

Construyendo territorios de paz, derechos humanos y desarrollo sustentable en Guerrero
Mesa de dialogo y trabajo
Ciudad de México
11 de julio 2019

LA COHESIÓN TERRITORIAL, UNA VISIÓN INTEGRAL

*por Fabrizio Barca**

APRENDIZAJE A TRAVÉS DE ERRORES Y EXPERIMENTOS LA EXPERIENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA

El "**Desarrollo armonioso**" ha sido un objetivo para la Unión Europea desde su inicio debido a las desigualdades territoriales relevantes a la UE.

La "**Política de cohesión**" se ha destinado a lograr este objetivo (1/3 del presupuesto de la UE, 0,3% del PIB de la UE). Sus principales características son:

- Combinación de **dimensiones territoriales**, económicas y sociales.
- **Gobernanza multinivel con un papel relevante por parte de los municipios.**
- Fuerte enfoque en la **participación ciudadana.**
- Tener como objetivo abordar todas las dimensiones del bienestar en un enfoque integrado, superando las barreras burocráticas sectoriales
- Se toman con seriedad el **seguimiento y la evaluación.**

Estas características no han evitado grandes errores ... pero han permitido experimentos que son de utilidad **para abordar su difícil tarea** ... que es mi propósito hoy.

ALGUNAS DEFINICIONES Y HECHOS

Definiciones

- La paz, los derechos humanos y el desarrollo sustentable se pueden considerar como aspectos diferentes del concepto integral de "**Libertad sustancial sostenible (SSF por sus siglas en inglés)**" (Sen), la capacidad de cualquier ser humano de "hacer cosas que él o ella tiene razones para valorar" sin reducir la misma capacidad para las próximas generaciones.
- En **democracia**: cuanto menos equilibrada es la distribución del poder, mayor es la amenaza para la SSF.
- En el **mercado**: cuanto menor es la competencia, más altos son los monopolios, mayor es la amenaza para la SSF
- **El crimen organizado** es una forma de monopolización que utiliza la violencia como herramienta.
- Un territorio se encuentra en una "**trampa de subdesarrollo**" cuando falla sustancialmente en garantizar a los residentes su SSF, y las fuerzas endógenas tanto de la democracia como del mercado fallan y no generan cambios que saquen al territorio de esta condición.

Hechos

- Durante 30 años, las **desigualdades dentro de los países** han aumentado en Europa y en otros lugares.
- Una combinación perversa de **desigualdades económicas, sociales y de reconocimiento**.
- Están profundizando las **divisiones entre las personas** que viven en áreas rurales (internas) y urbanas, ciudades atrasadas y prósperas, periferias y centros urbanos.
- El aumento de las desigualdades ha producido **miedo, ira y una dinámica autoritaria**.
- Una llamada de atención para la clase líder: **re-descubrir que los "territorios" son importantes.**

¿QUÉ SALIÓ MAL? TRES POLÍTICAS EQUIVOCADAS

- Las **macro políticas** equivocadas son en gran parte responsables del aumento general de las desigualdades (Rodrik): revirtiendo el compromiso keynesiano de la posguerra, abandonando el objetivo del pleno empleo y las políticas anti-cíclicas, debilitando la regulación del mercado y las políticas antimonopolio, debilitando el poder de negociación laboral.
- En este contexto, las desigualdades territoriales se han ampliado y las **trampas de subdesarrollo** se han creado mediante **tres políticas de desarrollo**:
 - **Reformas institucionales ciegas ante la territorialidad y únicas-para-todos**, ignorando que el contexto importa en términos tanto del conocimiento de las personas como del poder de las elites locales.
 - Inversiones públicas y medidas fiscales que se **acomodan pasivamente a aglomeraciones** lideradas por decisiones corporativas (metrofilia).
 - Y, como una forma de remediar las desigualdades y tensiones sociales producidas por estos dos enfoques: **“compensaciones compasivas” (= subsidios)** a las áreas rezagadas. Como resultado se tiene el **debilitar y mortificar a los beneficiarios y convertir a las élites locales en rentistas**.

