

# Los Municipios ante los retos posnormales

## *Municipalities facing the postnormal challenges*

Jordi Serra del Pino\*

### Resumen

La emergencia de un nuevo tipo de fenómenos de alta complejidad y gran potencial caótico está afectando a nuestras sociedades. Con todo, lo más destacable de estos sucesos es que, a menudo, generan una casuística de problemas aparentemente irresolubles. Una de las instituciones que más está notando el impacto de estos problemas es el municipio.

La teoría de los tiempos posnormales es un campo cognitivo emergente que busca mejorar nuestra comprensión de estos fenómenos y nuestra capacidad para incidir sobre ellos.

En última instancia, este artículo busca abrir nuevas vías para que los municipios puedan enfrentar estos retos posnormales.

**Palabras clave:** tiempos posnormales, complejidad, fenómenos irresolubles, municipios, participación.

### Abstract

The emergence of a new type of high complexity and great potential of chaotic phenomena are affecting our societies. However, the highlight of these events is that, often, they generate a series of seemingly intractable problems. One of the institutions that is most felt the impact of these problems are the municipalities.

The theory of postnormales times is an emerging cognitive field which seeks to improve our understanding of these phenomena and our ability to impact on them.

Ultimately this article seeks to open new avenues to enable municipalities to address these challenges postnormales.

**Key words:** Postnormal times, complexity, intractable phenomena, municipalities and participation.

---

\* Director de Investigación del Center for Postnormal Policy & Futures Studies (Chicago). Director de la Consultoría Periscopi (Barcelona).

## Introducción

**E**n la actualidad, los municipios tienen que abordar cotidianamente retos de un calado muy superior a los desafíos de años atrás.

Algunas ciudades experimentan crecimientos, espaciales y poblacionales, que ponen a prueba su capacidad logística; mientras que en el polo opuesto, algunos pueblos luchan por persistir. Y tanto las megalópolis como las aldeas tienen que hacer frente a los efectos del cambio climático y al empuje de la globalización. En todo el mundo, los municipios luchan por equilibrar el posicionamiento económico con la calidad de vida de sus ciudadanos, por gestionar unos flujos de movilidad cada vez más congestionados, por mantener su identidad en un mundo progresivamente homogéneo. Y es en este contexto que los consistorios empiezan a percibir que algunas cuestiones pueden muy bien ser irresolubles.

En las siguientes páginas se explorará lo que puede tener de particular el periodo actual para, seguidamente, abordar el porqué algunas cuestiones puedan no tener solución. Finalmente, se apuntarán algunas líneas de acción para los municipios.

### ¡Bienvenidos a los tiempos posnormales!

Así tituló Ziauddin Sardar el artículo que marca la aparición de un campo teórico emergente: la teoría de los tiempos posnormales (TPN). Aunque la noción resulte desconocida, los efectos de los TPN se notan por doquier, especialmente cuando “los datos son inciertos, los valores en disputa, las apuestas altas y las decisiones urgentes” (Funtowick y Ravetz, 1993: 744). Efectivamente, ésta es una sensación familiar para muchas personas, especialmente para gestores, que frecuentemente experimentan la angustia de tener que decidir sobre algo sin saber cómo hacerlo. Es el sino de los TPN

En su artículo de 2010, Sardar definía los TPN como un periodo de transición, en donde “las viejas ortodoxias mueren y las nuevas aún no han nacido, y en el que muy pocas cosas parecen tener sentido” (2010: 435). Por tanto, aquí el prefijo *pos* pretende poner de relieve que aquello que previamente se haya considerado como referente o criterio, ya no aporta mucha luz; porque estamos entrando en un nuevo periodo en el que la vieja normalidad no funciona, pero la nueva normalidad aún no se ha consolidado. El periodista Ezio Mauro lo reflejó de una manera más poética, indicando que nos hallamos en el interregno entre el *ya no más* y el *aún no* (Bauman y Mauro, 2016).

