

4.-Intervenciones en sesión ponencias

- Fabrizio Barca

*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**

* Fundación Basso, Forum Disuguaglianze e Diversità

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)**

- **Élites locales.** Su función es indispensable, pero a menudo dudan/se oponen a procesos innovadores, especialmente si las "compensaciones compasivas" 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:

- 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** Centros de servicio a un solo Centro de servicio multidisciplinario lejos del centro lejos de la ciudad ligió como uno de los principales temas a t



- Fig. 5 – Cambio de productividad 2011 y 2013



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

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.

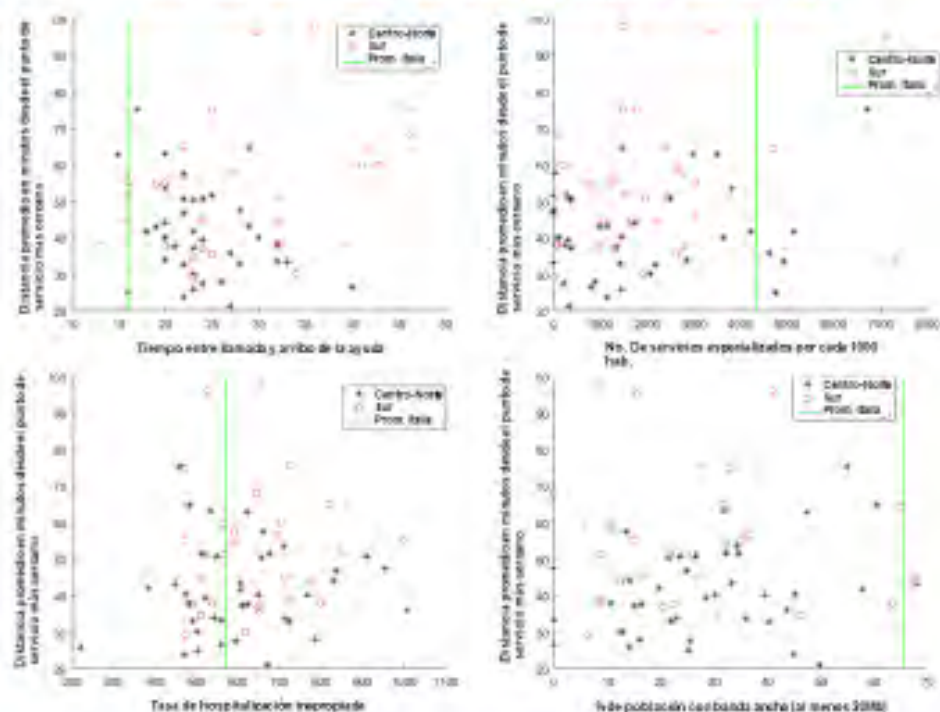
ENFOQUE 1. ÁREAS DE PROYECTO SELECCIONADAS



A En la etapa actual, las áreas seleccionadas con
S la estrategia son:

