

9. Italia, ¿un modelo de gobernanza compatible con la Estrategia Europa 2020?

Angelo Belliggiano

Marilena Labianca

1. La organización territorial en Italia

En los últimos años, varios investigadores han puesto de relieve la artificialidad y la irracionalidad de las particiones administrativas italianas (Sestini, 1949; Gambi, 1977; SGI, 2013; Dini y Zilli, 2017). Dichas particiones derivan de un proceso formativo que tiene raíces muy profundas (en el siglo XIX y principios del XVIII) y que debe su complejidad a la presencia histórica de varias monarquías en el norte y sur del país. Precisamente, esta doble raíz en la base de la organización administrativa y territorial es la clave que ayuda a comprender la situación actual. Si en el norte de Italia prevalecieron históricamente las instituciones locales fuertes –el municipio–, incluso asociadas al poder central, en el sur la situación fue diferente: instituciones locales débiles –la ciudad estado– fueron a menudo apoyadas por el gobierno central con el fin de contrarrestar el poder de los señores feudales y de las autoridades eclesiásticas, lo cual se vinculó a su vez al predominio de un sistema de producción agrícola más bien atrasado (D’Amico, 2014). Estas diferencias crearon una serie de problemas que permanecieron irresueltos aún después de la unificación administrativa. Entre las presiones centralistas y autonomistas, fue sobre todo la “provincia” –entidad intermedia que representa el “eslabón débil” de la cadena institucional–, la que sufrió mayores fluctuaciones, todavía en curso.

La estructura institucional italiana ha experimentado importantes transformaciones desde la Unificación hasta nuestros días. Las reformas se han puesto en práctica según una lógica gradual, influenciada por necesidades de mejora de la eficiencia en la prestación de servicios, pero sin una evaluación clara y consistente del sistema institucional en su conjunto (SGI, 2013; Zilli, 2017; Dini y Zilli, 2017). Esta reorganización institucional, inspirada en una lógica de fuerte centralización, ha atendido el requisito de la gestión asociada de las ciudades pequeñas (Lanzalaco,

2009; Bolgherini y Messina, 2014), punto que se vio reforzado por la Ley 56 de 2014, la cual alentó la constitución de “Uniones”, con una clara asignación de la soberanía en la toma de decisiones a esta nueva forma institucional (Salvato, 2014). Ésta no es una intervención aislada en el contexto europeo, al contrario, en los últimos 50 años, los estados nacionales han implementado diferentes estrategias para garantizar la gestión eficiente de los servicios públicos, recurriendo a diversas formas de cooperación inter-municipal (Hulst y van Montfort, 2007). A esto debe agregarse el hecho de que, desde la década de 2000, las prácticas de planificación estratégica se han extendido, afectando incluso a algunas regiones del sur de Italia, generalmente más refractarias a las innovaciones. Dichas prácticas se han desarrollado principalmente debido a sugerencias por parte de la Unión Europea, más que por una necesidad autónoma de racionalizar o aumentar la eficiencia en el gasto público. Estas situaciones, junto con intervenciones bastante complejas de reorganización institucional, han conducido a transitar caminos a menudo extemporáneos y a optar por soluciones no siempre coherentes y efectivas. A partir de este contexto histórico y político, el presente capítulo intenta presentar las principales dinámicas relacionadas con el Desarrollo Territorial en Italia, partiendo de la descripción de la organización administrativa, y presentando, en particular, las principales prácticas de planificación aplicadas o en curso, tanto en el ámbito urbano como rural, y explicando los procesos, los actores y los puntos críticos.⁵⁴

1.1 La organización institucional y administrativa en Italia según las reformas recientes

La estructura administrativa italiana tiene orígenes muy antiguos. Durante el Risorgimento prevaleció en Italia la decisión de adoptar el modelo napoleónico de organización territorial y, con la unificación del Estado, la estructura administrativa se organizó en 59 provincias, a su vez divididas en distritos en los que se estableció un subprefecto. El nacimiento posterior de otras Provincias, hasta llegar a las 110, reflejó las necesidades de descentralización relacionadas con las distancias, incluyéndose en los últimos años áreas marginadas por el crecimiento metropolitano, el aislamiento económico o las crisis económicas estructurales (SGL, 2013).

La obra más importante de las reformas fue inaugurada por Carlo Alberto en 1831 y estaba destinada a mejorar las relaciones entre las autoridades centrales y locales. Con el edicto del 27 de noviembre de 1847, la nueva organización del estado se estableció en tres niveles: las divisiones, geográficamente más extensas y con

⁵⁴ Aunque el capítulo es el resultado de un trabajo común, debe atribuirse a M. Labianca los párrafos: 2 y 3, a Angelo Belliggiano 3.1 y 4, los párrafos restantes a ambos autores.

mayores tareas, las provincias de tamaño intermedio y finalmente los municipios. En particular, las funciones deliberativas y consultivas se confían a la provincia en el ámbito de las obras públicas y de las organizaciones benéficas, y también se consagra el carácter electivo y representativo de las oficinas de las autoridades locales. Este fue el contexto administrativo que condujo después de un año a la proclamación del estatuto de Carlo Alberto en 1848, que permaneció en vigor en Italia durante más de un siglo hasta la aprobación de la constitución republicana (D'Amico, 2014).

Sin embargo, la incertidumbre y el carácter comprometedor de las soluciones adoptadas no resolvieron la fuerte ambigüedad del papel de las funciones especialmente de las provincias a las cuales se les encomendó servicios para los cuales este nivel de Gobierno se consideraba más eficaz (higiene, salud, vías de comunicación). A través de los sucesivos cambios de centralización-descentralización la Provincia fue asumiendo una posición soberana respecto a los municipios (D'Amico, 2014). En años más recientes la provincia sufrió un profundo redimensionamiento, que fue objeto de cambios sustanciales con la posterior reforma de la Constitución y con las políticas de rigor financiero impuestas por la Unión Europea.

De acuerdo con las disposiciones vigentes del Título V de la Constitución, la República de Italia está compuesta por los Municipios, las Provincias, las Ciudades Metropolitanas, las Regiones (y el Estado central). Todos estos son organismos autónomos con sus propios estatutos, poderes y funciones de acuerdo con los principios establecidos por la Constitución. Las regiones tienen funciones administrativas y legislativas, son órganos previstos por la Constitución desde 1948 y desde 1970 son reconocidos como entidades autónomas, cuya jurisdicción se refiere a un número variable de municipios proporcional a la extensión territorial (Cuadro 1). El Friuli-Venecia Julia, Cerdeña, Sicilia, Trentino-Alto Adige, Südtirol y Valle de Aosta, Vallée d'Aoste tienen formas y condiciones de autonomía según los estatutos especiales aprobados por ley constitucional.

Cuadro 1. Las regiones italianas: características (2017)

Región	Superficie (km2)	Población residente	Nº de municipios
Lombardía	23.863,59	10.019.166	1.523
Lacio	17.232,28	5.898.124	378
Campania	13.670,95	5.839.084	550
Sicilia	25.832,40	5.056.641	390
Véneto	18.407,40	4.907.529	575
Emilia-Romana	22.452,79	4.448.841	333
Piemonte	25.387,07	4.392.526	1.202

Región	Superficie (km2)	Población residente	Nº de municipios
Puglia	19.540,90	4.063.888	258
Toscana	22.987,05	3.742.437	276
Calabria	15.221,90	1.965.128	405
Cerdeña	24.100,02	1.653.135	377
Liguria	5.416,21	1.565.307	235
Marche	9.401,39	1.538.055	229
Abruzo	10.831,83	1.322.247	305
Friuli-Venezia Giulia	7.862,30	1.217.872	216
Trentino-Alto Adige	13.605,48	1.062.860	293
Umbría	8.464,32	888.908	92
Basilicata	10.073,33	570.365	131
Molise	4.460,64	310.449	136
Valle d'Aosta	3.260,90	126.883	74
Total	302.072,75	60.589.445	7.978

Fuente: *Comuniverso (2017)*.

Las provincias representan, en cambio, un nivel institucional intermedio entre el municipio y la región. A pesar de que han sido varias veces cuestionadas, llegando a plantearse el progresivo abandono de sus funciones e incluso su supresión, han crecido en número desde la unificación de Italia a la actualidad.

Con base en la evolución normativa más reciente, cabe señalar que la Ley 142/1990 equiparó las provincias con los municipios, considerando las mismas entidades territoriales para propósitos generales, con funciones administrativas propias y delegadas. Además, siguiendo la llamada Ley Bassanini de 1997, y en particular con la reforma del Título V de la Constitución italiana de 2001, se reforzó el papel y las responsabilidades de las autoridades locales, incluidas las provincias (confirmadas como estado constitucional), los municipios y las formas de gestión asociadas de los mismos. Reconocido como ente de primera importancia y entre las organizaciones administrativas más antiguas de Italia, el Municipio se convirtió desde 2001 en dueño de sus propias funciones administrativas⁵⁵, pudiendo incluso ejercer funciones asignadas por el Estado y por la Región mediante sus propias leyes. La reforma constitucional de 2001⁵⁶ marcó entonces un hito a favor de las autonomías locales.