Alguien puede objetar que estos periodos de cambio no son nuevos, que la humanidad ya ha experimentado numerosas transformaciones, revoluciones incluso, en los que los sistemas precedentes se iban colapsado y los nuevos no acababan de imponerse. Desde esta perspectiva, la especificidad de la situación actual difícilmente puede justificarse. Sin embargo, algunos elementos nos indican que la coyuntura actual presenta ciertas particularidades sin precedentes en la historia.

En primer lugar, el mundo presente está globalizado e interconectado a un nivel sin parangón en cualquier otro momento. La irrupción de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) han provocado el advenimiento de la Noosfera, literalmente un nuevo estrato en el planeta que se superpone a la Litosfera y a la Biosfera y nos permite comunicarnos, trabajar, interactuar y divertirnos de formas radicalmente nuevas. La Noosfera es también uno de los factores que explica que el cambio, en sí mismo, haya mutado. El cambio contemporáneo también reviste rasgos distintivos.

Para empezar, la velocidad, si se compara con procesos de cambios en momentos anteriores, se constata fácilmente que el ritmo se ha acelerado como demuestra el crecimiento de la población. La humanidad tardó 200,000 años en alcanzar el primer billón<sup>1</sup> de personas, pero en apenas 200 años más se llegó a los 7 billones.

En segundo lugar, el cambio ha devenido expansivo, la Noosfera permite que cualquier información llegue al rincón más remoto del planeta en milisegundos. Eso, más el hecho que cada vez pasamos más horas conectados, hace que la propagación de los sucesos sea geométrica. De hecho, ahora mismo resulta muy complicado vivir al margen de lo que ocurre en el resto de mundo, porque más temprano que tarde, lo que sucede en otras partes nos acaba afectando.

Finalmente, el impacto de los cambios es creciente. La razón es sencilla. En un contexto de hiperconectividad y aceleración creciente, la naturaleza de los sucesos muta y adquiere rasgos imprevistos. Así, el anuncio de una mala cosecha de soya en Brasil pasa de ser una mala noticia para el agricultor, a una oportunidad de especulación en el mercado de futuros de *Wall Street*, puede provocar fluctuaciones sustantivas en la Bolsa de Tokio y acaba arruinando a pequeños inversores y agravando la situación de familias pobres en Asia, incluso antes de que se haya recogido la cosecha. Nuevamente, se constata que en un mundo en el que un suceso viaja de forma instantánea y crece geométricamente, los efectos de cualquier fenómeno tienden a afectar cuestiones y ámbitos que, inicialmente, no parecían tener ninguna vinculación. Una vez más, la escala de los impactos se revela sin comparación con cualquier otra época de nuestra historia.

---

<sup>1</sup> Entendido en la acepción norteamericana de un millar de millones.

De todos modos, no es ninguno de estos rasgos por sí mismos: aceleración, expansión o impacto creciente, lo que determina la especificidad de transformación actual. Lo que hace único al cambio actual, *es la combinación de los tres factores* generando un nuevo tipo de cambio posnormal. Y precisamente este cambio es el principal factor en el advenimiento de los tiempos posnormales. ¿Y qué es lo que caracteriza a estos tiempos posnormales?

De manera destacada, la presencia de las tres “ces”: la complejidad, el caos y las contradicciones. Vayamos una por una.

La *complejidad*, entendida como la propiedad de un sistema con múltiples componentes que pueden relacionarse de distintas maneras, difícilmente podría presentarse como un factor nuevo. Sin embargo, en un mundo superpoblado, hiperconectado y sometido al efecto del cambio posnormal, la complejidad alcanza nuevas cotas. Estas nuevas cotas de complejidad resultan casi incomprensibles para nosotros y nos obligan a depender de medios tecnológicos para gestionarlas. Así, cuestiones como el tráfico aéreo, las transacciones monetarias, las redes de comunicación o los sistemas de distribución de energía, requieren de sofisticados sistemas de apoyo para facilitar la decisión del elemento humano.

