y Financiera**

- Asistencia contable, financiera y presupuestaria.
- Implementación del sistema informático PROGFIM (5).
- Asistencia técnica en el desarrollo del Proyecto de Implementación de Tecnologías de Información y Comunicación en los Municipios Ecuatorianos.
- Desarrollo de tecnologías informáticas para las áreas de prestación de servicios.
- Asistencia técnica y capacitación en temas económicos, organizacionales y de recursos humanos.

## **Gestión y Asesoría Legal**

- Asistencia jurídica especializada a las autoridades, funcionarios y servidores municipales
- Asistencia en la elaboración de ordenanzas municipales.
- Asesoramiento en la elaboración y trámite de leyes que alcanzan el ámbito municipal.
- Patrocinio legal a los municipios.
- Capacitación jurídica y legal a las autoridades, funcionarios y servidores municipales.

Como queda visto, a la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas se la puede analizar desde distintos puntos de vista. Hemos procurado realizar este breve análisis desde diversas perspectivas: técnica, administrativa, histórica y jurídica a fin de reflejar de manera certera la situación actual de esta entidad.



## CAPITULO II

### EL ASOCIATIVISMO MUNICIPAL

#### **2.1.- El rol de las Asociaciones de Municipalidades.-**

En España, “La ruina económica de la mayoría de los municipios provocada por la desamortización civil y las consiguientes carencias de recursos para subsistir, fueron las circunstancias que motivaron el primer intento de crear Asociaciones de Municipios, plasmado en el proyecto de ley de reforma de Ayuntamientos presentado por Posada Herrera en 1860.” (6) Este primer intento se frustró. En 1870 la Ley Municipal reonoció la posibilidad de que los Ayuntamientos “entre sí y con los inmediatos” formasen asociaciones y comunidades.

El asociativismo municipal es antiguo como el municipalismo mismo, ha dicho Mario Rosales, municipalista chileno en su libro “Los Secretos del Buen Alcalde” (7)

Un mecanismo efectivo de los gobiernos locales para apoyarse y relacionarse con la sociedad nacional e internacional se constituye el asociativismo entre ellos, sobre todo, si se toma en cuenta la heterogeneidad y número de estos.

En el Ecuador, a la fecha, existen doscientas diecinueve municipalidades, cada una de las cuales presenta características políticas, técnicas e institucionales distintas e irrepetibles unas de otras. Frente a este panorama, las municipalidades, en el caso ecuatoriano y por que no decirlo latinoamericano, requieren apoyarse unas a otras, compartir experiencias, enfrentar o negociar conjuntamente problemas comunes e inclusive defender de manera asociada su autonomía, por esta razón, el fenómeno asociativista municipal se ha extendido a lo largo de todo el mundo y podemos ver en la actualidad una presencia importante de Latinoamérica en las Asociaciones Mundiales de Municipalidades.

Mario Rosales distingue cinco tipos de entidades municipales:

- Asociaciones de autoridades locales;
- Asociaciones nacionales o regionales de municipalidades;
- Organizaciones de funcionarios municipales;
- Uniones o federaciones internacionales de gobiernos locales;
- Organizaciones de municipalistas.

En el Ecuador la A.M.E. se ubica entre las asociaciones nacionales, sin embargo, existen en el país otras organizaciones de las señaladas por Rosales lo que demuestra la presencia importante que tienen estos en la vida nacional. Lamentablemente, ni la Federación de Servidores Municipales del Ecuador ni la Asociación de Mujeres Municipalistas del Ecuador han sido iniciativa de la A.M.E. pero han contado con el apoyo técnico de la misma.

Dos son las funciones básicas que deben tener las asociaciones de municipalidades:

- a) Gremial: defender la autonomía local y representar a las municipalidades ante el gobierno central; y,
- b) Técnica: prestar servicios especializados a los asociados fomentando las relaciones intermunicipales de apoyo mutuo y cooperación.

A estas funciones podemos añadir muchas otras, sin embargo, consideramos importante añadir como una de las funciones primordiales de las entidades asociativas municipales la de concertar con otros agentes e instituciones como es la empresa privada, los sectores de la cultura, la academia, las organizaciones no gubernamentales, entre otras. Lamentablemente, en el Ecuador, esta función no ha sido debidamente dimensionada. La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas no presenta estrategias claras para el cumplimiento de este objetivo; su plan estratégico no hace referencia ninguna a este aspecto; y, no trasciende conducta alguna que diluya este argumento.

La estabilidad de estas asociaciones depende en gran parte de los recursos financieros con los que cuente, los mismos que deben ser necesariamente estables y permanentes a fin de permitir una dotación adecuada de tecnología y personal calificado al servicio de sus asociados.

Para el caso de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, está se sustenta financieramente del aporte obligatorio de sus socios del cuatro por mil de los ingresos efectivos recaudados por las municipalidades en el ejercicio anterior, excepto los saldos de caja, los empréstitos y los fondos de terceros. Estos fondos son retenidos de manera automática por el Banco Central del Ecuador. Adicionalmente, son recursos de la Asociación las donaciones y legados que se le hicieren y de otros ingresos no especificados, de conformidad con lo que dispone la disposición del artículo 574 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal vigente.

Siguiendo a Rosales, podemos manifestar que la efectividad de las asociaciones de municipalidades se explica por la aplicación de los siguientes principios básicos: municipalismo y pluralismo; capacidad de negociar y concertarse; solvencia técnica en la prestación de servicios; continuidad en la gestión; y, vínculos internacionales.



Es indudable que las asociaciones que funcionan bien han desarrollado una tradición de pluralismo donde tienen cabida todas las autoridades locales independientemente de sus convicciones políticas o religiosas. La politización o partidización de una entidad asociativa municipal no tiene cabida. Sin embargo de lo dicho, Giorgio Martelli profesor del Programa Latinoamericano de Maestría en Descentralización y Desarrollo Local, sostiene que la politización en sí no es una cuestión negativa. A través de esta se puede dar cabida a los técnicos más calificados que provengan de diversas tendencias políticas con lo que se garantiza también el pluralismo ideológico. Comparte con Rosales en el sentido de que la partidización de una asociación municipal no es lo adecuado. (8)

Así mismo, las asociaciones de municipalidades deben tener una fuerte capacidad negociadora sobre todo con el gobierno central. Deben superarse tendencias, a veces casi naturales, de un municipalismo exacerbado que mira al gobierno como enemigo irreconciliable. El interés del bien común y de la nación es un objetivo compartido entre los dos.

La solvencia técnica de las asociaciones debe estar dirigida a la prestación eficiente y oportuna de servicios técnicos especializados a las municipalidades socias y de manera especial a aquellas que más lo requieren. El cumplimiento de este objetivo se logrará solamente con un equipo técnico y profesional eficiente y estable y con una administración seria y profesional libre de cualquier manejo político y clientelar.

Adicionalmente, la continuidad de procesos técnicos y la necesaria vinculación internacional hacen de las asociaciones de municipalidades organizaciones eficientes al servicio de sus asociados.

## **2.2.- El caso boliviano y colombiano.-**

Nos circunscribiremos de manera general a dos casos específicos de asociativismo municipal en América Latina, la Federación de Asociaciones de Municipalidades de Bolivia, FAM y la Federación Colombiana de Municipios, FCM debido, sobre todo, a la limitación de espacio de la presente tesis y la importancia que últimamente ha tomado la primera y, la cercanía con el Ecuador, en el caso de la segunda. Siendo esta una parte introductoria, tomaremos los aspectos más relevantes de las dos asociaciones para cotejarlos con la AME.

### **2.2.1.- Federación Colombiana de Municipios, FCM.- (9)**

La Federación Colombiana de Municipios se reconoce como:

“Persona jurídica sin ánimo de lucro de naturaleza jurídica asociativa y de carácter gremial, que se rige por el Derecho Privado, organizada con base en la libertad de

asociación prevista en el artículo 38 de la Constitución Política. A ella pertenecen por derecho propio todos los municipios, distritos y asociaciones de municipios del país y tiene como finalidad la defensa de los intereses comunes.”

Es importante destacar de esta definición el carácter privado que se le da a la Federación Colombiana de Municipios; importante característica si se toma en cuenta que las municipalidades por principio son entidades, desde el punto de vista estrictamente jurídico, de Derecho Público.

La misión de la Federación, de acuerdo con su planificación estratégica es la siguiente:

**MISION:**

La Federación Colombiana de Municipalidades representa intereses colectivos de los municipios, lidera y apoya el desarrollo de la gestión municipal, defendiendo la autonomía y promoviendo la profundización de la descentralización. Para lograrlo es vocera ante instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales y genera e impulsa políticas y estrategias.

A su vez, la visión de la Federación la ha definido de la siguiente forma:

**VISION:**

La Federación Colombiana de Municipios será el espacio político más amplio en el ámbito municipal, recogerá las expectativas de los mandatarios municipales, trabajará para fortalecer su capacidad de gestión, protegerá los derechos e intereses del municipio colombiano y velará por la consolidación del proceso de descentralización y autonomía local.

Los principios que rigen a la Federación son los siguientes:

**PRINCIPIOS:**

1. Autonomía municipal para fortalecer la unidad de la República;
2. Pluralidad ideológica, por lo cual no es expresión única de grupo, partido o movimiento político, sino vocera de las necesidades y aspiraciones municipales y promotora de su desarrollo integral;
3. Respeto a la Constitución, a las leyes y normas jurídicas vigentes.

Se nota claramente en los elementos expuestos que la Federación Colombiana de Municipios hace especial consideración a la defensa de la autonomía local, a la

profundización de la descentralización –figuras eminentemente políticas- y al fortalecimiento de la capacidad de gestión de sus federados –figura eminentemente técnica-, sin dejar de lado su calidad de vocera de las aspiraciones del municipalismo colombiano.

Veamos, el caso de la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia, FAM-Bolivia.

### **2.2.2.- Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia, FAM-Bolivia.- (10)**

La Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia, define su misión de esta forma:

#### **MISION:**

Constituirse en una instancia de representación institucional, articulación regional, negociación política y agencia de servicios para crear condiciones favorables al óptimo desempeño de los Gobiernos Municipales en la búsqueda de que sirvan en forma eficiente a las necesidades de sus ciudadanos y logren un desarrollo local equitativo y sostenible.

Así mismo, la visión a futuro la ven de la siguiente manera:

#### **VISION:**

Contribuir desde las bases del Estado Boliviano y de los Gobiernos Municipales autónomos, al logro de los objetivos de la participación popular, la descentralización y el Diálogo Nacional 2000.

En esta perspectiva, la FAM Bolivia contribuirá a la profundización de la democracia e institucionalización del encuentro entre democracia representativa con la democracia participativa; aportará a la construcción del desarrollo humano sostenible con equidad y el combate a la pobreza mediante el incremento de la calidad de la gestión municipal.

Para el cumplimiento de su misión y visión se han diseñado los siguientes objetivos y líneas de trabajo:

#### **OBJETIVOS:**

- Coordinar con los órganos de Gobiernos todas las actividades e iniciativas en beneficio de los intereses municipales;

- Generar propuestas, ante el Estado y la sociedad civil, de reformas, cambios e iniciativas, orientadas a favorecer el desarrollo nacional y mejorar las condiciones de vida de los habitantes del país;
- Proponer políticas de desarrollo sostenible;
- Apoyar el fortalecimiento institucional de las municipalidades para el logro de sus fines y objetivos;
- Estudiar los problemas comunes de las municipalidades y proponer soluciones;
- Auspiciar y promover eventos departamentales, nacionales, internacionales, que traten asuntos relacionados con la actividad municipal;
- Establecer relaciones con organismos y entidades internacionales y, en su caso, constituirse en parte de ellos, de modo que se favorezca el municipalismo, el sistema asociativo municipal nacional y, de manera general, a los municipios;
- Establecer relaciones y alianzas con federaciones, asociaciones municipales y municipios de otros países para el fortalecimiento de la FAM-Bolivia, de sus asociados y de los municipios bolivianos en general;
- Desarrollar las gestiones y acciones necesarias para el crecimiento y preservación de su patrimonio.

## LÍNEAS DE TRABAJO:

La FAM ha estructurado su trabajo en cuatro líneas de acción, algunas de las cuales constituyen una innovación en el mundo asociativo municipal que por lo general puso énfasis en la tarea gremial de representación y defensa de los intereses del sector municipal. La FAM muestra en ello otra de las riquezas de su diseño y de su concepción pues además de ser un instrumento de representación y defensa municipal, es un instrumento que trabaja para mejorar la calidad de la gestión local con distintas iniciativas y de apoyo en general al proceso de descentralización.

1. Representación.- Representar y defender los intereses institucionales, legales, políticos y económicos de los Gobiernos Municipales, ante el Estado y otras entidades privadas nacionales e internacionales.
  
2. Ser agentes de servicios para contribuir al fortalecimiento institucional de las Asociaciones, Mancomunidades y la gestión municipal. Promover, el desarrollo institucional municipal, mediante la vinculación entre la oferta y demanda de capacitación, asistencia técnica, asesoramiento, comunicación, transferencia tecnológica real o virtual, para incrementar la calidad de la gestión municipal y asociativa.
  
- 3. Fortalecimiento del Sistema Asociativo Municipal. Consolidar orgánica y financieramente al Sistema Asociativo Municipal promoviendo su articulación e integración local, regional, departamental y nacional, para que cumpla sus funciones de soporte del proceso de participación popular y descentralización de Bolivia.
  
4. Nueva cultura de gestión en los gobiernos municipales. Promover en los Gobiernos Municipales una nueva cultura de gestión pública, facilitando la implementación de la Carrera Administrativa Municipal, la ética y transparencia en la gestión, la participación ciudadana y de etnias así como, la gestión municipal con enfoque sectorial, étnico, de género y de desarrollo económico local para incrementar la legitimidad y gobernabilidad municipal asociativa.

En el caso de la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia se pueden distinguir claramente dos funciones bien definidas: una función eminentemente

política –defensa de los intereses políticos municipales- y otra técnica – fortalecimiento institucional municipal-.

Es evidente que la línea del asociativismo municipal latinoamericano va por el sendero político representativo y de fortalecimiento institucional. Los casos ecuatoriano, colombiano y boliviano revisados confirman, en parte, esta tendencia. Sin embargo, queremos reiterar el hecho de que consideramos importante añadir como una de las funciones primordiales de las entidades asociativas municipales la de concertar con otros agentes e instituciones como son la empresa privada, los sectores de la cultura, la academia, las organizaciones no gubernamentales, entre otras para el cumplimiento de sus fines comunes específicos.



## CAPITULO III

### EL PROYECTO DE CAMBIO.- PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA, HIPÓTESIS Y OBJETIVOS

#### *3.1.- Justificación del tema.-*

“Hacia una nueva estructura política de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME”, tema del Proyecto de Cambio objeto de la presente tesis, fue el resultado de una profunda reflexión respecto de la posibilidad que le ofrece el Programa de Maestría de constituirse en un agente de cambio.

El hecho de constituirse en un agente de cambio implica necesariamente considerar una serie de circunstancias endógenas y exógenas que se hallan no sólo alrededor del maestrante sino de la institución en la que se pretende introducir el cambio. De igual forma, hubo que considerar los elementos técnicos, materiales e inclusive el tiempo que se requería para la ejecución del Proyecto de Cambio. Estos y otros elementos fueron motivo de una profunda reflexión que sustentaron, al final, la decisión de llevar adelante una tarea como la emprendida.

Es evidente el hecho de que el tema objeto del Proyecto de Cambio “Hacia una nueva estructura política de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME” tiene un alto componente político que en algunas ocasiones nos llevó a pensar en el hecho de que la técnica y la doctrina podrían verse relegadas por esta situación; sin embargo, esto no ha sucedido pues, de lo que se trata es de utilizar la técnica y la doctrina para promover y proponer un cambio político institucional que al final lo hemos logrado.

Adicionalmente, el Proyecto de Cambio nos imponía la necesidad de implementar un cambio en la institución en la que prestamos nuestros servicios, lo que, ventajosamente, nos obligó a pensar en la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, A.M.E. Decimos ventajosamente porque el cambio que hemos propuesto desde el inicio de la ejecución de nuestro PC no es nuevo, era un tema que se lo conversaba entre autoridades municipales pero que sin embargo no encontraba un momento o escenario propicio para discutirlo y proponerlo, por lo que, consideramos que la ejecución del PC sobre esta temática es un acierto y se constituye en un trascendental esfuerzo para recoger las aspiraciones de varios e importantes Alcaldes del Ecuador.

Así mismo, es necesario destacar que la ejecución del Proyecto de Cambio tuvo una directriz metodológica que siempre fue respetada: el consenso, expresada a través de mecanismos de concertación. Para lograr este consenso se utilizaron ciertas herramientas metodológicas, más arriba detalladas, que garantizaban el cumplimiento de este objetivo.

### **3.2.- Presentación del problema.-**

Un hecho fundamental, a más de los descritos en el párrafo anterior, motivaron la ejecución del Proyecto de Cambio, este fue el que la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas desde la fecha de su creación, 1966, no ha realizado un cambio en sus estructuras de decisión lo que ha ocasionado que la entidad pierda presencia ante sus asociados. Este problema nos lleva necesariamente a una necesidad de cambio, que como hemos dicho más arriba, era un tema que se lo conversaba entre autoridades municipales pero que sin embargo no encontraba un momento o escenario propicio para discutirlo y proponerlo.