HACIA UN NUEVO MARCO CONCEPTUAL: CONOCIMIENTO Y PODER

El sacar a un territorio de una trampa de subdesarrollo, requiere lidiar con el **conocimiento** y el **poder**:

➤ **Conocimiento**

- **Para salir de las trampas, es necesario, integrar o encarnar el conocimiento a un territorio** en sus habitantes, así podrá producir innovación si surge a través del debate público y abierto, y si ...
- ... se confronta y simultáneamente se combina con el **conocimiento externo** en una negociación equilibrada: entran personas capacitadas; y/o centros de competencia externos (privados y públicos).

➤ **Poder (economía política)**

- **Elites locales.** Su función es indispensable, pero a menudo dudan/se oponen a procesos innovadores, especialmente si las “compensaciones compensativas” los han convertido en rentistas.
- **Autoridad pública externa (élites nacionales o supranacionales).** La tarea para una autoridad pública externa es desencadenar la innovación y actuar como un "**espectador justo e imparcial**". Pero este rol, dirigido a empujar a los territorios a salir de sus trampas, podría ir en contra del interés a corto plazo de acordar con las élites locales las transferencias de votos. Y a menudo es ajeno a su cultura, moldeado por los tres enfoques dominantes.

EL ENFOQUE BASADO EN EL TERRITORIO

- **DEFINICIÓN.** El enfoque basado en el territorio apunta a dar a las personas, en lugares atrapados en una trampa de subdesarrollo, la capacidad y el conocimiento para expandir su "**libertad sustancial sostenible**": mejorando el acceso y la calidad de los servicios esenciales y promoviendo la oportunidad de innovar, reduciendo así las desigualdades económicas, sociales y de reconocimiento.
- La autoridad pública multisectorial nacional o supranacional (el Estado) debe actuar en cada territorio como un "**espectador justo e imparcial**" que produzca un **impacto intencional**. Es decir:
 - I. Delineando los límites de la cooperación intermunicipal, es decir, definir el "**territorio**" a través del proceso de políticas (no como una decisión *ex-ante* de arriba hacia abajo).
 - II. Creando un **espacio permanente para un debate público acalorado, informado, abierto y razonable** (Sen, Haidt) para construir una **visión compartida del futuro y sobre cómo llegar** (acciones).
 - III. Encomendando a las autoridades municipales con responsabilidades en la toma de decisiones, mientras simultáneamente se **desestabiliza** cualquier intento de frenar un debate Tipo-Sen.
 - IV. Construyendo con los ciudadanos **indicadores de resultados**, que capturen el impacto deseado en el bienestar de las personas y haciendo que la visión y la política sean **claras y responsables**.
 - V. Diseñando las reglas de la política y las misiones como estrategia a ser completada por los actores locales comprometiéndose a hacer que las **acciones sectoriales sean conscientes del espacio**, teniendo en cuenta lo que se aprende en cada lugar.
 - VI. Desplegando en el terreno **equipos multidisciplinares de diálogo y divulgación**.