El *caos*, que denotaría aquel comportamiento de algunos sistemas que ante pequeñas variaciones en los estadios iniciales puede desencadenar grandes impactos (el efecto mariposa). Y como la complejidad, el caos es un viejo conocido. El clima, sin ir más lejos, siempre ha tenido un comportamiento caótico, pero los humanos hemos alcanzado un nuevo nivel en la generación de fenómenos caóticos. Así, el mercado bursátil o las redes sociales han demostrado tener un alto potencial para provocar sucesos de este tipo.

Y resulta poco menos que inevitable que un entorno complejo y caótico sea propenso a las *contradicciones*. Actualmente vivimos rodeados por todo tipo de contradicciones, algunas son hirientes, como la brecha creciente entre ricos y pobres. El último informe de OXFAM indica que las ocho personas más ricas acumulan tanta riqueza, como la mitad más pobre de la población mundial (OXFAM, 2017). Aunque este informe haya sido criticado por inexacto (Sala-i-Martín, 2017) y en realidad esa proporción no sea de 8 a 3,500,000,000, sino de 8,000 o de 8,000,000 a 3,500,000,000, continúa siendo inaceptable. En otros casos, lo trágico queda solapado por lo ridículo, como cuando el Pentágono proporciona armas a milicias sirianas que acaban combatiendo otras milicias armadas por la CIA (Bulos *et al.*, 2016). Pero sin duda, el campeón de la contradicción es Donald Trump, quien es capaz de refutarse y desmentirse varias veces en una misma frase (recomiendo el artículo de Kruse y Weiland, quienes realiza una recopilación de las contradicciones más flagrantes de Trump).

En resumen, los Tiempos Posnormales se caracterizan por la acción de la complejidad, el caos y las contradicciones bajo los efectos de un cambio posnormal (acelerado, expansivo y creciente), en un contexto de hiperconectividad. Y todos estos factores combinados tienen un primer efecto muy evidente: la incertidumbre. Los periodos de transición ya son de por sí proclives a generar esta sensación de incertidumbre, y de ahí la tentación de mirar atrás, de buscar respuestas en el pasado a preguntas que apenas empezamos a entender. Sin embargo, si aceptamos que realmente estamos inmersos en un proceso de cambio profundo –revolucionario–, hemos de convenir que la experiencia no es de gran ayuda. Se impone la búsqueda de nuevas formas de afrontar el cambio. Sin embargo, es justo cuando más necesitamos innovar, que la seducción de lo pasado parece más irresistible que nunca. Pero si lo que se ha expuesto previamente es correcto, entonces nos enfrentamos a retos que no pueden ser afrontados con recetas del pasado.

### **Cuestiones irresolubles**

En el último año hemos asistido a algunos giros, cuando menos, sorprendidos: los británicos votaron para salir de la Unión Europea; los estadounidenses eligieron a Donald Trump como presidente; los colombianos rechazaron la paz; los italianos rehusaron una muy necesaria reforma constitucional, y los filipinos aclaman a un presidente que puede haber asesinado a personas. Es evidente que estos casos expresan, aparte de otros factores, un gran descontento de la ciudadanía que acaba optando por aquello que siente como más disruptivo para el sistema. Quizá por esta razón asistimos, una vez más, a la emergencia de líderes que propugnan recetas simplistas basadas en combinaciones de populismo, proteccionismo y xenofobia para resolver los grandes retos que naciones y sociedades tienen ante sí. Todos estos ejemplos son cuestiones que denotan un claro componente posnormal: contradicciones, un plus de complejidad y un potencial caótico elevado.

### **Gestión de un fenómeno posnormal**

Y ante esto, cabe hacerse una pregunta: ¿es posible gestionar un fenómeno posnormal?

