



# El territorio como base de la innovación y reactivación económica, social y ambiental

**Joan Subirats**

26 mayo 2021

V Foro Mundial de  
Desarrollo Económico Local  
Córdoba, Argentina



## **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. Autor de libros y artículos sobre estas materias.

Ver <https://uab.academia.edu/joansubirats>

Este documento ha sido desarrollado en el marco del V Foro Mundial de Desarrollo Económico Local, celebrado en formato híbrido en Córdoba, Argentina, en 2021.

Concretamente, se trata de un trabajo vinculado a la primera de las tres líneas temáticas de este foro, cuya organización lideraron la red mundial Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), la Organización de Regiones Unidas (ORU FOGAR) y el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI).



Las situaciones en las que cada país, cada territorio ha afrontado la pandemia y cómo se está tratando de salir de ella, nos muestran caminos y estrategias muy diversificadas. La pandemia, como ocurrió con el proceso aún plenamente en marcha de globalización, presenta un panorama aparentemente homogéneo, pero detrás de esa similitud inicial, todo lo demás es claramente distinto. No parece casual que haya tenido una gran difusión el acrónimo VICA (en inglés VUCA), que reúne cuatro características de los tiempos que corren: Volatilidad, Incertidumbre, Complejidad y Ambigüedad. La combinación de estos factores y los efectos de la pandemia generan muchos interrogantes y los poderes públicos en general precisan generar respuestas significativas en sus diferentes esferas de gobierno.

En esta contribución queremos poner el énfasis en la significación propia del territorio y de las esferas de gobierno más cercanas al ciudadano, como palancas de innovación y al mismo tiempo de protección, postulando en este sentido el reforzamiento de sus capacidades de acción y el replanteamiento de los roles de las distintas esferas de gobierno.



## Repensar pautas de gobierno y de protección

En momentos como los actuales, en que todo a nuestro alrededor cambia y se altera de manera muchas veces irreversible, nos conviene repensar si las pautas de gobierno que venimos utilizando son las más adecuadas. La combinación de cambio tecnológico de gran calado, globalización económica e intensificación de las señales de riesgo ecológico y de salud, no dejan mucho espacio a la elucubración o a un mero ejercicio retórico sobre la necesidad de transformar nuestros sistemas de gobierno. Decía Madeleine Albright (la que fue Secretaria de Estado de la administración Clinton) que nos enfrentamos a problemas del siglo XXI con ideas del siglo XX, usando instrumentos pensados en el siglo XIX. Más allá de la simplificación que toda síntesis como esta conlleva, lo cierto es que el desajuste entre la incertidumbre y la complejidad que padecemos y la notable inadecuación de ideas o la evidente obsolescencia de los instrumentos de decisión e implementación que manejan las distintas esferas de gobierno resulta bastante evidente.

Uno de los desajustes más visibles es el que se produce entre la creciente heterogeneidad social y la tradicional “eficacia indiferente” que caracteriza el proceder de las administraciones públicas. Cada vez más, la diversificación de identidades, de opciones vitales y la fuerte exigencia de reconocimiento de cada persona en su distinta manera de ser, constituyen un signo de los tiempos que vivimos. La calidad de los servicios a los que accede cualquier persona se mide ahora por su personalización, y no tanto por la homogeneidad con que están pensados y ejecutados.

Si en el siglo XIX y XX la gran tensión entre valores se situaba en el conflicto entre igualdad y libertad, en el siglo XXI ha ido consolidándose la idea que igualdad no puede implicar una estricta homogeneidad de trato. Lo contrario de la igualdad es la desigualdad, y lo contrario de homogeneidad es diversidad. Por tanto, hoy día la tensión está más bien situada entre el valor de la autonomía personal, la exigencia de igualdad y el reconocimiento de la diversidad.

Es precisamente en ese contexto que el valor de la proximidad se pone más de relieve. Es cierto que cuando predomina la sensación de riesgo y de incertidumbre, y cuando el mercado no da suficientes garantías para una gran mayoría de la población, la gente busca protección. Como decía Karl Polanyi en su libro “La Gran Transformación” (1944), frente al movimiento de mercantilización de la vida y de difuminación de los lazos comunitarios, surge la necesidad de protección que siempre ha estado presente, y que se dirige entonces al Estado como instrumento de salvaguardia de la supervivencia. Esa es la base en que se fundamenta la creciente intervención de los poderes públicos des de mediados del siglo XX y que ahora se enfrenta a nuevos retos, de un calado desconocido.