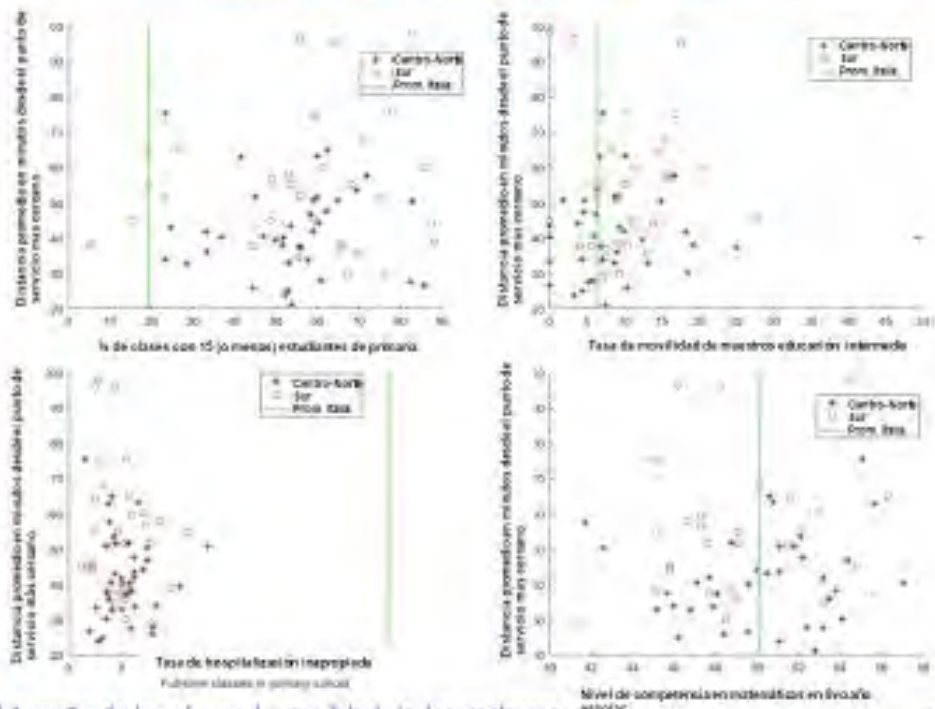
- ✦ **72** 72 áreas-proyectos con aproximadamente
res 2 millones de habitantes y 1014
municipios;
- ✦ **on** en promedio: 15 municipalidades y 29,000
res residentes por área-proyecto;
- ✦ **abo** alrededor del 3% de la población italiana y
of it 16.7% de territorio italiano;
- ✦ **52** 52% de aquellos 2 millones viven en áreas
rer remotas y muy remotas;
- ✦ **4.1** **Baja de 4.2%** de la población entre 2001 y
20 2011, y baja de 2.3% entre 2011 y 2016.
20

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: 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?

Visión y “emblemas”. ¿Es suficientemente visionaria la visión? Convoca adecuadamente a los sentimientos de las personas? ¿Está adecuadamente representada en los “resultados” y en los “indicadores de resultado”, o estos se ven más bien como procedimientos tecnocráticos?

TERRITORIOS DE PAZ PALABRAS DE FABRIZIO BARCA (EXMINISTRO DE COHESION TERRITORIAL EN ITALIA)

Gracias, muchas gracias, es un honor el ser parte de este esfuerzo y reto que representa esta mesa de diálogo. Esta etapa del desarrollo humano se caracteriza por algunos aspectos específicos, básicamente por ser una amenaza a la justicia social y la justicia ambiental, la globalización hace que estas características comunes sean aún más relevantes de lo que eran en el pasado, entendiendo que estas características nos permiten compartir entre nosotros, a través de las fronteras, experiencias, éxitos y fracasos.

Estos hasta donde yo entiendo, que es por lo que estoy con ustedes el día de hoy.

Por supuesto, los aspectos nacionales y regionales tienen sentido y pueden hacer una gran diferencia de hecho, pero aún más; después de la impresionante presentación de don Jesus Mendoza, esta mañana me siento con la certeza que la suma a este diálogo de algunos puntos metodológicos podrían ser de algún uso para la tarea tan importante que tienen.

La perspectiva que tomaré, es la perspectiva europea, voy a referirme a mi “experiencia país”; Europa ha basado un desarrollo armonioso en su tratado, que desde sus inicios, y ha decidido dedicarse a estos objetivos de desarrollo armonioso, una política que absorbe una tercera parte del presupuesto de la Unión Europea.

Esta política, llamada, política de cohesión, que pueden ver en la transparencia y sus características que son, la dimensión territorial, el gobierno multinivel con un papel relevante de parte de los municipios, un fuerte enfoque de la participación ciudadana y también un enfoque integral que va más allá de los enfoques sectoriales y también se sobrepone a las barreras burocráticas entre sectores y, finalmente, un aspecto muy importante que juega la evaluación y el seguimiento. Todo mundo habla de esto, pero es a menudo un aspecto meramente procesal. Estas características no han evitado que Europa cometa grandes errores, pero al mismo tiempo estas políticas, estos enfoques metodológicos nos han permitido llevar a cabo experimentos y es a través de estos experimentos que obtengo los comentarios que compartiré con ustedes el día de hoy.