Esta situación ha provocado, como queda dicho, una creciente pérdida de presencia institucional ante las municipalidades a las cuales la A.M.E. representa; y, lo que es más grave aún, la institución no ha considerado este hecho como una necesidad. Ha existido una situación de inmovilidad estructural en este tema.

Vista la situación institucional de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas se hizo necesario promover y discutir una reforma en la estructura de representación del Comité Ejecutivo de la Asociación a fin de ampliarla y lograr una mayor aceptación y representatividad de la misma, tomando en cuenta que dicho Comité se constituye en el órgano colegiado de decisión de la A.M.E. conformado por cinco Alcaldes que representan, a la fecha, a un universo de doscientas diecinueve municipalidades ecuatorianas. Lo que se buscaba era ampliar la conformación del Comité Ejecutivo para que en este se concentren los intereses del municipalismo.

### **3.3.- Pertinencia del tema.-**

Consideramos oportuna la temática planteada por el Proyecto de Cambio por las siguientes observaciones:

1. Situación estructural actual de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas;
2. Respaldo político del señor Presidente de la A.M.E. para efectuar y promover el análisis de la problemática planteada;
3. Predisposición de varios Alcaldes de distintas municipalidades del país para conocer una propuesta encaminada a un cambio estructural en la Asociación.

Situación esta que ya se evidenció en la XXVII Asamblea General Ordinaria de la institución realizada en la ciudad de Santo Domingo de los Colorados entre el 11 y 12 de diciembre del 2003;

4. Posibilidad cierta de elaborar técnicamente una propuesta de cambio.
5. El tema objeto del Proyecto de Cambio tiene una especial relación conceptual con la descentralización y específicamente con la desconcentración administrativa de funciones de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas así como también con el grado de eficiencia en la prestación de servicios técnicos especializados a favor de las municipalidades del país.

Con lo dicho, fue pertinente y oportuno el tema en razón de la necesidad de un cambio en la Asociación, del respaldo político necesario que se dio a la propuesta, la disposición de ciertos Alcaldes para discutirla, la posibilidad real de estructurar una propuesta a través del Proyecto de Cambio y la vinculación conceptual que este último tiene con temas afines como son la descentralización, desconcentración, gestión local y fortalecimiento institucional.

### **3.4.- Delimitación del tema.-**

Con todo lo dicho y a efectos de conocer de manera certera los alcances del tema del Proyecto de Cambio objeto de la presente tesis "Hacia una nueva estructura política de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME", es importante mencionar los verdaderos alcances que tiene la presente tesis y el referido PC.

En primer lugar, el Proyecto de Cambio estuvo dirigido de manera exclusiva a elaborar y promover un cambio en la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas en los términos que quedan arriba referidos y que en adelante serán desarrollados con mayor detenimiento.

En razón de lo dicho, la posibilidad de replicar el Proyecto de Cambio es sumamente limitado pues se halla diseñado para ser aprovechado de manera exclusiva en la A.M.E.; sin embargo, se ha analizado la posibilidad de que esta iniciativa pueda servir de importante referencia para otras asociaciones municipales no ecuatorianas o para aquellas asociaciones provinciales y regionales de municipalidades que existen en el país.

El Proyecto de Cambio planteaba la elaboración de una propuesta concertada dirigida a cambiar una parte de la estructura orgánica institucional, su Comité Ejecutivo, pues, no es posible cambiar la base política en la que se sustenta la Asociación y que constituye la Asamblea General. Recuérdese que los dos organos

políticos que tiene la AME son la Asamblea General y el Comité Ejecutivo, conformados estos dos por Alcaldes de diversas tendencias políticas.

Por fin, la presente tesis se halla dirigida a la efectiva comprobación de la hipótesis planteada y a describir de manera relativamente detallada el proceso que implicó ejecutar en todas sus fases el Proyecto de Cambio en la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas.

### **3.5.- Hipótesis.-**

A la hipótesis la consideramos como aquella suposición de un hecho posible o imposible para obtener de ella una consecuencia.

Todos los elementos más arriba planteados sirvieron de antecedentes e insumos a considerar para la formulación y construcción de la hipótesis. En ellos se tomó en cuenta la existencia de un problema central que luego de analizado nos llevaba a la necesidad de plantear un cambio que requería de ciertas estrategias y herramientas para promoverlo.

Luego de efectuar todo este proceso lógico y metodológico se concluyó en la redacción de la hipótesis, la misma que se la planteó en los siguientes términos:

*“La falta de presencia institucional de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas se superará si un mayor número de municipios estarían representados en uno de sus órganos de decisión como es el Comité Ejecutivo.”*

Analicemos de manera breve la hipótesis planteada.

Se parte de la suposición, verdadera o falsa y sujeta a verificación, de que existe una falta de presencia institucional de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas. Esta falta es presentada de manera general y no de forma específica, por lo que, debemos entender que la AME ha dejado de ser referente a nivel nacional en distintos ámbitos como pueden ser el político, técnico y social frente a sus asociados. Decimos general por cuanto no se señala de manera expresa en que área –político, técnico o social- esta falta de presencia presenta sus debilidades. Adicionalmente, la falta de presencia institucional, como hipótesis, la comprobaremos en el proceso mismo de ejecución del Proyecto de Cambio y que se halla señalado más abajo.

El motivo para la pérdida de presencia institucional de la Asociación es, de acuerdo con la hipótesis planteada, la escasa presencia de los Alcaldes en el Comité Ejecutivo. Nótese que esta parte de la hipótesis es mucho más específica que la primera parte pues señala expresamente una causa-efecto.

En general, la hipótesis planteada presenta una situación de causalidad.

Técnicamente, la hipótesis debe ser comprobada y dicha comprobación en el Proyecto de Cambio se la efectuó a través de diversas herramientas metodológicas que quedan descritas en la presente tesis. La comprobación se dirigió de manera directa a la (i) falta de presencia institucional de la Asociación de Municipalidades entre sus asociados debido específicamente a la (ii) falta de una reforma que permita reestructurar la conformación del Comité Ejecutivo. El Proyecto de Cambio, se dirigió entonces a esta comprobación.

### **3.6.- El Proyecto de Cambio y sus Objetivos.-**

El proceso metodológico del Proyecto de Cambio nos exigía la elaboración de un objetivo general y de los objetivos específicos que se hallen dirigidos a la comprobación de la hipótesis.

Estos fueron los objetivos planteados:

#### **OBJETIVO GENERAL:**

*“Elaborar, promover y difundir la necesidad de un cambio institucional en la conformación del Comité Ejecutivo de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas que recoja las aspiraciones de sus asociados.”*

A través de la ejecución del Proyecto de Cambio se promovió en la AME, sus autoridades y funcionarios así como entre sus asociados –básicamente Alcaldes- un cambio efectivo en uno de los órganos de dirección política, el Comité Ejecutivo, a través de una nueva conformación y estructura de representación política del mismo a fin de buscar mayor sentimiento de pertenencia de sus asociados.

El cambio propuesto, esto es, una nueva conformación en el Comité Ejecutivo, es renovador, útil y necesario pues la actual estructura no ha sido revisada desde la fundación institucional, esto es, desde el año 1966. Así mismo, obligará a pensar en otros cambios que indirectamente se generarían, por ejemplo, el rol que debería darse a otro órgano institucional como es el Consejo Nacional, constituido por un Alcalde por cada una de las veinte y dos provincias del país; y, obligará también a generar un proceso de reflexión respecto de los cambios en la estructura institucional siendo esto una de las virtudes del proceso incoado a través del Proyecto de Cambio.

El objetivo general del Proyecto de Cambio fue la de elaborar, promover y difundir la necesidad de un cambio institucional en la conformación del Comité Ejecutivo de la



Asociación de Municipalidades Ecuatorianas el mismo que, a la fecha, se hace necesario y recogía la aspiración de varios Alcaldes del país.

Los **productos** que se esperaban lograr de la ejecución del Proyecto de Cambio, se dirigían básicamente a elaborar una propuesta y lograr el conocimiento y discusión de esta en el propio Comité Ejecutivo y posiblemente en la próxima XXVIII Asamblea General Ordinaria de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas.

Los **beneficiarios** de la ejecución del Proyecto de Cambio fueron la institución como tal y las municipalidades del país pues con la propuesta, la Asociación se fortalece políticamente y obtiene un alto nivel de presencia institucional que influye necesariamente en su gestión institucional, en razón de que la Asociación se verá fortalecida en el escenario municipal y nacional y un importante referente ante sus asociados.

Los **indicadores** que se utilizaron para la verificación del cumplimiento del objetivo general fueron los siguientes:

1. Elaboración participativa de la propuesta de cambio;
2. Difusión de la propuesta de cambio; y,
3. Discusión de la propuesta de cambio entre las autoridades de la A.M.E. (Presidente, Secretario General), Alcaldes (muestra representativa) y técnicos de la misma (Directores Departamentales).

Las **fuentes de verificación** fueron las siguientes:

1. Se han recibido las observaciones al proyecto de cambio las mismas que se hallan sistematizadas por el maestrante en los tiempos establecidos en el plan operativo;
2. La propuesta se halla en conocimiento del Presidente de la AME, Alcaldes y técnicos de la misma; y,
3. Se ha recibido las observaciones sustentadas del Presidente de la AME, Alcaldes representativos y Directores Departamentales.

#### **OBJETIVOS ESPECIFICOS:**

- Elaborar una propuesta entre los Alcaldes más representativos del país que permita darle al Comité Ejecutivo de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, A.M.E. mayor presencia institucional;



- Promover y difundir entre las autoridades y servidores de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, A.M.E. la propuesta de cambio político institucional;
- Poner a consideración del Comité Ejecutivo de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, A.M.E. para su conocimiento y discusión la propuesta de cambio político institucional;
- Poner a consideración de la Asamblea General Ordinaria de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, A.M.E. para su aprobación la propuesta de cambio en la conformación del Comité Ejecutivo.

## CAPÍTULO IV

### DESARROLLO DEL PROYECTO DE CAMBIO. DESCRIPCIÓN Y FASES DEL PROCESO

#### **4.1.- El Proyecto de Cambio.- Primeras intervenciones y observaciones.-**

Una de las cualidades que tiene el Programa Latinoamericano de Maestría en Descentralización y Desarrollo Local es precisamente la ejecución de un Proyecto de Cambio. Esta actividad, vista ligeramente, se constituye en una valiosa oportunidad para ejecutar un proyecto en base a los conocimientos académicos que ofrece el Programa; sin embargo, esta oportunidad, en la práctica, deja de ser un requisito académico y se convierte en una valiosa experiencia profesional y académica que deja importantes experiencias prácticas y sobre todo ofrece la oportunidad de convertirse en agente de cambio, capaz de enfrentar con éxito los retos que presenta la descentralización y el desarrollo local.

El reto del Proyecto de Cambio fue enfrentado en primer lugar con la **selección del tema**; se pensaron en distintas opciones, sin embargo, el cambio que se pretendía implementar debía aplicárselo en la entidad en la que uno prestaba sus servicios. En el caso personal, la opción, bajo estas circunstancias, debía necesariamente dirigirse a la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas.

Nuestra experiencia de trabajo para el municipalismo y de manera especial para la A.M.E. a lo largo de una década, nos mostraba la valiosa oportunidad que se nos presentaba para formular una propuesta de cambio, la misma que no era nueva pues ya se conversaba, de manera informal, entre las autoridades municipales de la necesidad de elaborarla y llevarla adelante. Un indicio de esta inquietud se notó ya en la Asamblea Ordinaria de la Asociación efectuada en la ciudad de Manta en el año 2000, sin embargo, no dejó de ser una valiosa e importante preocupación entre los Alcaldes que asistieron a esta cita municipal.

Las **condiciones** se dieron para la ejecución del Proyecto de Cambio, las mismas que se hallan descritas en el capítulo anterior cuando analizamos el tema de la pertinencia del tema, por lo que, arrancamos con este Proyecto.

Con el apoyo y guía metodológica que nos ofreció el Programa a través de sus docentes se realizaron las **primeras intervenciones y observaciones**, todas ellas dirigidas a analizar la posibilidad de cumplir tanto con el objetivo general como con los específicos y su posterior definición.

Una actividad fundamental fue la de identificar, en primer lugar, a los **principales actores** que se podrían involucrar en el Proyecto de Cambio. Luego de un profundo análisis se determinó que estos actores eran los siguientes: Presidente de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas en su calidad de personero máximo de la institución; Secretario General, como responsable administrativo de la AME; Alcaldes representativos del país, de todas las tendencias políticas y regiones; técnicos municipales, de manera especial, los Directores Departamentales de la institución.

Se anticiparon posibles **resistencias** al Proyecto de Cambio y de manera específica a una propuesta de esta magnitud; así mismo, se analizó la posibilidad de resistencias de ciertas autoridades ante el contenido de la propuesta de cambio. Esta situación fue analizada conjuntamente con el coach asignado y se planteó la necesidad de elaborar un "árbol de problemas" el mismo que nos permitió visualizar futuras complicaciones que pudiesen haberse presentado.

Otro hecho importante que se consideró en las primeras intervenciones y análisis efectuados fue la conformación e integración del denominado **Grupo Tarea**. Este grupo se constituye en un verdadero brazo ejecutor y asesor del maestrante en el desarrollo del Proyecto de Cambio. La primera disyuntiva que se presentó fue la de determinar quienes podrían conformarlo tomando en cuenta, sobre todo, la responsabilidad que estos tenían en el cumplimiento de ciertas tareas específicas. El análisis de las circunstancias que rodeaban a la institución fueron determinantes el momento de conformar este Grupo Tarea, el mismo que quedó constituido por los coordinadores de las Oficinas Técnicas Regionales, OTR'S y Directores Departamentales de la Asociación.

Y un elemento sin duda imprescindible en las primeras intervenciones y observaciones fue el **tiempo** para la ejecución del Proyecto de Cambio. Esta ejecución debía limitarse al tiempo de duración del Programa de Maestría, por lo que, una programación efectiva de los tiempos fue un elemento importantísimo.

De igual manera, se definieron ciertas **alianzas estratégicas** que permitan el cumplimiento efectivo del Proyecto de Cambio. Nos referimos de manera especial la realizada con los técnicos en comunicación de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas. Con ellos se trabajó en el diseño y elaboración de la encuesta que sirvió de base para levantar la información que permitiría estructurar la propuesta de cambio. En la evaluación general, esta alianza a más de necesaria fue un éxito. Así mismo, es necesario destacar la alianza efectuada con los coordinadores de las Oficinas Oécnicas Regionales, OTR'S, de la Asociación pues ellos fueron los responsables de distribuir las encuestas elaboradas y verificar la autenticidad de la información consignada en aquellas. Se requirió de un importante esfuerzo por parte del maestrante para demandar el cumplimiento de esta tarea, encomendada a los coordinadores, en los tiempos previstos en la planificación efectuada.

El apoyo que se tuvo del **coach** asignado al Proyecto de Cambio fue importante. Fueron algunas las reuniones en las que se discutieron metodologías, avances, soluciones a problemas presentados y el tratamiento de otros aspectos que permitieron un efectivo avance del PC.

#### **4.2.- Desarrollo del Proyecto de Cambio.-**

Con todos los antecedentes expuestos se inició el desarrollo efectivo del Proyecto de Cambio.

El PC en sí pretendía, en parte, elaborar una propuesta recogida de los socios de la A.M.E. a fin de discutirla y promoverla. Para este efecto se definieron tres grandes fases claramente identificadas:

1. Levantamiento de la información;
2. Elaboración de la propuesta;
3. Promoción y discusión de la propuesta;

Bajo la supervisión del coach y la colaboración de los técnicos en comunicación de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas se diseñaron y elaboraron las encuestas que tenían dos objetivos fundamentales:

- Comprobación de la hipótesis; y,
- Levantamiento de la información que permita sustentar la propuesta de cambio.

La información levantada fue debidamente sistematizada por diversos rubros a fin de obtener los insumos necesarios de sustento de la propuesta a elaborar. (Ver cuadro No. 1.)

Con la información obtenida se pasó a la segunda fase del proyecto y se procedió a la elaboración de la propuesta, la misma que, posteriormente, fue discutida internamente con los Directores Departamentales de la Asociación, es decir, con el Director de Gestión de Asesoría Legal, Directora de Gestión de Cooperación y Gobiernos Locales, Directora Administrativa Financiera y Director de Fortalecimiento de Gestión Municipal así como con el Secretario General quienes de forma individual manifestaron sus observaciones a la propuesta elaborada.

Cumplidas las dos fases anteriores, los resultados de la investigación efectuada y la propuesta en sí fueron puestas a consideración del señor Presidente y de los



miembros del Comité Ejecutivo de la Asociación quienes luego de escuchar el análisis realizado por el maestrante, dispusieron el tratamiento de la propuesta en una próxima sesión extraordinaria del Comité Ejecutivo convocada de manera exclusiva para este objeto.

En la tercera fase se preveía como una de las actividades importantes la aprobación de la propuesta de cambio por parte del órgano máximo de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, esto es, la Asamblea General; sin embargo, no se ha determinado la fecha exacta en la que ésta se celebrará debido a que los actuales Alcaldes del país se hallan en funciones prorrogadas hasta el 5 de Enero del año 2005; y, el tiempo de ejecución del Proyecto de Cambio (2003-2004) no llega hasta la posible fecha de realización de la Asamblea General, por lo que, esta actividad se la deberá cumplir a futuro.