En efecto, el Estado ha ido constituyéndose en ese instrumento de protección colectiva. Y si bien se discutió ampliamente su papel y la dimensión de su intervención a finales del siglo pasado y al inicio de este, ahora, en tiempos de pandemia, ha vuelto a ejercer ese papel, con todas las diferencias y peculiaridades de cada escenario nacional. Pero, la esfera estatal inevitablemente acaba ejerciendo esa necesaria labor de protección desde lejos, de manera jerárquica y patriarcal (es decir, con formas poco empáticas, poco compartidas de prescripción). Además, como mencionábamos antes, el instrumento de acción esencial del Estado es la administración pública que actúa respondiendo a los criterios de eficacia y de no discriminación, cayendo muchas veces en la confusión entre igualdad y homogeneidad.

## El valor de la proximidad y las carencias a resolver

En este escenario adquiere un relieve particular el papel de los gobiernos territoriales, locales y regionales, ya que incorporan como valor añadido la proximidad, es decir la capacidad de adaptarse a realidades, colectivos y situaciones personales distintas. Permitiendo, asimismo, que la necesaria articulación de recursos procedentes de distintas lógicas competenciales pueda ejercerse de manera articulada y cooperativa. Desde lejos la transversalidad e integralidad, tan necesaria para dar respuesta protectora a situaciones y problemas complejos, resulta muy complicada. Y ese es precisamente el gran valor diferencial de los gobiernos territoriales más cercanos a la ciudadanía.

Parece claro que asistimos por un lado a la combinación de un rápido proceso de urbanización y de incremento de la significación de las ciudades, pero, por otro lado, las competencias locales siguen estando por debajo de sus incumbencias y necesidades. Al mismo tiempo, los mecanismos de representación y decisión que se han venido usando en el gobierno de las entidades territoriales o de las grandes conurbaciones resultan cada vez más obsoletos en comparación con los retos existentes. De un lado, se asume que es necesario articular mejor las voluntades de distintos actores (públicos, privados y del tercer sector) en la búsqueda de escenarios de mayor capacidad de gobierno y eficacia decisional para encarar los retos y déficits de coordinación, dispersión y problemas de gestión a los que se enfrentan los territorios en pleno cambio de época.

Pero, por otro lado, se constata que la dispersión de poderes, el encabalgamiento de competencias, la falta de dinámicas de nueva institucionalidad que permitan encarar la complejidad de problemas urbanos desde la fragmentación de gobiernos locales, exigiría avanzar con rapidez en la configuración de auténticos gobiernos territoriales (y en su caso metropolitanos) capaces de articular lo que en muchos casos son sistema de ciudades.

En efecto, los déficits que esa falta de gobierno o gobernanza territorial genera, son significativos. Algunos tienen una significación más política o tienen que ver con la equidad en el conjunto del territorio considerado. Así, por ejemplo, hay déficits notables en la capacidad de participación y representación política en el sistema político conjunto, que o bien no existe formalmente, o en el caso de que disponga de cierta institucionalidad, la lógica es casi siempre técnica y de representación indirecta. Por otro lado, la diferencia de estatus y de presupuestos entre los diversos componentes del espacio territorial o de la conurbación metropolitana genera profundos desajustes en los niveles de renta, educación o de acceso a la esfera digital, por poner algunos ejemplos. La realidad social de cada territorio muestra habitualmente esa desigualdad, que requeriría un abordaje estratégico de carácter redistributivo para el conjunto del territorio considerado, pero ello casa mal con la dispersión y heterogeneidad de recursos y capacidades de los que disponen los diferentes gobiernos locales que componen esa realidad.



## Necesidades de intergubernamentalidad

En momentos excepcionales, como el generado por la pandemia del COVID19, esta disonancia entre problemática común y fragmentación competencial e institucional se pone claramente en evidencia. La naturaleza del propio problema requiere coordinación y cooperación intergubernamental para conseguir respuestas realmente eficaces. Estaríamos frente a lo que se ha denominado como un problema intergubernamental complejo. Un tipo de situación ante la cual las instituciones difícilmente pueden abordar tratando de resolver el problema, sino más bien gestionando sus consecuencias. Existe un continuum en las urgencias derivadas de la crisis sanitaria en cualquier rincón de una realidad territorial y, en cambio, el abordaje de la contingencia se acostumbra a asumir con los instrumentos de que se disponen, es decir, desde la división institucional, el troceamiento sectorial y la presencia en el mismo territorio de otras esferas de gobierno con sus propias lógicas y competencias.

