

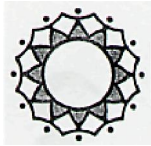
Los límites del desarrollo

El informe presentado por el club de Roma sobre Desarrollo Humano demuestra que tanto el progreso, cuanto el crecimiento económico no son ilimitados, motivo por el cual, como sugiere Giddens, los nuevos retos que el desarrollo impone para los sistemas de gobierno y gestión pública, se encaminan hacia la construcción de un modelo económico entendido como un sistema post-escasez, cuyos criterios centrales de éxito deberían ser menor crecimiento y mayor justicia distributiva y sustentabilidad en el uso de los recursos.

Por este motivo, el establecimiento de una estructura de gobierno diferente, basada en nuevos modelos de gestión pública, así como en modelos económico - productivos alternativos, requieren repensar el desarrollo en términos de fines y medios, así como de accesos y procesos.

Planificar el desarrollo desde la esfera de los modelos económico - políticos implica hacer una retrospectiva hacia los sistemas vigentes, identificando con claridad, como define Joan Subirats que "los estados nos han quedado pequeños ante los problemas que plantea el mercado global; y, al mismo tiempo, han quedado grandes con relación a los problemas más específicos de la gente", enunciado que nos acerca una lectura que intenta explicar la crisis del estado nación centralmente planificado.

Asumir que el proceso global rebasa la naturaleza de los estados, parte de reconocer que, la nueva sociedad global, caracterizada por la homogeneización de las expectativas de consumo, los vertiginosos cambios que, a partir de las tecnologías de la información y los nuevos procesos productivos de naturaleza transnacional, van reduciendo paulatinamente el rol de los estados nación como rectores de los procesos productivos que, de manera supranacional vinculan diferentes economías locales en la búsqueda de construir mejores economías de escala.



El segundo efecto se vincula con la noción de la incapacidad de los estados para dar respuestas de manera ágil y oportuna a las necesidades cotidianas de la población, pues como señala Reinhard Friedmann: "no basta con la legitimidad de origen, otorgada por el voto popular. La ciudadanía tiende cada vez a evaluar la gestión pública por los resultados. Hoy, el ciudadano desea ser protagonista, consultado, atendido y satisfecho", efecto que difícilmente desde la centralidad del estado, revirtiendo, por tanto, la responsabilidad en los gobiernos locales.

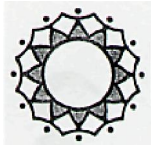
Asumir los retos del desarrollo desde los espacios locales abre nuevas opciones políticas de gestión, mismas que deben estar concatenadas con nuevas formas de ordenamiento de los elementos constitutivos del modelo económico, pues otro camino podría equivaler a trasvasar el fracaso central hacia los gobiernos seccionales y locales.

Es preciso entonces identificar los elementos de la propuesta del sistema económico monetario que nos condujo a la crisis general y profunda que hoy asumimos en todas las esferas de la sociedad, pues un modelo económico que delegó a las fuerzas del mercado, la libre empresa y la mano invisible la construcción armónica de una sociedad equilibrada.

En este contexto los paradigmas planteados por la reforma estructural del Consenso de Washington, propugnaron la liberación de la economía de los controles del estado, definiendo el desarrollo como una relación entre el incremento de los niveles de producción y competitividad, en función del crecimiento sostenido de la capacidad de inversión de una economía, condicionada a la vez por el control de la inflación.

Bajo este paradigma, se buscó un ajuste controlando los niveles de inflación a partir de la consecución de dos objetivos:

1. Mantener la masa monetaria en función de la capacidad



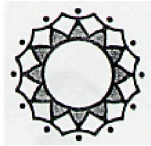
productiva de la economía.

2. Liberar los controles sobre el tipo de cambio, de modo que este se ajuste a partir del equilibrio del mercado a través de la oferta y la demanda.

De este modo, el ideal de "más mercado y menos estado" reclamaba también el cumplimiento de una serie de condiciones, basadas en la aplicación de diez medidas de política económica, que permitirían controlar la inflación y generar un ambiente de confianza propicio para estimular la inversión y alcanzar la productividad y competitividad como fuente de desarrollo.

Las medidas del ajuste estructural fueron, la austeridad fiscal para eliminar el déficit público; la reestructuración del gasto público mediante la eliminación de subsidios y el control de los gastos destinados a la salud y la educación; una reforma fiscal que contemple la ampliación de la base tributaria, con tipos impositivos marginales moderados; la determinación por el mercado de los tipos de interés reales; el establecimiento de tipos de cambio competitivos controlados por el mercado; la liberalización comercial, orientada hacia el exterior, sin atribuir ninguna prioridad a la liberalización del flujo de capitales; la apertura sin restricciones a las inversiones externas directas; la privatización de las empresas públicas; la desregulación del mercado; y garantizar la propiedad privada.