Pero antes de entrar en mi reflexión práctica creo que debemos compartir algunas definiciones sobre su trabajo. Bueno, estamos a distintos lados del océano y a veces usamos palabras con un sentido distinto. Brevemente voy a referirme a menudo a la Libertad Sustancial Sostenible, que es una definición particular del desarrollo y también la capacidad de cualquier ser humano de hacer las cosas a que él o ella le da valor sin limitar estas capacidades con relación a las siguientes generaciones. Ahora bien, en los dos campos, el de la democracia y el de los mercados, hay fuerzas que están yendo contra la Libertad Sustancial Sostenible, en la democracia esto es una distribución desequilibrada del poder y el desequilibrio es una amenaza al desarrollo sustentable. En el mercado, el nivel inferior es la competencia exacerbada y en los más altos son los monopolios, donde mayor también es la amenaza para la Libertad Sustancial Sostenible.

Desde esta perspectiva, el crimen organizado debe verse no como una parte separada de la economía, sino es un extremo de la monopolización que utiliza la violencia como una herramienta y que tiene que entenderse como parte del mismo sistema. Finalmente en términos de la definición me referiré a la expresión “trampa de subdesarrollo” y a través de esto, me refiero a un territorio que se encuentra alejado de lo que es la libertad sustancial sostenible, y como las fuerzas de la democracia tanto como las del mercado fallan en hacer que este lugar salga de la trampa. Esto significa que el lugar requiere una intervención del exterior para activar el cambio.

El contexto que es muy simple: en los últimos treinta años dentro de los países, las inequidades y desigualdades han crecido y se han incrementado en todo el mundo industrializado, mientras que entre países, las inequidades están reduciéndose gracias a China e Indonesia y de la India que están saliendo de la pobreza extrema. Dentro de los países, las inequidades están incrementándose entre regiones pero también a nivel granular en las inequidades territoriales. Cuando hablo de las inequidades no solamente son los aspectos económicos por la riqueza extraordinaria sino es un incremento en la inequidad en todos sus aspectos.

En los últimos treinta años esto nos ha llevado de regreso al inicio del siglo anterior, con un incremento sin precedentes de la riqueza y de la inequidad, pero no es sólo esto sino las inequidades sociales y a través de ellas me refiero a inequidades en el acceso que tienen las personas en los servicios de calidad de educación, movilidad, la seguridad y también la comunicación y la salud.

En mi Europa las inequidades regionales se estuvieron reduciendo después de la guerra mundial durante treinta años pero ya desde los ochentas han estado incrementándose consistentemente y no es sólo entre regiones, sino también entre periferias, en las áreas periféricas, las áreas urbanas, y las áreas particularmente rurales que son impactadas por las inequidades. A esto me refiero con inequidades granulares. Esta inequidad o desigualdad es un hecho que ha estado dando lugar al enojo, al temor y a la falta de confianza, que se ha mencionado a menudo aquí frente a las autoridades y una necesidad de sanciones para las autoridades, y ha fortalecido la dinámica a la que le llamamos “la dinámica autoritaria”, ha alertado a todo el mundo occidental a los países industrializados y aunque somos muy diferentes estamos en un terreno similar, todos estamos preocupados por esta dinámica autoritaria.

Así que repentinamente las elites en todo el mundo han redescubierto territorios después de haberlos ignorado durante mucho tiempo, ¿cuál ha sido el problema? ¿Cuál ha sido la fuente de estas desigualdades territoriales? No hay nada inevitable en esto, algunas personas argumentan que es la globalización que está de alguna manera complicando la producción global, las tecnologías de la información que dan lugar a enormes diferencias, pero nada de esto es verdad. Es la forma con la que estamos atendiendo la globalización, es la forma en la cual atendemos la ecología, la tecnología, la tecnología de la información que tiene un enorme poder de poner a las personas en contexto, y el acceso al conocimiento.

