

Clase Magistral

Título de la sesión: [El territorio como base de la innovación y reactivación económica, social y ambiental](#)

Línea Temática: El territorio como base de la innovación y reactivación económica, social y ambiental.

Subtema: General.

Organizadores: FAMSI, CGLU, ORUFOGAR.

Fecha: 27/05/2021.

Moderadora: [Cecilia Pozzobon](#), Periodista y conductora de radio en los Servicios de Radio y Televisión (SRT) de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

Disertante: [Joan Subirats](#), Doctor en Ciencias Económicas. Profesor e investigador del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona. Especialista en análisis y gestión de políticas públicas, innovación democrática y municipalismo.

Palabras clave: *Volatilidad, Incertidumbre, Complejidad, Ambigüedad, VICA, Territorio, Local, Global, Diversidad, Igualdad, Autonomía, Libertad, Gobernanza, Estado, Descentralización, Políticas Públicas, Municipalismo, Administración, Conocimiento, Tecnología.*

Breve resumen de la sesión:

El enfoque territorial pone el acento en las capacidades, recursos y alianzas que se producen en los territorios. El territorio, como algo vivo que provoca dinámicas entre actores, es fuente de innovación y conocimiento. La crisis sanitaria exige activar todas las capacidades y vínculos entre actores para reactivar la economía asegurando la sostenibilidad. La intervención aborda elementos claves para impulsar la innovación y la recuperación económica orientada a la cohesión social desde la acción de las políticas públicas.

1. Presentación (1:33:55)

El territorio es un factor común para todos los gobiernos y clave en el desarrollo, pero al mismo tiempo presenta características diferentes en cada caso, no existe homogeneidad entre territorios. El reto de esta clase es relacionar el factor territorial con un factor global estructural: la incertidumbre, las grandes incógnitas que existen sobre el futuro y que la pandemia ha enfatizado. El acrónimo VICA (Volatilidad, Incertidumbre, Complejidad, Ambigüedad) creado por el ejército de EEUU a finales de los '80 se ha puesto de moda nuevamente. Resume de alguna manera muchos de los desafíos actuales, se ha cual sea el ámbito de análisis.

Existe una mezcla de globalización, muchas de las cuestiones que tenían relevancia en el ámbito del estado nación dejan de tenerla en un plano global. A la vez, un cambio tecnológico, que no es uno más sino que dada su dimensión es un cambio de época. Al mismo tiempo, si bien ya en los '80 el Club de Roma decía que teníamos un problema climático, hoy la rapidez con la que nos enfrentamos a retos de emergencia climática, habla de urgencia, son retos de corto plazo. La pandemia ha puesto de relieve, con esa transmisión entre especies animales y el hombre que es el origen del virus, que no es solamente algo retórico ilusorio argumental sino que es una dinámica realmente urgente.

Madeleine Albright, Secretaria de Estado de Clinton decía que tenemos problemas del siglo XXI, a los que respondemos con ideas del siglo XX y mecanismos del siglo XIX. Es un buen resumen de lo que está pasando. Los mecanismos administrativos de los estados siguen siendo del siglo XIX, de las transiciones liberales.

Es útil para situar la cuestión del territorio en este marco: ¿Cuáles son los desafíos? ¿Qué ideas tenemos al respecto? ¿Cuáles son los mecanismos que están a la mano en el nivel territorial para dar respuesta?

¿Cuáles son los desafíos?