Ignacio Ramonet, en su estudio sobre Globalización, Ética y Empresa, en el que critica los procesos de mercado desvinculados de la sociedad, afirma que "así se llega al divorcio entre el interés de la empresa y el interés de la comunidad, entre la lógica del mercado y la de la democracia", revelándonos los conflictos, las carencias y los vicios de un sistema que no ha respondido a las necesidades reales de la gente. Este fenómeno se ha observado en todos los modelos basados en la especulación del capital, siendo urgente la revalorización de los principios de bien común, haciendo del mercado una herramienta en beneficio de todos los



CUENCA
MUNICIPALIDAD

actores sociales, como la estrategia para alcanzar un desarrollo equilibrado.

Por lo anotado, la década de 1990 se caracterizó por el debate en torno al modelo de desarrollo y los sistemas de administración pública, es decir en las esferas económica y política, con énfasis en la necesidad de propiciar formas descentralizadas, desconcentradas y autónomas de gestión del desarrollo desde los gobiernos seccionales y locales.

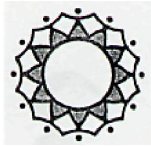
Como respuesta a estos procesos académicos y ciudadanos de debate en torno a la reestructuración del estado, se asumieron espacios de descentralización, transfiriendo a los gobiernos provinciales, municipalidades y juntas parroquiales, conjuntos estructurados de competencias y recursos para poder cubrirlas.

Finalmente la Constitución de la República reconoce el rol de las municipalidades y el emerger de las ciudades como espacios de planificación y gestión del desarrollo y, en el Art. 264 claramente señala como competencia municipal:

"Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural"

En este marco, emergen las ciudades, privilegiando lo local como escenario de construcción de proyectos endógenos de crecimiento económico y progreso social, asumiendo a la ciudad como refugio de la "buena política" y el "buen gobierno", efecto que se combina con los procesos productivos y financieros transnacionales, generando un orden de ciudades red que se articulan en circuitos de comercio de bienes y servicios.

La noción de la época fordista, del estado nación como espacio de redistribución de los recursos, prestador de servicios y agente generador de los lazos de identidad y sentido de pertenencia es



asumida y reemplazada por la sociedad civil, desde los espacios locales que reclama nuevos y mayores niveles de autonomía.

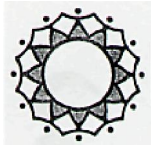
Asistimos a una suerte de debilitamiento de los Estados, que se están transformando para poder responder a las exigencias de la nueva dinámica mundial, siendo este proceso el que abre las puertas para el surgimiento de nuevas teorías y nuevos espacios de organización social, que deben ser entendidos en su sentido más amplio para poder articular modelos de desarrollo que nos permitan alcanzar los más altos objetivos sociales.

El Art. 175 de la Carta Constitucional se refiere al régimen de desarrollo como "el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir,...¹"; lo que implica asumir una visión holística de la función pública en tanto motor generador de las relaciones económico productivas y la correcta distribución de la riqueza generada; sin descuidar los procesos socio culturales en los cuales se sostienen y construyen estas relaciones, así como las implicaciones de las mismas para el ecosistema y su capacidad de preservación y regeneración.

Repensar el desarrollo de acuerdo con lo planteado por nuestra Constitución, es asumir el reto de construir un proceso, como lo plantea Amartya Sen, tendiente a ampliar la oportunidades de realización de gente, a partir de la construcción de espacios de desarrollo y ampliación de sus capacidades para obtener las realizaciones que definen su propia visión de bienestar; es decir ampliar el abanico de opciones al alcance del ciudadano para autodeterminar el proyecto individual y social al cual circunscribirse.

En esta perspectiva entendemos la construcción de una nueva realidad en la cual, como lo plantea Fundación Carvajal, "los seres humanos, dentro de un marco de paz, libertad, justicia, democracia, equidad, tolerancia y solidaridad, tienen amplias y constantes posibilidades de satisfacer sus necesidades y desplegar todas sus

¹ Constitución de la República del Ecuador.



potencialidades con miras a lograr su mejoramiento y realización individual y colectiva".