Existen bastantes indicios para pensar que un suceso postnormal, probablemente, no puede ser manejado o solventado en el sentido tradicional del término. Examinemos estos indicios:

En primer lugar, se trata de asuntos demasiado complejos. Ya se ha dicho, vivimos en un mundo global e hiperconectado en el que cualquier suceso, por más pequeño y local, puede alcanzar el *status* de fenómeno global. Por ejemplo, en julio de 2010, Terry Jones, pastor de una pequeña congregación de cristianos no denominacionales en Gainesville, Florida, anunció que quemaría ejemplares del *Corán* en el décimo aniversario del 11S. Su primer anuncio fue en su cuenta de *Twitter* el 12 de julio y de ahí pasó a *Facebook* y a *YouTube*. De algún modo, el anuncio llegó a los canales de noticias de Pakistán y a partir de ahí el mundo islámico estalló con numerosos tumultos, incluyendo la muerte de al menos veinte personas. Numerosas autoridades expresaron su rechazo a la medida y finalmente el Pastor Jones se comprometió a no quemar ningún *Corán*. Lo que hay que destacar aquí es que se trata de una minúscula congregación (cincuenta feligreses como máximo) de una ciudad media en medio de Florida, uno de cuyos principales hitos (hasta la fecha) es una variedad local de marihuana particularmente potente. Que algo así se convirtiera en un incidente internacional, requiriendo incluso la intervención de la Secretaria de Estado, Hilary Clinton, y una llamada personal del Secretario de Defensa Gates a Jones, demuestra que ignorar el potencial posnormal de cualquier evento que implique a una comunidad humana, es claramente arriesgado.

De todos modos, lo realmente relevante aquí es que esa complejidad expansiva comporta algunos efectos importantes.

Para empezar, no se puede gestionar desde un enfoque tradicional. Desde una perspectiva clásica, la mejor manera de poder controlar una cuestión compleja es identificar las variables clave o motrices, aquellas que lideran su desarrollo. Y a partir del reconocimiento de estas variables motrices, incidir sobre ellas de tal modo que la situación evolucione en el sentido deseado. Por consiguiente, se puede concluir que el objetivo de este enfoque es simplificar para obtener control. El problema aquí radica en que debido al grado de conectividad actual, cualquier intento de simplificación puede conllevar el dejar de lado variables que, a primera vista, parecen inocuas, pero que bajo el efecto de una retroacción positiva o un fallo en cascada pueden devenir cruciales. Dicho de otro modo, la simplificación puede ser más un problema que una solución. Pero es que, además, en este tipo de situaciones, la pretensión o percepción de control acostumbra a ser contraproducente, especialmente por la siguiente razón.

Cualquier suceso bajo el efecto del cambio posnormal tiende a mutar. La ecología nos ha enseñado que los cambios cuantitativos, si se prolongan lo suficiente, derivan en cambios cualitativos. Por ejemplo, la sustracción continuada y creciente de agua de un acuífero puede acabar desecándolo; es decir, a partir de un proceso

incremental se provoca un cambio de concepto. Así, la llegada de plataformas de intermediación de viviendas privadas, como sería el caso de *Airbnb*, puede ser una buena noticia en una ciudad que busca incrementar su atractivo turístico. Sin embargo, más allá de un punto, el aumento de la oferta de pisos puede desencadenar efectos adversos: procesos de gentrificación, encarecimiento de la vivienda, centrifugación de los habitantes autóctonos, envejecimiento de la población, etcétera. Es más, la intervención de la administración conllevará tensiones en la medida en que si interviene preventivamente, se considerará como un freno a la iniciativa privada. Pero si espera a ver cómo se desarrolla, según los efectos, éstos serán difíciles de revertir y, además, esa administración será tachada como remisa en sus obligaciones. En este punto, las cartas que pueden jugar los ayuntamientos o cabildos es abrir la vía participativa. Pero eso también plantea problemas.