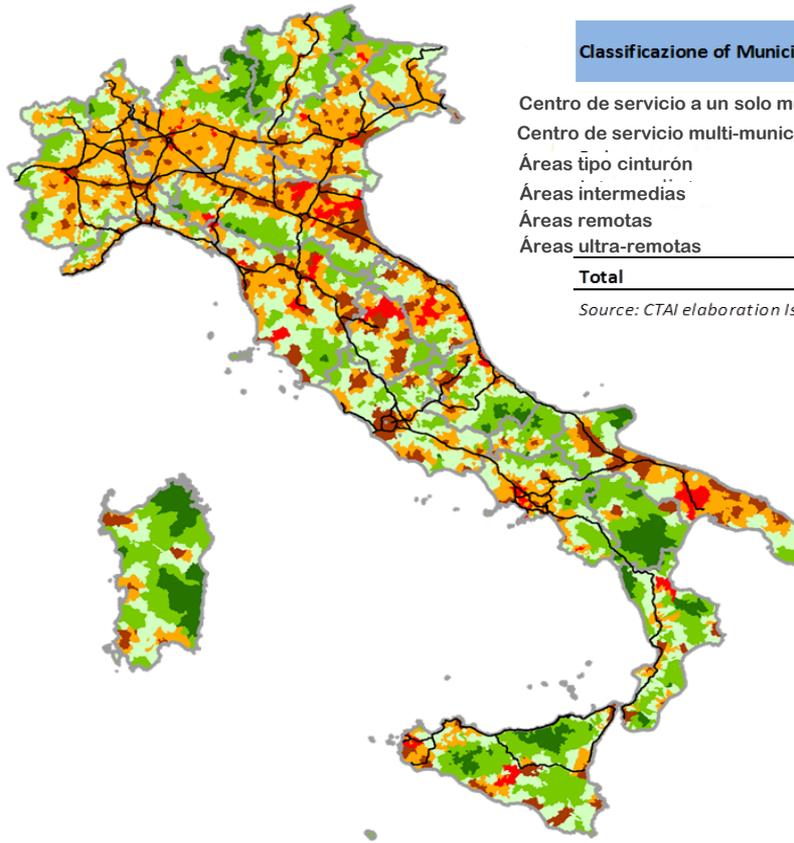
IMPLEMENTANDO EL ENFOQUE BASADO EN EL TERRITORIO EN LAS ZONAS RURALES ITALIANAS

- Italia sufre de una grave división rural-urbana. Con una **paradoja**.
- ❑ Las áreas rurales italianas tienen una “**ventaja de diversidad**”, debido a la naturaleza + historia:
 - La oferta de productos conjuntos idiosincrásicos de las áreas se **adapta a una demanda mundial cada vez más diversificada** (alimentos, cultura, paisaje, experiencia turística)

Esta ventaja se refleja en **señales intensas e innovadoras**: la afluencia de jóvenes (a veces de retorno) y extranjeros.
- ❑ **Pero las señales de crisis prevalecen sobre las buenas: fuerte declive demográfico +** menos jóvenes en la agricultura; mantenimiento inadecuado de la tierra-río-bosque; resiliencia reducida a los choques naturales; empeoramiento de los servicios; “Sentido del nosotros” que se va convirtiendo en “nativismo”.
- **El mercado endógeno y el proceso democrático generalmente no lograron explotar la ventaja de la diversidad.** Esto fue señalado por el voto de la gente:

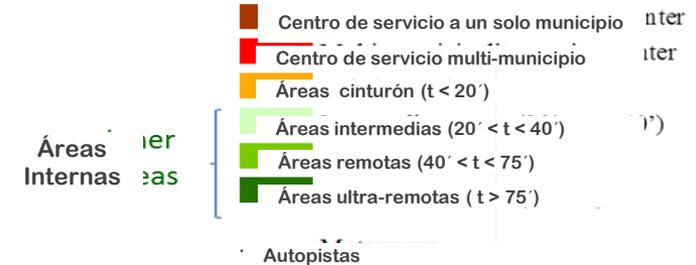
LA DIVISIÓN RURAL-URBANA ITALIANA - UNA ESTRATEGIA

- Basándose en esta paradoja, en 2012 se lanzó una estrategia basada en el territorio: la **Estrategia para Áreas Internas (Estrategia)**
- La brecha se delineó con referencia a la **lejanía de los servicios esenciales**, ya que se eligió como uno de los principales temas a tratar.



Classificazione of Municipalities	N.	%	Average elevation	Population	%	KM ²	%
Centro de servicio a un solo municipio	217	2,7	148	20.993.647	35,3	28.987	9,6
Centro de servicio multi-municipio	123	1,5	195	3.008.676	5,1	8.736	2,9
Áreas tipo cinturón	3.571	44,1	219	22.150.877	37,3	84.235	27,9
Áreas intermedias	2.371	29,3	399	8.852.851	14,9	88.461	29,3
Áreas remotas	1.520	18,8	601	3.789.918	6,4	72.541	24,0
Áreas ultra-remotas	290	3,6	666	637.775	1,1	19.113	6,3
Total	8.092	100,0	358	59.433.744	100,0	302.073	100,0