⁵⁵ La Ciudad puede manejar dentro de su territorio, aun de manera asociada, entre otros, la organización de los servicios públicos de interés general y los servicios de transporte público local, la planificación urbana y edilicia, participando de la planificación territorial de nivel supramunicipal, planificación de la protección civil y la coordinación de primeros auxilios, la organización y gestión de los servicios de recolección y eliminación de residuos urbanos, el diseño y la gestión del sistema local de servicios sociales, la construcción de escuelas y la organización y gestión de servicios escolares, policía local, servicios civiles, así como servicios electorales y estadísticos.

⁵⁶ La reforma del Título V, Parte II, de la Constitución italiana, ha innovado el texto original de 1948.

El Estado italiano ha mantenido la competencia legislativa sobre la base de un número limitado y exhaustivo de asuntos relacionados con la administración del territorio. Los otros poderes, sin embargo, se delegaron a las Regiones, que tienen la potestad de regular además asuntos que no son de la competencia exclusiva del Estado (aunque en algunos casos se pueden otorgar por poder). Los Municipios, las Provincias y las Ciudades Metropolitanas tienen el poder de regular la organización y el desempeño de las funciones que se les asignan. Las funciones administrativas se atribuyen a los Municipios, a menos que para garantizar el ejercicio unitario, se les confieran a las Provincias, Ciudades Metropolitanas, Regiones y Estado, en base a los principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación. Por lo tanto, los Municipios, Provincias y Ciudades Metropolitanas tienen, además de sus propias funciones administrativas, las conferidas por las leyes estatales o regionales, de acuerdo con sus respectivas competencias⁵⁷ (Artículo 118 de la Constitución).

Sin embargo, en los últimos años, el camino de la reorganización territorial italiana se ha caracterizado por fuertes aceleraciones y por elecciones que no siempre han sido consistentes y coordinadas. A partir de 2010, luego de la urgente necesidad de contener el gasto público, se tomaron medidas de reorganización institucional articuladas en tres líneas principales: i) la obligación del manejo asociado de los pequeños municipios; ii) la reintroducción del gasto regional; y iii) la reorganización de las provincias y el establecimiento de ciudades metropolitanas (Salvato, 2014); estos tres elementos generan una profunda reestructuración de toda la organización de las Regiones (Zilli, 2017).

El modelo de gobernanza territorial italiano se vuelve más complejo a partir de la discutida Ley N° 56, del 7 de abril de 2014. La misma, al dictar disposiciones para ciudades metropolitanas, provincias, uniones y fusiones de municipios, de acuerdo con los principios de adecuación, subsidiariedad y diferenciación, está produciendo cambios en la organización del territorio y en la nueva articulación entre las autoridades estatales y locales. La ley prevé la reducción de las funciones de las provincias y modifica su configuración. Los sindicatos y las fusiones de los municipios se transfieren por ley regional, incluidas las funciones específicas de las regiones, salvo en caso de necesidades justificadas. A las ciudades metropolitanas, sin embargo, ya establecidas con la Ley 135/2012, se les atribuyen, además de las funciones de las provincias, que sustituyen el ámbito de la jurisdicción provincial,

⁵⁷ Artículo resultante de la sustitución del texto anterior realizado con el artículo 4 de la Ley constitucional N° 3 de 2001. El texto original era el siguiente: “Artículo 118. Corresponden a la Región las funciones administrativas de las materias enumeradas en el artículo anterior, excepto aquellos de interés exclusivamente local, que se pueden atribuir a las leyes de la República a las provincias, municipios u otras autoridades locales. El Estado puede por ley delegar en la Región el ejercicio de otras funciones administrativas. La Región normalmente ejerce sus funciones administrativas delegándolas a las Provincias, a los Municipios u otros organismos locales, o haciendo uso de sus oficinas”.

nuevas funciones en materia de planificación, control y coordinación de áreas más grandes (Salvato, 2014).

Esta ley, por lo tanto, presenta numerosos aspectos susceptibles de discusión: la falta de continuidad con las trayectorias previas y con las experiencias administrativas locales; la imposición de un esquema único válido para todo el país; la coincidencia entre las antiguas provincias y las nuevas Áreas Extensas, con la incertidumbre e ineficiencia del caso, incluyendo la insuficiencia de estas Áreas Extensas para prestar diversos servicios en forma adecuada a nivel regional, y la ineficiencia que supone la aplicación de las acciones de un gobierno metropolitano en el espacio provincial. Éstas son disposiciones implementadas actualmente, con todos los límites y diferenciaciones a ellas vinculadas, y en discusión en las regiones italianas (Dini y Zilli, 2017).

Además del ya complejo marco administrativo italiano, se agregan otros organismos, que se ubican en una escala intermedia entre el Municipio, la Provincia y la Región, haciendo más complejo el modelo de “gobernanza territorial”. Estos son, por ejemplo, las empresas de atención sanitaria, hospitalarias y territoriales, instituciones educativas, empresas (u otros) para la prestación de servicios públicos (agua, energía, transporte), como también comunidades de montaña y Áreas Territoriales Óptimas (ATO). A esto se agrega la densa red de “distritos”, originada por las numerosas y decisivas administraciones funcionales dependientes de los ministerios u órganos del gobierno central (tribunales, convenciones financieras, superintendentes de patrimonio cultural, etc.) (SGI, 2013). La figura 1 muestra los niveles administrativos del último censo, constituido por las 20 regiones con una superficie total superior a 300.000 km² y 60 millones habitantes (Figura 1), y provincias y municipios que han ido creciendo en número durante el tiempo. Las provincias de hecho pasaron de 59 en 1861 a 110 en 2010 y 107 en 2018, mientras que los municipios pasaron de 7.720 en 1861 a 8.092 en 2011 y 7.936 en 2018 (Comunivero, 2018).

Figura 1. Italia, organización territorial



Fuente: elaboración propia con base en ISTAT (2018).

2. La planificación en Italia: experiencias, mecanismos, actores, procesos

Como se sabe, en las últimas décadas, la organización política e institucional del Estado ha experimentado una evolución rápida y radical en toda Europa. El debate sobre el debilitamiento del Estado sigue abierto, incluso si en la práctica se puede decir que sigue siendo un actor clave de la gobernanza territorial (Brenner, 1998). Generalmente, el Estado define el marco estratégico nacional y el contexto legislativo dentro del cual se mueven los diferentes actores, toma decisiones centrales en materia de política y planificación territorial, controla los fondos y la distribución de los recursos financieros (Biot, 2009, p. 186). En líneas generales, las formas de intervención política en Europa tienden a superar lógicas sectoriales y jerárquicas en favor de políticas integradas, dirigidas sobre todo a la producción de bienes públicos locales “donde el territorio, a través de sus actores, se reconoce como un todo”. El resultante constituye “un proceso en construcción” (intencional y no “dado”), dentro

de un marco cuyos objetivos centrales son la cohesión territorial y el desarrollo poli-céntrico (Conti y Salone, 2011, p. 15).

Debido a esto, en el último ciclo de programación (2007-2013) de la política europea, una parte significativa del presupuesto ha sido absorbida por la política de cohesión. La mayoría de estos fondos han sido asignados a las regiones cuyo desarrollo está rezagado, en el marco de lo que se ha definido como el Objetivo de Convergencia, concentrado en el caso de Italia, como se sabe, en las regiones del sur (Figura 2) (Ministero dello Sviluppo Economico, 2007).

Figura 2. Clasificación de las regiones italianas en el ciclo 2007-2013



Fuente: elaboración propia con base en Ministero dello Sviluppo Economico (2007).

El Marco Estratégico Nacional (a partir de ahora Qsn - *Quadro Strategico Nazionale*) es el documento general, previsto por la Regulación Nro. 1083/2006, preparado por cada país miembro sobre la base de las Directrices Estratégicas Comunitarias para la cohesión (Ministero dello Sviluppo Economico, 2007). Este Qsn describe la estrategia nacional y representa el marco dentro del cual se definen los Programas Operativos; ha sido aprobado el 13 de julio de 2007 y tiene previsto para este ciclo de programación específico un enfoque unitario de la política de desarrollo regional,

financiado no solo por los Fondos Estructurales, sino también por recursos nacionales adicionales. Este instrumento se centra explícitamente en el desarrollo urbano integrado y sostenible, enfocándose en el papel decisivo que la ciudad debe tomar con respecto a las áreas suburbanas contiguas y a la innovación rural, desde el punto de vista de la cohesión económica, social y territorial general, a través de un enfoque estratégico y global, a partir de las especificidades territoriales. El desarrollo de las áreas urbanas ha sido, por lo tanto, central en ese ciclo de programación, lo cual se ha visto confirmado en el período de planificación actual (2014-2020).

Dentro de este contexto de programación y dadas las oportunidades que ofrece la Unión Europea (UE), muchas regiones del sur de Italia, por ejemplo, la Puglia, iniciaron el camino de la planificación estratégica, con el fin de continuar y mejorar las experiencias del desarrollo territorial, tales como los Pactos Territoriales⁵⁸, los Proyectos Territoriales Integrados⁵⁹ y los Proyectos Sectoriales Integrados⁶⁰ (De Rubertis, 2010; 2013), iniciativas y proyectos que se fueron desarrollando en años anteriores y que sirvieron de base para las políticas actuales.