### **Ayuntamientos y participación**

De todos los tipos y niveles gubernamentales, los ayuntamientos siempre han sido los que de manera más natural han articulado mecanismos de participación. De hecho, se podría aducir que no tienen alternativa en la medida que son la administración de proximidad y los vecinos siempre van a encontrar el modo de incidir en su gobierno, ya sea abordando al alcalde en la calle o interviniendo en las sesiones de cabildo. Por tanto, se puede afirmar que históricamente la participación ha sido una de las cartas de los municipios. Sin embargo, ésta también falla cada vez más. Efectivamente, desde una perspectiva política tradicional, la participación se encauzaba a la contribución de los ciudadanos en determinados procesos deliberativos y, principalmente, la toma de decisiones mediante el voto. En algún momento se pensó que el advenimiento de las TIC e Internet permitirían una participación de más calidad, en tanto que dichas tecnologías facilitan tanto la obtención de información como una mayor interactividad en el debate. Seguramente, en aspectos concretos sí se ha conseguido una participación de mayor calibre, pero en general lo que se ha obtenido es justo lo contrario: una participación de baja calidad centrada en la crítica superficial de aspectos inmediatos. Y si algo ejemplifica este nuevo tipo de participación, son las redes sociales que hacen que sea extremadamente fácil reaccionar de una forma visceral e irreflexiva a cualquier noticia o mensaje. Es más, de hecho, la inmediatez pasa por encima de otras consideraciones como la fiabilidad y veracidad de aquello que motiva nuestra reacción, con lo que la redes se han convertido en la plataforma ideal para

la intoxicación y la desinformación. No sólo eso, este tipo de participación se ha convertido en un campo de minas para el gobernante. Esto es justo lo que pone de relieve el primer episodio de “National Anthem”, de la primera temporada de la serie inglesa *Black Mirror*. En este episodio, el premier británico se ve sumido en una espiral mediática que le obliga a tener que practicar zoofilia en directo en televisión para salvar su carrera, y lo consigue. En este punto, alguien puede pensar que esto es demasiado exagerado, y sin embargo tenemos a un presidente norteamericano que parece más interesado en su número de seguidores en *Twitter* que en gobernar. ¡Tiempos posnormales, sin duda!

### La derivada municipal

¿Y dónde deja todo esto a los municipios? Pues en una tesitura que es simultáneamente complicada y sumamente interesante. Por un lado, son el nivel administrativo con menor capacidad (normativa y presupuestaria) para hacer frente a los retos posnormales; por otro, son el gobierno que mejor puede liderar el cambio a un nuevo tipo de gestión. Pero para poder desempeñar este liderazgo, es necesario que los ayuntamientos acepten algunos extremos.

En primer lugar, ante un reto posnormal, cualquier gobierno tiene mucho que perder y poco que ganar. Afrontar el manejo de estos temas desde una perspectiva de equipo de gobierno o de partido, es un ejercicio destinado al fracaso. De entrada, el tempo de las cuestiones posnormales no puede acomodarse o encajarse en una legislatura; por tanto, tomar iniciativas al respecto implicará, necesariamente, asumir los costes desde ya y no tener ninguna garantía de poder amortizar los beneficios antes de los próximos comicios.

En segundo lugar, debido a la naturaleza ya expuesta de estos temas, recurrir a estrategias tradicionales basadas en simplificación y control no funcionará, y según como se realicen, agravarán el problema. Con ello, el desgaste político del promotor de la medida se incrementará. Adicionalmente, y como ya se ha presentado, los mecanismos de participación aquí ofrecen poca confianza en la medida que, en cualquier momento, pueden provocar un efecto *bumerán* que estalle en la cara del alcalde.

Así pues, ¿qué se puede hacer? En primer lugar, y de manera destacada, entender que ante este tipo de problema, los costos (políticos, sociales y económicos) serán altos o muy altos en primera instancia, y sólo con una verdadera visión y estrategia de largo plazo será posible revertir esos costos en beneficios.



Por lo tanto, y en segundo lugar, es imperativo tejer amplios consensos para conseguir la mayor unidad y transversalidad en el proceso de afrontar y gestionar estas cuestiones. Así, estas cuestiones deben revestir el carácter de temas de ciudad.