Source: CTAI elaboration Istat - Census 2011

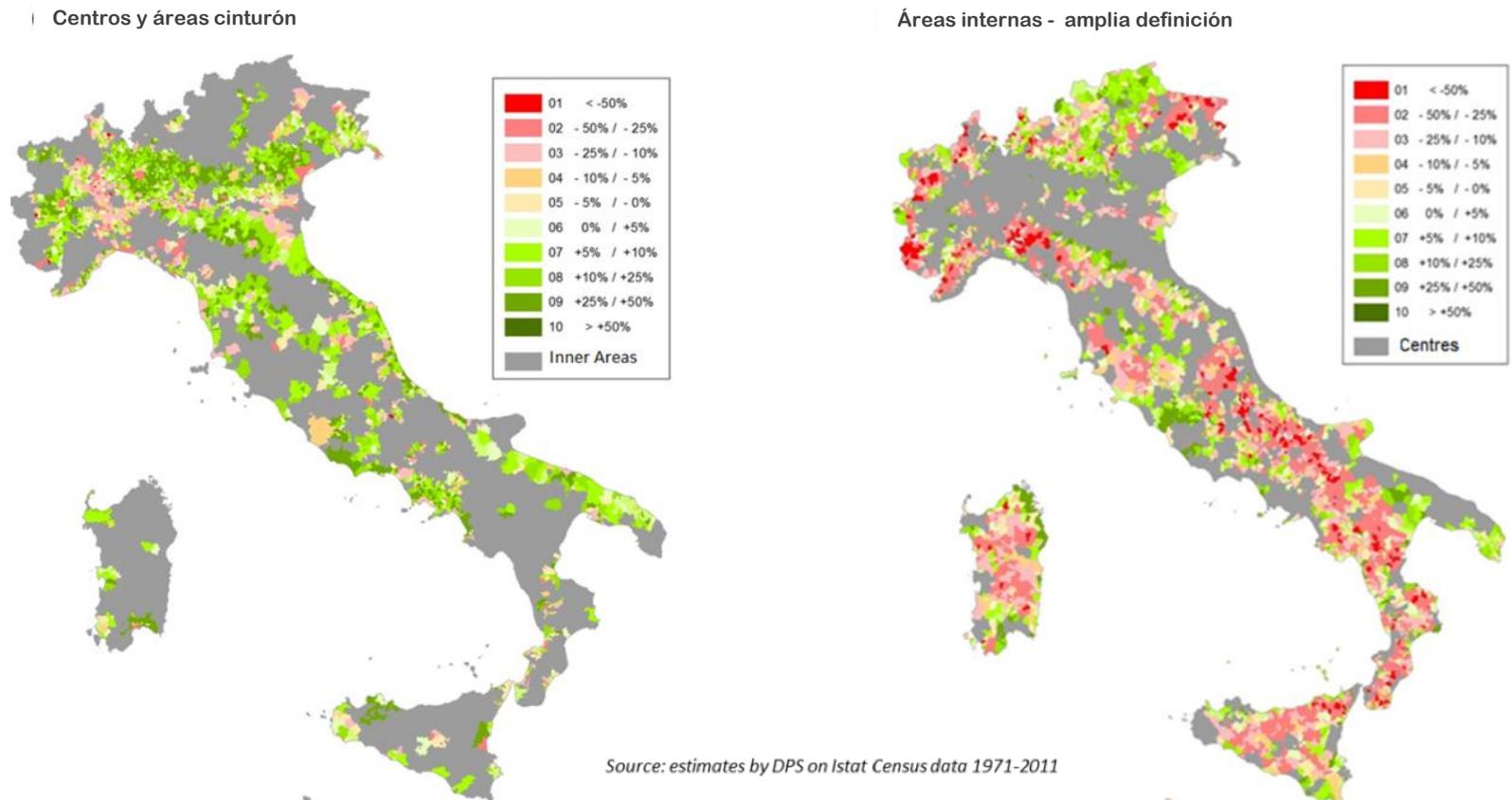


Source: UVAL-UVER-ISTAT elaboration on data from the Ministry of Health, Ministry of Education and RFI (Italian Railway Network)

GRADO DE INTERIORIDAD Y DECLIVE DEMOGRÁFICO.

- Usando la definición amplia y la estricta como punto de referencia, las áreas internas representan aproximadamente **el 15% de la población italiana y el 45% de la tierra italiana.**
- La **población** está disminuyendo severamente en la mayoría de las áreas internas (pero no en todas). Se está moviendo tanto a las grandes ciudades **como a las áreas no tan remotas.**

Fig. 5 – Cambio de población entre 1971 y 2011



IMPLEMENTANDO EL ENFOQUE BASADO EN EL TERRITORIO

La Estrategia fue dotada (a lo largo de los años) de unos 300 millones de euros para proyectos destinados a mejorar la accesibilidad y la calidad de la educación, la salud y la movilidad. El Fondo se adicionó con unos 700 millones de euros de los cinco Fondos de la Política de Cohesión a disposición de las Regiones y tuvo como objetivo promover la innovación, el empleo y las actividades económicas.