Este tipo de problemáticas no solo se dan en casos de emergencia como los vividos con la pandemia, sino que se dan asimismo ante la necesidad de generar dinámicas de innovación y creatividad ante retos y situaciones frente a las que no funcionan, como decíamos, los mecanismos e instrumentos habituales. La base actual de la innovación es el conocimiento y ese es un tipo de bien que no tiene características de rivalidad y tampoco es fácilmente deslocalizable. Invertir en conocimiento requiere entender el valor de la proximidad, adjetivar el conocimiento con su localización, relacionando estrechamente los valores propios y específicos del territorio con las posibilidades de escalar las dinámicas de creatividad desde esa base propia y específica.



## ¿Descentralizar? Ventajas e inconvenientes

Todo ello parece indicarnos que deberíamos reforzar las esferas de gobierno más próximas a la ciudadanía, dada la creciente complejidad de los problemas que les afectan. Pero, no podemos actuar de manera mecánica suponiendo que cualquier tema estará mejor en manos de la esfera de gobierno más cercana al ciudadano. Lo que conviene es analizar la especificidad de cada tema y situarlo en la escala de gobierno que mejor pueda enfrentarse a ello. Los estados siguen siendo absolutamente necesarios en temas de planificación y evaluación, y para ello deben contar con sistemas de información que les permitan no solo el seguimiento constante de los temas sino también la capacidad de delegar esferas territoriales de gobierno sin perder el control en sus ámbito nacional-territorial. Las esferas subestatales de gobierno, especialmente los gobiernos locales, si cuentan con la dimensión territorial adecuada, pueden ser la clave para asegurar esa mezcla específica de protección, capaz por un lado de reconocer la diversidad y, por el otro, de generar respuestas transversales y compartidas.

Las nuevas formas de gobernanza van más allá de las fronteras físicas y ponen el énfasis en los flujos que se dan entre ámbitos gubernamentales. El gobierno multinivel y el gobierno en red comportan la desaparición de lo interior y lo exterior, la abolición de las fronteras entre lo público y lo privado y entre los distintos niveles de lo público. A su vez, la desaparición de las especializaciones provoca que en las tareas de gobierno el énfasis se traslade de los actores a los contenidos. Es decir, lo importante no es la atribución de funciones y responsabilidades a un determinado nivel de gobierno o a cierto ente público o privado, sino la política que se pretende impulsar y los objetivos que ésta persigue. Alrededor de esta política, los diferentes actores y las diversas instancias gubernamentales comparten responsabilidades y funciones, y acaba configurando capacidades colectivas de gobierno.

La forma de organización y gestión en red se puede interpretar como un proceso muy intenso de descentralización. Pero, al mismo tiempo es conveniente pensar en dinámicas complementarias y simultáneas de centralización en algunos aspectos. No deberíamos perder capacidades de control y de coherencia interna a la hora de implementar decisiones. Hablamos de dos aspectos indispensables en el desarrollo de cualquier política pública. La construcción de objetivos compartidos es básica, ya que de ello depende la coherencia, y ello exige control. Así se puede desarrollar al máximo la lógica descentralizadora que permite la adecuación flexible a condiciones específicas cambiantes.