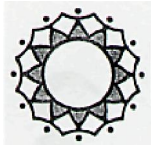
Un segundo momento, una vez cubierta la definición del sistema económico de gestión del desarrollo, se deben construir las estructuras administrativas que propicien el mismo, es decir, un nuevo **modelo de gestión pública** que sirva de soporte para la construcción de un proyecto de esta naturaleza; mismo que tienda hacia una sociedad que sea, de manera simultánea: pluralista: es decir observa los modos de expresión y relación diversos como la cultura; multiopcional: que obra diferentes aristas y sectores de realización para cada ciudadana y ciudadano; y, policéntrica: es decir ágil, descentralizada y con capacidad de adaptación a los cambios en el entorno.

Desde este enfoque, abordar el debate sobre los nuevos modelos de gestión pública nos invita a una suerte de hibridación ecléctica que trascienda las disciplinas en la construcción de un modelo renovado y renovador; para lo cual podemos analizar, por lo menos, tres modelos a nuestro entender complementarios:

- 1.- Nueva gestión pública desde el enfoque del Management.
- 2.- Nueva gestión pública desde el enfoque científico.
- 3.- Nueva gestión pública pos moderna.

1.- La Nueva Gestión Pública desde el enfoque del Management: aplica el principio "public choice" la alternativa pública y con los criterios de administración privada los que determinan el campo organizacional en la esfera pública.

El argumento central de esta alternativa lo definen Osbomer y Gaeber cuando afirman que "la burocracia respondió a los problemas de hace 100 años: nepotismo, favoritismo y abuso, hoy apenas puede asumir el veloz cambio del mundo.... La administración pública debería emular las mejoras prácticas del sector privado y que si bien no se puede manejar el gobierno como una empresa, se lo puede dirigir con espíritu emprendedor".

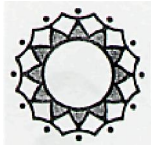


Las premisas que soportan este enfoque son:

- 1.- La confianza en el Gobierno como mecanismo para adoptar las decisiones que afectan a la comunidad.
- 2.- Una sociedad civilizada no puede funcionar sin un gobierno eficaz.
- 3.- El problema no reside en la gente que trabaja en el Gobierno; el problema reside en los sistemas en los cuales trabajan.

El cambio en el modelo de gestión, hacia la perspectiva del Management propone:

- 1.- Gobierno catalizador: mejor llevar el timón que remar; es decir fijar las reglas y condiciones, generando opciones pero sin intervenir en los procesos de la economía.
- 2.- Gobierno como propiedad de la comunidad, proponer y garantizar la participación de la comunidad en los asuntos públicos.
- 3.- Gobierno Competitivo: inyectar competitividad y productividad en los sistemas de prestación de servicios.
- 4.- Gobierno inspirado en objetivos y resultados.
- 5.- Gobierno enfocado al cliente y el mercado.
- 6.- Gobierno de corte empresarial: ganar en lugar de gastar.
- 7.- Gobierno previsor: prevenir los problemas en lugar de administrar soluciones.
- 8.- Gobierno descentralizado y desconcentrado: pasar de la jerarquía, a la participación y el trabajo en equipo.

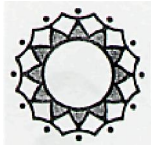


Este enfoque implica un salto cualitativo en el cual, como definen López y Gadea "La mera legitimidad sobre la cual deben recomponerse las administraciones públicas es la prestación de servicios a los ciudadanos, un profundo y transcendental cambio en su sentido de identidad, así como en sus objetivos, ya no se trata, únicamente, de administrar el bien común, sino de prestar servicios de calidad y cobertura suficiente a los ciudadanos.

El nuevo rol del estado, desde este modelo de gestión lo define Al Gore, cuando afirma "Muchos no se dan cuenta de que la administración tiene clientes. Tenemos clientes: cada ciudadana y ciudadano son nuestros clientes"; bajo esta perspectiva, entender la administración pública como una moderna empresa de servicios, enfocada hacia la satisfacción íntegra que el cliente requiere:

- a.- Filosofía Empresarial: empleando de manera eficiente y eficaz el dinero de los ciudadanos-clientes, pues tienen derecho a recibir por sus aportes servicios de calidad y en la cantidad necesaria.
- b.-Estructura de Consorcio o Holding, como principio organizativo de descentralización y desconcentración, organizada en dos niveles, el central administrativo, en nuestro caso la Municipalidad, que fija los procesos y políticas de funcionamiento; y, el staff de servicios, todas las empresas y fundaciones que comprenden la corporación municipal, como prestadoras de servicios.
- c- Sistema de Control como instrumento de regulación, es decir, subordinar la planificación y toma de decisiones a los mega objetivos colectivos, orientando los presupuestos hacia resultados-productos, siempre dentro del margen de competencias.
- d.- Estimular la innovación.

2.- Un segundo modelo propuesto es el del Management científico,



basado en la teoría de que "el caos esta en el todas partes... y funciona".