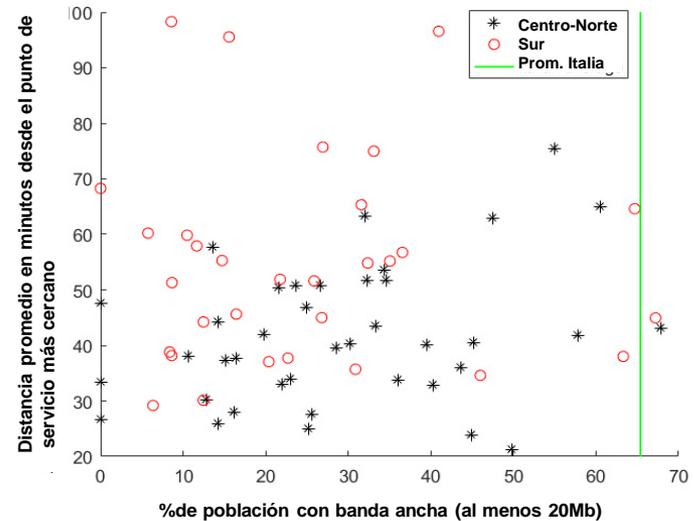
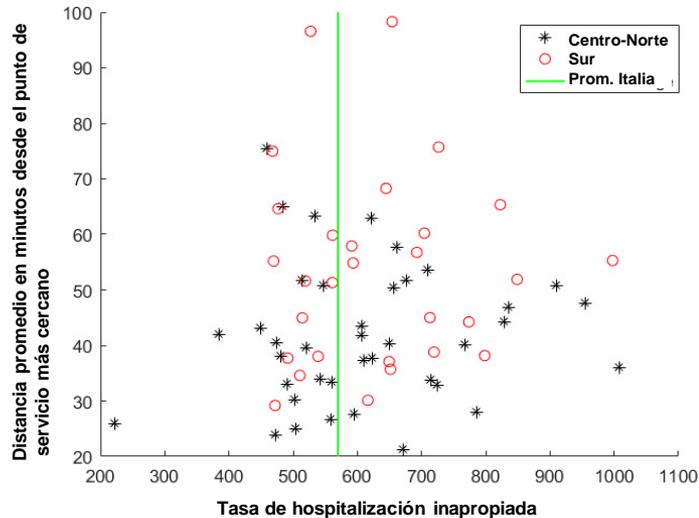
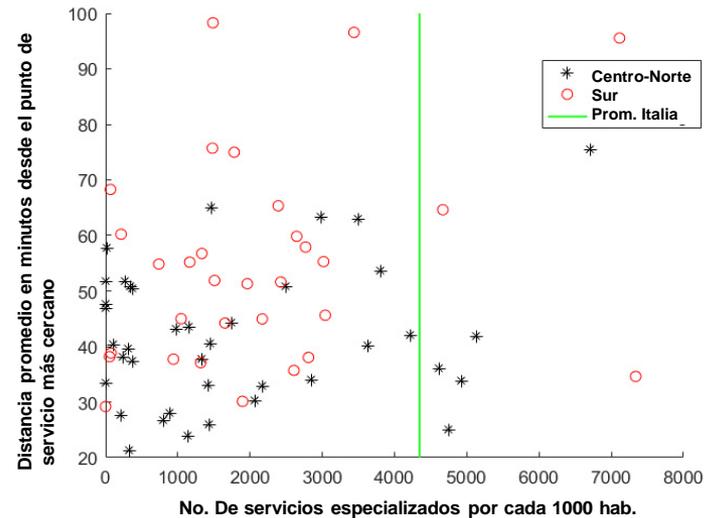
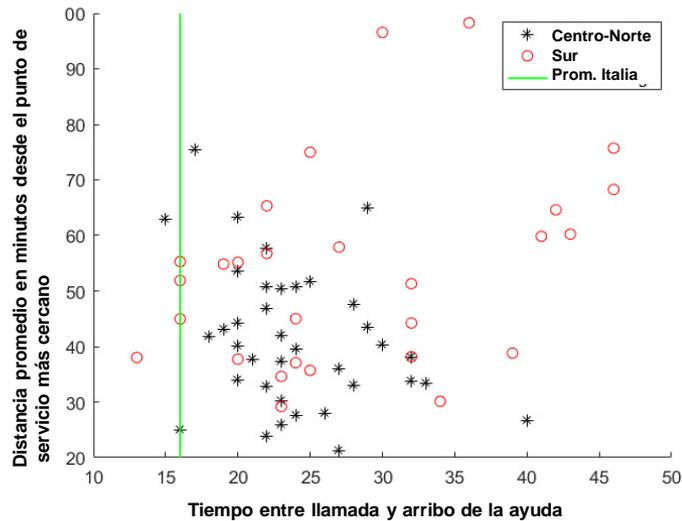
La labor de la Estrategia es **"detener el declive demográfico"**. Fue lanzada por una alianza de **Ministerios a través de lineamientos estratégicos**. Sus principales pasos son los siguientes:

1. **Delinear límites = definir cada "territorio", o área del proyecto**, como una alianza de municipios y ciudadanos deseosos/capaces de una visión compartida del futuro. Luego, en cada lugar ...
2. **Constituir un proceso de política para construir una visión y resultados deseados** (y sus indicadores) y los proyectos para lograrlos.
3. **Promover un debate acalorado, informado, razonable y abierto: mientras que desestabiliza** los intentos de evitar el debate público o de limitarlo a los titulares.
4. **Aprender** del proceso de políticas a nivel de territorio sobre cómo **concientizar sobre el espacio** a las políticas sectoriales a nivel nacional y garantizar la **sostenibilidad a largo plazo** de los proyectos destinados a mejorar los servicios esenciales.
5. **Crear un equipo mixto** (Unidades territoriales **integradas** en ministerios sectoriales y expertos externos) y **mezclarlo en el sitio**.

ENFOQUE 1. DELINEAR LOS LÍMITES DEL TERRITORIO

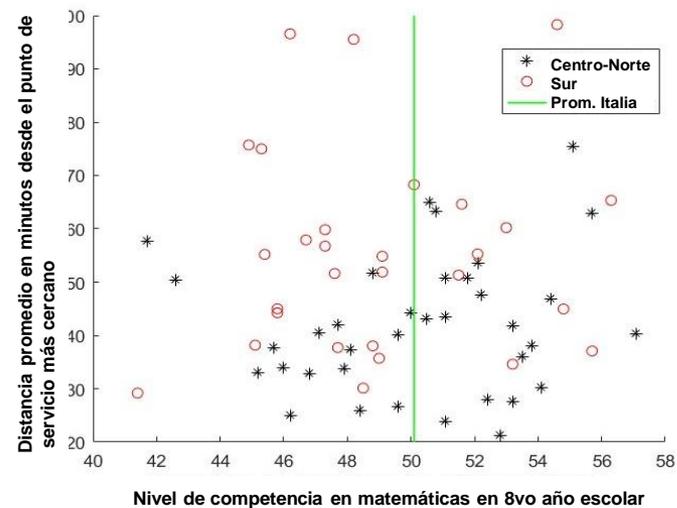
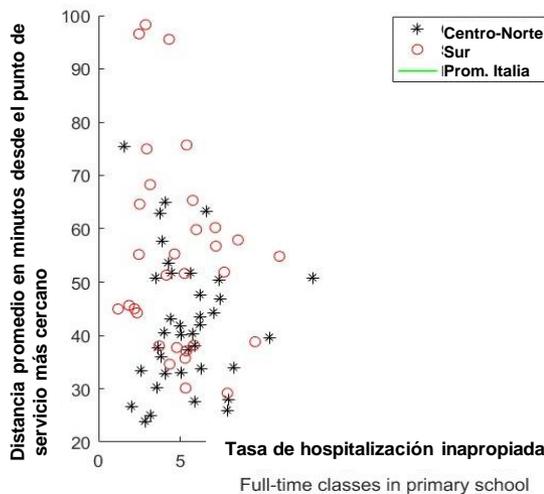
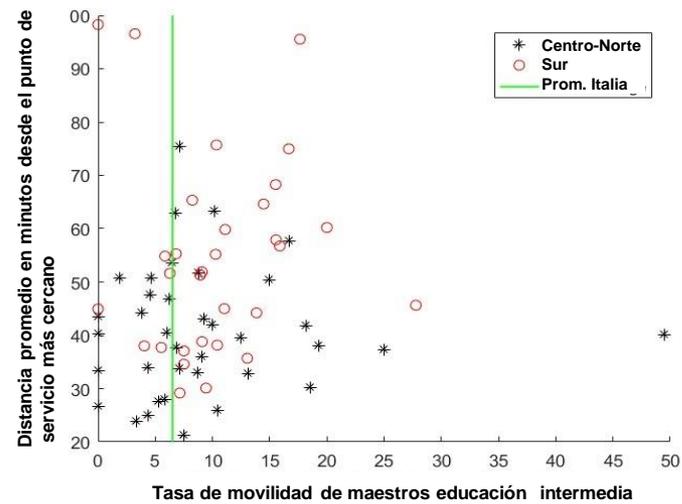
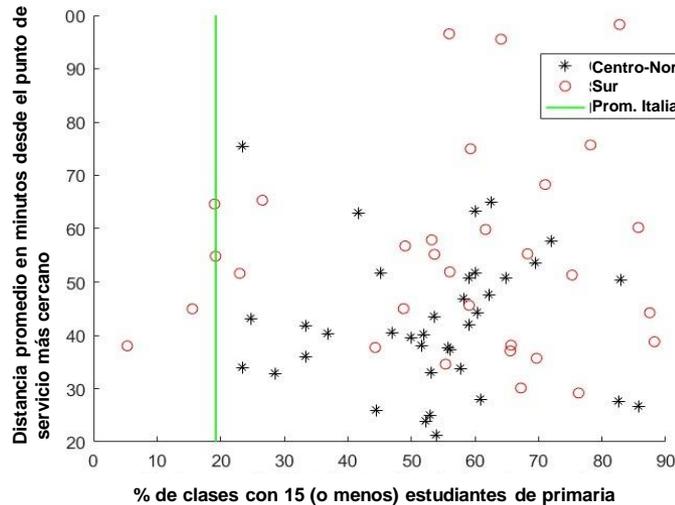
- Las políticas de desarrollo a menudo fallan desde el principio, al establecer los límites. Deben tenerse en cuenta tanto los límites administrativos/electorales como los funcionales. Pero la elección de los límites debe ser **endógena al proceso político**. Se experimentó una forma radicalmente nueva de elegir límites.
- En primer lugar, la proporción del Fondo nacional para cada área **se fijó a un nivel determinado** (3,8 millones de euros por área de proyecto), **independientemente del tamaño**, para evitar cualquier incentivo para ampliar zonas.
