

# LOS PACTOS TERRITORIALES EN LA EXPERIENCIA ITALIANA

Roberto Di Meglio<sup>1</sup>  
Especialista en Desarrollo Económico Local  
Oficina para el Cono Sur de la OIT  
Organización Internacional del Trabajo

Los Pactos territoriales<sup>2</sup> (PT) son un instrumento de programación negociada, expresión del partenariado socio-económico de un área determinada con la finalidad de conseguir desarrollo local. La programación, ese instrumento de gobierno que permite definir las acciones necesarias para poner en marcha y apoyar el desarrollo socio-económico de un territorio, se dice negociada cuando es el resultado de la concertación entre actores locales. Entonces podemos decir que los PT son un instrumento de programación negociada, finalizado al desarrollo local<sup>3</sup> de un determinado territorio, que se define a través de un proceso de concertación entre las partes concretizándose en la redacción de un protocolo de entendimiento.

En Italia, desde los años '50 hasta el comienzo de los '90, se ha experimentado mucho con relación al desarrollo del territorio, debido a fuertes diferencias entre regiones. En ese periodo se implementó una política, planificada por el gobierno central, que consistió fundamentalmente en inversión en infraestructura e incentivos a las inversiones externas. Estas políticas fueron implementadas por instituciones, llamadas extraordinarias, diferentes de ministerios.

A partir de 1992 se pasó a una política basada en programas de desarrollo integrados, como consecuencia también de la presión de las políticas regionales de la Unión Europea, implementados por administraciones ordinarias, centrales y periféricas.

Es entonces a partir del año 1996 que se pusieron en marcha los pactos territoriales financiados con recursos propios, hasta un máximo de 50 millones de euros. Establecer acuerdos entre instituciones públicas y privadas para llevar a cabo un programa de iniciativas integradas de inversión pública y privada en un territorio determinado es el objetivo de estos acuerdos.

Se han financiado 220 pactos territoriales hasta la fecha con éxitos que varían considerablemente de un caso a otro. Difieren los efectos a corto plazo, las inversiones, las infraestructuras públicas, el empleo y también los efectos a largo plazo, la expansión económica total y la capacidad local para administrar el desarrollo.

Una investigación realizada por un grupo de estudio en 2004 (Magnatti 2005) ha permitido destacar cuáles han sido las condiciones que produjeron los efectos más positivos, por qué hay pactos exitosos y otros que no lo son, y sacar provecho de esa experiencia para la política de desarrollo territorial en Italia y en otros países.

En el estudio mencionado se han considerado 19 pactos territoriales, 1/3 de ellos iniciados entre el '96 y el '99; cuyo financiamiento suma un total de 1700 millones de euro, de los cuales la contribución estatal llegó hasta los 780 millones de euro; la posibilidad de gasto es de un máximo de un 30 % en infraestructura y tiene que haber un mínimo de un 30% de inversión con recursos propios de las empresas beneficiarias de los fondos

---

<sup>1</sup> Este breve artículo debe mucho además a la intervención realizada por Gianfranco Viesti en Noviembre de 2004 al Seminario sobre Desarrollo Territorial y Empleo organizado por el Gobierno de Chile.

<sup>2</sup> EN ITALIA EL ARTICULO 8 DE LA LEY 341 DEFINE EL PT COMO EL ACUERDO ENTRE SUJETOS PUBLICOS Y PRIVADOS PARA IDENTIFICAR, AL FIN DE UNA ACCION COORDINADA, INICIATIVAS DE DIFERENTE NATURALEZA CON EL PROPOSITO DE PROMOVER EL DESARROLLO LOCAL EN AREAS DEPRIMIDAS DEL TERRITORIO NACIONAL, EN LINEA CON LOS OBJETIVOS Y ORIENTACIONES INCLUIDOS EN EL CUADRO COMUNITARIO DE SOPORTE, APROBADO CON DECISION DEL 29 JULIO 1994 POR LA COMISION DE LA COMUNIDAD EUROPEA.