Integrar la teoría del caos en los modelos de gestión implica reconocerlos como un sistema dinámico se caracteriza por el hecho de que pequeñas variaciones en las condiciones iniciales pueden provocar enormes variaciones en los resultados finales, es la paradoja de la complejidad que fundamenta esta teoría.

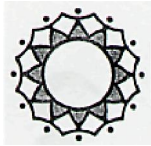
El Management científico propone que, si la comunidad es un sistema dinámico, por tanto no lineal, su comportamiento responde a un sistema caótico, por lo que los modelos de gestión deben adaptarse a él.

Respecto de esta teoría Morfill y Scheingraber sostienen que "El mundo es ordenado, aunque el cambio es parte él, los organismos se renuevan, así como las estructuras y los procesos, y la mantención de la integridad es la esencia de la vida. El caos es necesario para la creación de un nuevo orden, para las organizaciones jerárquicas y rígidas no están en condiciones de responder a los cambios".

La teoría del Caos nos plantea un marco de referencia para repensar el estado y su modelo de gestión de cara al siglo XXI, a partir de la construcción de instituciones inteligentes con capacidad de aprendizaje continuo, en las cuales, como plantea Revans: " $A \geq C$ "; es decir, la tasa de aprendizaje en las organizaciones e individuos debe ser igual o superior a la tasa de cambio a la que se enfrentan".

Una organización que aprende de manera continua está, para Senge, en condiciones de expandir su propia capacidad de crear su futuro: para ello en su libro "La quinta disciplina" plantea los elementos constitutivos y distintivos de las mismas.

a.- El domino personal o aprendizaje continuo del individuo es la disciplina de la maestría personal.

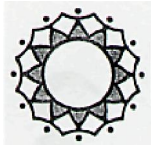


- b.- Los modelos mentales son supuestos hondamente arraigados, e imágenes que influyen sobre nuestro modo de comprender el mundo y actuar.
- c.- La construcción de una visión compartida, es vital para la organización inteligente porque brinda concentración y energía para el aprendizaje.
- d.- El aprendizaje en equipo: pensar juntos y producir resultados mejores de los que sus miembros obtendrían por separado.
- e.- El pensamiento sistémico se refiere a la capacidad de pensar sistemáticamente, visualizando las relaciones de todos.

Un modelo de gestión, definido desde esta perspectiva no pretende reducir la complejidad sino manejarla, es decir busca un punto de equilibrio entre caos, definitivo como la complejidad social que administra, y el orden, que expresa la estructura organizacional a partir de la cual lo hace; sistema que Hock define como modelo de Gestión "caórdico", para lo cual se requiere establecer:

- a.- Claridad y transparencia de propósitos y principios compartidos.
- b.- Empoderamiento que fomente autoregulación desde cada una de las partes.
- c.- Distribución equitativa del poder, los derechos, las responsabilidades y las gratificaciones.
- d.- Armonía para combinar cooperación y competencia.
- e.- Aprendizaje continuo a manera de onda expansiva.

3.- Gestión pública desde la postmodernidad.



CUENCA
MUNICIPALIDAD

El enfoque postmoderno nace como una necesidad de crítica y contracorriente al modelo homogeneizante de la globalidad neoliberal; Holtbruegge define dicho modelo de gestión pública a partir de tres dimensiones: identidad, eficiencia y legitimidad.

En el campo de la identidad sugiere que su formación está sujeta a un proceso de deconstrucción y reconstrucción permanente, siendo la continuidad un caso excepcional, lo que obliga a la organización a buscar canales de comunicación ágiles y adaptables en el tiempo.

Lyotard define la eficiencia como "la cantidad de una organización para integrar diferentes demandas, recursos y valores sin excluir, subyugar a marginalizar miembros singulares"

En el campo de la legitimidad que se aborda desde las perspectivas del poder-saber y la racionalidad.

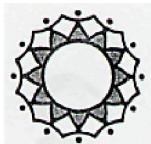
Son formas de organización postmodernas, la organización en Red, la osciladoja y la heterárquica.

La organización en red compuesta de unidades sociales caracterizadas por intereses comunes, en las cuales los individuos constituyen los nodos de articulación de dichas relaciones.

Una organización osciladoja, basada en la teoría del caos, busca combinar las funciones oscilar y paradoja, es decir que en lugar de resolver paradojas se mueven y navegan entre ellas, se renueva y reinventa de manera constante.

Finalmente la organización heterárquica, propuesta por Von Foerster, propone el gobierno como una función circular que trasciende los niveles de la representación y la participación hacia la cooperación pública.