En efecto, a principios de los años 90 se introdujeron en Italia herramientas de programación orientadas específicamente al desarrollo del territorio. Esto produjo una abundante planificación en áreas tanto urbanas como rurales, en el último caso a través de la iniciativa europea conocida como Leader (De Rubertis, 2013).⁶¹ Las limitantes y dificultades de las diferentes experiencias implementadas previamente en el campo de desarrollo territorial habían abierto un debate teórico, decretando el final del enfoque basado en la relación conocimiento-objetivos-medios, llegando a la “planificación negociada”. Las nuevas herramientas fueron capaces de movilizar grandes recursos, convocando a actores locales, quienes directamente asumieron un rol proactivo y de coordinación para la implementación de proyectos complejos. Estos proyectos y programas de diferente origen –política agrícola comunitaria, leyes especiales, organizaciones informales, medidas previstas por los programas regionales de desarrollo– apuntaban a promover el desarrollo económico local

⁵⁸ Los pactos representan la herramienta más innovadora lanzada en el contexto de la planificación negociada. De forma selectiva, introducen los principios de concertación de abajo hacia arriba entre los diferentes actores locales para el desarrollo de proyectos de desarrollo coordinados y concretos a escala subregional.

⁵⁹ Los Pactos Territoriales Integrados son una forma innovadora de utilizar los fondos estructurales centrados en un conjunto de acciones intersectoriales, estrictamente coherentes y vinculadas según un enfoque unitario que converge hacia un objetivo común de desarrollo territorial. Experimentan con nuevos métodos de trabajo que mejoran la efectividad de las inversiones públicas y aumentan el efecto de apalancamiento en las privadas.

⁶⁰ Los Proyectos Integrados de Sector (PIS) convergen en los Proyectos Integrados más generales. Se centran en el desarrollo de los sistemas turístico-culturales a través de una serie de intervenciones destinadas a la recuperación, la mejora y la gestión de los bienes histórico-culturales y la mejora de la receptividad.

⁶¹ Leader Community Initiative (acrónimo de Liasion Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale) promueve el desarrollo endógeno y sostenible de las zonas rurales. Se basa en el enfoque denominado "ascendente" y se centra en los GAL (Grupos de Acción Local constituidos por una asociación público-privada) que desarrollaron e implementaron una estrategia de desarrollo piloto a nivel local; innovadora, multisectorial e integrada: el Plan de Desarrollo Local (UE, 1997).

(Baldeschi, 2002, pp. 163-164). Ya en los últimos años, bajo la presión de la UE, muchas de estas experiencias han evolucionado hacia la planificación estratégica, metodología que ha captado crecientemente el interés de la literatura científica (Albrecht y Balducci, 2013; Kunzmann, 2013; Healey, 2013; Huxley, 2013), lo cual ha tenido evidentemente, un impacto muy importante en el desarrollo de prácticas de desarrollo territorial.

En esta trayectoria histórica es posible reconocer diferentes generaciones de planes, los cuales se han ido alternando, e incluso superponiendo en el tiempo, con efectos cuestionables, especialmente en los territorios menos equipados (De Rubertis y Labianca, 2017). María Cristina Gibelli (1999) distingue tres categorías de planes estratégicos: los de estructura, propios de los años 60 y 70, los de matriz corporativa, característicos de los años 80 y, finalmente, aquellos reticulares y visionarios, propios de los años 90, que ciertamente representan las experiencias más interesantes y efectivas para alimentar el debate actual.

En efecto, dejando a un lado la discusión sobre algunos detalles relativos a la caracterización de las generaciones de planes, punto que demandaría otras investigaciones para el caso italiano, y específicamente para las regiones meridionales, (Gibelli, 1999; De Rubertis, 2013; Labianca, 2014; De Rubertis y Labianca, 2017), estas planificaciones estratégicas o de tercera generación son los más interesantes. En los hechos esta planificación estratégica en Italia no se deriva de regulaciones legales explícitas, sino de actos voluntarios subyacentes a las iniciativas de las autoridades locales en forma individual o asociada. Se trata, a menudo, de iniciativas voluntarias siguientes a la percepción de la situación de crisis por parte de una o más autoridades locales (a menudo el Alcalde del Municipio más grande, según lo confirmado por muchas experiencias) (Dipartimento della Funzione Pubblica, 2006). Generalmente, la Región no asume una función de liderazgo, sino que a menudo se limita a indicar directrices desde un punto de vista programático – de desarrollo urbano, económico y social a nivel regional–, a través de herramientas específicas (plan territorial regional, plan de desarrollo económico regional, etc.), que prevén articulaciones subregionales, en cuyo caso el plan estratégico representa el punto de encuentro y de conexión entre diferentes instancias provenientes de la base (Municipios). Es el caso del Plan Estratégico de Perugia, en donde, a diferencia de lo que ocurrió en las regiones del sur, el Gobierno regional no sólo desempeñó un papel de promoción (ligado, sobre todo, a la publicación de convocatorias para propuestas específicas), sino de fuerte coordinación y control, definiendo toda la trayectoria a través de la elaboración de un conjunto de documentos estratégicos vinculados a los métodos, objetivos y estrategias, así como a las directrices para la Planificación Estratégica y el Documento Estratégico Regional, con consecuencias inevitables sobre la efectividad y sostenibilidad de la experiencia en sí misma (De Rubertis, 2010; 2013; Labianca, 2014).

La planificación estratégica en Italia irrumpe con una lógica “reticular y visionaria”, con importantes experiencias en ciudades como Turín, La Spezia, Florencia. Es posible distinguir diferentes modalidades o tipos de planes, con diferentes momentos o fases históricas.

- En principio, las experiencias pioneras se orientaron principalmente a la reestructuración del sistema de producción de las antiguas ciudades industriales, centrándose en la modificación del perfil socio-económico, la búsqueda de mayor apertura internacional y la atracción de inversiones externas.
- Esta primera fase fue seguida por otra de difusión, incluso de imitación en varias ciudades del centro y norte de Italia, como Trento, Perugia, Verona, Jesi, con interesantes refinamientos e innovaciones metodológicas, principalmente orientadas al crecimiento del interés y la visibilidad a nivel nacional. Estas experiencias se aplicaron principalmente en aglomeraciones de municipalidades o distritos, en ciudades pequeñas y medianas que, en vista de las dificultades en la prestación de servicios o de la pérdida de competitividad /productividad relativa (en el caso de los distritos), buscaron, a través de formas de cooperación, implementar estrategias de coordinación y equilibrio entre la competencia de mercado y los instrumentos, con objetivos regulatorios.
- Al mismo tiempo, y considerando a la planificación estratégica como elemento regulador, se fueron desarrollando progresivamente otras experiencias que involucraron redes de ciudades (el caso de Milán-Turín-Génova, Verona-Mantua-Trento-Vicenza). Sus estrategias se centraron en la construcción /fortalecimiento de las conexiones logísticas entre ciudades o en intentos de cooperación entre provincias a menudo vinculadas por caracteres comunes (en temas relativos a infraestructura, sistema productivo, o aspectos culturales).
- Más cerca del espíritu de la planificación reticular y visionaria, están las experiencias más recientes, realizadas en áreas territoriales más limitadas. Es el caso de partes de ciudades o áreas suburbanas, a menudo pequeños barrios (por ejemplo, en la zona norte de Milán, el barrio Sesto San Giovanni), donde los problemas de decadencia urbana, productiva y social llevaron a la comunidad a buscar caminos de construcción con una visión alternativa del desarrollo (respecto a aquella que había entrado en crisis), con la ayuda de recursos adicionales y cognitivos y promoviendo el establecimiento de fuertes vínculos entre los actores locales (Dipartimento della Funzione Pubblica, 2006).

Tal como surgió de un informe de Strategic Cities Network (Florio, 2010), las experiencias de planificación estratégica lanzadas en los últimos años (Comuni Copparese, Cuneo, Jesi, La Spezia, Pesaro, Piacenza, Prato, Trento, Verona)⁶² demuestran que los principales “grupos de problemas” se dejan agrupar en cuatro categorías específicas: a) problemas de transición urbana (crecimiento); b) reposicionamiento estratégico; c) problemas de complejidad y fragmentación de decisiones, y d) problemas relacionados con la ineficiencia de los instrumentos de gobierno, siendo estos últimos dos grupos de problemas, temas claves de la gobernanza territorial.

Esta metodología ha mostrado rasgos comunes en su aplicación: a) la adopción del modelo ortodoxo de Swot Analysis; b) la presencia de un escenario político en el cual los promotores son “empresarios políticos” o sujetos que buscan métodos de interlocución más directos para legitimar la acción política y promover la confianza y el consentimiento popular; c) la presencia y el apoyo de un personal técnico eficiente y con visión de futuro, adecuadamente respaldado por técnicos y consultores externos (en particular grupos de trabajo vinculados a la Universidad, como en el caso de Turín).

Un aspecto importante de esta metodología es que, independientemente del resultado de las diferentes experiencias, se reconoce unánimemente la contribución al proceso de planificación. Esto se manifiesta en términos de nuevas formas de aprendizaje, de mayor intercambio de objetivos y métodos de trabajo, de nuevos procedimientos probados y comprobados en las instituciones locales, y del pleno reconocimiento del papel clave de la participación democrática (Florio, 2010).