<sup>3</sup> Según la definición de OIT (Gasser 2004) Desarrollo Económico Local es un proceso participativo que favorece y estimula la asociación entre los principales actores públicos y privados de un territorio definido, permitiendo así el diseño y la implementación conjunta de una estrategia concertada, utilizando los recursos locales y las ventajas competitivas en un contexto global, con el objetivo final de crear trabajos decentes y estimular la actividad económica.

Veamos ahora resumidamente cuales han sido las condiciones que han facilitado el éxito de los PT, en que ha consistido este éxito y cuales las principales sugerencias de la experiencia italiana.

<b>Condiciones que han facilitado el éxito los PT</b>	<b>¿En qué ha consistido el éxito?</b>	<b>Desde la experiencia italiana las sugerencias son:</b>
Territorio bastante pequeño, un contexto uniforme y existe un auto reconocimiento de la población.	Se realizan nuevas inversiones privadas y nuevas infraestructuras y servicios públicos.	Hace falta una política nacional para el desarrollo local; no es un problema de gobiernos locales, sino nacional; de cooperación entre diferentes niveles de gobierno nacional y local.
Realización previa de un análisis detallado del contexto, de sus potencialidades y de los recursos y, sobre esta base un proyecto con prioridades razonables y objetivos precisos.	Se integran inversiones en infraestructura, cada una favorece el éxito de las demás.	Se necesita una normativa general nacional para las políticas que se establezcan a lo largo del tiempo, sencilla, poco burocratizada y que promueva una financiación pública nacional para las políticas locales. <sup>4</sup>
Compartir el proyecto entre actores privados y públicos	Se crean externalidades.	Análisis y concertación territoriales son absolutamente necesarios requieren tiempo y dinero para formular el proyecto.
Se realice una verdadera concertación (compartir objetivos)	Se produce un flujo contemporáneo y relevante de nuevas inversiones en una parte bastante grande del territorio. Ello cambia su situación económica, surgiendo efectos positivos.	La normativa no debe financiar todos los proyectos presentados, es preciso seleccionar sólo los pactos de calidad, que estén bien planificados, bien concertados, y que prevean inversiones privadas y públicas coherentes entre sí.
Selección cuidadosa de las inversiones públicas (coherencia con territorio)	La expectativa del desarrollo produce confianza. Para el desarrollo se necesita la expectativa de que éste se produzca, surgen así efectos positivos en la capacidad de administrar el desarrollo y, de esta manera, permite elaborar nuevos proyectos.	El desarrollo local necesita un gobierno central que apoye decididamente los territorios en desarrollarse.
		Es importante que el gobierno sepa decir “no” a los territorios. En el caso italiano, fue absolutamente determinante para el éxito de la política.
		Se requiere una asistencia técnica nacional con el fin de mejorar los proyectos que no han sido financiados, para volver a proponerlos.
		Las instituciones nacionales deberían supervisar que se cumplan los pactos y evaluar su impacto durante y después de su realización.
		Las instituciones nacionales deben proporcionar ocasiones de encuentro, de intercambio de vivencias, entre los pactos.

<sup>4</sup> El peligro son los efectos perversos del federalismo fiscal, los territorios más pobres no tienen recursos para desarrollarse, requieren una política nacional para ello. La normativa no debiera predeterminar los confines territoriales de los pactos, no tiene que reglamentar el proceso en una forma rígida y debe financiar siempre las fases iniciales de los pactos.