Nuestro entendimiento en Europa es que hemos cometido tres errores, a uno le llamamos una ceguera espacial ante el territorio, y esto significa que reformamos instituciones, los mercados, la administración pública, pero lo hicimos de arriba hacia abajo, haciendo caso omiso de las identidades culturales y las fortalezas locales e ignorando el conocimiento de las personas que está de acuerdo con su forma de vida, que es muy diferente de un lugar al otro, este error ha dado lugar a grandes problemáticas, ha dado lugar a que el diseño de las instituciones estuviera de acuerdo (y esto no nos sorprende) con las características de las áreas en donde nosotros los tecnócratas, como yo, crecemos y vivimos, pero eso no es lo que debemos de hacer, tenemos que diseñar las instituciones con la forma de lo que necesita las personas en sus territorios, lo que necesitan sus hijos, lo que necesitan en sus vidas, así de simple es.

El segundo error que hemos cometido repetidamente, es que perdimos la confianza en el gobierno. Nosotros mismos y decidimos que las condiciones para cambiarlo son demasiado complicadas: la humanidad es muy complicada, demasiados problemas de interconexión, la globalización del aspecto local y luego el estado no puede enfrentar estos problemas y entonces hemos fallado, pues el estado se degeneraba, hasta llegar a un estado burocrático; y

consideramos que la única salida era confiar en las grandes empresas para que tomaran las decisiones de adonde iría el territorio y el proceso global.

No nos equivoquemos, las corporaciones son una máquina gigantesca de producción de conocimiento pues operan en todas partes, pero su tarea no es producir bienes comunes sino utilidades y ganancias en la sociedad capitalista, así es que debemos confiar con ellos solamente en esta función pero no seguir sus decisiones, de otra manera caemos en lo que un amigo nuestro llamaba la metrofilia.

Así terminamos cayendo en el error de que la administración pública pone la infraestructura, la educación, los sistemas de drenaje, y mucho dinero en donde ellos, las empresas, deciden invertir, a donde ellos deciden dirigir sus acciones.

Y luego un tercer error común, en muchos países, ustedes saben de su país y yo solo conozco de mi propio país, de mí mismo, de mi propio sur con esta misma división en mi país como lo estaba hace 60 años, el sur y el norte de Italia, porque es este el caso; con la primera política y la segunda, cometimos errores y dimos lugar a desigualdades, nos hemos dado cuenta de estas desigualdades de que había tensión social y cometimos lo que don Jesús Mendoza ha llamado “la paz insostenible”: para comprar paz les dimos dinero, les dábamos subsidios a estas áreas, subsidios generales para mantenerlos callados, no importaba si gastábamos dinero en infraestructura, en capacitación, le llamábamos así, pero era más bien transferencia de dinero a los que estaban capacitando, no a los capacitados.

No nos preguntábamos que es lo que necesitaban, no había ninguna estrategia, no creíamos que estas áreas podían recuperarse sólo les dimos dinero y esto produjo terribles resultados. No solo porque no curó nada ni resolvió nada, sino causó un daño, porque mantener a las personas calladas, no es algo positivo. Ya que si compramos su silencio y su falta de movilización a través de brindarles subsidios, esto es llevarlos a aceptar la situación actual y no a mejorar.

Además las autoridades locales, ahora estoy hablando de mi país, de mí mismo, de mis alcaldes, mis presidentes municipales; en mi país, ellos siguieron una dirección equivocada, eran intermediarios de la capital, del gobierno federal, nacional o europeo, y sus ciudadanos, con ello perdieron este impulso, esta motivación de tener una visión propia sobre el futuro. Simplemente distribuían dinero y era intercambio de dinero por votos, votos por dinero. Esto es lo que ha sucedido, así de simple, de otra manera no podríamos explicarnos por qué el sur de Italia está igual de lo que estaba a principios del siglo pasado, no todo pero casi todo.

Este es el diagnóstico, y no hemos podido encontrar realmente la salida. Pero bueno, hemos estado trabajando en una solución en Europa discutiendo y debatiendo. No es fácil, en el 2008 a muchos de nosotros nos criticaron mucho en ese momento por el Banco Mundial que decía que “no queríamos políticas para todos sino particularidades” y con ello apoyaba la continuación de los errores. Todo este cambio, la forma de cambiar era concentrarnos en las dos cosas principales que hay que pensar para tener un desarrollo territorial: conocimiento y poder.