- Luego, se realizó una convocatoria de propuestas a municipios/ciudadanos y regiones con estos **criterios**:
 - **Continuidad**, más una preferencia por los municipios de las **zonas más internas**.
 - **Fuerte declive** demográfico (al menos en algunos municipios dentro de la alianza)
 - Descripción de una **visión común, señales innovadoras, complementariedades, etc.**
 - Compromiso de elegir un líder (entre los alcaldes) y de unificar servicios.
- Se llevó a cabo un **grupo focal (focus group)** (experimentando un debate del Tipo Sen) realizado en cada lugar candidato para el proyecto, para discutir/cuestionar/revisar la propuesta y los límites.
- Se realizaron **Reportes** para cada área del proyecto, lo que abrió un largo diálogo tripartito (lugar-región-estado).
- La decisión final fue tomada conjuntamente por el Estado y la Región. En una modalidad de gobierno abierto, todos los documentos intermedios/finales fueron publicados en la web.

ENFOQUE 2: MEDICIÓN DE LA ATENCIÓN MEDICA+ BANDA ANCHA. TANTO LA DISTANCIA COMO LAS INSTITUCIONES IMPORTAN.



- ➔ La distancia a los lugares de servicio a veces es importante para acceder a algunos servicios
- ➔ Pero otros factores, influenciados por las políticas, hacen una gran diferencia

ENFOQUE 2. MEDICIÓN DE LA FRAGMENTACIÓN DE LA EDUCACIÓN, MOVILIDAD DE MAESTROS DE TIEMPO PARCIAL



- ➔ El tamaño de las clases, la movilidad de los profesores y los horarios de apertura son problemas importantes para la mayoría
- ➔ No se reflejan claramente en las competencias medidas (sino en la socialización de los estudiantes y otras características)