#### **4.3.- El Plan General de Acción.-**

El desarrollo mismo del proyecto tuvo como pilar fundamental de trabajo el Plan General de Acción el mismo que, en base al objetivo planteado, establecía una serie de actividades, responsables y tiempos. Esta planificación inicial se constituyó en el norte de todo el trabajo realizado y una de las aspiraciones más importantes fue la de su estricto cumplimiento.

Así se definió el referido Plan General de Acción:

**PROYECTO DE CAMBIO:** "Hacia una nueva estructura política de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME"

#### **OBJETIVO GENERAL DEL PROYECTO:**

*"Elaborar, promover y difundir la necesidad de un cambio institucional en la conformación del Comité Ejecutivo de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas que recoja las aspiraciones de sus asociados."*

<b>FASES</b>	<b>ACTIVIDADES</b>	<b>PLAZOS</b>	<b>RESPONSABLES</b>	<b>RECURSOS</b>
Levantamiento de la información	1.- Elaboración de Plan de Acción del PC. 2.- Socialización de los objetivos del PC entre el Grupo Tarea	Hasta 30 de abril 2004	1.- Maestrante 2.- Maestrante y Equipo Tarea.	Material bibliográfico; material de oficina, proporcionado por la AME; recursos para

Elaboración de la propuesta	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.- Elaboración del anteproyecto de propuesta de cambio.</li> <li>2.- Difusión del anteproyecto</li> <li>3.- Recepción de observaciones.</li> <li>4.- Sistematización de las observaciones.</li> <li>5.- Elaboración de la propuesta.</li> </ol>	Hasta 15 de junio del 2004	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.- Maestrante.</li> <li>2.- Maestrante, Equipo Tarea;</li> <li>3.- Presidente de AME, Secretario General, Alcaldes representativos y técnicos de la misma, de manera especial los Directores Departamentales de la institución.</li> <li>4.- Maestrante.</li> <li>5.- Maestrante.</li> </ol>	recursos para efectuar desplazamientos a las 7 OTR'S para difusión del PC por un valor aproximado de US. 960,00; material de grabación magnetofónica (7 cassettes) por un valor aproximado de US. 14,00; acceso a internet. Todo el material excepto el bibliográfico serán de cuenta de AME.
Promoción y discusión de la propuesta	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.- Conocimiento y discusión de la propuesta por parte del Comité Ejecutivo.</li> <li>2.- Conocimiento y discusión de la propuesta por parte de la Asamblea General de la AME.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.- Hasta 2 de Julio del 2004</li> <li>2.- Fecha por determinar</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.- Maestrante, Presidente, Secretario General de la AME, Vocales del Comité Ejecutivo.</li> <li>2.- Maestrante, Presidente, Secretario General de la AME, Vocales del Comité Ejecutivo.</li> </ol>	

Es necesario mencionar que este Plan General del Acción, conocido también como Plan Operativo, tuvo el carácter de general. Algunas de las actividades referidas en este Plan requirieron de una planificación específica.

#### **4.4.- Primera Fase: Levantamiento de la información.-**

La primera fase planificada tenía el objetivo fundamental de recoger los insumos necesarios para comprobar la hipótesis planteada; y, en segundo lugar, sustentar la propuesta de cambio en la conformación del Comité Ejecutivo de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas.

Para cumplir con esta fase a más de las actividades señaladas en el Plan General de Acción, se llevaron adelante dos gestiones claves: (i) Un trabajo profesional con los técnicos en comunicación de la Asociación que garantice el contenido de la

encuesta; y, (ii) la concientización respecto de los objetivos del Proyecto de Cambio y en especial la forma de manejo de la misma con los coordinadores de las siete Oficinas Técnicas Regionales de la A.M.E., OTR'S

Bajo la supervisión del coach y la colaboración de los técnicos en comunicación de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas se diseñaron y elaboraron las encuestas que tenían dos objetivos fundamentales:

- Comprobación de la hipótesis; y,
- Levantamiento de la información que permita sustentar la propuesta de cambio.

Una primera disyuntiva se presentó el momento de la elaboración de la encuesta: ¿Qué tipo de preguntas debía plantearse a un ejecutivo municipal?. Se barajaron diversas opciones: abiertas, cerradas o de opción múltiple. Se tenía siempre presente que la encuestas debían ser de fácil comprensión y de rápida contestación. Luego de varios análisis con los técnicos se optó por elaborar una encuesta que tenga diversas opciones y sea breve pero efectiva.

La encuesta se la dividió en tres partes:

1. Identificación del encuestado;
2. Análisis del conocimiento que tenía el encuestado respecto de la de la A.M.E.

Esta segunda parte, a su vez, tenía otro subgrupo de preguntas:

- Nivel de participación del encuestado en la estructura de la Asociación;
  - Representación de la A.M.E.;
  - Nivel de politización de la A.M.E.;
  - Designación del Presidente;
  - Designación del Secretario General; y,
3. Cambio en la estructura de la A.M.E.

Esta tercera parte, también, tuvo otro subgrupo de preguntas:

- Trabajo de las OTR'S de la A.M.E.;
- Representatividad en el Comité Ejecutivo;
- Propuesta;
- Apoyo a la propuesta;
- Expectativas.



La encuesta se distribuyó a los Alcaldes a través de las Oficinas Técnicas Regionales de la A.M.E., OTR'S y conjuntamente con esta se envió una carta personal del maestrante explicando el contenido de la misma y solicitando el apoyo al Proyecto. (Anexo 1)

Alrededor de ciento setenta Alcaldes del país recibieron el texto de la encuesta, sin embargo, se tenía muy claro que técnicamente, con al menos un diez por ciento, se podía elaborar una propuesta.

El levantamiento de la información fue una ardua tarea; el trabajo de los coordinadores regionales, responsables del manejo de las encuestas, requirió, en ciertas ocasiones, de presiones por parte del maestrante a fin de cumplir con la planificación establecida.

#### **4.4.1.- Resultados.-**

La información levantada fue debidamente sistematizada por diversos rubros a fin de obtener los insumos necesarios de sustento de la propuesta a elaborar.

Los resultados arrojados fueron los siguientes:

- *Total encuestas tabuladas:* ( hasta el 15 de junio del 2004): 99
- *Distribución geográfica:*

Municipios de región interandina: 69

Municipios de la región Costa: 15

Municipios de region Oriental: 15

- *Composición política:*

Independientes: 18

Partido Social Cristiano: 24

Pachacutik: 6

Partido Democracia Popular: 6

Partido Izquierda Democrática: 6

Partido Roldosista Ecuatoriano: 6

Partido Socialista: 1

Partido Conservador: 1

Alianzas: 9

PSFA: 1

MIC: 1

No identifica: 20

- *Conocimiento estructura AME:*

¿Conoce Usted cómo se halla organizada la A.M.E. en su estructura interna?

SI: 51

NO: 44

No contesta: 3

Más o menos: 1 (Esta opción no constaba en el cuestionario)

- *Participación:*

¿Es o ha sido Usted miembro del:

Comité Ejecutivo: SI: 9      NO: 84      No contesta: 6

Consejo Nacional: SI: 3      NO: 81      No contesta: 15

Representación institucional: SI: 33      NO: 51      Nc: 84

No participa: SI: 9      NO: 39      No contesta: 51

Se consignaron algunas razones para no participar en la A.M.E., entre ellas:

Falta de interés personal;

AME se ha burocratizado;

No ha existido invitación a participar;

No se informan resoluciones;

Siempre ha estado representado por municipios grandes;

Existe una forma de discriminación;

“No es una excepción entre las instituciones, necesita reingeniarlo”;

“Los municipios no somos tomados en cuenta”;

“La estructura interna de la AME no permite. Se debería mejorar para que todos los Alcaldes tengamos una participación directa...”

Son preocupantes los comentarios que se consignan para justificar la falta de participación de los Alcaldes en la A.M.E.

- *Naturaleza de la institución:*

Técnica: 27

Representación: 51

Técnica-Representación: 33

Ninguna: 3

Los Alcaldes perciben a la institución como una entidad netamente representativa. En varias de las encuestas se contestaron algunas de las opciones (1 a 3) .

- *Percepción de representatividad:*

SI: 71

NO: 28

Se confirma la posición de que a la A.M.E. se la percibe como una entidad netamente representativa.

- *Politización de la A.M.E.:*

SI: 45

NO: 51

No contesta: 3

No existe un criterio determinante entre los encuestados respecto de la politización de la Asociación. Existen dos pronunciamientos en el sentido de que la institución se halla partidizada.

- *Cambio en el mecanismo de designación del Presidente:*

SI: 45

NO: 51

No contesta: 3

No existe consenso respecto del mecanismo para la designación del Presidente de la A.M.E.

- *Cambio en el mecanismo de designación del Secretario General:*

SI: 36

NO: 60

No contesta: 3

No existe consenso respecto del mecanismo de designación del Secretario General.

- *Pérdida de representatividad política de la A.M.E. ante el país:*

SI: 57

NO: 39

No contesta: 3

Existe una pérdida de presencia política de la Asociación en el país.

- *Representatividad a municipios pequeños por parte de la A.M.E.:*

SI: 33

NO: 60

No contesta: 6

Los municipios denominados pequeños no se sienten representados por la Asociación.

- *Eficiencia OTR'S*

SI: 54

NO: 43

No contesta: 2

No existe un pronunciamiento determinante respecto de la eficiencia de las OTR'S.

- *Apoyo de OTR'S:*

SI: 72

NO: 21

No contesta: 6

Las municipalidades han recibido, al menos una ocasión, asistencia técnica por parte de estas oficinas. Se constituyen en un importante medio de asistencia a las municipalidades.

- *¿Cree Usted que debe ampliarse el número de miembros del Comité Ejecutivo para lograr una mayor representatividad de los municipios en la AME?*

SI: 56

NO: 39

No contesta: 4

Un cambio en la conformación numérica del Comité Ejecutivo se halla respaldada con estas cifras. Se confirma la hipótesis planteada.

- *¿Considera que los miembros del Comité Ejecutivo deberían ser los Presidentes de las Oficinas Técnicas Regionales?*

SI: 54

NO: 33

No contesta: 12

Con esta información se valida el hecho de que es recomendable que el Comité Ejecutivo de la A.M.E. esté integrado por los Presidentes de las siete Oficinas Técnicas Regionales. (Reglamento anexo 2)

- *Apoyo al cambio:*

SI: 72

NO: 18

No contesta: 9

(Ver anexo Cuadros)

A más de los datos obtenidos, es necesario rescatar ciertos comentarios emitidos por los Alcaldes que, de alguna manera, dan sustento a la propuesta de cambio objeto del PC:

“Los municipios no somos todas en cuenta”;

“... quienes más pezo tienen son los municipios grandes y por tanto la atención se inclina hacia ellos, quedando los municipios pequeños postergados.”;

“Se debería nombrar las OTR’S en votación universal de los Alcaldes correspondientes luego las OTR’S definirían un Comité Ejecutivo el que nombraría al Presidente”;

“Prácticas centralistas, descuidando las regionales”;

“Debería darse mayor representación a municipios pequeños”;

“... las dignidades de AME no se considera a los municipios pequeños”;

“... conformación de listas que integren a la mayoría de regiones”;



Existió un regular número de encuestados que manifestaron su desacuerdo con la posibilidad de ampliar el número de miembros del Comité Ejecutivo para lograr una mayor presencia de los municipios en la A.M.E., sin embargo, estos mismos, se hallan de acuerdo con que los miembros del Comité Ejecutivo deberían ser los Presidentes de las Oficinas Técnicas Regionales. Esta situación al parecer es contradictoria pues en la actualidad son siete las Oficinas Técnicas Regionales y cinco los miembros del Comité Ejecutivo de los cuales uno es el Presidente; con todo, es evidente el apoyo a la posibilidad de que el Comité Ejecutivo se halle integrado por los Presidentes de las OTR'S.

Es importante tener en cuenta que se ha determinado un error aproximado del 8% en la encuesta efectuada de acuerdo con criterios técnicos previamente consultados y discutidos con la coach.. En aquellas preguntas que existe una diferencia no mayor al referido porcentaje no se determinaron conclusiones determinantes.

#### **4.5.- Segunda fase: Elaboración de la propuesta.-**

Con los datos obtenidos y de manera inmediata se procedió a la elaboración de la propuesta misma. Para este efecto, se realizó el análisis del ordenamiento jurídico vigente que rige la estructura de la AME.

La estructura orgánica de la Asociación se halla regulada tanto por la Ley Orgánica de Régimen Municipal, publicada en el suplemento al Registro Oficial No 331 de 15 de octubre de 1971 (11), como por el Estatuto de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, publicado en el Registro Oficial No. 884 de 27 de Febrero de 1992; y, el Reglamento General de la misma, aprobado el 17 de noviembre de 1992.

Estas fueron las disposiciones jurídicas, estatutarias y reglamentarias analizadas que son pertinentes al Comité Ejecutivo:

- Ley Orgánica de Régimen Municipal:

**Art. 565.- Funciones de la asamblea general.-** Son funciones de la asamblea general: ...

d) Nombrar y remover a los miembros del Comité Ejecutivo, al Secretario General y al Auditor de la Asociación, y fijarles honorarios o la correspondiente remuneración, según el caso;

**Art.- 566.- Composición del Comité Ejecutivo.-** El Comité Ejecutivo estará compuesto por cinco miembros designados por la Asamblea General. De entre ellos, elegirán Presidente, quien ejercerá la representación legal de la Asociación en

toda clase de actos jurídicos o de gestión administrativa. Sus atribuciones y deberes se determinarán en los respectivos estatutos.

Cada miembro principal tendrá un suplente, quien actuará en el Comité cuando el principal no pueda concurrir a las sesiones.

Los miembros del Comité Ejecutivo se elegirán para períodos de dos años, pudiendo ser reelegidos.

**Art. 568.- Quórum.-** Para que el Comité Ejecutivo pueda sesionar deben estar presentes por lo menos tres de sus cuatro miembros, y las decisiones se tomarán por simple mayoría.

- Estatuto de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas:

**Art. 6.- Funciones.-** Corresponde a la Asamblea General: ...

2. Nombrar y remover con justa causa a los miembros del Comité Ejecutivo, al Secretario General y al Auditor Interno;

**Art. 12. Integración.-** El Comité Ejecutivo está integrado por cinco miembros, designados por la Asamblea General, para un período de dos años, y podrán ser reelegidos.

Para ser miembro del Comité Ejecutivo se requiere ser Alcalde o Presidente del Concejo (12) de cualquier municipalidad del país.

Cada miembro principal tendrá un suplente que será, igualmente, Alcalde o Presidente del Concejo de municipalidades de provincias distintas de aquellas a las que pertenezcan los principales. Sin embargo, cada principal tendrá un suplente de la misma región geográfica.

En caso de que alguno de los alcaldes o presidentes de los concejos, elegidos como miembros principales del Comité Ejecutivo, cesare en sus funciones por cualquier causa antes del vencimiento del período legal de su elección como tal Alcalde o Presidente del Concejo, o como miembro del Comité Ejecutivo, será subrogado, en dicho Comité por el respectivo suplente y si éste se encontrare en las mismas circunstancias que el principal, le subrogará la misma persona que hubiere subrogado a dicho principal en la respectiva municipalidad, hasta la terminación del período de la elección ante el órgano de la Asociación.

Cuando uno o más miembros del Comité Ejecutivo cesaren en sus funciones de alcaldes o presidentes de Concejo por terminación del período legal para el ejercicio

de tales funciones y no se hubiere elegido a los nuevos miembros del Comité Ejecutivo, los cesantes serán reemplazados en éste por los nuevos funcionarios que les hubieren sucedido en los respectivos municipios, hasta la reunión de la Asamblea General que designará las nuevas autoridades de la Asociación de Municipalidades.

Los miembros del Comité Ejecutivo continuarán en el ejercicio de sus funciones, como tales, hasta que sean legalmente reemplazados, aunque hubiese terminado el período para el que fueron electos como miembros del Comité, siempre que continúen en sus funciones municipales de alcaldes o presidentes de Concejo.”

**Art. 13.- Sesiones.-** El Comité Ejecutivo sesionará ordinariamente una vez por mes y extraordinariamente cuando sea convocado por el Presidente o el Secretario General, por propia iniciativa o a pedido de tres de sus miembros.

El Comité podrá sesionar con la presencia de al menos tres de sus miembros y las decisiones las tomará por simple mayoría. Los miembros del Comité Ejecutivo tendrán derecho al pago de dietas por sesión, de conformidad a las disposiciones reglamentarias pertinentes.”

- Reglamento General de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas:

**Art. 21 INTEGRACIÓN Y ATRIBUCIONES.** El Comité Ejecutivo se integrará en la forma que establecen la Ley y el Estatuto; sus atribuciones y deberes son, igualmente las que esos cuerpos normativos señalan.

Los miembros principales y suplentes serán elegidos por la Asamblea General Ordinaria, cada dos años y podrán ser reelegidos, de conformidad con lo que dispone el Art. 12 del Estatuto.