Y son dos consideraciones muy simples, conocimiento, se requiere conocimiento para entender como crecer, como tener un desarrollo sustentable, está ya en las personas que trabajan en sus territorios, saben lo que necesitan de servicios sociales, pero también saben lo que son las oportunidades productivas en su territorio. Pero, eso no es suficiente, necesitamos el conocimiento del territorio sin caer en un nuevo error “...ellos saben mejor que hacer, vamos a dejar que ellos hagan todo” para nada, su conocimiento tiene que interactuar con el conocimiento que viene del exterior, de los centros de competencia de gobiernos y de las empresas en una

forma paritaria, el conocimiento local y el conocimiento global producen conflictos de conocimiento y también producen innovación.

El segundo punto, está relacionado con las elites locales, federales o nacionales, y cuando hablo de Europa hablo de lo italiano y de lo europeo debido a la cuasi-sistema federalizado de la Unión europea. En cuanto a las elites locales, su papel es indispensable, son ellos quienes caracterizan a las personas y comunidades, ellos son los que son controlados y elegidos por las personas y comunidades. Debemos empoderar a las autoridades locales pero también tenemos que estar conscientes de que necesitan alguna vez en algún momento una promoción o una desestabilización, porque pueden caer en la trampa de ser conservadores, de estar asentados en los contextos actuales de no-cambio.

Sobre las autoridades externas, lo que son las autoridades federales y nacionales. Para las tareas que deberían realizar conviene utilizar la expresión de Adam Smith o de Hume: el papel de las autoridades del exterior debe de ser la de “un espectador justo e imparcial”, es decir, un espectador del exterior que inyecta el cambio, promueve el cambio desde el exterior, es imparcial porque no tiene ningún interés en ese contexto en particular, tiene un interés federal o nacional sobre como sobreponerse a las brechas de pobreza o desigualdad, o subdesarrollo y en salir del interés a corto plazo, para, a partir del consenso de corto plazo, hacer la apuesta por el interés de largo plazo, que es a donde el verdadero desarrollo se lleva a cabo.

Cuando las autoridades públicas, cuando las autoridades nacionales o federales fallan en la producción de estas expectativas justas e imparciales, la sociedad civil o como le llamamos en italiano las organizaciones de “ciudadanos activos” entran al juego. No individualmente de uno por uno, sino en un sentido de lo que hemos estado tratando de hacer en Europa y en mi país, que es el integrarnos para dar lugar a una presión sistémica.

A partir de esas premisas puedo compartir con ustedes, mostrándoles brevemente que lo que estoy compartiendo con ustedes ahora, puede ser alcanzable, puede ser logable, no es mera teoría.

¿Cuál es entonces el enfoque que hemos estado siguiendo? Le llamamos un enfoque basado en el territorio, es un enfoque que recuerda la definición de la libertad sustancial sostenible, es un diseño que le da a las personas las oportunidades de vivir las vidas y la oportunidad que tienen para vivir. Este es un enfoque basado en las personas y en los lugares, primero, no las personas fuera de lugares, sino en los lugares y con la finalidad de hacer dos cosas al mismo tiempo, mejorar la calidad de los servicios fundamentales, en la forma en la que ellos consideran que deben brindarse estos servicios y promover la oportunidad de producir ingresos, riqueza para innovar.

¿Cómo es que hemos tratado de hacer esto?, hemos tratado de hacerlo con la parte estatal de la Unión Europea, en el caso del gobierno italiano en Italia o el de Austria o de Polonia, para que pueda llevar a cabo el jugar este papel de un “espectador imparcial y justo” en varias fases. Todos hablamos de territorios, de lugares pero ¿cuáles son los límites de un lugar?, ¿cuáles son las fronteras apropiadas?, he escuchado sobre su alianza, Guerrero es Primero, eso es lo que también hemos tratado de hacer.

El primer paso es tratar de entender cuáles son las áreas donde los problemas son similares o donde la visión potencial del futuro es similar para que en estos lugares podamos trabajar de manera efectiva.