El desafío que es común a cualquier ámbito es la incertidumbre, pero vivimos más de cerca la explosión de la heterogeneidad. En el siglo XX la dimensión de los problemas se jugaba entre dos categorías: libertad e igualdad. Este siglo XXI es el siglo de la diversidad, se demanda un trato diferente porque somos distintos (opciones de género, opciones alimentarias, tipos de familia, creencias por ejemplo). No queremos solo autonomía y trato equitativo sino que además se reconozca nuestro ser diferentes. Es decir que ahora la demanda de igualdad no nos conduce a homogeneidad, si no a reconocimiento. Aun siendo complejo, esta demanda es mucho más fácil que encuentre respuesta en la dimensión local cercana, que en una lógica estatal nacional o global donde los matices se pierden. Tiene mucho que ver con las políticas locales, con la idea de bienestar, que puede generarse en ese nivel. Puede retomarse aquí el acrónimo volatilidad (todo se mueve, todo es líquido), incertidumbre (no sabemos con claridad cuáles son los interrogantes del futuro), complejidad (heterogeneidad), ambigüedad (no tenemos valores muy centrados que permitan afrontar estos temas de manera clara).

¿Con qué ideas abordamos estos problemas ambientales, tecnológicos, problemas de heterogeneidad, complejidad, autonomía personal, diversidad, igualdad?

Con ideas que son más del siglo XX que del siglo XXI. Polanyi en La Gran Transformación (1944) decía que enfrentamos dos grandes dinámicas: la mercantilización y la necesidad de protección social que eso generaba.

Ante esos riesgos, las personas buscaban y exigían protección y obtenían protección del Estado: políticas de bienestar.

¿Esa protección de la que hablaba Polanyi hoy tiene las mismas características? ¿Cuáles son las particularidades o nuevas dimensiones que añade el factor territorial?

Nancy Fraser plantea sigue siendo verdad el proceso de mercantilización ahora a nivel global que afecta a todos los territorios y que se requiere atenuar sus efectos. ¿Cómo se puede interponer elementos que traten de generar protección ahora? Ella decía que es probable que no se acepte en este siglo una protección jerárquica y patriarcal. Jerárquica porque viene del Estado sin que nosotros aportemos nada y patriarcal en el sentido de que hay alguien que sabe más que nosotros y decide que necesitamos. Esto para definir la estatalización de la protección. Pero cuando hablamos de territorio decimos que hay un valor añadido en el territorio que permite que esa protección tiene características diferenciales: que reconozca la diversidad que permita la participación, que genere sentido de pertenencia. La escala en la que se sitúan las respuestas es importante. El gobierno local es cada vez más importante para definir esferas de bienestar individual y colectivo más significativas. Sobre todo porque en cuanto a instrumentos.

¿Y respecto de los instrumentos y mecanismos para dar respuesta?

El instrumento del siglo XX, la administración pública, se ha construido con una lógica weberiana, con la idea de dar respuesta desde una eficacia indiferente, construyendo categorías (hombres, mujeres, niños, mayores), que cada vez son menos útiles porque ahora se caracterizan por la fragmentación interna. Hoy se exige trato con equidad y con reconocimiento de la diversidad. Esto es mucho más difícil desde cualquier escala que no sea próxima.

Existe desde el estado una tendencia a confundir igualdad con homogeneidad, cuando lo contrario de la igualdad es la desigualdad, y lo contrario de la homogeneidad es la diversidad.

Los valores del siglo XX igualdad y libertad, necesitan triangular con autonomía personal, y diversidad.

El desafío de las administraciones es responder con lógicas VICA, que asuman la complejidad, la diversidad, esto es más fácil de hacer desde la proximidad que desde la lejanía. Por eso el factor territorial es importante y lo va a ser más.

Y en relación con la gobernanza y la administración, el municipalismo es central, es una respuesta contemporánea, moderna, atractiva para las necesidades actuales, generando respuestas de valor añadido que pongan la proximidad como un factor de calidad en las políticas. La proximidad permite lógicas más transversales, que relacionan políticas entre sí, con lógicas menos jerárquicas, que se acerquen más a las necesidades y la gente se sienta implicada en las respuestas, y además que permitan el reconocimiento de la diversidad. Que por lo tanto permite trabajar equidad y diversidad conjuntamente. Por esto, soy partidario de reforzar la descentralización, la territorialización de las políticas. Otra cosa es discutir cuál es la escala adecuada, si es el municipio, o si es un territorio más amplio, de manera que los temas puedan asumirse con garantías, no es la intención plantear ahora esa discusión, pero sí poner atención en dos elementos: tiene que haber un elemento de identidad, que naturalmente las personas se identifiquen con ese territorio, y un

elemento de poder, tiene que tener realidad fáctica para que pueda ser significativo en el bienestar de la gente.