En tercer lugar, buscar nuevos procesos de participación que no sólo incidan en la horizontalidad, ampliando el espectro de intervinientes mediante criterios de transdisciplinariedad, que también cultiven la verticalidad, incorporando los distintos estratos sociales implicados en el tema, desde decisores a usuarios. Esta participación ampliada tiene que ser la base sobre la que se articule un nuevo tipo de debate que permita la interacción de distintas lógicas y discursos. Quizá lo que más se le parece sería el concepto de Poliálogo (*Polylogue*) de Kristeva (1977).

En cuarto lugar, reconocer que lo que sabemos o, más concretamente, lo que creemos que sabemos de los retos posnormales, puede ser un problema tan o más grande de lo que ignoramos. A menudo, los sesgos cognitivos o los implícitos culturales de nuestra cosmovisión pueden ser la raíz de nuestros problemas de comprensión. Por consiguiente, tener una actitud de cuestionamiento crítico será la postura más saludable. Especialmente, porque, en algún caso, habrá que admitir que quizá nos falta perspectiva para entender lo que esté pasando.

Por tanto, y al hilo del punto anterior, en quinto lugar, es necesario aceptar la incertidumbre, porque ella es la que nos permite avanzar en nuestra búsqueda de conocimiento y, por encima de todo, generar ventanas de oportunidad para el cambio.

En último lugar, incrementar la capacidad de anticipación de estos fenómenos. Como ya se ha apuntado, la teoría de los TPN no cree que sea posible controlar los fenómenos posnormales. Se podría usar el símil de un navío en medio del mar al que, inesperadamente, se le echa encima una tormenta; en ese caso poco podrá hacer más allá de prepararse para el impacto. Sin embargo, si ese barco fuera capaz de anticipar la llegada de la tormenta, tendría más opciones, podría intentar rodear la tormenta o incluso buscar un puerto para refugiarse. Del mismo modo, cuando un tema posnormal estalla, poco puede hacer una administración aparte de controlar los daños e iniciar un lento proceso de recuperación. Por el contrario, haber anticipado esa situación puede hacer que ese reto se convierta en una oportunidad.

Lo quieran o no, los municipios ya se hallan inmersos en la navegación de retos y TPN. Lamentarse de ello no les ayudará, pero adoptar una actitud proactiva sí. Así pues, ¿qué estamos esperando?

## Fuentes

- Bauman S. y E. Mauro (2016), *Babel*, Oxford, Polity Press.
- Bulos, N., W.J. Henningan y B. Bennet (2016), "In Syria, Militias Armed by the Pentagon Fight those Armed by the CIA", *Los Angeles Times*, 27 de marzo, Visitado el 16 de mayo, 2017, en <http://www.latimes.com/world/middleeast/la-fg-cia-pentagon-isis-20160327-story.html>
- Funtowicz, Silvio O. y Jerome R. Ravetz (1993), "Science for the Post-Normal Age", *Futures* 25 (7), pp. 739-755.
- Kristeva, J. (1977), *Polylogue*, Paris, Seuil.
- Kruse, M. y N. Weiland (2016), "Donald Trump's Greatest Self-Contradictions", *Politico*, 5 de mayo, Visitado el 16 de mayo, 2017, en <http://www.politico.com/magazine/story/2016/05/donald-trump-2016-contradictions-213869>
- Oxfam International (2017), "Just 8 Men Own Same Wealth as Half the World", Visionado el 16 de mayo, 2017, en <https://www.oxfam.org/en/pressroom/pressreleases/2017-01-16/just-8-men-own-same-wealth-half-world>
- Sala-i-Martin, X. (2017), "Informe de Oxfam. Perder la Credibilidad Intelectual", Visiónado el 16 de mayo, 2017, en <http://www.salaimartin.com/randomthoughts/item/769>
- Sardar, Z. (2010), "Welcome to Postnormal Times", *Futures*, 42 (5), pp. 435-444.