No queremos caer en el error de la gestión del territorio de política territorial de Francia, donde un gobierno nacional decide cual es el alianza y como deberá de ser. El gobierno nacional debe mejorar las alianzas, promover territorios modificando las fronteras que tienen, creemos esto debe depender de como las personas reconocen los intereses y la voluntad de trabajar en conjunto.

El segundo principio de nuestra política es como extraemos el conocimiento de las personas, queremos escuchar de las personas dónde quieren la escuela, qué tipo de salud quieren, cuáles son los problemas de movilidad, cuáles son los problemas de seguridad, por ejemplo, quien recoge la basura y las formas en que quieren que los escuchemos.

Tenemos que establecer un espacio permanente para una calurosa e intensa discusión, donde las personas intercambien puntos de vida de una manera intensa. Sabemos que las personas están enojadas, no se les ha escuchado, no se han comunicado con ellos durante mucho tiempo y nuevamente desde la experiencia italiana, les puedo decir que nadie los ha escuchado en las áreas rurales y tienen mucho que decir. Por supuesto algunos de sus planteamientos son tonterías soy muy honesto pero debemos de escuchar de manera que puedan irse separando los “temas estratégicos” y lo que no es viable y especialmente si estuviéramos quitando algunos obstáculos, cuales son estos obstáculos, cuales son los obstáculos que evitan que vivan la vida que quieren vivir. Por ello, no es que hagas dos reuniones o tres reuniones o diez reuniones o cien reuniones, sino que hay que convencer a las personas de que estábamos escuchándolos. Así es que seguimos presentes de manera permanente y que esto no es un proyecto temporal y buscamos que la sociedad civil, los ciudadanos organizados participen y hablen de una manera sincera.

Un tercer punto para que esto suceda es que tenemos que confiar en los alcaldes, presidentes municipales. Son fundamentales, por supuesto hablo desde el gobierno. Fui Ministro de Cohesión Territorial, hablo desde la perspectiva gubernamental Hay que confiar en los municipios verdaderamente, pero a la vez debes de poder decir que se debe avanzar, se debe crear un espacio para una discusión pero si se está trayendo a los mismos que han hablado durante veinte años, a los que siempre se ha escuchado antes, esto no es un debate público, si este es el juego en el que está metido un gobierno no está entendiendo en realidad ni recibiendo realmente el capital social que esto representa. Para incentivar que esto suceda es necesario condicionarlo con las transferencias, condicionar el dinero a las autoridades públicas a fin de llevar a cabo una función completamente diferente.

Punto número cuatro, necesitamos indicadores de resultados, métricas, pero no impuestos del exterior, no queremos imponer indicadores a las personas, queremos usar los diecisiete objetivos sustentables de desarrollo como las metas que tienen un gran título, pero no queremos imponer indicadores que se han usado en Estados Unidos o en Italia o en alguna otra región y tenemos que decirles a las personas por qué les proponemos indicadores, porque el indicador debe de ser una métrica de cómo esta visión se está implementando. Debe ser un indicador de resultados, pero las personas nos tendrán que decir cuáles son los resultados que buscan. Es decir, se extrae estos resultados de las posiciones de personas que están hablando. Pero hay una oficina estadística que nos señala como se van a medir.

Y el punto número cinco es un tema muy delicado muy especial. Cuando hablamos del estado del gobierno federal, ahora vamos a hablar de los enfoques sectoriales. Nosotros estamos organizados en sectores: la salud, la educación, la agricultura, propiedad intelectual, etc., y todos estamos organizados como gobierno nacional en distintos sectores y así lo hemos estado desde siempre, así es que no estoy argumentando una idea utopista, de un enfoque integral a nivel macro, pero si hacemos y llevamos a cabo esta política territorial con seriedad y si le pedimos a

los municipios, como nos comprometimos con la innovación, nos tenemos que comprometer con algo y el compromiso es que no decidiremos de arriba hacia abajo y tenemos que sobreponernos a esta perspectiva sectorial que nos ha predicado que “una talla se ajusta a todos”, y que “sólo hay una manera de hacerlo”.