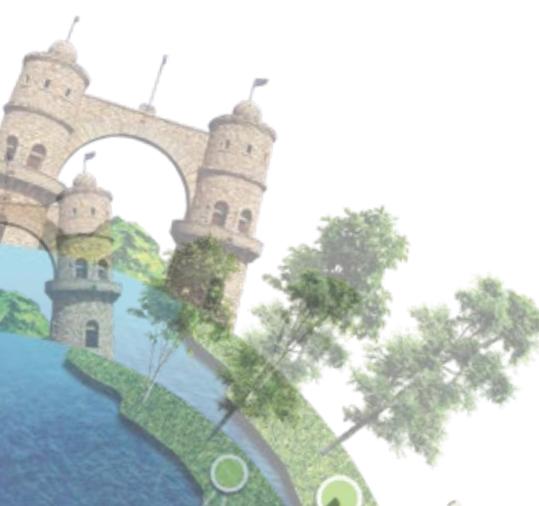
Veamos que ganamos y que perdemos con la descentralización y que ganamos y que perdemos con la centralización. Recordemos que cuando hablamos de descentralización, nos estamos refiriendo a procesos reales de distribución de poder, de generar un sistema plural de centros de decisión. No se trata por tanto de minusvalorar los efectos políticos que ello tiene, ya que descentralizar implica alterar sistemas de poder habitualmente bien arraigados y modificar tradiciones y procesos bien asentados. En efecto, en la tradición burocrática weberiana, lo importante es evitar situaciones de discrecionalidad y por tanto es importante no permitir alteraciones en los procesos previamente diseñados que garantizan homogeneidad en el trato y en los servicios a prestar. La desconcentración de funciones no altera esa lógica tradicional, ya que asegura unidad procedural y solo acerca el espacio de interacción a quién resulte implicado sin cambiar los centros de poder y decisión. La descentralización sí altera esa lógica, y puede aumentar las posibilidades de que se produzcan resultados distintos aplicando una misma normativa, ya que descentralizar implica dejar que los más cercanos al espacio de interacción con los ciudadanos tengan atribuciones para poder decidir en ciertos aspectos.



Con la descentralización se gana en cantidad y en calidad de la información de que se dispone. De esta manera, y como adelantábamos, la capacidad de adaptación a circunstancias diversas aumenta. No es algo irrelevante, ya que temas como espacio público, encarar los “efectos zona” (es decir, que dependiendo del lugar en que se reside el abanico de oportunidades vitales sea desigual), o la capacidad de adaptar la configuración urbana a colectivos (de edad, o de origen) distintos, resulta más sencillo. Esa mayor cercanía parece presuponer una mejor capacidad para aprovechar y afinar en la atribución de recursos, lo que debería redundar en políticas más eficaces, más capaces de adaptar a circunstancias cambiantes las decisiones tomadas a menudo de manera más genérica e indiferenciada. Por otra parte, la proximidad entre decisores y receptores debería propiciar que los espacios de participación y co-decisión fueran más posibles y que tuvieran efectos más claros. Al mismo tiempo, esa misma proximidad, posibilita dinámicas de mayor transparencia en la gestión y de mayor control por parte de los afectados y de la sociedad en su conjunto. Finalmente, en este repaso que estamos haciendo de manera esquemática en relación a las ventajas de la descentralización, añadiríamos que generalmente se entiende que si se parte de los problemas tal como los encontramos en la realidad, la necesidad y la presión para encontrar respuestas más integrales o transversales será mayor. La estructura jerárquica y competencial opera más rígidamente cuando decisión e implementación se alejan, pero cuando ello no es así, la complejidad intrínseca de muchos problemas sociales y políticos acostumbra a exigir dinámicas más integrales que mezclen recursos y habilidades, lo que potencia el trabajo en red más que las dinámicas tradicionales de competencia y sectorialización.

¿Qué se pierde con la descentralización?. También desde el otro lado de la ecuación centralización-descentralización, las posibilidades de encontrarte con problemas existen. Por un lado, al fragmentar los centros de toma de decisiones, existe el peligro de pérdida de dirección general de una política o programa determinado. Aumentan asimismo los riesgos de que una misma política se aplique de manera diferenciada en distintos sitios, y que esa diferenciación vaya más allá de lo que sería una estricta adecuación a circunstancias o situaciones cambiantes. Se señala muchas veces también en la literatura al respecto que con la descentralización aumentan las posibilidades de presión e influencia por parte de los intereses presentes en el ámbito sectorial en el que se inserte la política, pero también en los distintos grupos de presión que en cada territorio puedan tratar de aprovechar esa descentralización en su propio beneficio. Seguramente a ello se debe que se acostumbre a achacar a la descentralización mayores riesgos de clientelismo. También se atribuye a la descentralización una mayor propensión a aumentar el gasto público, ya que se tiende a primar la urgencia de lo próximo desatendiendo la situación global. En general la idea de fragmentación de objetivos y de los peligros de la desigualdad son los aspectos más repetidos.