En cuanto a las condiciones para el éxito todo lo indicado en la primera columna, requiere un largo trabajo de análisis y de preparación. Los procesos de desarrollo local requieren tiempo, lo cual puede ser un problema, si se relaciona con el ciclo político electoral que es más rápido y necesita resultados a corto plazo. De más esta decir que un verdadero desarrollo necesita inversión de largo plazo y una política que también tenga una visión de largo plazo para el territorio y el país. Otro factor que la experiencia ha mostrado ser indispensable es relacionado a la presencia de un líder, que puede ser público o privado, capaz de promover movilización social. El estudio comprobó que, en todos los pactos más exitosos, existía un líder reconocido, del sector público como un presidente de provincia o del privado, típicamente un empresario.

Cabe mencionar además que el éxito se desvincula del grado de desarrollo anterior y de la especialización del territorio, la experiencia muestra resultados favorables tanto en territorios débiles, como en los fuertes. En los primeros, construir y desarrollar un pacto es más difícil y requiere más tiempo, además, la legitimidad social es un ingrediente indispensable porque los efectos más importantes pueden revelarse a largo plazo, y es necesario que la sociedad tenga confianza en el pacto. En territorios que no son considerados débiles, como los distritos industriales, los pactos logran conseguir resultados exitosos cuando contribuyen a modificar las características del área y no si se limitan a financiar lo que ya existe. Lograr mejorar la integración intersectorial puede ser particularmente relevante en los territorios que no tienen una fuerte especialización manufacturera precedente, dando lugar así a PT especialmente exitosos.

Mencionando algunos de los resultados logrados podemos, por ejemplo, rescatar lo averiguado a través de entrevistas calificadas relativamente a la eficiencia percibida de la pública administración, de la capacidad de cooperación entre sujetos públicos y privados y en las expectativas de concebir el desarrollo local por parte de los actores presentes en el territorio. En los 19 PT analizados en el estudio mencionado se han creado 15.000 empleos aproximadamente, con un costo, para las arcas públicas, equivalente a alrededor de 52.000 euro por cada nuevo empleo. El 45% de las iniciativas privadas financiadas son nuevas unidades productivas (sobre un total de 1400), ampliaciones de instalaciones (33%), transferencias (13%). En lo referente a las tipologías de intervenciones tenemos:

○ VIABILIDAD	33%
○ CENTROS PARA FERIAS Y CONGRESOS	4,2%
○ AREAS INDUSTRIALES	11,9%
○ POTENCIAMIENTO RECURSOS HIDRICOS, ELECTRICOS <sup>5</sup>	9,1%
○ VALORIZACION RECURSOS DEL TERRITORIO <sup>6</sup>	42 %
○ OTROS	10,5%
○ TOTAL 143 PROYECTOS	

En lo que tiene que ver con financiamientos por sector tenemos:

○ AGROINDUSTRIA	13%
○ INDUSTRIA	51,4%
○ TURISMO	20,3
○ OTROS SERVICIOS	15,3

Es difícil, necesita tiempo y un gobierno central inteligente y decidido, pero una política bien hecha de desarrollo territorial, según lo indicado por la experiencia italiana, puede tener éxitos muy grandes.

<sup>5</sup> DEPURACION, RECICLAJE DESECHOS ETC.

<sup>6</sup> MUSEOS AREAS ARQUEOLOGICAS, RESTAURO CENTROS HISTORICOS, RESTAURO MONUMENTOS, REALIZACION ITINERARIOS TURISTICOS, CENTROS DE INFORMACION Y BIENVENIDA TURISTICA ETC.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Prota F. e Viesti G. , Le politiche regionali dell'Unione Europea, Il Mulino Bologna 2004
- Para ampliar la información sobre la experiencia de los PT italianos sugerimos ir al sitio web del Ministerio del Tesoro de Italia, quien encargó el trabajo y de donde se puede bajar el documento<sup>7</sup> (en italiano).
- Magnati et al., Patti territoriali. Lezioni per lo sviluppo , Il Mulino Bologna 2005

---

<sup>7</sup> [http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/patti/RICERCA\\_PATTI\\_TERRITORIALI.pdf](http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/patti/RICERCA_PATTI_TERRITORIALI.pdf)