Las más recientes experiencias de planificación involucran a las regiones del sur de Italia. Sobre la base de experiencias europeas e italianas exitosas, se asistió, por solicitud de la Unión Europea, a un crecimiento progresivo de una serie de experiencias que fortalecieron la planificación local mediante la captación de nuevos recursos adicionales, destinados a robustecer la eficacia de los fondos estructurales del ciclo 2007-2013. De hecho, en este periodo el contexto cambió: los fondos públicos disponibles (tales como el Fondo para Áreas sin utilización) se destinaron a la preparación de planes estratégicos para las regiones con el Objetivo Convergencia, lo cual implicó el paso de la gestión del proceso completo al nivel regional.

Aunque las experiencias son diferentes, presentan caracteres comunes. Estos incluyen la relación entre desarrollo y territorio, entre “governance” y gobierno,

⁶² La Red de Ciudades Estratégicas (ReCs) es una asociación fundada en 2004 por siete ciudades que han elegido la planificación estratégica como una herramienta para apoyar el desarrollo urbano. Hoy, ReCs reúne a más de 40 ciudades repartidas por todo el país. Ésta pone en relación un abanico más amplio de habilidades con el objetivo de evaluar y monitorear las experiencias más significativas a escala local, nacional e internacional. Es un observador privilegiado en Italia de las políticas de desarrollo local reconocido en el debate local y nacional, en el mundo de la ciencia y la formación.

entre interacción estructurada y participación extendida, entre la construcción de la visión y el inicio de proyectos, entre la dimensión física y la dimensión socioeconómica, entre la planificación estratégica y la programación tradicional, entre el liderazgo del plan y el liderazgo institucional (Dipartimento della Funzione Pubblica, 2006; Labianca, 2014).

Los actores clave en la planificación del desarrollo en Italia han sido los Grupos de Acción Local (GAL), intérpretes exclusivos del ya mencionado enfoque Leader. Aunque operan sólo en el área rural, donde las acciones de desarrollo son aparentemente más necesarias y urgentes, su importancia deriva del hecho de que el territorio rural representa el 92% del territorio nacional (mostrando problemas evidentes de desarrollo el 43%) y acoge a casi el 58% de la población del país (RRN, 2013). Teniendo en cuenta el período de programación actual (2014-2020), hay 164 GAL seleccionados en Italia, un poco menos que en el período (2007-2013), en el cual se habían financiado 192 GAL. Los aproximadamente 1.200 millones de euros disponibles financian la ejecución de la estrategia (74% del presupuesto global), la fase preparatoria y animación territorial preliminar (6%), la gestión y animación (15%) y la cooperación (5%). La asignación media de recursos asignados a los GAL es extremadamente variable, pasando en las 21 regiones (provincias autónomas) desde un mínimo de 2,3 millones de euros (en Molise) a un máximo de 11,1 millones de euros (en Emilia Romagna).

Los GAL son asociaciones mixtas, creadas como entidades de responsabilidad limitada (en su mayoría consorcios) y están compuestas por miembros de entidades públicas y privadas con personalidad jurídica. Participan los gobiernos locales de las comunidades (aunque, desde 2014, la participación de las entidades públicas se hizo obligatoriamente minoritaria) pertenecientes al territorio correspondiente (generalmente homogéneo), así como las empresas y asociaciones que operan en el mismo, con el fin de implementar una estrategia de desarrollo específica. Los GAL tienen una estructura operativa compuesta no solo por un consejo de administración (que es el órgano de gobierno), sino también por personal técnico, al que se le delegan las principales funciones operativas, en particular las relacionadas con la gestión y ejecución de las actividades planificadas por el PDL, a través de iniciativas de animación, información y comunicación, o mediante la evaluación de proyectos susceptibles de recibir apoyo financiero según pronósticos de impacto o evaluaciones de sostenibilidad económica.

Los GAL son los sujetos delegados a la planificación participativa, incluidos posteriormente en un programa de desarrollo local (PDL) más articulado, cuya implementación es alentada por fondos públicos (generalmente no menores al 50% por acción o por proyecto) provenientes de un fondo europeo específico llamado FEADER (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural), gestionado por el gobierno regional a través de una asignación financiera de siete años de la UE. Esta dotación

tiene como objetivo crear una estrategia de desarrollo rural más amplia a nivel regional (competitividad del sistema agrícola y forestal, sostenibilidad ambiental, cooperación, rotación generacional y, precisamente, desarrollo territorial) según un programa específico denominado Programa de Desarrollo Rural (PDR) (articulado en medidas y acciones diseñadas a nivel europeo y que responden a prioridades u objetivos específicos compartidos por todos los países miembros de la UE), superponiéndose al PDL.

La dimensión nacional está asegurada en virtud del cumplimiento del PDL a la sección 3.1 del llamado Acuerdo de Asociación (MEF) o de la herramienta estratégica de la programación nacional de los fondos estructurales y la inversión europea –que incluye el FEADER para el desarrollo rural– asignado a Italia por la UE para el programa 2014-2020. Este Acuerdo define las reglas generales de la articulación de los planes locales⁶³, así como las áreas temáticas de intervención, en las que los GAL pueden construir sus propias estrategias de desarrollo.

3. Los mecanismos participativos y sus límites

La planificación reticular y visionaria, como se sabe, es un proceso interactivo, flexible, iterativo y dinámico. Por lo tanto, la participación es una de sus dimensiones fundamentales, y tiende a asumir características y objetivos específicos. Permite, por ejemplo, superar la separación clásica entre el conocimiento experto y el conocimiento común, reconociendo el valor del segundo; ofrece la posibilidad de integrar diferentes dimensiones de proyectos complejos, acerca las políticas a las necesidades reales, apoyando los procesos de autosuficiencia (Wassenhoven y Sapountzaki, 2009).

Frente a las formas tradicionales de planificación y participación democrática institucionalizada, la planificación estratégica plantea una “visión comunitaria”, que se diferencia de la primera por los objetivos más ambiciosos a los que se orienta. De hecho, la visión comunitaria puede hacer frente a problemas complejos de desarrollo urbano, ejercitando la construcción de escenarios alternativos (una visión compartida del desarrollo anclada en los valores de toda la comunidad), por medio de amplios procesos de consulta y concertación (Labianca, 2014; Gibelli, 1999).

⁶³ Acuerdo de Asociación Italia –“Accordo di partenariato dell’Italia” (pp. 665-666): desarrollo e innovación de cadenas (filiarias) y sistemas de producción locales (agroalimentación, artesanía y manufactura, producción ictícola); desarrollo de la cadena de suministro de energía renovable (producción y ahorro de energía); turismo sostenible; cuidado y protección del paisaje, uso de la tierra y de la biodiversidad (animales y plantas); mejora y gestión de los recursos ambientales y naturales; mejora del patrimonio cultural y el patrimonio artístico vinculado al territorio; acceso a servicios públicos esenciales; inclusión social de grupos específicos desfavorecidos y/o marginales; legalidad y promoción social en áreas de alta exclusión social; regeneración urbana con la creación de servicios y espacios inclusivos para la comunidad; redes inteligentes y comunidades; diversificación económica y social relacionada con los cambios en el sector de la pesca.

Los procesos participativos pueden ser entendidos de diversas maneras por las autoridades locales y se pueden activar diferentes formas y procedimientos, pero las experiencias más recientes confirman una dificultad común en lo que respecta a lograr una participación suficientemente amplia de las comunidades. En general, la heterogeneidad de los diferentes actores (con expectativas e intereses diversificados y con desigual capacidad de decisión e influencia) contribuye a elevar la calidad de la alternativa tomada y de los resultados, garantizando en todo caso beneficios directos o indirectos a todos los implicados (Mela, 2009, pp. 157-160; Labianca, 2014; Dipartimento della Funzione Pubblica, 2006).

El plan estratégico tiende a configurarse entonces sobre la base de la integración y coordinación de las diferentes políticas en materia social, económica, ambiental, en virtud de la legitimación para operar, derivada de la legislación más reciente (Gibelli, 2003, p. 287). En este sentido, el ámbito territorial de la planificación estratégica es una escala apropiada para promover los “enfoques inclusivos”, que en definitiva es un enfoque gradual y cooperativo que promueve una mayor conciencia y consenso entre los actores locales sobre la necesidad de operar en el largo plazo y en las escalas más apropiadas (Gibelli, 1999; 2003).

Las diversas experiencias de planificación de Gran Área ya realizadas en Italia destacan estos aspectos. En muchos casos se observan planes estratégicos definidos de manera amplia y articulada (a menudo en cascada) en los que coexisten los temas de la eficiencia económica a largo plazo, la cohesión social, la sostenibilidad, subdivididos en proyectos específicos (Dipartimento della Funzione Pubblica, 2006; Florio, 2010). En este sentido, en las experiencias más maduras (Turín, Pesaro) es más evidente la conciencia de los actores locales sobre la ruta tomada; en aquellas otras más recientes (solicitadas, por lo general, desde el exterior), se observan prácticas no ancladas en los respectivos contextos o, peor aún, remitentes a una retórica que banaliza las prácticas participativas. Una investigación realizada por la Red de Ciudades Estratégicas apunta a describir las diferentes experiencias participativas en Italia, centrándose en los procesos seguidos por las diferentes ciudades (Florio, 2010). Aquí principalmente surgen dos modelos. En una minoría de casos, se eligió la participación directa de los ciudadanos. En la mayoría de los casos, en cambio, se involucraron las partes interesadas tradicionales: instituciones, autonomías funcionales, interlocutores sociales, asociaciones y otras formas de representación estructurada de la sociedad local. Los modelos de participación adoptados han sido tradicionales y formalizados, y se han activado (a menudo con resultados sorprendentes) exclusivamente en la fase de puesta en marcha del proceso y no en las fases posteriores, produciendo una “pérdida de legitimidad del plan estratégico”, así como una percepción generalizada de la incapacidad de la planificación estratégica para lograr resultados visibles y duraderos (Pasqui *et al.*, 2010, p. 108). En un intento de reelaborar fuentes diversas y teniendo en cuenta las

experiencias más recientes en materia de participación, es posible hacer un resumen de las principales características que ella asume (Cuadro 2).