**ART. 23 SESIONES.** El Comité Ejecutivo sesionará Ordinariamente una vez por mes y Extraordinariamente cuando fuera convocado por el Secretario General, por disposición del Presidente o a pedido de al menos tres de sus miembros.

**ART. 24. QUÓRUM.** El quórum para que el Comité Ejecutivo pueda sesionar será de tres de sus miembros; las decisiones se tomará por simple mayoría.

Estas fueron las disposiciones objeto de análisis y motivo de reforma. A estas normas se añadió la información levantada a través de las encuestas realizadas y se procedió a la elaboración de la propuesta de cambio.

Es necesario señalar que la propuesta se limita a la estructura del Comité Ejecutivo por cuanto no existe discusión respecto de sus atribuciones.

La propuesta de cambio es fundamentalmente una reforma normativa tanto a la Ley Orgánica de Régimen Municipal, al Estatuto y al Reglamento de la Asociación. La primera, de acuerdo con la Constitución Política de la República es competencia exclusiva del Congreso Nacional, mientras que las dos restantes les corresponde a la Asamblea General de acuerdo con lo que prescribe el artículo 6 numeral 5 del Estatuto y al Comité Ejecutivo de conformidad con lo que establece la tercera disposición transitoria del Estatuto, respectivamente.

Siendo esta la estructura jurídica que requería de una modificación para dar paso a la propuesta de cambio, se procedió a su elaboración. El resultado de este trabajo se concretó en la siguiente propuesta de cambio normativo:

- ***Ley Orgánica de Régimen Municipal:***

## **EL CONGRESO NACIONAL**

### **Considerando:**

Que, la Ley Orgánica de Régimen Municipal regula la conformación del Comité Ejecutivo de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, A.M.E.;

Que, la estructura del Comité Ejecutivo de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, A.M.E. no ha sufrido variación alguna desde su regulación en la Ley Orgánica de Régimen Municipal;

Que, en la actualidad el número de municipalidades ecuatorianas ha crecido sustancialmente, por lo que, el Comité Ejecutivo de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, requiere de mayor representación;

En uso de las atribuciones de las que se halla investido, expide la siguiente:

## **LEY REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE RÉGIMEN MUNICIPAL**

**Art. 1.-** Suprímense del Art. 565 literal d) las palabras: “Nombrar y “

**Art. 2.-** En el artículo 566 sustitúyase la frase “ El Comité Ejecutivo estará compuesto por cinco miembros designados por la Asamblea General” por la siguiente:

“El Comité Ejecutivo estará conformado por los Presidentes de las Oficinas Técnicas Regionales de la Asociación.”

**Art. 3.-** Sustitúyase el artículo 568 por el siguiente:







“Para ser miembro del Comité Ejecutivo se requiere ser Alcalde de cualquier municipalidad del país y Presidente de la Oficina Técnica Regional de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas de la jurisdicción de la Municipalidad de la cual es Alcalde.”

Cada miembro principal tendrá un suplente que será, igualmente, Alcalde y Vicepresidente de la Oficina Técnica Regional de la Asociación.

En caso de que alguno de los Alcaldes, miembros principales del Comité Ejecutivo, cesare en sus funciones por cualquier causa antes del vencimiento del período legal de su elección como tal Alcalde, o como miembro del Comité Ejecutivo, será subrogado, en dicho Comité por el respectivo suplente y si éste se encontrare en las mismas circunstancias que el principal, le subrogará la misma persona que hubiere subrogado a dicho principal en la respectiva municipalidad, hasta la terminación del período de la elección ante el órgano de la Asociación.

Los miembros del Comité Ejecutivo continuarán en el ejercicio de sus funciones, como tales, hasta que sean legalmente reemplazados, aunque hubiesen terminado su período como miembros del Comité, siempre que continúen en sus funciones municipales de alcaldes y Presidentes de las Oficinas Técnicas Regionales de la Asociación”.

**Art. 3.-** En el artículo 13 sustitúyase la palabra “tres” por “cinco”.

**Art. 4.-** La presente reforma entrará en vigencia desde la fecha de su publicación en el Registro Oficial.

Dado en la sala de sesiones de la Asamblea General de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas de la ciudad de , a los días del mes de del .

f.- Presidente de la Asamblea General de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas

- **Reglamento General de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas:**

## **EL COMITÉ EJECUTIVO DE LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS**

### **Considerando:**

Que, la Asamblea General Ordinaria de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, A.M.E. celebrada el día de del en la ciudad de resolvió reformar su Estatuto a fin de darle mayor representación a su Comité Ejecutivo; y,

En uso de las atribuciones de las que se halla investido, expide la siguiente:

### **REFORMA AL REGLAMENTO GENERAL DE LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS**

**Art. 1.-** Sustitúyase el artículo 21 por el siguiente:

“Art. 21 INTEGRACIÓN Y ATRIBUCIONES. El Comité Ejecutivo se integrará en la forma que establecen la Ley y el Estatuto; sus atribuciones y deberes son, igualmente las que esos cuerpos normativos señalan.

Los miembros principales y suplentes durarán en sus funciones dos años y podrán ser reelegidos, de conformidad con lo que dispone el Art. 12 del Estatuto.”

**Art. 2.-** Sustitúyase el artículo 23 por el siguiente:

“ART. 23 SESIONES. El Comité Ejecutivo sesionará Ordinariamente una vez por mes y Extraordinariamente cuando fuera convocado por el Secretario General, por disposición del Presidente o a pedido de al menos cinco de sus miembros.”

**Art. 3.-** Sustitúyase el artículo 24 por el siguiente:

“ART. 24. QUÓRUM. El quórum para que el Comité Ejecutivo pueda sesionar será de cinco de sus miembros; las decisiones se tomará por simple mayoría.”

Dado en la sala de sesiones del Comité Ejecutivo de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas de la ciudad de Quito, Distrito Metropolitano, a los días del mes de del .

f.- Presidente de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas

De esta forma quedó estructurada la reforma.

Posteriormente, de acuerdo con la planificación establecida, se procedió a poner en consideración de los Directores Departamentales de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas la propuesta elaborada. Esta socialización no se la pudo realizar a través de la ejecución de un taller, pese a que se lo había diseñado oportunamente, debido, sobre todo, a las múltiples ocupaciones de dichos funcionarios. Frente a esta situación, la estrategia utilizada fue la de promover y ejecutar reuniones de trabajo individuales con los Directores Departamentales.

Las observaciones realizadas se centraron, de manera casi exclusiva, a discutir la forma de elección del Presidente de la Asociación, pues, las reformas propuestas fueron acogidas en su totalidad.

Originalmente, se pensó en la posibilidad de que el Presidente de la Asociación sea elegido por los miembros del Comité Ejecutivo, es decir, por los Presidentes de las Oficinas Técnicas Regionales, OTR'S, sin embargo, esta posibilidad se la desechó luego de las reuniones mantenidas con los Directores. El criterio que primó fue el de no desconocer la potestad que tiene la Asamblea General para designar a su Presidente.

Una de las disyuntivas que se presentó frente a la reforma a la ley fue la de viabilizarla en el Congreso Nacional. Si bien es cierto es una ardua labor la que hay que seguir para conseguir una reforma legal, consideramos que esta será viable cuando provenga de un pronunciamiento mayoritario de parte de las municipalidades expresado a través de la Asamblea General. Esta labor merecerá una planificación pormenorizada y un apoyo importante de la cooperación. El texto de la reforma a la Ley Orgánica de Régimen Municipal no pudo ser considerada antes debido sobre todo a que la propuesta en sí no estaba todavía estructurada.

**4.5.-1.- Ventajas de la propuesta.-**

1.- Se sustenta en una encuesta técnicamente elaborada para el efecto.

2.- Recoge las aspiraciones y criterios de los Alcaldes y técnicos especialistas en materia municipal.

3.- Permite una mayor representación de los municipios en el órgano de decisión de la A.M.E.

4.- Amplía la conformación del Comité Ejecutivo.

5.- Permite mayor accesibilidad al Comité Ejecutivo por parte de los Alcaldes de las distintas regiones del país.

6.- Promueve la representación de los intereses regionales en el seno del Comité Ejecutivo.

7.- Fortalece la actividad política al interior de las Oficinas Técnicas Regionales de la Asociación.

8.- Diluye la posibilidad de partidizar el Comité Ejecutivo.

9.- Permite ampliar la representación política regional al interior del Comité Ejecutivo.

10.- Incorpora cambios normativos importantes en la estructura de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas.

#### **4.5.2.- Posibles desventajas.-**

Frente a los atributos que puede tener un cambio como el que se ha propuesto, se hizo necesario también reflexionar respecto de las posibles desventajas que este puede tener. Consideremos los criterios que sobre la propuesta presentó el señor Secretario General:

1.- Provocaría disputas de poderes a nivel regional;

2.- Quita representatividad a la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas a nivel nacional; y,

3.- Hay que fortalecer a la A.M.E. y no escindirla.

Recuérdese aquí que estos son los comentarios realizados por el administrador de la Asociación a la propuesta. Es evidentemente contradictorio el hecho de que se argumente que la propuesta quita representatividad a la A.M.E. cuando lo que se busca es lo contrario. Es incuestionable, entonces, la resistencia que generó la propuesta a este nivel.

#### **4.6.- Tercera fase.- Promoción y discusión de la propuesta.-**



Dos grandes actividades se habían planificado para el cumplimiento de esta tercera fase, a saber:

- 1.- Conocimiento y discusión de la propuesta por parte del Comité Ejecutivo; y,
- 2.- Conocimiento y discusión de la propuesta por parte de la Asamblea General de la A.M.E.

La primera actividad se constituyó en un reto para el maestrante, puesto que, los resultados de la ejecución del Proyecto de Cambio tenían que ser puestos a consideración de los Alcaldes que conforman el Comité Ejecutivo, órgano de decisión de la Asociación y principales involucrados en el cambio propuesto. (13)

Se había previsto probables resistencias sobre todo bajo la consideración que todo cambio genera, en un primer momento, este tipo de actitudes. Así mismo, se debía considerar la oportunidad en el tratamiento del tema por parte del Comité Ejecutivo e inclusive el lugar en donde se reuniría pues ha sido política de este efectuar sus sesiones en distintas ciudades del país.

A fin de prever resultados positivos con los señores Alcaldes del Comité Ejecutivo, se realizaron conversaciones previas e informales con cuatro de los cinco vocales.

El propósito fundamental de estos acercamientos fue la de buscar la formación de un criterio que permita consensos alrededor de la propuesta.

En las referidas conversaciones, el señor Presidente de la A.M.E. tuvo total predisposición y apertura para conocer los resultados del Proyecto de Cambio y discutirlos al interior del Comité Ejecutivo, lo que se constituyó en un importante respaldo para el proceso, sobre todo, si se toma en cuenta de quien provenía. Algo similar sucedió con otro de los vocales. Los dos restantes escucharon con atención la propuesta.

De igual manera, se realizó un "avance previo" con el señor Secretario General, administrador de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, con quien se mantuvo una larga y fructífera reunión en la que se discutió a profundidad la propuesta planteada y se analizó con detenimiento los resultados de las encuestas realizadas.

Como queda dicho más arriba, el Secretario General no estuvo de acuerdo con la propuesta de cambio por cuanto considera que ésta provocaría disputas a nivel regional, quita representatividad a la A.M.E. nacional e implica una ruptura de liderazgos; sin embargo, ratificó la necesidad de que debe haber mayor representatividad en el Comité Ejecutivo, para lo cual, deben fortalecerse, en un primer momento, técnicamente a las OTR'S para posteriormente fortalecerlas



políticamente, “no hay sustento político sin sustento técnico”, dijo. Consideró además que para fortalecer al Comité Ejecutivo y hacerlo más representativo, sus vocales deberían ser elegidos por la Asamblea General bajo la modalidad de uno por uno y no como en la actualidad se realiza “en plancha”; estos vocales deben representar a cada una de las regiones naturales del país y recibirían la votación de todos los asambleístas. La elección del Presidente y Secretario General de la institución debe mantenerse, según su criterio.

Interesantes fueron las propuestas y comentarios del señor Secretario General para todo el proceso, sin embargo, es de resaltar el inmovilismo de su propuesta que no considera el objetivo del PC que es precisamente generar y promover cambios, en este caso, institucionales.

Efectuados todos los acercamientos previos y necesarios con los señores miembros del Comité Ejecutivo y su Secretario General, lo que procedía era buscar el tratamiento formal de la propuesta, es decir, que sea incorporada en la Agenda de una de las sesiones del Comité Ejecutivo. Esta decisión dependía de manera exclusiva del señor Presidente.

Luego de varios intentos se logró el compromiso del señor Presidente de la A.M.E. de incorporar el tema en la Agenda del Comité Ejecutivo. Este compromiso se efectivizó en la reunión efectuada en la ciudad de Bahía de Caráquez el día 6 de agosto del 2004. El tema fue incorporado como “Asuntos varios”. (Anexo 3). La resolución tomada, de acuerdo con la versión recogida, fue en el sentido de dejar al Presidente en libertad para incorporar esta propuesta como tema de discusión de una de las comisiones que funcionarán en la próxima Asamblea General de la A.M.E.

En términos generales se puede decir que la decisión tomada respetó el denominado “órgano regular”, esto quiere decir que, será la comisión que se conforme en la Asamblea General la que decida la pertinencia de su tratamiento por los asambleístas. En la práctica, en cada Asamblea General se integran comisiones de trabajo que elaboran informes respecto de diversos temas los mismos que pasan a conocimiento de aquella para su aprobación.(14)

Un hecho favorable e importante fue el conocimiento de la propuesta por parte de los principales involucrados que en sí mismo se constituye en un hito significativo y que, de todas formas, viabiliza el tratamiento de la propuesta en la Asamblea General.

Como queda dicho, la primera actividad de esta fase se la podía ejecutar dentro de los plazos previstos por el Programa Latinoamericano de Maestría en Descentralización y Desarrollo Local, en cambio, el cumplimiento de la segunda excedía los referidos plazos, puesto que, tradicionalmente, las Asambleas Generales

de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas se las celebra en el mes de Diciembre de cada año, sin embargo, a la fecha y debido a un cambio en la Ley Orgánica de Elecciones, los Alcaldes hoy en funciones se hallan prorrogados hasta el 5 de enero del año 2005, por lo que, aún no se toma una decisión respecto de la próxima Asamblea General. Por esta razón, resultados de la segunda actividad se los podrá evaluar luego de esa fecha.

Es importante tener en cuenta que existen posibilidades ciertas de cerrar en su totalidad con las actividades previstas para esta tercera fase debido al grado de avance del PC y al impacto que este tuvo y que pudo ser evidenciado en el involucramiento que tuvieron varios Alcaldes, el Grupo Tarea, los Directores Departamentales de la AME y el interés que despertó la encuesta realizada y difundida entre algunos municipios. El maestrante continuará en su labor de cumplir con las actividades previstas y lograr que la Asamblea General de la AME conozca y discuta la propuesta elaborada.

#### **4.7.- Lecciones aprendidas.-**

Como es de suponer múltiples fueron las lecciones aprendidas (experiencias) en todas las fases de elaboración y ejecución del Proyecto de Cambio las mismas que se conjugaron con los conocimientos teóricos adquiridos en el Programa Latinoamericano de Maestría. Señalemos los más importantes:

Respecto de los **actores**, se encontró una apertura importante por parte de todos ellos, el Presidente de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas en su calidad de personero máximo de la institución.; los señores Alcaldes de varias tendencias políticas y regiones en los que se incluye a los miembros del Comité Ejecutivo; los Directores Departamentales de la institución; los coordinadores técnicos de las Oficinas Técnicas Regionales, OTR'S, que se constituyeron en un importe soporte para el trabajo técnico realizado.

Se esperaban **resistencias** mucho más fuertes que inclusive fueron previstas en la planificación; sin embargo, estas no se presentaron debido sobre todo a la transparencia con que se manejó todo el proceso de elaboración y ejecución del Proyecto de Cambio. Fue sin duda importante el tratar los diversos temas con todos los actores y con claridad, esta circunstancia coadyuvó, en gran porcentaje, para superar cualquier tipo de resistencia que pudo haberse presentado.

Un aspecto importante que hay que resaltar es la actitud de resistencia que se esperaba del señor Secretario General, sin embargo, como se refiere más arriba, con este se mantuvo una larga y fructífera reunión en la que se discutió a profundidad la propuesta planteada y se analizó con detenimiento los resultados de las encuestas realizadas; sin embargo, pudimos concluir que la propuesta que se le presentó fue tomada por aquel como una amenaza a la representatividad de la

Asociación. Adicionalmente, consideramos que las opciones planteadas por el señor Secretario General mantienen un inmovilismo institucional que contraría la opción de generar, al menos, un proceso de reflexión respecto de cambios en la Asociación. En conclusión, se evidenció una resistencia interna. Esta resistencia fue superada por la decisión del señor Presidente de la A.M.E. cuando dispuso el conocimiento de la propuesta en el Comité Ejecutivo.

En términos de **resultados esperados**, el cumplimiento de una de las actividades de la tercera fase se halla en suspenso, lo que no quiere decir que no se la pueda o vaya a ejecutar. Lamentablemente, los plazos previstos por el Programa no permitieron evaluar esta actividad.