Vamos hacia una sociedad en la que el factor de la deslocalización va a ser menos significativo, por el contrario el factor conocimiento va a cobrar importancia. Esto es lo que cada territorio debe buscar cuál es su elemento de creación de conocimiento significativo, de creatividad, de innovación, que es específico de su territorio y que pueda tener una dimensión global para el futuro y se hace desde el propio territorio. Por lo tanto es importante, identidad o sentido de pertenencia, poder, conocimiento y relacionar las políticas básicas de bienestar con ese territorio. Lo cual no quiere decir que el estado nacional se vacíe de contenido, porque descentralizar por ejemplo implica generar desigualdad porque los territorios no tienen los mismos recursos. Por lo tanto planificar, redistribuir, y evaluar son los papeles que cobran importancia para los niveles supraterritoriales (de escala nacional o de escala subregional). Entonces, contar con herramientas que permitan planificar conjuntamente un país, tener instrumentos de evaluación de políticas que permitan saber si las políticas ejecutadas son significativas y al mismo tiempo redistribuir recursos. Estas deberían seguir siendo función de los niveles más amplios de estado.

Por último, tres tensiones principales desde el ámbito territorial en este contexto VICA, para las que hay que buscar un equilibrio:

- 1- Inclusión y competitividad. Lo diferencial de un territorio puede ser significativo a nivel global y hacerlo competitivo pero puede generar desigualdad.
- 2- Tecnologías y personas.
- 3- Periferia y centro.
- 4- Provecho (lucro) y justicia social.

Estos son los desafíos que enfrentamos y probablemente los estamos abordando con ideas e instrumentos que no son adecuados, conviene entonces innovar y pensar desde el territorio dinámicas diferentes.

2. Preguntas y conclusiones (1:56:18)

- **¿Cómo se hace desde los ámbitos públicos para pensar soluciones a largo plazo en este contexto VICA, cuando la incertidumbre forma parte del presente, de la rutina?**

Es clave buscar un diagnóstico de carácter compartido, cocreación, evitar visiones extremadamente críticas y extremadamente complacientes. Combinación de actores, visiones y recursos del territorio, contrastadas con otros actores, visiones y recursos para comprobar que tiene sentido en el nivel global también.

Mezclar saberes como propone Paulo Freire. Reforzar las capacidades de los territorios desde el punto de vista cognitivo. No trasladar la lógica de la ciudad a entornos rurales, por ejemplo. La producción local y proximidad va a ser central para reducir la emisión de carbono. Ahí es donde hay que conectar con el conocimiento y darle dimensión global desde los saberes locales.

Evitar la especialización excesiva de un territorio para favorecer la serendipia. Las dinámicas de hibridación de ideas nuevas e ideas antiguas, permiten la innovación. Evitar diagnósticos

tecnocráticos. Cuanto más especializado es un entorno, más limitada es la capacidad de innovación. Por lo tanto, mientras más diversificado el diálogo, mejores condiciones. En dos ideas: diagnóstico compartido y mantener la complejidad de cada territorio.

- **La descentralización no aparece consolidada en el mundo ¿es posible pensar en un siglo XXI con gobiernos locales y regionales tan fuertes como los centrales?**

Las respuestas que se requieren hoy implican la supraestatalidad y subestatalidad. Es cierto que con la pandemia han cobrado fuerza los niveles nacionales, pero no en cuanto a capacidad de respuesta, veo que se necesita la sub estatalidad, recuperación de lo local y regional, una dimensión que permite trabajar mejor con la complejidad. Sin pensar en una decadencia de los estados, veo que van a reforzarse los esfuerzos de bienestar en mayor relación con el territorio, con lo local

- **¿Qué políticas públicas considera más adecuadas para fomentar la cohesión a nivel local? ¿Qué papel juegan los servicios públicos?**

Juegan un papel central. Fuera de las administraciones, un factor central de calidad de los servicios es la personalización. Entonces, es hacia esto que deben ir también las administraciones públicas y los servicios públicos. Históricamente la calidad para el estado era la indiferenciación, como en el caso de las leyes, en general.