Cuadro 2. Los diferentes modelos de participación

Nivel participación	Comportamiento Ente	Proyección	Actores	Instrumentos interacción	Niveles de integración territorial	Enfoque desarrollo
Información	Brindar indicaciones sobre una política, proyecto a realizar	Hacia arriba, elecciones y decisiones ya efectuada	Pasivos (mera información)	Asambleas públicas	Ninguna participación de los ciudadanos ni stakeholders o entes territoriales externos a la administración	Políticas de desarrollo territorial Enfoque top-down Enfoque top-down en el cual las decisiones y los intervinientes están definidos desde el centro
Consulta	Brindar indicaciones y escucha a la comunidad	Hacia arriba, parcialmente modificables	Escucha, posibilidad de influenciar decisiones a través de opiniones e informaciones brindadas (feedback)	Asambleas públicas, consulta popular	Ninguna participación de entes territoriales externos a la administración	Enfoque sectorial al desarrollo Desarrollo de grandes proyectos industriales que promueven otras actividades económicas Apoyo financiero, incentivos y subsidios como mayores factores de atracción de la actividad económica
Diseño participado	Promover la participación de los diversos actores para el análisis de los problemas y elaboración de las soluciones	Participación de los diferentes actores por medio de un enfoque multisectorial según competencias, recursos y responsabilidad en la fase de análisis de las necesidades	Participación en la prospectiva	Focus group, Técnicas como PCM (project cycle management), GOPP (Goal oriented project planning)	Participación de los entes territoriales externos en la fase de análisis y diagnóstico territorial	Desarrollo local Enfoque bottom-up Promoción del desarrollo en todos los territorios con iniciativas provenientes desde la base Descentralizada, vertical, cooperación entre diferentes niveles de gobierno y cooperación horizontal entre sujetos privados y públicos Utilización del potencial de cada área con el fin de estimular la adaptación con los cambios económicos globales; disposiciones de condiciones fundamentales para el desarrollo de las actividades económicas Enfoque territorial
Empoderamiento	Promover la participación, interacción y colaboración con diversos actores	Participación activa de los distintos actores y en todas las fases del proceso por medio de enfoque multisectorial según competencias, recursos y responsabilidad	Participación en la prospectiva y gestión de proyectos de los cuales se asume responsabilidad junto con Ente público	Momentos de confrontación y proyección Técnicas como OST (Open space technology)	Plan integrado de área que involucra todos los entes presentes	

Fuente: Elaboración propia con base en De Rubertis, 2013; Gibelli, 1999; Bach y Ravaioli, 2007; Bryson 1995; Governa, 2005; Dematteis y Governa, 2005; Formez, 2011; Mintzberg, 1994; Regione Emilia-Romagna, 2009; Healey, 2013, y Florio, 2010.

3.1 Participación en políticas de desarrollo rural

El Reglamento Nro. 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre disposiciones comunes y generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo, el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y el Fondo Europeo de Asuntos Marítimos y Pesca, establecen el papel específico y el modo de participación en el ciclo de programación actual. Sin embargo, como se establece en el artículo 31 del mismo Reglamento, para favorecer un mejor uso del potencial local, es necesario “fortalecer y facilitar las iniciativas participativas de desarrollo local mediante el establecimiento de normas comunes y la coordinación estrecha de todos los fondos de ESI” (inversión estructural europea). Estas iniciativas deben tener debidamente en cuenta la situación contextual (necesidades, potencial local, características socioculturales).

También según las disposiciones del Reglamento, la “estrategia participativa de desarrollo local” significa “un conjunto coherente de operaciones que responden a los objetivos y necesidades locales y que contribuye a la realización de la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador y que es concebido y ejecutado por un grupo de acción local” (GAL).

Con este fin, se asigna a los GAL la tarea, en la medida en que son capaces de representar los intereses de la comunidad, de elaborar e implementar estrategias participativas de desarrollo local.⁶⁴

En la subsecuente artículo 32 declara además que, para facilitar una mayor integración en el proceso de programación, el desarrollo participativo local puede tener lugar dentro de un único objetivo temático con el fin de promover la inclusión social, abordar la pobreza, o promover el empleo y la movilidad de los trabajadores, aunque se especifica que las acciones financiadas por el desarrollo local participativo podrían contribuir a todos los demás objetivos temáticos.

Queda claro entonces hasta qué punto los GAL son considerados los principales depositarios de experiencia participativa en Europa, que también se inspiraron en el proceso de recolección de los requisitos locales para la definición de las estrategias de desarrollo con respecto a los otros dos instrumentos de planificación local, tales como el PDR al que se hace referencia en el párrafo 2 y el Plan Operativo Regional (ROP) con el que están programados los demás Fondos Estructurales Europeos, como el Fondo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social (FSE).

⁶⁴ Cabe señalar que el artículo 44 aclara el significado del desarrollo local de tipo participativo, indicando que se concentra en territorios subregionales específicos y que es administrado por los GAL; también se implementa a través de estrategias de desarrollo territorial integradas y multisectoriales, basadas en las necesidades y en el potencial local, incluidas las actividades de creación de redes “y, cuando corresponda, la cooperación”.

En el último ciclo de programación (2014-2020), el uso del ejercicio participativo para la definición de una estrategia de desarrollo local no se limitó a su mera promoción a través, por ejemplo, de recompensas, sino que fue solicitado y acompañado de una sub-medida preliminar (la llamada 19.1) al inicio del proceso de organización de nuevos GAL y/o a la preparación de la estrategia, mediante la concesión de recursos financieros, definidos como “apoyo preparatorio”. Cabe señalar, sin embargo, que la práctica participativa, aunque reconocida como un prerrequisito fundamental para la programación “desde la base”, ha demostrado muchas ineficiencias (y cierta resistencia) por parte de los GAL. Algunas investigaciones de campo han señalado muchas limitaciones de este proceso, especialmente en términos de calidad, las cuales pueden ser resumidas brevemente en las siguientes tres áreas críticas (Belliggiano y Salento, 2014):

- Una promoción de participación poco convincente. Se ha observado la convicción generalizada, en los territorios afectados por el Leader, de que la participación es un requisito previo para cualquier construcción u operación efectiva de las redes locales. Sin embargo, la percepción del ejercicio de la misma es dicotómica. Por un lado, está el caso de los administradores y diseñadores del GAL, quienes enfatizan de forma autorreferencial sus “resultados participativos”, midiéndolos simplemente en términos de eventos de presencia en los *spot* informativos o de orientación en la preparación de la estrategia. Por otro, el de los diversos componentes económicos interesados o involucrados, cuya participación se mide únicamente por la acogida que ha tenido, o por el grado de sensibilidad manifestada por los referentes GAL a sus propios intereses. Está claro que, en ambos casos, la participación se considera sólo en términos contingentes, admitiendo, en consecuencia, iniciativas improvisadas, a menudo “manejadas” (y no facilitadas) por profesionales externos.
- Un potencial participativo de dimensiones modestas, con comportamientos oportunistas. Se observa a menudo entre los principales actores territoriales una conciencia generalizada sobre la escasa incidencia de los procesos participativos, lo cual reduce la práctica de la participación a la identificación de las mejores medidas disponibles, en lugar de derivarla hacia ella. Por lo tanto, se trataría más bien de una participación parcial, quizás aparente, preliminar al proceso, desprovista de desarrollos y destinada únicamente a lograr los reconocimientos a través de alguna publicación.
- La escasa necesidad de participación manifestada por diversas categorías de actores (empresarios, administradores, asociaciones, etc.). Las prácticas de participación, aunque intrínsecamente carentes de capacidad decisiva para responder a los desafíos, son ampliamente consideradas como una herramienta formidable para iniciar o consolidar los procesos de desarrollo territorial de las áreas rurales. A la carencia de procedimientos codificados

para las deliberaciones participativas, puede remontarse la principal crítica de funcionamiento de los GAL, los cuales, lamentablemente, seguirán considerando a la participación más como una imposición que como un requisito, sin advertir la necesidad de generar en sí mismo las habilidades necesarias para practicarla con mayor beneficio.