Esperábamos, desde el inicio de la ejecución del Proyecto de Cambio, que el Comité Ejecutivo apruebe la propuesta presentada y disponga que ésta pase a conocimiento de la próxima Asamblea General, sin embargo, esto no sucedió. Luego de varias reflexiones y de una evaluación general del proceso, se pudo concluir que el resultado esperado fue muy ambicioso, pues no consideró el hecho de que existen instancias reglamentarias administrativas en la Asamblea General como son las Comisiones de Trabajo. Este hecho no quita ningún mérito al proceso ni a la posibilidad de cumplir con la totalidad del Plan de Acción previsto.

De igual forma, un hito importante alcanzado en la ejecución del PC fue el hecho de comprobar técnicamente la hipótesis planteada. Las encuestas realizadas permitieron la consecución de este hito. Uno de los retos importantes que se habían planteado al inicio de la ejecución del Proyecto de Cambio fue la de llegar a comprobar la hipótesis, de ahí que, en el diseño de la encuesta se incorporó una pregunta con este fin. La hipótesis se comprobó, tal como lo hemos referido, a través del mecanismo de la encuesta.

Respecto de los **factores de éxito** se puede repetir lo dicho más arriba, el más importante fue el manejo técnico y transparente del proceso que coadyuvó a superar posibles resistencias, a ejecutarlo con normalidad y, lo que quizás es más importante, a generar una inquietud de cambio institucional en la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas con el apoyo de Alcaldes, autoridades y técnicos municipales.

Un innegable factor de éxito fue la actitud que tuvo el señor Presidente de la A.M.E., Dr. Leonardo Viteri Velasco quien desde el momento en que se le presentó el Proyecto de Cambio lo apoyó; apoyo que se evidenció cuando dispuso su conocimiento en el Comité Ejecutivo. Esta decisión fue determinante, si no se contaba con esta, el resultado del PC sería otro, no hubiesen resultados concretos.

Quizá el principal **obstáculo** que tuvo que superarse se presentó en la primera fase del proceso y se hallaba vinculado al levantamiento de información. El trabajo con

los coordinadores técnicos de las Oficinas Técnicas Regionales requirió de una presión adicional a la prevista. Se puede concluir que no existió una adecuada estrategia de "venta del PC" a estos actores importantes que conformaban el Grupo Tarea. Una rectificación en este aspecto hubiese permitido un mayor empoderamiento del proceso. La presión señalada se dirigió a exigirles, incluso con firmeza, el cumplimiento de su compromiso de entregar la encuesta a los Alcaldes, verificar que sean estos los que la contesten y que la remitan al maestrante en los tiempos que oportunamente se habían previsto. Este trabajo, hay que reconocerlo, implicaba una movilización importante en cada una de las jurisdicciones de las Oficinas Técnicas Regionales, sin embargo, fue posible.

De igual manera, en el Plan de Acción para la ejecución del Proyecto de Cambio se habían establecido plazos concretos para el cumplimiento de cada una de las fases. Estas fases, si bien es cierto, no se cumplieron cronológicamente como se habían planificado inicialmente, no fue obstáculo para cerrar el PC y proceder a su sistematización expresado en este trabajo. Esta circunstancia se explica bajo el argumento de que un proceso es dinámico, a veces cambiante y que a su vez es signo de vitalidad del mismo.



## CAPÍTULO V

### MARCO CONCEPTUAL.- CONCEPTOS UTILIZADOS

#### **5.1.- Metodología utilizada.- Instrumentos y herramientas.-**

Mucho se ha tratado acerca de cómo llevar a cabo procesos de cambio dirigidos, es decir, cambios inducidos y no emergentes. Julio Sergio Ramírez nos presenta cinco retos que representan este tipo de cambios. (15) Analicemos, brevemente cada uno de ellos:

*El reto del diagnóstico y la actitud.* Todo empieza por un ejercicio de reflexión profunda y de relevamiento de información que permita responder las siguientes preguntas claves: ¿qué está pasando?, ¿por qué está pasando eso?, ¿qué puede pasar en el futuro si seguimos así?. Como consecuencia de hacerse esas preguntas con honestidad se puede fortalecer una actitud humilde y proactiva y el deseo de cambiar. No basta con el diagnóstico. *Es el reto de la mente y la conciencia. Es la insatisfacción transformadora.*

*El reto de la coalición, la visión y la estrategia.* Teniendo el diagnóstico y la actitud, el siguiente reto es crear una coalición suficientemente fuerte para impulsar el cambio hacia una nueva visión mediante una estrategia. Sin una coalición poderosa el cambio es imposible por la presión de quienes se opondrían a él. *Es el reto de crear el motor y la guía del proceso. Es la creatividad impulsadora.*

*El reto de la comunicación persuasiva.* Cuando una coalición poderosa ya tiene la visión y la estrategia, necesita comunicar esa visión y esta estrategia de manera persuasiva a quienes van a ser los protagonistas del cambio. En cambios micro a los miembros de la organización, en cambios macro a la ciudadanía. *Es el reto de crear los sistemas nervioso y circulatorio. Es la conexión integral.*

*El reto del entrenamiento y la facultación.* A la gente no basta con proponerles nuevas formas de comportamiento o hacer las cosas. Es necesario educarlos, entrenarlos, facultarlos para ese nuevo comportamiento y hacer que pongan en práctica esas capacidades y hagan los cambios. Este es un reto particularmente complejo por la cantidad de esfuerzo y recursos que requiere. *Es el reto de crear las manos y los sentidos. Es la capacitación constructiva.*

*El reto de arraigar los cambios en la cultura.* Para darle estabilidad y fortaleza a los cambios y evitar que los viejos paradigmas y comportamientos resurjan es necesario incrustar profundamente los cambios en la cultura. En la cultura organizacional en



los cambios micro, en la cultura cívica o ciudadana en los cambios macro. *Es el reto de construir la columna vertebral que sustentará el cambio a largo plazo. Es la consolidación cultural.*

Todos los cinco retos son claves. Todos hacen parte de la naturaleza del cambio, tanto a nivel micro como a nivel macro. La diferencia entre estos dos tipos de cambio es de magnitud y escala, como lo son los recursos y capacidades para enfrentar con éxito los retos y el tiempo que se requiere para llevarlos a cabo. La tarea del cambio macro dirigido es mucho mayor que la del cambio micro, por grande que sea la organización. Nunca es tan compleja, dispersa, conflictiva y heterogénea como un país.

Hemos señalado a propósito estos cinco principios porque consideramos que ellos caben perfectamente en la definición de un proceso metodológico como el que se ejecutó con el Proyecto de Cambio. Existe una similitud bastante certera y aproximada a lo que se ejecutó.

Si recordamos el proceso podremos ver que efectivamente todo empezó –a más de la exigencia académica- con un ejercicio de reflexión y de relevamiento de información en donde se analizó el entorno institucional y se trabajó en un proceso importante de levantamiento de información que llevó a estructurar una propuesta de cambio. Posteriormente, se impulsó el cambio en la misma institución y de manera especial en el Comité Ejecutivo de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, buscando una comunicación persuasiva y la formación de un criterio que permita consensos alrededor de la propuesta. Si bien es cierto, la implementación del Proyecto de Cambio no necesitaba de una fase de entrenamiento y facultación, es necesario que la propuesta elaborada sea conocida, “incrustada” en la Asamblea General de la A.M.E. para su análisis y, de ser el caso, aprobación.

Como se puede comprobar, los retos que se nos presentaron desde el mismo momento en que iniciamos esta interesante experiencia de elaborar y ejecutar un Proyecto de Cambio son los “Retos para la Gestión del Cambio” señalados por Julio Sergio Ramírez y que no han sido sino el camino metodológico emprendido en toda su ejecución.

Estos criterios coinciden, además, con el ciclo y las etapas de un Proyecto de Cambio como exigencia académica del Programa Latinoamericano de Maestría en Descentralización y Desarrollo Local, pues se han cumplido con las cuatro etapas en el ciclo que se cumple con un PC, a saber:

- 1.- Análisis y selección;
- 2.- Diseño y Planificación;

3.- Implementación y Conducción; y,

4.- Reflexión y Síntesis.

Adicionalmente, a nuestro Proyecto de Cambio siempre lo consideramos como una estrategia para generar cambios sostenibles en la organización, como un inicio que va a abrir caminos en el futuro y como desencadenador de otras soluciones. (16)

Para la ejecución de las diversas fases del Proyecto de Cambio se utilizaron, básicamente, dos herramientas metodológicas: las encuestas y las entrevistas. A estas se unieron otras como son el Plan General de Acción y las reuniones de trabajo, entre otras.

La **encuesta** se constituyó en una formidable herramienta de trabajo pues con ella se logró levantar valiosa información para la formulación de la propuesta. Es importante mencionar que en la historia institucional de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas nunca se ha utilizado esta herramienta de investigación para conocer de su situación.

La encuesta se estructuró, como se dijo más arriba, con la valiosa colaboración de los técnicos en comunicación de la Asociación y con las características y estructura que se dejan mencionadas.

En general, la encuesta se constituyó en una pesquisa a los Alcaldes, en un acopio de datos obtenidos mediante interrogatorio escrito referente a diversos tópicos de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas dirigida a comprobar una hipótesis y a estructurar una propuesta. En sí, la encuesta tuvo un fin específico. Si no se hubiese utilizado esta herramienta muy poco probable era alcanzar el resultado.

A criterio del sociólogo y profesor universitario Máximo Ramírez, Gerente de la Consultora Doxaconsult Cia. Ltda., la comprobación de un hecho a través de las encuestas requiere exclusivamente la muestra de un 10% del universo de consultados. Nuestra encuesta sobrepasó con creces esa cifra, sin embargo, no alcanzó su totalidad pero esta circunstancia no quita legitimidad científica a la comprobación realizada.

Las **entrevistas personales** se utilizaron en gran número. Todas estas se dirigían, a veces, a explicar los objetivos del Proyecto de Cambio, como sucedió con los coordinadores de las Oficinas Técnicas Regionales, OTR'S, otras veces, a reforzar el contenido de las encuestas enviadas a los señores Alcaldes; y, otras ocasiones, a explicar los resultados obtenidos de la encuestas como fueron aquellas entrevistas efectuadas con el Secretario General y con los Directores Departamentales de la AME. Las entrevistas realizadas se dirigían, en general, a alcanzar el Objetivo General del Proyecto de Cambio.

Como se puede apreciar, las entrevistas realizadas fueron de diversa índole en su contenido pero fortalecieron en sí todo el proceso, pues apoyaron la transparencia del proceso y sobre todo se tomaron decisiones compartidas.

Se ejecutaron varias **reuniones de trabajo**; las principales se llevaron a cabo con el Secretario General y con los Directores Departamentales; con el primero, para recoger sus impresiones de la encuesta realizada; y, con los segundos para recibir sus aportes respecto de la estructura de la propuesta. Así mismo, es importante mencionar las reuniones de carácter informal que se mantuvieron con algunos de los miembros del Comité Ejecutivo y que permitieron la socialización de los resultados de la encuesta y de la presentación de la propuesta de cambio.

Dichas reuniones y entrevistas fueron muy eficaces y con una duración de tiempo apropiada. En el caso de las reuniones de trabajo, el maestrante, al concluirlas, repetía a sus interlocutores las conclusiones a las que se había llegado. Es necesario reconocer que en dichas reuniones no se utilizaron técnicas de visualización.

Tanto las reuniones como las entrevistas fueron un importante aporte para todo el proceso de ejecución del PC. Las más importantes intervenciones así como las ideas relevantes fueron consignadas y posteriormente sistematizadas. Sus resultados se hallan en el contenido del presente trabajo.

Adicionalmente, se utilizó como importantísima herramienta el **Plan General de Acción**. Este Plan fue elaborado como una de las actividades del Programa de Maestría y, sin duda alguna, su utilidad ha sido evidente. El Plan, que más arriba queda señalado, por su carácter de General, requirió de la elaboración de otros mucho más específicos que permitían la ejecución minuciosa de cada una de las actividades señaladas.

Así mismo, otras de las herramientas utilizadas fue el denominado "**Árbol de Problemas**", por insinuación de la coach asignada, a fin de prever las posibles resistencias que se presentarían. Este árbol señalaba las causas, el problema principal y los efectos. Ventajosamente, las resistencias no fueron de la magnitud que se esperaba.

El **calendario de actividades** también fue utilizado básicamente para la planificación de todas estas. En estricto rigor algunas de las fechas establecidas no se cumplieron por diversas circunstancias.

Por fin, el presente trabajo es un esfuerzo de **sistematización** del Proyecto de Cambio, sistematización entendida como una importante herramienta metodológica.

## **5.2.- Asesoramiento.-**

De acuerdo a la metodología implementada por el Programa Latinoamericano de Maestría todo el proceso que implica la formulación y ejecución del Proyecto de Cambio va acompañado por un tutor o coach quien asiste de manera permanente al maestrante en todas las inquietudes de carácter técnico y metodológico que se presenten.

Para la formulación y ejecución del Proyecto de Cambio objeto de este trabajo se contó con la valiosa asistencia de la coach, Alexandra Pérez S., con quien se intercambió frecuentemente las inquietudes metodológicas, técnicas, políticas e incluso de trabajo a través de medios electrónicos (aula virtual, correo electrónico) y de manera personal en las diversas reuniones mantenidas a lo largo de todo el proceso.

Un hecho importante que fortaleció la relación técnica con la coach fue el hecho de que ella conoce de cerca la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, su problemática e inclusive a sus autoridades. Además, ha sido una importante colaboradora de la A.M.E., desde la asistencia técnica externa, en los diversos proyectos que conjuntamente con la Agencia de Cooperación Alemana se ejecutan.

Es de resaltar el papel activo de la coach en todo el proceso, sus observaciones e inquietudes enriquecieron este trabajo; gracias a su intervención se validaron muchas de las inquietudes y metodologías utilizadas.

También es necesario resaltar el importante apoyo que se constituyó, a su debido tiempo, el trabajo que sobre los avances del PC se realizaron en el Programa de Maestría. La mayoría de documentos que se generaron de aquellas actividades sirvieron de base importante para la elaboración del presente trabajo.

Por último, se recibió un "asesoramiento indirecto" por parte de algunos técnicos municipales de la Asociación quienes conocedores del Proyecto de Cambio efectuaron algunas sugerencias y comentarios que, evidentemente, fortalecieron el proceso. Los aportes realizados por ex maestrantes del Programa que laboran en la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas fueron, sin duda, valiosos e incidieron en la elaboración del presente trabajo.



## CONCLUSIONES Y REFLEXIONES.

El verdadero *impacto* del PC en el entorno se lo podrá evaluar en su totalidad cuando sea la Asamblea General de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas la que discuta y, de ser el caso, apruebe la propuesta planteada. Sin embargo, existen otros impactos que son sumamente importantes:

- El involucramiento de varios Alcaldes del país a través de la ejecución del Proyecto de Cambio. Es innegable que la encuesta difundida despertó el interés de las autoridades municipales. Con esta actividad se despertó la necesidad de reflexionar respecto de un cambio en la estructura del Comité Ejecutivo de la Asociación. Los resultados se los podrá evaluar en la próxima Asamblea General a la que necesariamente acudirán los actuales Alcaldes en funciones. De igual forma, un impacto similar al descrito se ha evidenciado entre el Grupo Tarea y en especial entre los Directores Departamentales de la A.M.E. El objetivo del Proyecto de Cambio se ha cumplido.
- Ha favorecido e impulsado la ejecución del Proyecto de Cambio la actitud abierta y de colaboración de las principales autoridades de la A.M.E., en especial, del señor Presidente. Así mismo, la transparencia en el tratamiento del PC ha sido un factor fundamental para superar las pequeñas resistencias y en especial el temor a lo desconocido de una propuesta.
- Adicionalmente a lo dicho, la propuesta de cambio, como queda referido, ha sido consensuada. Esta situación permitió ver a la misma no como una imposición sino como un trabajo técnico y participativo, factor fundamental para la ejecución del PC.
- La propuesta mostró con claridad los propósitos que buscaba, se sustentó en el consenso, en la normativa legal, estatutaria y reglamentaria de la institución, en principios como fueron la participación y la transparencia y vinculó a las autoridades (Alcaldes) y técnicos en el proceso.
- Por todo lo dicho, podemos concluir que la propuesta encontró un lugar en el ambiente municipalista, se halla posicionada y permite avisorar un efectivo tratamiento en la próxima Asamblea General.

**Las lecciones aprendidas como agente de cambio**, fueron significativas, sin embargo, hay que destacar que “una de las cualidades que tiene el Programa Latinoamericano de Maestría en Descentralización y Desarrollo Local es



precisamente la ejecución de un Proyecto de Cambio. “Esta actividad, vista ligeramente, se constituye en una valiosa oportunidad para ejecutar un proyecto en base a los conocimientos académicos que ofrece el Programa; sin embargo, esta oportunidad, en la práctica, deja de ser un requisito académico y se convierte en una valiosa experiencia profesional y académica que deja importantes experiencias prácticas y sobre todo ofrece la oportunidad de convertirse en agente de cambio, capaz de enfrentar con éxito los retos que presenta la descentralización y el desarrollo local.”