Punto seis, necesitamos tener como mecanismo nacional a través de un comité técnico que integre los ministerios de educación, de salud, de agricultura, en el mismo equipo de personas un equipo multidisciplinario y ellos deben de integrarse, de escucharse entre sí. Quien esté trabajando en movilidad, en infraestructura, tiene que saber qué hace la persona involucrada con salud, porque la movilidad va a ser una movilidad para las personas de la tercera edad que van a ir a un hospital. La movilidad es lo que conecta con la estructura de salud que creas y lo mismo se aplica a la educación, estás educando a personas que tienen la oportunidad de trabajar, esto es lo que hemos tratado de hacer en las áreas internas de Italia, que son “rugosas”, montañosas como en México; como en Oaxaca donde es un problema porque es difícil organizar los servicios, las escuelas, en los hospitales, es difícil tener una emergencia, estas diferencias también dan lugar a una identidad cultural muy sólida y una identidad con relación a la agricultura, sus productos que han sobrevivido en distintos contextos, de la música, de los idiomas; esta diversidad representa una oportunidad en el nuevo mundo. Pero hasta ahora no ha sido así, sienten que su identidad es algo que estaba destinado al olvido, porque había una culpa sobre ellos y esperan moverse a las grandes poblaciones tan rápido como sea posible. Ahora con ellos decidimos hacer un mapa, este es un ejemplo de este mapa que nos ayudó en el trabajo. Este es un mapa donde las áreas verdes es donde las personas están más distantes de los servicios. Este es un mapa de la desigualdad, aquí lo ven, esta es la desigualdad en mi país, las áreas rojas están cercanas a hospitales, escuelas, a estaciones de ferrocarril, mientras más verde estás, más lejos estás, cuarenta, setenta, noventa minutos. Este es el mapa que concebí cuando yo fui ministro y las personas dijeron, “¡vaya! Finalmente están empezando desde nuestros problemas que son los servicios, no está partiendo de las ciudades, sino de que tan mal nos sentimos”. Y luego vemos este mapa, pueden verlo ustedes; el del lado derecho, es el mapa de las áreas internas, que están muy alejadas de los servicios.

El de la izquierda es la parte de Italia que está cercana a los servicios, aquí el verde representa incrementos demográficos, el rojo representa descenso demográfico que se concentra en ciertas áreas, porque están abandonando los territorios, lo cual es peligroso para las personas. Vean en Liguria por ejemplo, Liguria es esta parte, la parte inferior occidental de Italia donde vamos hacia la isla de Cerdeña, está toda en rojo. Ahí las personas que viven en Génova, pueden haber escuchado el cambio climático que ha causado enormes muertes, pero eso no es la naturaleza, se debe a que las personas han abandonado los territorios y están abandonando estas terrazas, ya no va haber árboles y donde ya no hay árboles ya no hay agua.

Lo que tenemos es un interés nacional en atender a estas personas, de aquí ven la relevancia de la conexión, no sólo tiene que ver con ellos sino con todos nosotros. Bueno, esta es el área en la que ahora nosotros hemos hecho mucho trabajo,.

Fuimos como el padre o la madre que venía de afuera y les decíamos tú decide, pero tú tienes que exponerte a nuestro juicio. Porque tenemos técnicas para impugnar tus ideas y bueno si impugnamos tus ideas y tú las nuestras pero si no estaban de acuerdo con esto, señalamos que este límite es un límite político, estás excluyendo a otros municipios porque no siguen el mismo partido político, si no nos convences de que van a trabajar en conjunto, que vamos a confiar en las personas contando con personal técnico de apoyo al conjunto y lentamente desarrollar las ideas en diálogo con los interesados.

Y nos ha llevado cinco años, sí, cinco años para que estas áreas, algunas de estas áreas, lleguen a proyectos operativos de que ya estén funcionando. Son cinco años, ha sido todo un reto, porque estaban olvidados. Empezamos cuando yo estaba en el gobierno y han pasado ya cuatro administraciones desde que yo estuve ahí, y no estaría yo aquí si este proyecto no hubiera sobrevivido. Ha sobrevivido de manera impactante, ha sobrevivido porque ha tenido un fuerte consenso de las personas. Hay dos millones de personas en estas áreas, las áreas son pequeñas tienen por ejemplo, 29 mil habitantes, pero representan dos millones de personas, mil catorce municipios. Doy el ejemplo de una decisión sobre escuela: aceptaron cerrar pequeñas escuelas en lugares muy pequeños para poder tener una nueva escuela, pero era su decisión y ellos decidieron como serían las escuelas y ellos decían al nuevo gobierno, cuando llegaba una nueva administración: “No, no, no, ustedes cambien lo que quieran pero esto no lo pueden cambiar, porque esto es en lo que nosotros creemos”. Ha sido una experiencia con múltiples actores hasta ahora positiva y permítanme concluir.