4. Principales aspectos críticos del sistema de planificación y gestión del desarrollo territorial en Italia

La reintroducción reglamentaria de una estructura jerárquica para la actividad de programación, basada en la imposición de las Directrices Comunitarias, ha condicionado la planificación nacional, y por lo tanto también la regional. De hecho, los planes nacionales de diferentes países europeos, en vez de derivarse de las necesidades locales y ser así una expresión de los diferentes programas regionales, se han definido jerárquicamente, de arriba hacia abajo, lo que reduce significativamente la capacidad innovadora de las diferentes herramientas de programación para el desarrollo urbano y rural (De Rubertis *et al.*, 2013; 2014; Belliggiano y Salento, 2014). A esto se añadió la participación casi exclusiva de los delegados de agricultura en los órganos de gobierno, tanto a nivel europeo como a nivel nacional y regional, lo cual influyó en la conservación del sistema de la PAC (Política Agrícola Común), como lo confirma la distribución consecuente de los recursos financieros (De Rubertis *et al.*, 2014, pp. 78-79).

De acuerdo con lo señalado anteriormente, en el contexto urbano los planes estratégicos han migrado de un enfoque de desarrollo de arriba hacia abajo a uno de abajo hacia arriba. Las transformaciones progresivas de los métodos de diseño han traído consigo un aumento constante en el nivel de participación e integración de los actores. De hecho, la mera “consulta” prevista por el primer tipo de planes ha sido reemplazada por la participación y el empoderamiento, respectivamente, en los planes de segunda y tercera generación.

En la Puglia, una región del Objetivo Convergencia en el ciclo 2007-2013, que desde 2005 ha iniciado un proceso de planificación estratégica con una alta tasa de experiencias (De Rubertis, 2010; 2013; Labianca, 2014), la configuración de las herramientas de planificación, y sobre todo, sus intentos de implementación, contienen elementos de una y otra familia de planes. La singular contradicción de la experiencia de la Puglia parece sugerir que la tensión original hacia el cambio no ha sido adecuadamente respaldada por una verdadera voluntad y por una auténtica cultura de la innovación. En general, un número significativo de elementos denota sobre todo una falta de conocimiento del camino tomado (fenómeno bastante común

en las experiencias de planificación más recientes en Italia). Destaca el bajo nivel de participación por parte de la comunidad destinataria de las intervenciones, así como la falta de integración /coordinación con otras herramientas de programación del mismo territorio, problemas ambos que se están tratando de resolver en el ciclo de programación actual.

En tales elecciones probablemente haya influido un análisis de contexto basado esencialmente en representaciones simplistas del territorio, realizado desde el exterior y no desde dentro, y que por lo tanto ignora o subestima la dimensión cualitativa de los fenómenos sociales. En este contexto, no es sorprendente encontrar una débil continuidad y coherencia entre objetivos y estrategias, así como mecanismos inadecuados de coordinación e integración entre las herramientas. A menudo, los resultados y las experiencias de proyectos previos no son tomados en cuenta o entran en claro conflicto con proyectos concurrentes o competidores. Cada proyecto identifica sistemas territoriales distintos, atribuye identidades y objetivos estandarizados, que rara vez se comparten con la comunidad local. A esto se suma el alto nivel de rotación de las asociaciones participantes que ha caracterizado a las experiencias de programación integrada, alimentando fenómenos de discontinuidad y haciendo cada intento de coordinación aún más problemático (De Rubertis y Labianca, 2017).

Esto ha implicado el predominio de un enfoque sectorial principalmente productivista también en el contexto rural, a la hora de aplicarse el enfoque Leader en las diversas regiones italianas. En las regiones del Objetivo Competitividad, ubicadas en el centro y norte, se ha aplicado mayormente el Leader a través de estrategias locales para el Eje 1 (los recursos se destinaron principalmente a la modernización de las explotaciones y a la mejora de producciones agrícolas). En el sur ha sido más frecuente la aplicación del Eje 3, en el que los recursos, a través del apoyo a la diversificación y multifuncionalidad, fueron dirigidos principalmente a la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones rurales, así como al fortalecimiento de las habilidades técnicas y organizativas (De Rubertis *et al.*, 2014).

Los puntos débiles del sistema de planificación y de gestión del desarrollo territorial, sin embargo, deben analizarse por separado, con el fin de comprender mejor la interferencia inevitable y mutua que reduce tanto el potencial del enfoque metodológico basado en la programación participativa, como sus logros.

Aunque está basado en el mecanismo de abajo hacia arriba, el sistema de ordenación del territorio en las zonas rurales de Italia, común a los países de la UE y financiado por el mismo Fondo estructural (FEADER), manifiesta al menos dos puntos críticos.

- El primero es la refractariedad generalizada (e inexperiencia) de los actores locales, especialmente en las regiones del sur, para implementar procesos participativos eficaces, limitándose a menudo a meras prácticas de consulta dirigidas exclusivamente a las audiencias seleccionadas por las partes

interesadas, consideradas más “adecuadas” a las temáticas impuestas por una dirección europea común (DGAgri).

- El segundo elemento es la rigidez del enfoque estratégico. Al imponer grandes restricciones al diseño de los territorios, induce adaptaciones y actitudes oportunistas, que resultan en planes de desarrollo ostensiblemente adheridos a los objetivos impuestos por la UE (por ejemplo, la diversificación de las economías locales hacia el turismo), que obligan a pasar por alto ámbitos de intervención a menudo de orden superior a ellos, como el fortalecimiento de los servicios sociales y la formación profesional, sobre todo en las zonas más remotas y despobladas.

Estos límites han reducido, en gran medida, el potencial de los GAL en el período de programación 2007-2013. De hecho, en algunas regiones, como la Puglia, el mismo se había limitado a uno de los tres ejes a los que estaba (obligatoriamente) articulada la estrategia del programa de desarrollo regional (ver De Rubertis *et al.*, 2014, p. 79). Su aplicación estuvo basada en la restauración de un proceso de organización vertical de arriba hacia abajo (justificada por la necesidad de armonizar los procedimientos por la introducción de un nuevo fondo exclusivamente dedicado al desarrollo rural, diferente de aquel destinado al desarrollo agrícola bajo la Política Agrícola Común o PAC), aun cuando el mismo estuviese explícitamente inspirado por dinámicas participativas basadas en modelos de abajo hacia arriba. Este proceso estaba basado en el intercambio preliminar de las denominadas Directrices Estratégicas Comunitarias (meta objetivos comunes) de los países miembros, llamados a construir sobre las mismas un plan estratégico nacional, del que se derivan los 21 planes regionales, en lugar de extraerlos de una síntesis de las necesidades de los territorios (De Rubertis *et al.*, 2013).

Tales límites de ajuste terminaron también por influir en la gestión de los programas de desarrollo, tanto regionales como territoriales, implementados por actores particulares como los GAL, cuya composición no es completamente espontánea ni portadora de una visión común (en tanto expresión de pertenencia a una identidad común), sino que busca cumplir con estrictas limitaciones demográficas (10.000 habitantes), lo cual implicó la inclusión de comunidades ajenas al territorio, a las cuales se les “imponen” trayectorias de desarrollo (estrategias), poco compartidas y, por ende, fuentes de conflictos y de desafección por parte de los miembros de las minorías (la proporción de la población de las mismas es a menudo significativamente más alta que la de todas las demás unidades administrativas involucradas). En consecuencia, como revelan algunos estudios de campo (Belliggiano y Salento, 2014), las coaliciones territoriales manifiestan a menudo desequilibrios, debido a:

- la presencia de un fuerte liderazgo del equipo público (GAL),
- los límites participativos del componente privado,
- las asimetrías verticales frente al órgano supremo (llamado “autoridad de gestión”, que es el miembro de conexión de cada región administrativa con las instituciones comunitarias),
- las asimetrías horizontales, determinadas por la posible existencia de coaliciones de orden inferior (consorcios o asociaciones de municipios), cuyo poder de decisión es sin duda superior al de las comunidades individuales.

Los mismos estudios también han revelado una insuficiencia de los GAL en la gestión de los programas, lo que obliga a recurrir a expertos exógenos, con resultados sub-óptimos, que afectan, obviamente, la participación, el compromiso y la motivación de los componentes endógenos.

5. Desafíos futuros en áreas urbanas y rurales en Europa y en Italia

Como se señaló anteriormente, la política de cohesión (o política regional europea) desempeñó un papel clave en los diversos Estados de la UE, especialmente a favor de las zonas marginales con problemas de desarrollo. Ésta representa una de las trece políticas sectoriales junto con la agricultura, la pesca, el medio ambiente, la salud, los derechos de los consumidores, el transporte, el turismo, la energía, la industria, la investigación, el empleo, el asilo y la inmigración. Al fomentar la cohesión económica, social y territorial de Europa, esta política contribuye a la aplicación de una estrategia común, que corresponde, en el ciclo de programación actual (2014-2020), a la estrategia denominada Europa 2020, destinada a lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador de la UE. Esta acción compromete alrededor de un tercio de los recursos previstos en el presupuesto general para el período de siete años, al que deben agregarse las contribuciones nacionales y las inversiones privadas (de conformidad con el principio de subsidiariedad).

En el ciclo de planificación actual, la política de cohesión prevé una gobernanza multinivel y, por lo tanto, una mayor participación de las autoridades locales en las decisiones estratégicas y en las responsabilidades de ejecución para alcanzar los objetivos comunes establecidos en la Estrategia Europa 2020. Mayor atención que en el pasado se dirigió específicamente a la dimensión territorial dentro de los mismos Programas Operativos, o a las herramientas estratégicas regionales para el uso de los recursos puestos a disposición por la UE. Una de las innovaciones más importantes en el ciclo de programación 2014-2020 es el papel de las ciudades metropolitanas. En efecto, la dimensión urbana de la política de cohesión asumirá un papel clave con

respecto a la capacidad de generar cambios significativos en los territorios, a través de estrategias de desarrollo integradas dedicadas a áreas urbanas específicas (IFEL, 2017a). Así, en el ciclo de programación 2007-2013, casi todos los programas de las regiones italianas (con la excepción de Véneto y Lombardía) habían dedicado un área específica de intervención a las áreas urbanas (IFEL, 2017b).