"Sin modelos ni recetas, venimos a soñar otro desarrollo posible", es quizá una de las frases de Ernesto el Che Guevara, que ha marcado la línea de conducta ecléctica que demarcan nuestra



CUENCA
MUNICIPALIDAD

delimitación de un nuevo modelo de gestión, pues estamos convencidos de que, como refiere Einstein, "ningún modelo es bueno o malo per se, el problema radica en el uso que de él se haga"

Bajo esta premisa, buscamos generar un sistema de gestión que nos permita hibridar los aspectos pertinentes a nuestro entorno y proyecto, presentes en cada uno de ellos.

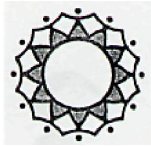
En reiteradas ocasiones he dicho que los funcionarios municipales no son malas personas, sino que se encuentran atrapados en un mal sistema, hipótesis que nos sugiere la aplicación de un modelo de gestión enfocado al Management, sin embargo, en función de nuestro proyecto hemos implementado un modelo de gestión articulado en red, mismo que recoge la idea de entender a nuestra sociedad como un sistema dinámico, por tanto ciertamente caótico, lo que nos mueve a buscar, desde esta estructura en red, la construcción de una organización inteligente, con la capacidad de reinventarse y manejar las contradicciones, para llevarlas a un equilibrio armónico con niveles de equidad aceptables.

Nuestro modelo de gestión se basa en un sistema red fundamentado en cinco secretarías que articulan un proyecto ciudad, dichas secretarías funcionan como nodos de articulación **por** ámbitos y relaciones; así,

La secretaría de gobierno y administración se encarga del funcionamiento de las estructuras administrativas, financieras y de personal de toda la corporación municipal.

La secretaría de planeamiento es la responsable de los procesos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial en el cantón.

La secretaría de movilidad es la instancia de coordinación y solución de los problemas de conectividad, tránsito y transporte en el cantón.



CUENCA
MUNICIPALIDAD

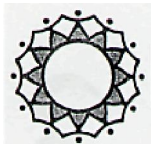
La secretaría de inclusión social trabaja sobre la agenda del desarrollo humano sostenido, la garantía de derechos de cada individuo y su cabal satisfacción de necesidades.

Finalmente la secretaría de infraestructura es la instancia operativa que se encarga de la ejecución de la obra de infraestructura y equipamiento urbano que soporta la red de relaciones sociales, económicas, productivas y ambientales que pretendemos propiciar.

Este modelo de gestión es, de manera simultánea y ambivalente, enfocado al Management, pues desconcentra las funciones administrativas y de servicios por ámbitos y competencias, procura maximizar la eficiencia y eficacia de nuestros procesos en tanto uso de recursos, pero es la vez un modelo científico, articulado en red, que entiende la realidad dinámica y caótica del tejido social sobre el cual pretendemos generar los cambios y transformaciones, generando espacios y formas de empoderamiento y redistribución de las responsabilidades, los niveles de poder y participación y, es a más postmoderno, pues nos motiva a buscar trascender los espacios de la representación y la participación hacia un ejercicio de cooperación pública definida por un proyecto de desarrollo armónico y solidario.

Nuestro proyecto Cuenca ciudad de las ciencias, el conocimiento y los saberes, requiere de la sumatoria de nuevas formas de gestión, asumidas desde una visión política seria y progresista, pero también de un nuevo enfoque económico, justo y solidario que nos permita un crecimiento equitativo con niveles óptimos de redistribución de la riqueza.

Este proyecto de desarrollo regional, busca posicionar a Cuenca como un centro regional de provisión de servicios de alto valor agregado, que se agrupa alrededor del concepto de las ciencias, el conocimiento, los saberes ancestrales, la educación, la cultura y el turismo.



CUENCA
MUNICIPALIDAD

Para ello hemos establecido la necesidad de integrar las funciones: habitar, circular, trabajar y recrearse, a partir de cinco principios fundamentales: investigación, innovación, desarrollo tecnológico, educación y cultura.

Cuenca ciudad de las ciencias y el conocimiento es un proyecto local de alcance regional, nacional y global, incluye una dimensión de transformación social, cultural, económica, política e institucional, desde una perspectiva más amplia, convocante y progresista.

Nuestra propuesta para Cuenca implica la construcción de un nuevo modelo que, como define Coraggio, nos permita "desarrollarnos, lo que significa ampliar y efectivizar nuestras capacidades como sociedades para construir e institucionalizar una economía donde quepan todos, una economía de lo suficiente, una economía solidaria, que dé respuesta material a los deseos legitimados de todos sus miembros".

Paúl Granda López
ALCALDE DE CUENCA

Cuenca, a 26 de marzo de 2010