Pero no se puede responder de manera simplificada a la complejidad, pero una realidad compleja requiere respuestas complejas. Requiere diversificar. Los servicios públicos han de ser capaces de resolver el dilema entre igualdad y diversidad. Ahora, es importante poder mezclar categorías, especialidades, busquemos oportunidades en donde el factor proximidad permita transversalizar las políticas, esto es muy difícil a nivel del estado nacional, pero es posible en lo local.

- **¿La descentralización puede ayudar a recuperar la confianza en las instituciones?**

La confianza es un elemento central ante la complejidad. La idea de que lo común, lo público no es solamente lo institucional, se debe recuperar esta idea, necesitamos responder a problemas comunes desde la esfera pública. Generar alianzas, evitar la sensación que políticamente a veces se ve como algo positivo: “yo te voy a dar respuesta”, se ve así porque genera adhesión y clientelismo, pero es negativo para asumir la complejidad. Se necesita otro enfoque: yo con mis recursos de administración y tú con tus recursos de ciudadanía, encontremos en conjunto la solución. Que la administración admita que necesita al ciudadano, cambia la relación de poder, puede aportar confianza.

- **¿Cómo resolver el problema de los municipios cuyas deudas no les permiten que tengan recursos para generar desarrollo económico local y combatir las desigualdades.**

Cada vez más el nivel local acumula funciones y está subfinanciado desde el punto de vista de la distribución del gasto público. En España en el '75, cuando murió Franco la distribución era 88% el nivel nacional y 12% el nivel local. Hoy, 45 años después la relación es 51% nacional, 36% regional y el nivel local apenas aumentó un punto: 13%.

En los países nórdicos sin tener la esfera regional, tienen una distribución inversa: 60% nivel local, 40% nivel nacional porque concentran en lo local las grandes políticas: sanidad, educación, servicios sociales.

Ese es un horizonte muy importante, no es sencillo porque nadie quiere perder poder y recursos. Pero es muy difícil abordar los temas que comentábamos sin reforzar el ámbito municipal: se requiere redistribuir los recursos, renegociar, resolver esas deudas. El nivel central debería darse cuenta que es mejor tener poder para planificar, evaluar y redistribuir que tener que gestionar los recursos en el nivel local. Hay una mirada errónea y obsoleta de poder que lo confunde con cantidad de recursos que gestionó en forma directa, cuando es en realidad recursos que destino, que planificó y evaluó.

- **¿Qué herramientas podemos aplicar para lograr el equilibrio entre la justicia social y la distribución equitativa de la riqueza entre los distintos territorios?**

Se trata de centralizar en ciertos campos (planificación, redistribución y sistemas de información y evaluación) y descentralizar en otros (servicios públicos). Los sistemas de información han de ser mucho más potentes para permitir detectar que está ocurriendo territorialmente, redirigir los recursos donde sean más necesarios. Los sistemas de información han de ser compartidos, pero centrales. Esto permite que la descentralización pueda ser significativa porque todos forman parte de la misma planificación. La justicia social tiene que ver con la redistribución, con no generar el efecto Mateo, que el que tiene más recibe más, y promover las políticas redistributivas para no tener que usar tanto las lógicas reactivas, como las políticas sociales. Es un gran cambio en la lógica de la administración que no se va a lograr de un día para otro, pero es una tendencia inevitable ante el fenómeno VICA que ha venido para quedarse. La incertidumbre es algo sistémico, siempre ha sido así, pero ahora la dimensión, la escala de la incertidumbre es mucho mayor y exige el reforzamiento de la esfera local.