En el Acuerdo de Asociación italiano para el ciclo 2014-2020⁶⁵, basado en las indicaciones de la Comisión Europea y en la experiencia pasada, el nuevo desarrollo urbano de siete años se ha identificado como una opción estratégica para el desarrollo territorial. Por lo tanto, la estrategia urbana se ha traducido en un Programa Nacional dedicado a catorce ciudades metropolitanas (PON Metro)⁶⁶, mientras que a nivel regional ha encontrado espacio en los Programas Operativos (POR), en el que las estrategias de desarrollo urbano sostenible (SUS) aparecen diferenciadas, no sólo por la magnitud de recursos empeñados⁶⁷, sino también por las opciones temáticas (Agenzia per la Coesione Territoriale, 2017).⁶⁸

El papel central que las ciudades tienen en la actual política de cohesión es confirmada por la atribución de al menos el 5% de los recursos del FEDER a zonas urbanas con acciones integradas de desarrollo urbano sostenible, que en su declinación italiana se materializa en el Programa Nacional Urbano, cuyo marco estratégico y programático, basado en ciudades medianas y metropolitanas, indica tres motores principales del desarrollo para definir las agendas urbanas regionales⁶⁹, descritas en el POR (IFEL, 2017a).

Para poder seleccionar las áreas objeto de intervención, casi todas las regiones han utilizado criterios diferentes. La mayoría de las regiones han centrado sus estrategias en las ciudades (incluyendo Piamonte, Lombardía, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romana, Umbría, Molise y Campania) (IFEL, 2017a). Otras regiones han optado por la identificación de áreas urbanas individuales o asociadas utilizando un criterio de escalas o umbrales demográficos (tales como Toscana, Véneto, Marche) (Ibídem). Sólo la Puglia, modificando los umbrales demográficos con el fin de facilitar la candidatura de los pequeños municipios o agrupaciones de municipios,

⁶⁵ La Comisión Europea ha adoptado un "acuerdo de asociación" con Italia que define la estrategia para el uso óptimo de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en el país (CE, 2014).

⁶⁶ Bari, Bolonia, Génova, Florencia, Milán, Nápoles, Roma, Turín, Venecia, Reggio Calabria, Cagliari, Catania, Messina y Palermo.

⁶⁷ La región que ha asignado más recursos a la estrategia de desarrollo urbano sostenible es Sicilia, con alrededor de 420 millones de euros, seguida de Campania con 286 millones, Calabria con 190 millones y Apulia con 130, sigue la Basilicata con poco más de 82 millones de euros (IFEL, 2017a).

⁶⁸ <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/IT#>; http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/urban-development/agenda/; http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/urban-development/cities-report/

⁶⁹ El Pacto de Amsterdam establece la Agenda Urbana de la Unión Europea. Los temas de la Agenda urbana de la UE se refieren a: 1) Inclusión de migrantes y refugiados, 2) calidad del aire, 3) pobreza urbana, 4) vivienda, 5) economía circular, 6) adaptación al cambio climático, 7) transición energética, 8) movilidad urbana, 9) transición digital, 10) compras públicas, 11) empleos y experiencia en la economía local, 12) uso sostenible de la tierra y soluciones ecológicas.

eligió un concurso abierto para los municipios con un mínimo de 15.000 habitantes (Regione Puglia, 2017).⁷⁰

Los desafíos para el desarrollo territorial en relación con las zonas rurales pueden en cambio ser deducidos del diseño estratégico propuesto en la fase de programación actual (2014-2020), cuyos resultados obviamente influirán en la siguiente (2021-2027).

En primer lugar, se puede observar que, a pesar de que se ha definido sobre la base de orientaciones estratégicas comunes, la arquitectura general del desarrollo territorial se deriva de objetivos temáticos, traducidos en “prioridades” relativas a cada fondo estructural, y luego es armonizada en un programa marco más amplio, llamado Marco Estratégico Común, destinado a facilitar el proceso de coordinación sectorial y territorial de las intervenciones de la Unión Europea y vincularlas con otras políticas e instrumentos financieros, con el propósito de alcanzar el objetivo de la estrategia general de la UE (Europa 2020, UE 2010), consistente en promover el crecimiento económico inteligente, inclusivo y sostenible.

Las prioridades del FEADER corresponden, por lo tanto, a la lista general de desafíos que enfrenta Europa, donde las regiones han definido su propia estrategia de desarrollo, a partir de la cual comienza la programación de siete años de los instrumentos financieros (Fondos Estructurales) puestos a disposición de la UE.

Los principales desafíos / prioridades propuestos por los Fondos Estructurales son los siguientes:

1. Promover la transferencia de conocimientos y la innovación en el sector agrícola y forestal y en las zonas rurales;

⁷⁰ Teniendo en cuenta una región italiana del sur de Italia y su estado de implementación, de especial interés, como se revela en estudios anteriores (De Rubertis, 2010; 2013; D’Amico y De Rubertis, 2014), es la región de Puglia. Aquí el POR FESR Puglia 2014-2020, tiene como objetivo hacer frente al desafío del desarrollo urbano sostenible a través de intervenciones que se coordinan con otros objetivos específicos, indicados en la Comunidad. En la implementación del Eje prioritario XII, Desarrollo urbano sostenible (Acción 12.1 Regeneración urbana sostenible del PDR FEDER 2014-2020), las áreas urbanas y las estrategias relacionadas se están seleccionando a nivel regional. La elaboración de estrategias integradas, innovadoras y sostenibles, así como la posterior selección de intervenciones, debe realizarse a través de una vía de participación pública de todos los ciudadanos y partes interesadas, tanto sustanciales como no formales. Las áreas urbanas son el área territorial en la cual se deben implementar las Estrategias de Desarrollo Sostenible y los Municipios de la región pueden participar en forma individual (con población igual o superior a 15.000 habitantes, y bajo presentación del Documento del Programa de regeneración urbana) y asociados (población igual o superior a 15.000 habitantes, debe ser un contexto homogéneo en términos de características y necesidades de intervención) (Región Puglia, 2017). El enfoque del desarrollo urbano del POR pluri-fondos de la Región de la Puglia es parcialmente diferente al de las otras regiones menos desarrolladas del PO, si bien también presenta un eje dedicado al “Desarrollo Urbano Sostenible”, el presupuesto global inferior, el mínimo esperado por la reserva Reglamentos 5%, pero también muy por debajo del porcentaje dedicado por la mayoría de los otros ROP al desarrollo urbano. Esto se puede explicar con la intención declarada por la región de financiar sólo un número limitado de proyectos piloto y prototipos de intervenciones innovadoras, a nombre de las Autoridades urbanas con experiencia previa en la aplicación de medidas integradas de planificación/gestión del territorio (IFEL, 2017b; Puglia, 2017).

2. Fortalecer la rentabilidad de las explotaciones agrícolas y la competitividad de la agricultura en todas sus formas en todas las regiones, así como promover tecnologías innovadoras para las granjas y para la gestión forestal sostenible;
3. Promover la organización de la cadena agroalimentaria, incluidos el procesamiento y la comercialización de productos agrícolas, el bienestar de los animales y la gestión de riesgos en el sector agrícola;
4. Preservar, restaurar y revalorizar los ecosistemas relacionados con la agricultura y la silvicultura;
5. Fomentar el uso eficiente de los recursos y la transición hacia una economía baja en carbono y resistente al clima en los sectores agroalimentario y forestal;
6. Trabajar hacia la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales.

Como puede observarse, en cinco de las seis prioridades se abordan explícitamente los sectores agroalimentario y forestal, debido a que estas áreas se consideran centrales en el desarrollo de las economías rurales.

El desafío o la prioridad más interesante desde esta perspectiva es el sexto, explícitamente orientado a:

1. Fomentar la diversificación, la creación y el desarrollo de pequeñas empresas, así como el empleo;
2. Estimular el desarrollo local en las áreas rurales;
3. Promover el acceso, el uso y la calidad de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en las zonas rurales.

Los seis desafíos / prioridades pueden ser valorizados diversamente por las distintas regiones italianas (aunque nunca por debajo del límite de cuatro prioridades) y por los respectivos países en base a diagnósticos surgidos del análisis del contexto específico, contribuyendo así a la realización de los llamados objetivos transversales, como la innovación y la mitigación del cambio climático, que constituyen los principales retos, junto con el aumento del nivel de empleo, la expansión de la educación y la lucha contra la pobreza y la marginación.