Me refiero ahora a la última transparencia. Déjenme resumir esto. Presentó una aportación metodológica, las recomendaciones las puedo dar en mi país que conozco, pero les puedo sugerir estos aspectos que son parte de lo que ustedes se pueden preguntar: la escala de un lugar, eso es el tamaño del lugar y si ¿es adecuado?, si es lo suficientemente grande como para tener un impacto para lograr una diferencia; si hay una visión común entre los municipios ¿es una verdadera visión común?, una alianza mayor para ciertas intervenciones y otra más pequeña. Ese es el tipo de pregunta que tenemos que hacernos.

Ahora, sobre la participación estos son temas muy delicados, estos son los temas que tenemos sobre la mesa y si el lugar es el adecuado para tener un enfoque participativo verdadero, en mi experiencia personal he descubierto que cuando fuimos más allá de cincuenta mil, de sesenta mil, de setenta mil como unidad pequeña, estoy hablando de personas viviendo en un área, el enfoque de participación era menos real. Pero en algunos lugares podíamos hacer más, debido al capital social o a la cohesión, mientras más capital social se puede tener una mayor interacción y el segundo tema sobre la participación es si hemos hecho lo que tenemos que hacer para que los débiles puedan hablar. Hemos fallado en esto, pero hemos fallado en darles una voz a los migrantes y ellos tienen un rol muy importante en el proceso productivo, pero que hemos hecho mal, porque no están organizados, tienen temor de hablar.

El tercer punto, una alianza estable. Cuando hay un problema con las alianzas entre los municipios, donde repentinamente hemos encontrado que después de tres o cuatro años, algunos de los alcaldes importantes no fueron reelegidos, luego entonces la democracia es adorable pero a veces pierdes el tiempo puesto en esos esfuerzos, porque de repente otro alcalde dice “esto es demasiado para mí”, así es que hemos tratado de enfrentar este tema de la transición a nuevos liderazgos, que es un tema muy delicado. Ustedes saben de esto, no les estoy diciendo nada. Algo que es importante en nuestro trabajo, el diálogo que va del centro a la localidad, la pregunta fundamental es: ¿es la relación equilibrada? ¿sí estamos involucrando a las autoridades públicas? ¡qué no sean arrogantes los funcionarios nacionales!. Es un tema muy delicado, la selección de las autoridades públicas.

Y finalmente el tema de la comunicación; de cómo lo vemos de manera terrible actualmente, que nos encontramos preguntándonos a nosotros mismos si esta visión se comunica con las personas, si es convincente, si mueve los sentimientos, a veces podría tratarse de una cosa correcta, pero si es demasiado técnica y no se conecta con las personas perdemos el apoyo y cualquier proyecto de desarrollo tiene enemigos, los enemigos son aquellos que se están beneficiando de que estemos retrasados, que se toman ventaja de esto. Bueno necesitamos en

estos momentos difíciles un sólido apoyo y si la visión no tiene el espíritu y el sentimiento de las personas, no va a funcionar.

Creo que nada de estos cinco puntos que les he compartido es nuevo para ustedes, solamente les estoy demostrando que del otro lado del océano tenemos problemas muy similares y que existen. Tenemos situaciones muy diferentes pero también hay aspectos comunes muy importantes. He aprendido mucho y espero aprender mucho más en el resto de nuestro día. Muchas gracias. *

*Esta versión estenográfica está tomada de la interpretación simultánea realizada durante la conferencia de Fabrizio Barca, cuyo original fue en inglés. Puede adolecer de problemas de traducción y transcripción, nos disculpamos por ello.