Así mismo, una importantísima lección aprendida como agente de cambio es aquella de mantener la persistencia y la decisión, pues, consideramos que “Nada en el mundo puede reemplazar la persistencia. No lo hará el talento. Nada es más común que hombres de gran talento fracasados. No lo hará el genio: Es casi proverbial el genio que no recibe recompensa. No lo hará la instrucción: El mundo está lleno de personas instruídas que andan a la deriva. Sólo la persistencia y la decisión son omnipotentes.” (17)

Sin duda, el **proceso de aprendizaje en la formulación y aplicación del PC** ha sido muy rico y valioso. Se ha constituido en una importante oportunidad de constituirse en un promotor y gestor de iniciativas que posiblemente desencadenarán procesos más importantes de cambio en una institución que como la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas aglutinan a los actores más importantes de un proceso de descentralización y que requiere de modificaciones institucionales.

#### **Recomendaciones.-**

- Respecto de la ejecución del PC: La propuesta de cambio planteada necesariamente tiene que ser objeto de un profundo análisis por parte de la Asamblea General de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, para lo cual, el seguimiento de esta es de suma importancia. Le corresponde a este órgano de decisión asumir su discusión y al maestrante el seguimiento continuo de este objetivo. Consideramos, sin embargo, que el PC es totalmente sustentable por las razones descritas a lo largo de este trabajo.
- Respecto del Programa Latinoamericano de Maestría: Continuar con las mismas directrices que guían el Proyecto de Cambio. El trabajo de avances del PC en las fases presenciales y a distancia se ha constituido en un sustento fundamental para la ejecución y evaluación del Proyecto de Cambio. El hecho de aplicar lo aprendido es una fortaleza del Programa.
- A la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas: Promover eventos de reflexión interna que permitan renovar su estructura y directrices.

## NOTAS

(1) Plan Estratégico de la AME . 1999

(2) Ley especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales. Ley sin número, publicada en el Registro Oficial No. 27 de 20 de marzo de 1997. Ley de Desarrollo Seccional y reformas a las leyes de Régimen Municipal, Régimen Tributario Interno, Arancelaria, Orgánica de Administración Financiera y Control y 006 de Control Tributario y Financiero. Ley 72, publicada en el Registro Oficial No. 441, 21 de mayo de 1990).

(3) Fondo de Desarrollo de la Provincia de Bolívar, Ley 46, R.O. 281, 22-09-89; Fondo de Saneamiento Ambiental, Vialidad y Riego en El Oro, Ley 57, R.O. 344, 28-12-89; Fondos para obras en el sector agropecuario de la provincia de Chimborazo, Ley 115, R.O. 612, 28-01-91; Fondo de Desarrollo de la provincia de Pichincha, Ley 145, R.O. 899, 23-03-92; Fondo de Desarrollo de la provincia del Carchi, Ley 146, R.O. 899, 23-03-92; Ley Sustitutiva de la Ley que crea el Fondo de Vialidad de la Provincia de Loja, Ley 92, R.O. 335, 09-06-98; Fondo de Salvamento de Patrimonio Cultural, Ley 56, R.O. 341, 22-12-89; Ley 126, SR.O. 695, 31-05-91; Fondo de Ecodesarrollo de la Región Amazónica y Fortalecimiento de los Organismos Seccionales, Ley 010, R.O. 30, 21-09-92; Ley de creación de rentas sustitutivas para las provincias de Napo, Esmeraldas y Sucumbios, Ley 40, SR.O. 248, 7-08-89; Fondo de Desarrollo de las Provincias de la Región Amazónica, Ley 122, R.O. 676, 03-05-91; Ley 56, R.O. 341, 22-12-89; Ley 47, R.O. 281, 22-09-89; Ley especial de distribución del 15%, Ley s/n, R.O. 27, 20-03-97; Ley de Desarrollo Seccional y reformas a varias leyes, Ley 72, R.O. 441, 21-05-90

(4) Regional 1: Presidente: Luis Gonzalo Yépez, Alcalde Antonio Ante  
Diagonal al Hotel Ajaví, Ibarra  
E-mail: [otr1@ame.gov.ec](mailto:otr1@ame.gov.ec)

Regional 2: Presidente: Dr. Héctor Sinchiguano, Alcalde de Tena.  
Juan Montalvo No. 240, edif. Mabaq, 1er. Piso, Tena  
E-mail: [ameort2@andinanet.net](mailto:ameort2@andinanet.net)

Regional 3: Presidente: Sr. Bayardo Constante, Alcalde de Cevallos  
Municipalidad de Riobamba, Riobamba  
E-mail: [ame-regional3@andinanet.net](mailto:ame-regional3@andinanet.net)

Regional 4: Presidente: Daniel Maldonado, Alcalde de Tosagua  
Av. 5 de Junio y Felipe S. Mora, ciudadela El Prado, Portoviejo  
E-mail: [amereg4@ecua.net.ec](mailto:amereg4@ecua.net.ec)

Regional 5: Presidente: Lic. Mariana Mendieta, Alcaldesa de Durán

Av. Pareja Rolando No. 561, Guayaquil

E-mail: [otr5@ame.gov.ec](mailto:otr5@ame.gov.ec)

Regional 6: Presidente: Dr. Victor Hugo Molina, Alcalde de Azogues

Edificio del CREA, Cuenca

E-mail: [otr6@ame.gov.ec](mailto:otr6@ame.gov.ec)

Regional 7: Presidente: Dr. José Paladines, Alcalde de Arenillas.

Municipalidad de Machal, 6to. Piso, Machala

E-mail: [otr7@ame.gov.ec](mailto:otr7@ame.gov.ec)

(5) Programa de Gestión Financiera Municipal elaborado por la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas y la Contraloría General del Estado. 1997.

(6) Orduña Rebollo, Enrique. "Las Asociaciones Municipales en el siglo XIX". Carta Local, revista de la Federación Española de Municipios y Provincias. No. 157 – Marzo 2004.

(7) Rosales, Mario. "El rol de las Asociaciones de Municipalidades". Extracto del capítulo 8 de la última edición de su libro "Los Secretos del Buen Alcalde". Texto de clase.

(8) Martelli, Giorgio Apuntes de clase. Programa Latinoamericano de Maestría en Descentralización y Desarrollo Local. Universidad de las Américas. Agencia de Cooperación Alemana, GTZ. Quito-Ecuador. 2004

(9) [www.fcm.org.co](http://www.fcm.org.co)

(10) [www.enlared.org.bo/fam](http://www.enlared.org.bo/fam)

1) (11) A la fecha de redacción de la presente tesis el Congreso Nacional aprobó en segundo y definitivo debate las reformas a la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la misma que espera la sanción del señor Presidente de la República. Estas reformas no incorporan ninguna disposición que modifique la estructura y designación de los miembros del Comité Ejecutivo de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas.

(12) En la actualidad no existe la diferencia entre Presidente de Concejo y Alcalde, de acuerdo con la reforma introducida a la Ley de Régimen Municipal por el artículo 4 de la Ley 5-PCL, publicada en el Registro Oficial No. 32 de 27 de marzo de 1997, "En las disposiciones que la Ley de Régimen Municipal donde conste la denominación "Presidente del Concejo", sustitúyase por la de: "Alcalde". Esta reforma legal tiene incidencia en el referido estatuto.

(13) Los Alcaldes que conforman el Comité Ejecutivo son: Dr. Leonardo Viteri, Presidente, Alcalde del cantón Sucre; Lic. Hugo Pineda, Presidente Subrogante, Alcalde de Baños de Agua Santa; Ing. Antonio Orellana, Alcalde de Limón Indanza; Sr. Polo Vásquez, Alcalde de Naranjito; y, Dr. Fernando Guerrero, Alcalde de Riobamba.

(14) Reglamento General de la AME.

Art. 12.- NORMAS ESPECIALES. Para la realización de las reuniones de la Asamblea General, además de cumplir con las disposiciones que sobre la materia se contienen en la Ley y en el Estatuto, se observarán las siguientes reglas: ...

4.- La sesión preparatoria será instalada por el Presidente del Comité Ejecutivo o por quien legalmente le subroga. ... Además, se constituirán las comisiones de trabajo que fueren menester, para el estudio de los temas concretos. Los participantes podrán inscribirse en dichas comisiones, según su propio criterio.

5.- En su primera reunión, cada una de las comisiones de trabajo designará, de entre sus integrantes un Presidente y un Secretario Relator. El primero de ellos tendrá a su cargo la conducción de los debates, el segundo realizará un resumen de las deliberaciones y redactará las resoluciones y recomendaciones que la comisión someterá a aprobación de la Asamblea, en sesión plenaria. Cada una de las comisiones de trabajo contará con el asesoramiento de funcionarios de la Secretaría General, designados por ésta.

(15) Ramirez, Julio Sergio. "Los cinco retos para la gestión del cambio".

(16) Márquez, Hernán. "Apuntes sobre el Proyecto de Cambio, PC". Material de clase.

(17) Asociación de Municipalidades Ecuatorianas. Cooperación Alemana GTZ. "La Gerencia y el cambio organizacional". Documento de trabajo.



## BIBLIOGRAFÍA

ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS. COOPERACIÓN ALEMANA GTZ. "La Gerencia y el cambio organizacional". Documento de trabajo.

GRUNDMANN, Gesa y STAHL, Joachim. "Como la sal en la sopa". Ediciones Abya-Yala. Quito. 1era. Edición. Año 2002

MÁRQUEZ, Hernán. "Apuntes sobre el Proyecto de Cambio, PC". Material de clase. Módulo I, Promoción III, noviembre 2002

MARTELLI, Giorgio Apuntes de clase. Programa Latinoamericano de Maestría en Descentralización y Desarrollo Local. Universidad de las Américas. Agencia de Cooperación Alemana, GTZ. Quito-Ecuador. 2004

ORDUÑA REBOLLO, Enrique. "Las Asociaciones Municipales en el siglo XIX". Carta Local, revista de la Federación Española de Municipios y Provincias. No. 157, Marzo 2004.

Plan Estratégico de la AME . 1999

RAMIREZ, Julio Sergio. "Los cinco retos para la gestión del cambio".

ROSALES, Mario. "El rol de las Asociaciones de Municipalidades". Extracto del capítulo 8 de la última edición de su libro "Los Secretos del Buen Alcalde". Texto de clase.

VERDESOTO SALGADO, Luis. "Investigación Científica en el Área Jurídica". Editorial Universitaria. Quito. 2da. Edición. 1971

[www.fcm.org.co](http://www.fcm.org.co)

[www.enlared.org.bo/fam](http://www.enlared.org.bo/fam)

ZIMMERMANN, Arthur. "Gestión de Cambio Organizacional. Caminos y Herramientas". Ediciones Abya-Yala. Quito. 2da. Edición. Año 2000.

LEY ORGANICA DE RÉGIMEN MUNICIPAL

ESTATUTO DE LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS

REGLAMENTO DE LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS.



## ANEXOS

(1)

*Dr. W. Guillermo Salazar Sánchez*

Estimado señor Alcalde:

El Programa Latinoamericano de Maestría en Descentralización y Desarrollo Local exige a sus cursantes la elaboración de un Proyecto de Cambio el mismo que me hallo elaborando. El tema escogido es "Hacia una nueva estructura política de la AME", y busca promover y discutir un cambio en la representación política de la institución. Por ello, mucho agradeceré a Usted se sirva responder el siguiente cuestionario y entregarlo al señor Coordinador de la Oficina Técnica Regional de la AME. Desde ya agradezco su gentil colaboración.

### **A- IDENTIFICACION**

NOMBRE: .....

ALCALDE DE LA MUNICIPALIDAD DE: .....

PARTIDO O MOVIMIENTO POLÍTICO QUE LO AUSPICIA .....

### **B.- PARTICIPACIÓN**

**1.- ¿CONOCE USTED CÓMO SE HALLA ORGANIZADA LA A.M.E. EN SU ESTRUCTURA INTERNA ?**

SI .....

NO .....

**2.- ¿ ES O HA SIDO USTED MIEMBRO DEL:**

a.- COMITÉ EJECUTIVO DE LA AME      SI .....      NO .....

b.- CONSEJO NACIONAL DE LA AME      SI .....      NO .....

c.- TIENE UNA REPRESENTACION INSTITUCIONAL      SI .....      NO .....

d.- NO PARTICIPA EN LA AME .....

Si Usted ha señalado la letra d), por favor explique sus razones:

.....  
.....

**3.- DE ACUERDO CON SU CRITERIO, LA A.M.E. ES UNA:**

- a.- INSTITUCIÓN TÉCNICA .....
- b.- INSTITUCION DE REPRESENTACIÓN DE LOS MUNICIPIOS .....
- c.- LAS DOS ANTERIORES .....
- d.- NINGUNA DE LAS SEÑALADAS .....

Si Usted ha señalado la letra d), por favor, explique sus razones:

.....  
.....  
.....

**4.- ¿ LA MUNICIPALIDAD QUE USTED PRESIDE, SE SIENTE REPRESENTADA POR LA AME?**

SI ..... NO .....

**5.- ¿ CONSIDERA USTED QUE LA A.M.E. SE HALLA POLITIZADA?**

SI ..... NO .....

Si Usted ha señalado SI, por favor, explique sus razones:

.....  
.....  
.....

**6.- ¿ CONSIDERA USTED QUE EL MECANISMO DE DESIGNACIÓN DEL PRESIDENTE DE LA A.M.E. DEBERÍA CAMBIAR ?**

SI ..... NO .....

Si Usted ha señalado SI, por favor, explique sus razones:

.....  
.....

.....  
.....  
7.- ¿ CONSIDERA USTED QUE EL MECANISMO DE DESIGNACIÓN DEL SECRETARIO GENERAL DE LA A.M.E. DEBERÍA CAMBIAR ?

SI ..... NO .....

8.- ¿ CONSIDERA QUE LA A.M.E. HA PERDIDO REPRESENTATIVIDAD EN EL ESCENARIO POLÍTICO DEL PAÍS ?

SI ..... NO .....

9.- ¿ CONSIDERA QUE LA A.M.E. REPRESENTA A LOS MUNICIPIOS PEQUEÑOS DEL PAÍS ?

SI ..... NO .....

**C.- CAMBIO EN LA ESTRUCTURA POLÍTICA DE LA A.M.E.**

10.- ¿ CONSIDERA QUE EL TRABAJO DE LAS OFICINAS TÉCNICAS REGIONALES DE LA A.M.E. ES EFICIENTE ?

SI ..... NO .....

11.- ¿ ALGUNA VEZ SU MUNICIPALIDAD HA RECIBIDO EL APOYO TÉCNICO DE LAS OFICINAS TÉCNICAS REGIONALES DE LA A.M.E.?

SI ..... NO .....

12.- ¿ CREE USTED QUE DEBE AMPLIARSE EL NÚMERO DE MIEMBROS DEL COMITÉ EJECUTIVO PARA LOGRAR UNA MAYOR REPRESENTATIVIDAD DE LOS MUNICIPIOS EN LA A.M.E.?

SI ..... NO .....

13.- ¿ CONSIDERA QUE LOS MIEMBROS DEL COMITÉ EJECUTIVO DEBERÍAN SER LOS PRESIDENTES DE LAS OFICINAS TÉCNICAS REGIONALES ?

SI ..... NO .....

14.- ¿ APOYARÍA USTED UNA REFORMA PARA CAMBIAR LA ESTRUCTURA POLÍTICA DE LA A.M.E.?

SI .....

NO .....

15.- ¿ CUÁL ES LA EXPECTATIVA QUE TIENE USTED DE LA A.M.E.?

.....  
.....  
.....  
.....

Muchas gracias.

*Dr. W. Guillermo Salazar S.*

Quito, de de 2004

Señor Alcalde:

Como es de su conocimiento la Universidad de las Américas conjuntamente con la Agencia de Cooperación Alemana, GTZ ejecutan el Programa Latinoamericano de Maestría en Descentralización y Desarrollo Local. Uno de los objetivos fundamentales de este programa es la elaboración de un Proyecto de Cambio que debe ser desarrollado por cada uno de los maestrantes, por lo que, conocedor de su alto espíritu de colaboración, acudo ante Usted a fin de solicitarle me haga conocer sus apreciaciones sobre el tema "Hacia una nueva estructura política del Comité Ejecutivo de la AME" que es objeto del trabajo que me hallo desarrollando y que consta en la encuesta que me permito adjuntar.

El objetivo central del Proyecto de Cambio, es diseñar, discutir y proponer un nuevo cambio en la conformación del Comité Ejecutivo de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME a fin de lograr una mayor representatividad en este órgano institucional que permita, a su vez, alcanzar un elevado nivel de aceptación entre sus asociados.

Le encareceré entregar, debidamente llena la encuesta, al (la) señor(a) coordinador de la Oficina Técnica Regional de la AME hasta el día

Seguro de contar con su valiosa cooperación, me suscribo de Usted.

Muy atentamente,

W. Guillermo Salazar S.  
**MAESTRANTE UDLA**

Adj. Lo indicado



*Dr. W. Guillermo Salazar S.*

Quito, de de 2004

Señor

**COORDINADOR DE LA OTR**

Presente

Señor Coordinador:

De acuerdo con la conversación mantenida con Usted mucho agradeceré se sirva hacer llegar a los señores Alcaldes que conforman la Oficina Técnica Regional de su coordinación, la encuesta que me permito anexar a fin de que la llenen y se la remitan hasta el día

El objetivo central de la encuesta, que servirá de base para la elaboración de un Proyecto de Cambio, es diseñar, discutir y proponer un nuevo cambio en la conformación del Comité Ejecutivo de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME a fin de lograr una mayor representatividad en este órgano institucional que permita, a su vez, alcanzar un elevado nivel de aceptación entre sus asociados.