Referencias

- Albrechts, L. y Balducci, A. (2013), "Practicing Strategic Planning: In Search of Critical Features to Explain the Strategic Character of Plans", *disP the planning Review*, vol. 49, 3, pp. 16-27.
- Bach, V. y Ravaioli, P. (2007), *Pianificazione strategica e balance score-card negli enti locali. Verso la democrazia partecipata*, Milano, Franco Angeli.
- Baldeschi, P. (2002), *Dalla razionalità all'identità. La pianificazione territoriale in Italia*, Firenze, Alinea.
- Belliggiano, A. y Salento, A. (2014), "L'improbabile eterarchia dei Gruppi di azione locale. Una ricerca sul Gal pugliese «Terra dei Messapi»", in S. De Rubertis, R. D'Amico (a cura di), *Istituzioni per lo sviluppo tra Comune e Regione. Unione Europea e prove di ente intermedio in Italia*, Soveria Mannelli, pp. 89-109.
- Bianchi, T. y Casavola, P. (2008), "I progetti integrati territoriali del QCS Obiettivo 1 2000-2006. Teorie, fatti e riflessioni sulla policy per lo sviluppo locale", *Materiali UVAL. Analisi e Studi*, 17, (www.dps.tesoro.it).
- Biot, V. (2009), "Processi di governance territoriale in Europa: riflessioni a partire da alcuni casi di studio", in F. Governa, U. Janin Rivolin, M. Santangelo, *La costruzione del territorio europeo. Sviluppo, coesione, governance*, Roma, Carocci, pp. 173-189.
- Bolgherini, S. y Messina, P. (a cura di) (2014), *Oltre le province. Enti intermedi in Italia e in Europa*, Padova, Padova University Press, pp. 51-69.
- Brenner, N. (1998), "Global cities, glocal states: global city formation and state territorial restructuring in contemporary Europe", *Review of International Political Economy*, 5, 1, pp. 1-37.
- Bryson, J. M. (1995), *Strategic Planning for Public and Non Profit Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- Camagni, R. y Gibelli, M. C. (2005), "La pianificazione strategica in Italia: i rischi di un modello neo-corporativo", *Sviluppo & Organizzazione*, 208.
- Conti, S. y Salone, C. (a cura di) (2011), *Programmazione integrata e politiche territoriali. Profili concettuali, esplorazioni progettuali*, IRES Piemonte, 244.
- D'Amico, R. (2014), "Governare lo sviluppo: dalla dicotomia alla complementarità di governance e government", in S. De Rubertis, R. D'Amico (a cura di), *Istituzioni per lo sviluppo tra Comune e Regione. Unione Europea e prove di ente intermedio in Italia*, Soveria Mannelli, pp. 31-48.
- D'Amico, R. y De Rubertis, S. (a cura di) (2014), *Istituzioni per lo sviluppo tra Comune e Regione. Unione Europea e prove di ente intermedio in Italia*, Soveria Mannelli.
- De Rubertis, S., Belliggiano, A., Fighera P. y Labianca M. (2014), "Strumenti e istituzioni per lo sviluppo in Puglia: sinergie e conflitti", in S. De Rubertis, R. D'Amico (a cura di), *Istituzioni per lo sviluppo tra Comune e Regione. Unione Europea e prove di ente intermedio in Italia*, Soveria Mannelli, pp. 69-88.
- De Rubertis, S. (2013), *Spazio e sviluppo nelle politiche per il Mezzogiorno. Il caso della programmazione integrata in Puglia*, Bologna, Pàtron.
- De Rubertis, S. (a cura di) (2010), *Sviluppo come conflitto. La pianificazione strategica in Puglia*, Lecce, SIBA.

- De Rubertis, S. y Labianca, M. (2017), "Continuità, discontinuità e limiti delle forme di cooperazione intercomunale in Puglia", in E. Dansero, M. G. Lucia, U. Rossi, A. Toldo, *(S)radicamenti*, Società di Studi Geografici. Memorie geografiche NS 15, pp. 69-77.
- Dematteis, G. y Governa, F. (a cura di) (2005), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Milano, Franco Angeli.
- Dematteis G. y Governa F. (2005), "Il territorio nello sviluppo locale. Il contributo del modello SLoT", in Dematteis G., Governa F. (a cura di), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Milano, Angeli, pp. 15-38.
- Dini F. y Zilli S. (2017), "Introduzione", in E. Dansero, M. G. Lucia, U. Rossi, A. Toldo, *(S)radicamenti*, Società di Studi Geografici. Memorie geografiche NS 15, pp. 15-16.
- Dipartimento della Funzione Pubblica (a cura di) (2006), *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori. Analisi e strumenti per l'innovazione*, I Manuali, Roma, Rubbettino.
- EC – European Commission (2014), *La Commissione europea adotta un "accordo di partenariato" con l'Italia sull'uso dei fondi strutturali e di investimento per la crescita e l'occupazione nel 2014-2020*, Bruxelles, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1215_it.html
- EU, Leader European Observatory (1997), *Innovation and Rural Development*, The Observatory Dossiers n. 2.
- Florio, R. (a cura di) (2010), *10 anni di pianificazione strategica in Italia. Ragioni, esiti, criticità*, Firenze, Il Bandino, gennaio.
- Formez (2011), *Guida alla progettazione partecipata*, <http://db.formez.it>
- Gambi, L. (1977), "Le regioni italiane come problema storico", *Quaderni storici*, n. 34, pp. 275-298.
- Gibelli, M. C. (1999), "Tre famiglie di piani strategici: verso un modello reticolare e visionario", in F. Curti, M.C. Gibelli (a cura di), *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Firenze, Alinea, pp. 15-54.
- Governa, F. (1997), *Il milieu urbano. L'identità territoriale nei processi di sviluppo*, Milano, Angeli.
- Governa, F. (2005), "Sul ruolo attivo della territorialità", in G. Dematteis, F. Governa (a cura di), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Milano, Franco Angeli, pp. 39-67.
- Healey, P. (2013), "Circuits of Knowledge and Techniques: The Transnational Flow of Planning Ideas and Practices", *International Journal of Urban and Regional Research*, 37.5, pp. 1510-26.
- Huxley, M. (2013), "Historicizing Planning, Problematizing Participation", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 37, pp. 1527-41.
- IFEL (2017a), *La dimensione territoriale nelle politiche di coesione. Stato d'attuazione e ruolo dei Comuni nella programmazione 2014-2020*, Fondazione ANCI.
- IFEL (2017b), *Sviluppo urbano e politica di coesione nel settennio 2014-2020. Stato di avanzamento delle agende urbane regionali*, Fondazione ANCI.
- Kunzmann, K. R. (2013), "Strategic Planning: A Chance for Spatial Innovation and Creativity", *disP the planning Review*, vol. 49, 3, pp. 28-31.
- Labianca, M. (2014), *Pianificazione strategica e identità territoriale. Un'applicazione alle aree vaste della Regione Puglia*, Bari, WIP.
- Lanzalaco, L. (2009), "Innovare le istituzioni: percorsi di sviluppo sostenibili", in P. Messina (a cura di), *Innovazione e sostenibilità. Modelli locali di sviluppo al bivio*, Padova, CLEUP, pp. 177-190.

- Mela, A. (2009), "Pianificazione strategica e partecipazione", *Sociologia urbana e rurale*, 89, pp. 147-169.
- Ministero dello Sviluppo Economico (2007), *Quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, giugno.
- Mintzberg, H. (1994), *The Rise and Fall of Strategic Planning*, *Harvard Business Review*, 72, 1, pp. 107-114.
- Pasqui, G., Armondi, S. y Fedeli V. (2010), "I piani strategici alla prova" in R. Florio (a cura di), *10 anni di pianificazione strategica in Italia. Ragioni, esiti, criticità*, Firenze, Il Bandino, gennaio.
- Regione Emilia-Romagna – Servizio Comunicazione (2009), *Educazione alla sostenibilità, "Partecipare e decidere. Insieme è meglio. Una guida per amministratori e tecnici*, Quaderni della Partecipazione 1, <http://partecipazione.regione.emiliaromagna.it>
- Regione Puglia (2017), *P.O. FESR 2014-2020, Bando pubblico per la selezione delle Aree Urbane e per l'individuazione delle autorità Urbane in attuazione dell'Asse prioritario XII "Sviluppo Urbano Sostenibile". Azione 12.1 "Rigenerazione urbana sostenibile" del P.O.R. FESR-FSE 2014-2020.*
- Salvato, M. (2014), "La politica di riordino istituzionale in Italia fra centralismo e autonomismo", in S. Bolgherini, P. Messina (a cura di), *Oltre le province. Enti intermedi in Italia e in Europa*, Padova, Padova University Press, pp. 51-69.
- Sestini, A. (1949), "Le regioni italiane come base geografica della struttura dello Stato", *Atti XVI Congresso Geografico italiano*, Bologna.
- SIG – Società Geografica Italiana (2013), *Per un riordino territoriale dell'Italia*, Roma, Società Geografica Italiana.
- Wassenhoven, L. y Sapountzaki, K. (2009), "Il difficile percorso della governance territoriale nei paesi europei", in F. Governa, U. Janin Rivolin, M. Santangelo, *La costruzione del territorio europeo. Sviluppo, coesione, governance*, Roma, Carocci, pp. 141-171.
- Zilli, S. (2017), "Il riordino amministrativo dopo la legge 56 e la sua declinazione nelle regioni a statuto speciale. Il caso del Friuli-Venezia Giulia", in E. Dansero, M.G. Lucia, U. Rossi, A. Toldo, *(S)radicamenti*, Società di Studi Geografici. Memorie geografiche NS 15, pp. 35-41.