Si pasamos de los aspectos generales a los efectos sobre los colectivos y personas implicadas, podríamos volvemos a preguntar quiénes son los que ganan y quiénes son los que pierden en ese dilema descentralización-centralización. En general diríamos que con la descentralización ganan los más cercanos y con la centralización los más poderosos. La centralización genera una lógica de aplicación universal, más indiferenciada que quizás permite proteger de manera también más generalizada, mientras que con la descentralización, la posibilidad de “particularizar”, de acercarse mejor a cada quién en su diversidad es mayor, pero también es posible que se aprovechen de ello quiénes disponen de más recursos de gestión y presión.



## **Combinar cerca-lejos. Sistemas de información y exigencias de redistribución y evaluación**

En general, la combinación de ambas lógicas resulta prometedora, ya que puede permitir aprovechar las ventajas ya mencionadas de la descentralización, tratando al mismo tiempo de evitar sus aspectos negativos. En el fondo se trataría de evitar la desigualdad que puede generar un proceso de aplicación descentralizada de una política, manteniendo capacidades de redistribución entre los espacios o territorios en que aplique la política. En efecto, está muy estudiado que si no se atiende ese aspecto de redistribución que compense la diferencia de puntos de partida y de recursos de todo tipo que cada territorio contiene de manera desigual, puede fácilmente producirse el llamado “efecto Mateo”. Con esa expresión se alude a la cita bíblica que afirma: “Al que tiene se le dará y tendrá en abundancia, pero al que no tiene incluso lo que tiene le será quitado” (Mateo 13-12).

Mantener por tanto buenos sistemas de información que nos permitan disponer (centralmente), a partir de un mismo proceso de actuación, de datos sobre los distintos efectos que se dan en la implementación descentralizada de una política, nos permitirá compensar posiciones de partida distintas, no comparar entre sí a realidades diferenciadas, y detectar posibles fallos o sesgos a favor o en contra de determinados colectivos o personas. Ese proceso debe permitir conocer sin entrometer. Es decir no ser invasivo en la capacidad de intervención diferenciada e integral que permite la descentralización y que es en definitiva una de las mayores ventajas a las que hemos aludido. Ello se puede complementar con procesos de benchmarking, de aprendizaje cruzado y de mecanismos de construcción conjunta (con todos los centros de decisión descentralizada) de problemas, procesos y mecanismos de evaluación.

## Consideraciones finales

Hemos presentado aquí unas reflexiones que si bien postulan reforzar los poderes públicos más cercanos al ciudadano, no por ello lo plantean de manera mecánica. Necesitamos cada vez más encarar las lógicas de intergubernamentalidad frente a situaciones de complejidad. Una complejidad que hemos de entender más propia de la normalidad que de la excepcionalidad. Y para ello es útil incorporar dinámicas de vayan más allá de lo estrictamente local. Buscando espacios de gobierno territorial supralocal que pueda permitir abordar con lógicas conjuntas de centralización y descentralización situaciones que desde la fragmentación local pueden ser mucho más difíciles de abordar.

No hemos tratado de argumentar acerca de las ventajas intrínsecas de un mayor protagonismo de una esfera gubernamental en relación a otras. Sino de entender que cada vez más nos enfrentamos a problemas frente a los cuales, lo excepcional es que su abordaje y posible solución o contención sean estrictamente atribuibles a una esfera de gobierno en concreto. No creemos que podamos argumentar en relación a ello desde lógicas fundamentalmente propias de la eficiencia económica, cuando casi siempre hemos de tener en cuenta otras perspectivas propias de la equidad o la atención a la diversidad. Es evidente que la perspectiva jurídica puede ayudar, tratando de encontrar los arreglos institucionales necesarios para que esa complejidad tantas veces aludida, pueda resultar manejable. Pero, hemos querido sobre todo, incorporar un planteamiento político.

Nos preocupan los temas de legitimidad, implicación ciudadana y capacidad de resolución de problemas. No se trata de ver solo cual es la escala más adecuada para afrontar los problemas, sino cual es la combinación de escala, identidad, espacio y poder que genera una mayor factibilidad y legitimidad. Y para ello hemos querido dedicar espacio a los aspectos positivos y negativos relacionados con lógicas de descentralización y centralización. Al final de todo, lo que nos queda es un tema que sigue siendo político.





Asociados:



Con el apoyo financiero de:



Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera de la Unión Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de CGLU y en ningún caso debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.

Este documento ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Asdi no comparte necesariamente la opinión/las ideas/el punto de vista expresada/mostrada en este material. La responsabilidad de su contenido recae exclusivamente sobre su autor.