Este trabajo se inscribe dentro de una labor académica que debemos realizar los maestrantes del Programa Latinoamericano de Maestría en Descentralización y Desarrollo Local que lleva adelante la Universidad de las Américas y la Agencia de Cooperación Alemana, GTZ.

Desde ya agradezco su gentil colaboración.

Atentamente,

W. Guillermo Salazar S.  
**MAESTRANTE UDLA**

Adj. Lo indicado

(2)

**REGLAMENTO DE LAS OFICINAS TECNICAS REGIONALES DE LA  
ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS.**

**EL COMITE EJECUTIVO DE LA ASOCIACION DE  
MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS**

**CONSIDERANDO:**

Que en sesión de 19 de agosto de 1999, el Comité Ejecutivo de la AME expidió el Reglamento para la integración y funcionamiento de las Oficinas Regionales de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, con el propósito de "incrementar la capacidad operativa y la cobertura de las demandas, disminuir los tiempos de respuesta y mejorar los niveles de comunicación con las municipalidades y lograr alianzas estratégicas regionales";

Que es necesario procurar el desarrollo y fortalecimiento de los gobiernos municipales como uno de los mecanismos para impulsar a modernización del Estado, a través de la desconcentración administrativa de la institución;

Que durante la aplicación de las normas establecidas en dicho Reglamento se han presentado distorsiones, tales como el baja rendimiento de la planificación; la realización de actividades no previstas en los "planes de producción"; serias dificultades en las relaciones de orden administrativo y financiero entre la oficina matriz y las oficinas regionales, especialmente en la selección de coordinadores, asignación de fondos, contratación de consultores y suscripción de contratos;

Que las oficinas regionales mantuvieron una oferta desintegrada, bajo la coordinación y responsabilidad de las propias Direcciones que con anterioridad ofrecían servicios de capacitación, asistencia técnica y proyectos, de forma individual. Así, en la oferta integrada par consolidar la Dirección Técnica, no se lograron avances significativos;

Que la AME requiere la coordinación necesaria entre las municipalidades y su sede central en la ciudad de Quito; para lo cual se ha considerado que es imprescindible aplicar de mejor manera la desconcentración administrativa de sus actividades, mediante la actividad coordinada de las Oficinas Técnicas Regionales, que tengan a su cargo asumir una estrategia desconcentrada de los servicios, que minimice los costos fijos de operación y que genere economías de escala, mediante el agrupamiento de las municipalidades, encaminada a ejecutar una agenda y

proyecto común, mediante una diferente configuración territorial, que permita una mejor tercerización de servicios, mediante la incorporación de una visión integradora de la gestión de los gobiernos locales.

En ejercicio de las atribuciones que le corresponden,

EXPIDE

El siguiente

**REGLAMENTO PARA LA INTEGRACION Y FUNCIONAMIENTO DE LAS  
OFICINAS TECNICAS REGIONALES DE LA ASOCIACION DE  
MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS**

**CAPITULO I**

**DE LA CONSTITUCION.- FINES.-**

Art. 1.- Oficinas Técnicas Regionales.- Créanse con el carácter de permanentes las Oficinas Técnicas Regionales, como instrumentos articuladores de los intereses municipales, desconcentradas de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas en las ciudades que de acuerdo con los requerimientos administrativos y técnicos establezca el Comité Ejecutivo previo informe de la Secretaría General.

Art. 2. - Fines de las Oficinas Técnicas Regionales.- Las Oficinas Técnicas Regionales tendrán como finalidades primordiales en el área de su competencia, establecidas en este Reglamento o en la Resolución que las establezca en el futuro, las siguientes:

- a. Promover el progreso de los municipios, mediante la asistencia técnica y la capacitación necesarias que brindarán a alcaldes, concejales, funcionarios y empleados municipales;
- b. Promover la participación de alcaldes, concejales, funcionarios y empleados municipales, en el diseño, la elaboración y la negociación de propuestas de gestión y desarrollo local;
- c. Promover, igualmente, la estructuración de espacios de concertación político-regional, tanto entre los municipios que correspondan a cada oficina regional, como con los organismos del gobierno nacional y la sociedad civil;
- d. Promover la constitución de alianzas estratégicas sobre propuestas específicas de desarrollo municipal, entre los municipios del territorio que

corresponda a cada Oficina Técnica Regional y de éstos con otros organismos públicos;

- e. Procurar el desarrollo armonioso económico-social en cada una de las municipalidades correspondientes;
- f. Ejecutar los planes y programas que le encargue la oficina matriz;
- g. Promover el fortalecimiento de la planificación físico - espacial de las municipalidades; y,
- h. Cumplir las demás atribuciones que le encarguen el Comité Ejecutivo y la Secretaría General.

## **CAPITULO II**

### **DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA**

Art. 3.- De los Organos de Administración.- Cada una de las Oficinas Técnicas Regionales contará con un Directorio, un Presidente y un Coordinador.

#### **Sección Primera**

#### **DEL DIRECTORIO**

Art. 4.- Del Directorio de las Oficinas Técnicas Regionales. - El Directorio de las Oficinas Técnicas Regionales estará integrado por cinco Alcaldes de entre los de los Municipios que pertenezcan a cada region, designados por la Asamblea General de Alcaldes que será convocada para ese efecto, por el Secretaria General, quien la presidirá.

Cada miembro principal tendrá un suplente que será igualmente Alcalde de uno de los municipios comprendidos en la Oficina Técnica Regional que corresponda.

Los miembros del Directorio durarán en sus funciones dos años, y podrán ser reelegidos por una sola vez.

Para el caso de sustitución de los miembros del Directorio por efecto de haber cesado en sus funciones, sea por haberse cumplido el tiempo por el cual fueron elegidos Alcaldes o por cualquier otra causa, se procederá en la forma prevista para igual caso de los miembros del Comité Ejecutivo, en el Art. 12 del Estatuto de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas.

Participarán en el Directorio con derecho a voz, un delegado designado por las

Organizaciones no gubernamentales y uno por las Universidades o Institutos de Educación Superior que tengan su ámbito de acción en la respectiva región. Dichos delegados serán designados por los correspondientes institutos.

Actuará como Secretario el Coordinador de la Oficina Técnica Regional que corresponda.

Los miembros del Directorio no percibirán dietas por las sesiones en las que participen.

Art. 5.- De las Sesiones.- El Directorio sesionará ordinariamente una vez por cada trimestre y extraordinariamente cuando sea convocado por el Presidente, por su propia iniciativa o a pedido del Coordinador.

Art. 6.- Quórum y resoluciones.- El Directorio podrá sesionar con la presencia de al menos tres de sus miembros; las resoluciones se tomarán por mayoría de votos. En caso de empate el Presidente tendrá voto dirimente.

Art. 7. - Atribuciones y deberes del Directorio.- Son atribuciones y deberes del Directorio de las Oficinas Técnicas Regionales:

- a) Nombrar de entre sus miembros principales al Presidente y al Presidente Subrogante;
- b) Procurar el cumplimiento en el espacio territorial de cada Oficina Técnica Regional de las finalidades de la AME;
- c) Fijar las políticas de acción de la respectiva regional, las que deberán estar enmarcadas en las políticas generales que señalen la Asamblea General y el Comité Ejecutivo de la AME;
- d) Dirigir y controlar la ejecución de los planes y programas de la Oficina Técnica Regional;
- e) Informar al Comité Ejecutivo trimestralmente y un mes antes de la reunión de la Asamblea General, sobre la marcha de la Oficina Técnica Regional y del cumplimiento de los planes y programas y las recomendaciones de la Asamblea General y del Comité Ejecutivo;
- f) Formular los planes, programas y presupuestos anuales de la Oficina Técnica Regional y presentarlos al Secretario General para su aprobación final por el Comité Ejecutivo;



- g) Solicitar al Presidente del Comité Ejecutivo la celebración de contratos que interesen a la respectiva Oficina Técnica Regional;
- h) Coordinar las actividades que desarrolle la Oficina Técnica Regional, con las de otras entidades públicas o privadas u organizaciones sociales que tengan el mismo fin; y,
- k) Las demás que asigne el Comité Ejecutivo de la AME.

## **Sección Segunda**

### **DEL PRESIDENTE**

Art. 8.- Designación. Atribuciones.- El Presidente será designado por el Directorio, de entre sus miembros, por el periodo de un año, y podrá ser reelegido por una sola vez.

Son atribuciones del Presidente:

- a) Convocar y Presidir las sesiones del Directorio;
- b) Suscribir la correspondencia de la Oficina Técnica Regional;
- c) Supervigilar las actividades de la Oficina Técnica Regional;
- d) Presentar en nombre del Directorio los informes al Comité Ejecutivo que se establecen en este Reglamento;
- e) Las demás que se establecen en este Reglamento y las que le encomienden el Comité Ejecutivo o el Secretario General.

## **Sección Tercera**

### **DEL COORDINADOR**

Art. 9.- Del Coordinador.- El Secretano General designará un Coordinador en cada Oficina Técnica Regional, de entre el personal profesional técnico contratado para que preste sus servicios profesionales en la sede respectiva.

El Coordinador tendrá a su cargo a gestión administrativa de la Oficina Técnica, bajo

la autondad del Directorio y del Presidente.

Además, el Coordinador tendrá las siguientes obligaciones:

- i) Coordinar las actividades y proyectos que efectúe la Oficina Técnica Regional e informar al Director Técnico de la AME;
- j) Rendir permanentemente información de las actividades cumplidas Secretario General y pedirle las autorizaciones para la realización de actos que no correspondan a las actividades ordinarias de la Oficina Técnica Regional;
- k) Dar cumplimiento a las disposiciones de a Asamblea General, del Comité Ejecutivo, de su Presidente y del Secretario General.
- l) Las que el Comité Ejecutivo, su Presidente a el Secretario General le encomendaren.

### **CAPITULO TERCERO DEL FINANCIAMIENTO**

Art. 10.- Del Financiamiento.- El cumplimiento de los fines que corresponden a las Oficinas Técnicas Regionales y la ejecución de sus programas, aprobados por el Comité Ejecutivo, se financiará mediante el mecanismo de Fondos de Reposición, los mismos que serán establecidos anualmente en el presupuesto de la AME transferidos a la cuenta corriente rotativa de cada Oficina Técnica Regional, que será manejada bajo la responsabilidad personal y solidaria del Presidente y el Coordinador respectivos.

El valor de las transferencias será señalado en el presupuesto de la AME, de conformidad con sus disponibilidades presupuestarias y los requerimientos de cada Oficina Técnica Regional, mediante cuotas mensuales.

Art. 11.- Reposiciones.- La reposición de los fondos se hará cada vez que se hubiera utilizado por lo menos el 70% (setenta por ciento) del valor del fondo asignado, previa verificación por parte de la Auditoría Interna de la AME, de los justificativos presentados para el efecto.

Art. 12.- Pagos.- Todos los pagos que se efectúen se harán con cheques girados a nombre del respectivo beneficiario, firmados conjuntamente por el Presidente y el Coordinador de la respectiva Oficina Técnica Regional, previa deducción de los valores que en cada caso correspondan, por concepto de aportes al IESS y por impuestos a la renta y al valor agregado (IVA).

Art. 13.- Destino de los recursos.- Los recursos económicos serán utilizados única y exclusivamente en los conceptos que se detallan a continuación y previa autorización del Presidente de la Oficina Técnica Regional:

- a) Servicios básicos, tales como luz y energía eléctrica, agua potable, teléfonos, internet y, en los casos que se requiera, arrendamientos;
- b) Viáticos y subsistencias del personal técnico de la Oficina Técnica Regional de los proyectos en ejecución y remuneraciones de los choferes, de acuerdo con lo que dispone el Reglamento de Viáticos de la AME;
- c) Suministros y materiales que se requieran para el funcionamiento normal de las actividades de la Oficina Técnica Regional, cuando, por excepción sea necesaria su adquisición inmediata;
- d) Útiles de aseo y limpieza;
- e) Combustibles y lubricantes para el vehículo asignado a la Oficina Técnica Regional; y,
- f) Mantenimiento y reparación del mismo vehículo.

La adquisición de bienes muebles, equipos y menaje para uso de las Oficinas Técnicas Regionales, será hecho por la AME.

La realización de gastos adicionales a los que se expresan en este artículo, se hará previa autorización de la Secretaría General, cuando exista la partida presupuestaria respectiva y la disponibilidad de fondos suficientes en dicha partida.

Art. 14.- Auditorías.- Sin perjuicio de las atribuciones que corresponden al Auditor Interno de la AME, el Secretario General, por su propia iniciativa o por resolución del Comité Ejecutivo o su Presidente, ordenará la práctica de auditorías internas en cualquier momento, encaminadas a vigilar el buen uso de los recursos y el cumplimiento de los planes y programas de cada Oficina Técnica Regional.

Art. 15.- Normas Aplicables.- En todo aquello que no se halle previsto expresamente en el presente Reglamento se aplicarán las disposiciones del Estatuto y los reglamentos expedidos por el Comité Ejecutivo, así como las resoluciones expedidas por la Asamblea General, el Comité Ejecutivo, su Presidente y el

Secretario General.

Art. 16.- Derogatoria.- Queda derogado el Reglamento para la Integración y Funcionamiento de las Oficinas Regionales de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, expedido por el Comité Ejecutivo el 11 de agosto de 1999.

Artículo Final.- El presente Reglamento entrará en vigencia desde la fecha de su aprobación por parte del Comité Ejecutivo.

Dada en la Sala de Sesiones de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, en Quito a 11 de Julio del 2001.

Dr. José Bolívar Castillo Vivanco  
PRESIDENTE AME

Guillermo Tapia  
SECRETARIO GENERAL

CERTIFICO: Que el Reglamento que antecede fue conocido y aprobado por el Comité Ejecutivo de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, en sesión ordinaria, realizada en Quito, el día 11 de julio de 2001.

Quito, a 11 de Julio de 2001.

Guillermo Tapia Nicola  
SECRETARIO GENERAL

**EL COMITE EJECUTIVO DE LA  
ASOCIACION DE MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS**

**CONSIDERANDO:**

Que en sesión de esta misma fecha, el Comité Ejecutivo ha aprobado el Reglamento para la integración y funcionamiento de las Oficinas Técnicas Regionales de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas;

Que de acuerdo con las disposiciones de dicho Reglamento, el Comité Ejecutivo está facultado para establecer las ciudades en las que funcionarán las sedes de cada una de dichas Oficinas Técnicas Regionales, así como señalar el territorio que corresponde a cada una de ellas;

En ejercicio de las atribuciones que le corresponden,

**RESUELVE:**

Art. 1.- Se establecen siete Oficinas Técnicas Regionales que funcionarán en las ciudades sede y tendrán competencia en los territorios que a continuación se indican:

Oficina Técnica Regional No. 1, con sede en la ciudad de Tulcán, que integra a los municipios de las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbios;

Oficina Técnica Regional No. 2., con sede en la ciudad de Tena, que integra a los municipios de las provincias de Pichincha, Napo y Orellana;

Oficina Técnica Regional No. 3, con sede en la ciudad de Riobamba, que integra a los municipios de las provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Pastaza;

Oficina Técnica Regional No. 4, con sede en la ciudad de Bahía de Caráquez, que integra a los municipios de las provincias de Manabí y Galapagos;

Oficina Técnica Regional No. 5, con sede en la ciudad de Guayaquil, que integra a los municipios de las provincias de Guayas, Los Rios y Bolívar;



Oficina Técnica Regional No. 6, con sede en la ciudad de Cuenca, que integra a los municipios de las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago;

Oficina Técnica Regional No. 7, con sede en la ciudad de Machala, que integra a los municipios de las provincias de El Oro, Loja y Zamora.

Art. 2.- Las Oficinas Técnicas Regionales que se establecen mediante esta resolución se sujetarán a las disposiciones del Reglamento para la integración y funcionamiento de las Oficinas Técnicas Regionales de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, expedido en esta fecha.

Art. 3.- El Secretario General adoptará las medidas necesarias para que las Oficinas Técnicas Regionales establecidas entren en funcionamiento en el menor tiempo posible.

Dada en Quito, en la sala de sesiones del Comité Ejecutivo de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas a 11 de julio de 2001.

Dr. Bolívar Castillo Vivanco  
PRESIDENTE AME

Guillermo Tapia Nicola  
SECRETARIO GENERAL

CERTIFICO: Que la resolución precedente fue discutida y aprobada por el Comité Ejecutivo de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, en sesión ordinaria realizada en Quito, el día 1 Julio de 2001.