ENFOQUE 3. LIDIANDO CON LAS SECUELAS DE UN TERREMOTO

- En 2016, cerca de 70 aldeas en las zonas interiores del centro de Italia sufrieron un **terremoto** que mató a cientos de habitantes y perturbó profundamente la vida y la actividad económica. Después de la fase de emergencia, el problema de la reconstrucción y el desarrollo una vez más pasó a primer plano.
- Italia está bien equipada para emergencias, pero **no ha logrado desarrollar una unidad y una estrategia permanentes para la evaluación y el desarrollo post terremoto**
- En 2012, como Ministro de Cohesión Territorial, me enfrenté tanto a la parálisis de la reconstrucción de edificios del **terremoto de L'Aquila anterior a 2008** como a la falta de una estrategia de desarrollo para esa área. Abordamos (con éxito) ambas cuestiones a través de:
 - una Unidad Técnica Especial, que trabaja en nombre de 56 pequeños municipios,
 - restablecer un debate público acalorado e informado con los ciudadanos
 - (con sindicatos, empresas y expertos internacionales) una estrategia a largo plazo
- Pero la lección no se ha aprendido. En 2016 el enfoque del Gobierno fue **ambivalente**:
 - Por un lado, confió a la Estrategia del Área Interna la función de desarrollar estrategias para las áreas de terremotos
 - Por otro lado, confió la gestión de los principales recursos adicionales al enfoque sectorial tradicional de arriba hacia abajo

Pero como siempre, **"la moneda mala siempre expulsa a la buena"**

ENFOQUE 3. LIDIANDO CON LAS SECUELAS DE UN TERREMOTO

- El enfoque basado en el territorio ofrece un marco útil para diseñar una estrategia post terremoto en áreas que se encuentran en una trampa de subdesarrollo.
- El terremoto puede ser considerado como un **choque externo involuntario**. En comparación con el impacto intencional de un enfoque basado en el territorio, tiene los efectos dramáticos de matar vidas, destruir infraestructuras, interrumpir los trabajos y las relaciones, y producir grandes incertidumbres. Pero una vez que ocurre, es útil convertir esta desestabilización en un punto de partida para salir de la trampa.
- Así los cinco pasos discutidos para la Estrategia de Áreas Internas deben ser ajustados
 1. **Delineando límites:** el terremoto traza nuevos límites sin preocuparse por las complementariedades/homogeneidades económicas y sociales; un fuerte reto
 2. **Construir una visión** a través del debate público abierto: la necesidad de una visión se impone por el “choque”, pero se debe resistir el corto plazo y la presión para el gasto rápido en infraestructuras; Las relaciones nacidas por la emergencia y los nuevos asentamientos son una oportunidad
 3. **Confiar y desestabilizar a las autoridades locales:** el terremoto funciona como una poderosa palanca para empoderarlas, una tendencia a no ser contrarrestada por la centralización.
 4. **Hacer que las intervenciones sectoriales sean sustentables y conscientes del espacio:** los Ministerios sectoriales tienden a actuar separadamente: se necesita una “Estrategia para el desarrollo post terremoto”
 5. **Crear un equipo** mixto y combinarlo en el sitio: una estrategia permanente debe garantizar este requisito.

LECCIONES ADICIONALES PARA LA IMPLEMENTACION

Tamaño del lugar. Alianzas y visión: ¿al tamaño del territorio es adecuado al desafío? La alianza de municipios ¿comparte una visión común? ¿hay diferentes niveles de “compartir” diferentes grados de “alianza”?

Tamaño del lugar/alianza y participación: ¿es la escala demasiado grande para que se dé un verdadero proceso de participación? ¿está capacitada la administración para sostener un proceso participativo? ¿hay fuerzas creativas que deben liberarse? Si así fuese ¿se les da la oportunidad de hablar y “volar” especialmente si no son poderosas?

Una alianza estable: ¿hay un marco para un diálogo continuo dentro de la alianza? ¿puede la alianza apoyarse en el valor agregado de una fuerte tecno-estructura? ¿está la alianza preparada para cambios en los liderazgos de los municipios?

Diálogo centro-localidad. ¿La relación es equilibrada? ¿se confía verdaderamente en el nivel local con poder de decisión? ¿está el centro verdaderamente listo para desestabilizar a los liderazgos conservadores y territorializar sus acciones? ¿está el centro verdaderamente motivado para sacara los territorios de sus trampas?