Guillermo Tapia Nicola  
SECRETARIO GENERAL

(3)

**CONVOCATORIA A SESIÓN DE COMITÉ EJECUTIVO DE LA ASOCIACIÓN DE  
MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS**

**FAX**

FECHA : 28 DE JULIO DE 2004  
ASUNTO : CONVOCATORIA A SESION DE COMITE EJECUTIVO  
CARACTER : ORDINARIA  
DESTINATARIOS : SEÑORES MIEMBROS DEL COMITE EJECUTIVO  
REMITENTE : SECRETARIO GENERAL DE LA AME

Dr. Leonardo Viteri Velasco  
ALCALDE DE SUCRE  
PRESIDENTE

Sr. Hugo Pineda Luna  
ALCALDE DE BAÑOS DE AGUA SANTA  
PRESIDENTE SUBROGANTE

Dr. Fernando Guerrero  
ALCALDE DE RIOBAMBA  
VOCAL

Ing. Antonio Castillo  
ALCALDE DE LIMON INDANZA  
VOCAL

Sr. Lorenzo Vásquez Murillo  
ALCALDE DE NARANJITO  
VOCAL

DE CONFORMIDAD A LAS DISPOSICIONES LEGALES Y ESTATUTARIAS  
CORRESPONDIENTES Y, POR DISPOSICIÓN DEL SEÑOR PRESIDENTE DE LA  
ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS, CONVOCO A USTED A

LA SESIÓN ORDINARIA DE COMITÉ EJECUTIVO, QUE TENDRÁ LUGAR EL DÍA **VIERNES 6 DE AGOSTO DE 2004, A LAS 14H00, EN LA SALA DE SESIONES DE LA I. MUNICIPALIDAD DE SUCRE-BAHÍA DE CARÁQUEZ.** MUCHO AGRADECERÉ DE USTED SE SIRVA CONFIRMAR SU PRESENCIA.

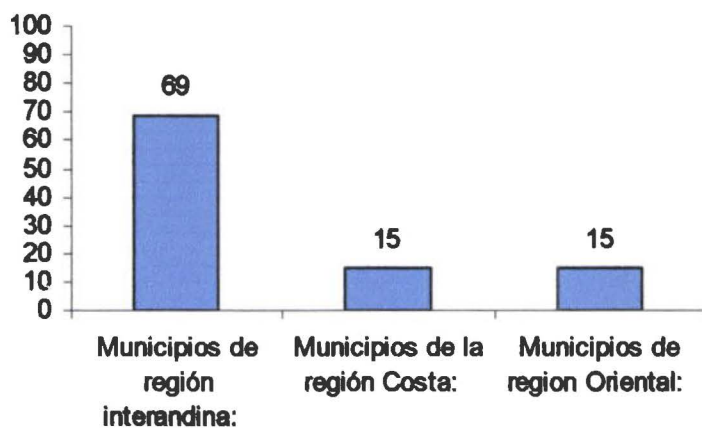
ATENTAMENTE,  
**LOS MUNICIPIOS SON LA PATRIA**

**Guillermo Tapia Nicola**  
**SECRETARIO GENERAL DE LA AME**

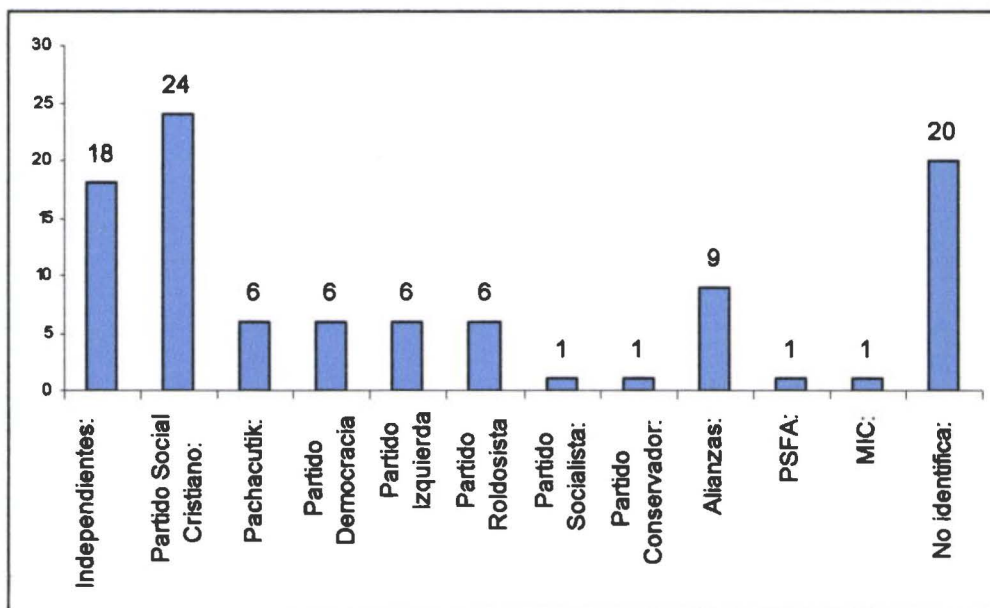
## CUADROS

(1)

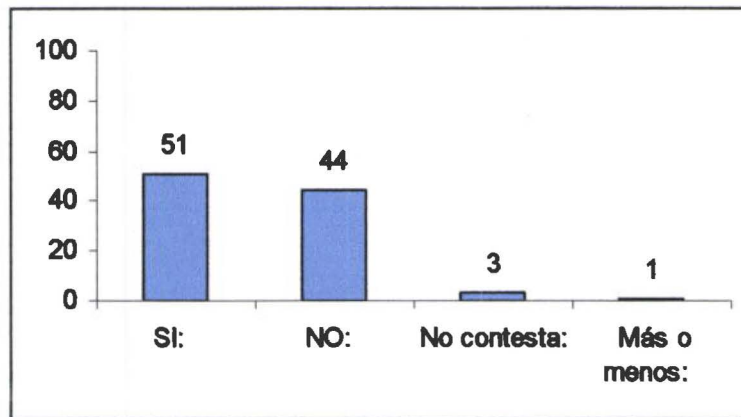
- *Total encuestas tabuladas:* ( hasta el 15 de junio del 2004): 99



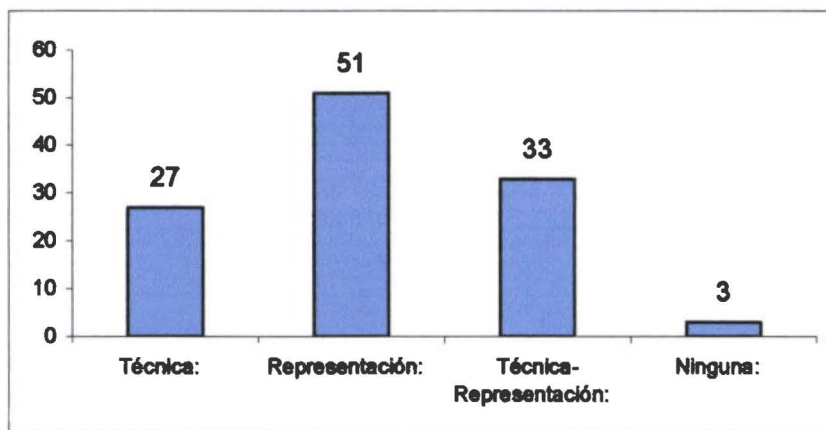
- *Composición política:*



- **Conocimiento estructura AME:**

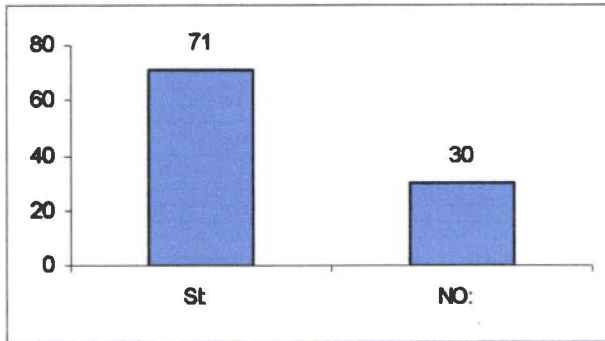


- **Naturaleza de la institución:**

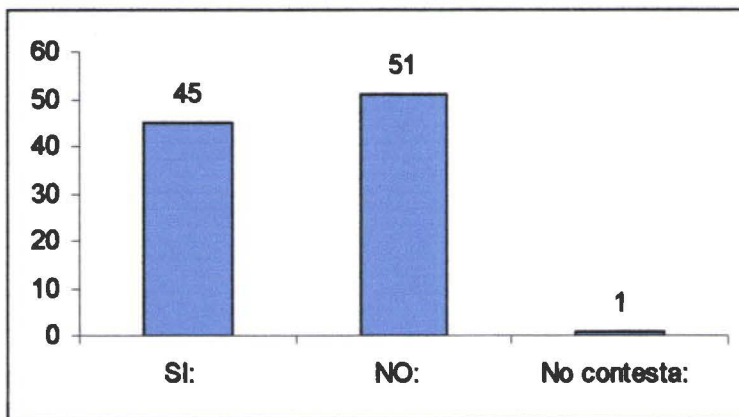




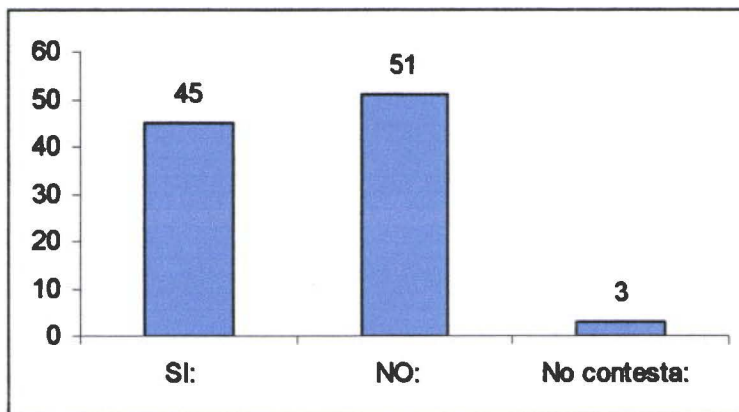
• *Percepción de representatividad:*



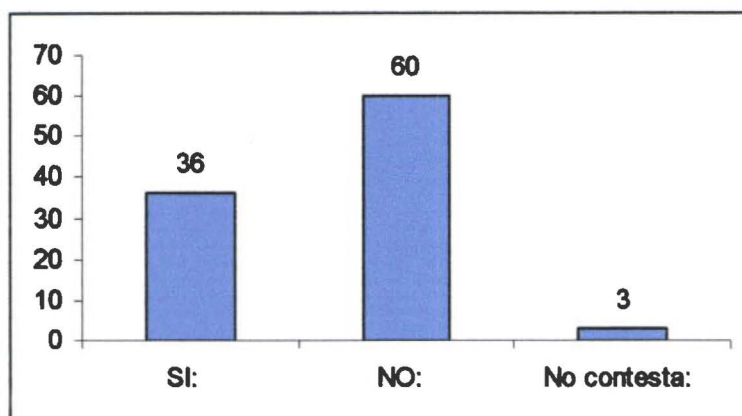
• *Politización de la A.M.E.:*



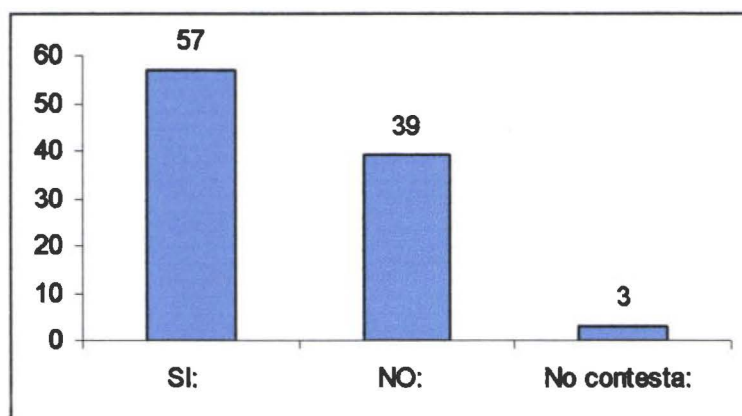
• *Cambio en el mecanismo de designación del Presidente:*



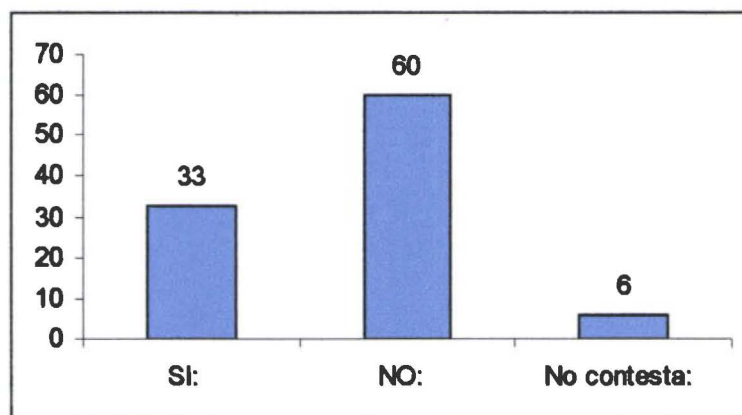
- ***Cambio en el mecanismo de designación del Secretario General:***



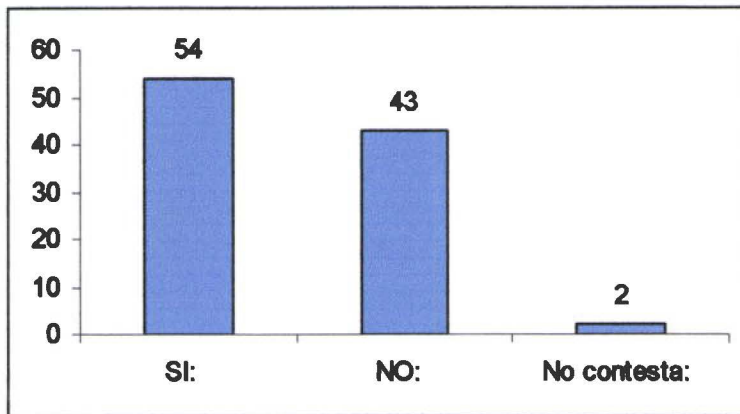
- ***Pérdida de representatividad política de la A.M.E. ante el país:***



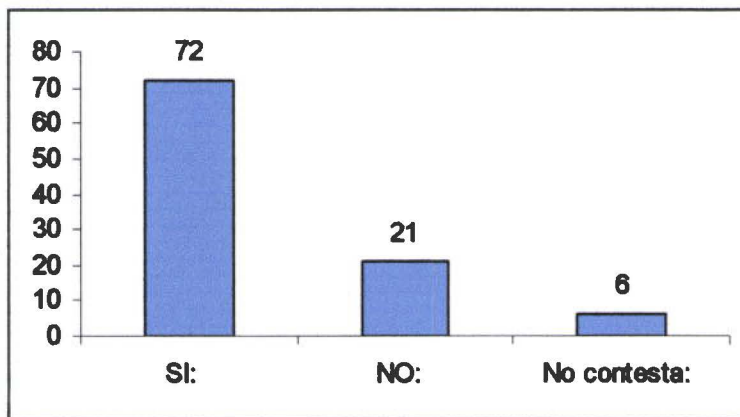
- ***Representatividad a municipios pequeños por parte de la A.M.E.:***



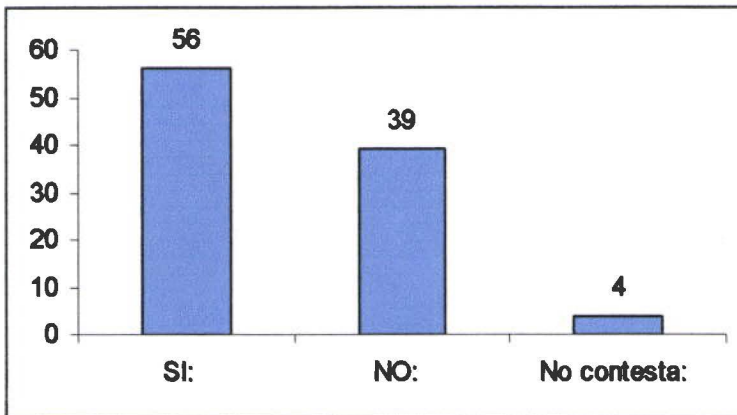
• **Eficiencia OTR'S**



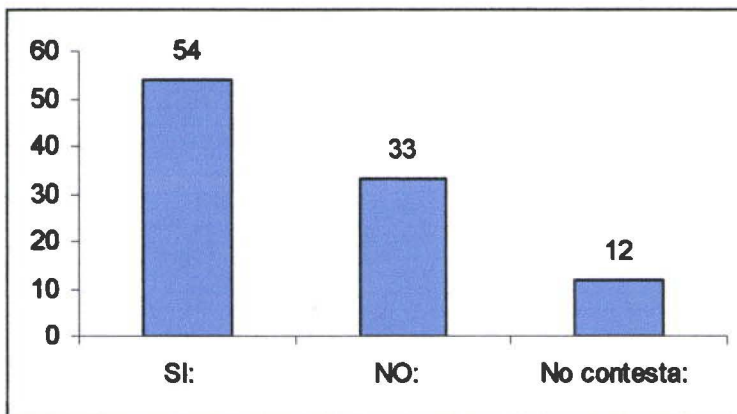
• **Apoyo de OTR'S:**



- *¿Cree Usted que debe ampliarse el número de miembros del Comité Ejecutivo para lograr una mayor representatividad de los municipios en la AME?*



- *¿Considera que los miembros del Comité Ejecutivo deberían ser los Presidentes de las Oficinas Técnicas Regionales?*



- *Apoyo al cambio:*

