

do, de hecho, a las disposiciones que cada región considerará más eficaces. El conocimiento madurado en las mejores experiencias europeas, ha evidenciado, realmente, cómo los instrumentos más eficaces para alcanzar los objetivos fijados por la proposición de ley, se refieren ante todo a un régimen fiscal que penaliza el consumo de suelo e incentiva el proceso necesario de recalificación urbana, sobre la experiencia en materia y, en segundo lugar, la ampliación de las áreas sujetas a vinculaciones absolutas de «protección de la naturaleza»: dos medidas que en Italia son competencia del Estado y no de las regiones.

Sin embargo, frente a estas dos señales de buen gobierno tanto de las problemáticas urbanas como territoriales, referentes a dos temas que pertenecen a la reforma más general del gobierno del territorio que Italia espera desde hace muchas décadas, el urbanismo italiano querría asimismo una señal de concienciación por parte de

un gobierno, del que se aprecia, en general, el compromiso en relación con el país y, en particular, la competencia y la credibilidad de las decisiones hasta ahora establecidas, sobre la oportunidad de tal reforma. Es, de hecho, necesario y urgente ofrecer al país una estructura de principios, objetivos y normas para la planificación y el gobierno del territorio, es decir, esa ley nacional indispensable sobre los principios fundamentales del mismo que desde el 2001 se ha convertido en una obligación para el Estado, cuando una reforma constitucional ha confiado a las regiones la responsabilidad legislativa en esa materia, asignando al Estado la tarea de definir los principios fundamentales. Esto no ha sucedido y las dos medidas descritas se han quedado como dos señales de renovación, importantes, pero solo dos señales realizadas.

28.09.2012

Traducción del italiano Sagrario DEL RÍO ZAMUDIO
Revisión Graziella TROVATO

ITALIA

Francesco LO PICCOLO (*corresponsal*)

Anna Licia GIACOPELLI (*crónica*)

Giuseppe LO BOCCHIARO (*crónica*)

Universidad de Palermo

Las etapas de la programación y de la planificación integrada en Sicilia

Los instrumentos de la programación negociada para el territorio

A principios de la década de 1990, en Italia, coincidiendo con las reformas que la Unión Europea estaba poniendo en marcha para la modificación de los Fondos Estructurales de 1988 y para la programación

comunitaria, se activaron distintas formas de «programación global» encomendadas a varios instrumentos financieros de intervención público/privada. Entre éstos últimos los más significativos son: los Pactos Territoriales, los Proyectos Territoriales Integrados y los *Leader* (en sus tres fases: *Leader 1*, *Leader 2*, *Leader +*).

Se trata de instrumentos de intervención pensados en el marco de las políticas de desarrollo local y especialmente dirigidas a los territorios «débiles». Como consecuencia del fracaso del modelo de desarrollo exógeno, de matriz

¹ El texto se presenta como obra de reflexión común de los autores; de todos modos, los párrafos 1 y 4 fueron escritos por Anna Licia GIACOPELLI mientras que las elaboraciones

gráficas del artículo junto a los párrafos 2 y 3 fueron elaborados por Giuseppe LO BOCCHIARO.

industrial, perseguido hasta la década de 1980, se intenta, ahora, para las regiones del Sur de Italia, conseguir un desarrollo endógeno a través de la (re)activación de los sistemas locales, de la construcción de sistemas de gobernanza a varios niveles y de tipo participativo, de la modernización administrativa, de la difusión de la cultura de los valores territoriales y de la potencialidad del desarrollo.

Los Pactos Territoriales (PT) surgen en 1997, por iniciativa del Ministerio de Hacienda, (*Ministero del Tesoro, del Bilancio y la Programmazione Economica*) y se estructuran como instrumentos de programación negociada para la promoción del crecimiento de los sistemas empresariales locales. Respetando las competencias de los distintos niveles institucionales, los PT constituyen un instrumento adecuado para la individualización de un conjunto de intervenciones productivas y promocionales, así como infraestructurales, a las que concurre la financiación pública. Con respecto a estos Pactos, se distinguen dos grandes categorías: los Pactos Generalistas y los Pactos Agrícolas.

Los Programas Territoriales Integrados (PTI) representan un instrumento operativo de la programación 2000/06 integrados en los Marcos Comunitarios de Apoyo (MCA), dirigido a las Regiones Objetivo 1. En términos de operatividad, a través de los PTI un conjunto de agentes (públicos y privados) pueden convertirse en promotores del desarrollo de una determinada área, actuando sobre temas, objetivos o recursos que muestren elementos de criticidad u oportunidad. La idea guía de los PTI es de consolidar el desarrollo del tejido productivo creando, al mismo tiempo, un ambiente de competitividad adecuado al estándar europeo en materias como: la seguridad, la calidad ambiental, el turismo, la investigación, la innovación tecnológica y el servicio a la ciudadanía y, además, del ejercicio compartido de servicios y formas de acuerdos, cooperación y asociacionismo.

Los *Leader* son, principalmente, programas de desarrollo rural de iniciativa comunitaria, abiertos a todos los países de la UE y estructurados en tres etapas de desarrollo: los *Leader I* de 1991 a 1993; los *Leader II* de 1994 a 1999; los *Leader +* de 2000 a 2006.

Los beneficiarios de la aportación *Leader* son los «Grupos de Acción Local» (GAL). Estos promueven la estrategia de desarrollo de su propio territorio y responden de su actuación sobre la base de un Plan de Desarrollo Local (PDL). Los miembros de los GAL tienen una

fuerte matriz local muy peculiar. En síntesis, podemos recorrer la naturaleza de las tres distintas fases de programación:

- el programa *Leader I* marcó el inicio de un nuevo enfoque de la política de desarrollo rural ligada al territorio, integrada y resultado de la participación;
- con la aparición del *Leader II* el enfoque del *Leader I* va ampliándose sensiblemente y pone el acento en los aspectos innovadores de los proyectos;
- el *Leader+* desempeña un papel determinante como laboratorio, cuyo objetivo es favorecer el desarrollo y la experimentación de los nuevos enfoques de desarrollo integrado y sostenible, capaz de influir, integrar y reforzar la política de desarrollo rural en la Comunidad. La cooperación es uno de los elementos principales del *Leader+* y se concreta tanto entre los territorios de un mismo Estado miembro como entre diferentes Estados europeos o bien entre terceros países.

El programa LEADER en la Sicilia de la programación negociada

Sicilia sigue conservando algunas importantes potencialidades: unos valores humanos y sociales inalterados, tradiciones y recursos ambientales. Estas características las encontramos en la isla en su totalidad pero sobre todo en sus zonas interiores debido a su fuerte aislamiento a la escasez de capitales privados y, además, con un alto riesgo de despoblación en gran parte juvenil. En estas áreas las administraciones locales juegan un papel extraordinario como las únicas fuerzas con capacidad de promover y organizar nuevas iniciativas.

Alrededor de este sistema de valores y estructura social han ido naciendo iniciativas de agregación para la promoción del desarrollo, generadas por los instrumentos de programación negociada que, como luego analizaremos, han tenido un recorrido desigual.

En este marco tan sólo algunas de las realidades sicilianas locales más preparadas en esta primera fase, tuvieron la oportunidad de promover proyectos viables de programación y concertación, entre lo público y lo privado, contruidos en torno al reconocimiento de valores comunes y de identidad local. Municipios, empresas y asociaciones se agrupan en conjuntos que exceden con frecuencia los perímetros administrativos. Estas reorganizaciones territoriales dieron lugar, en los territorios más

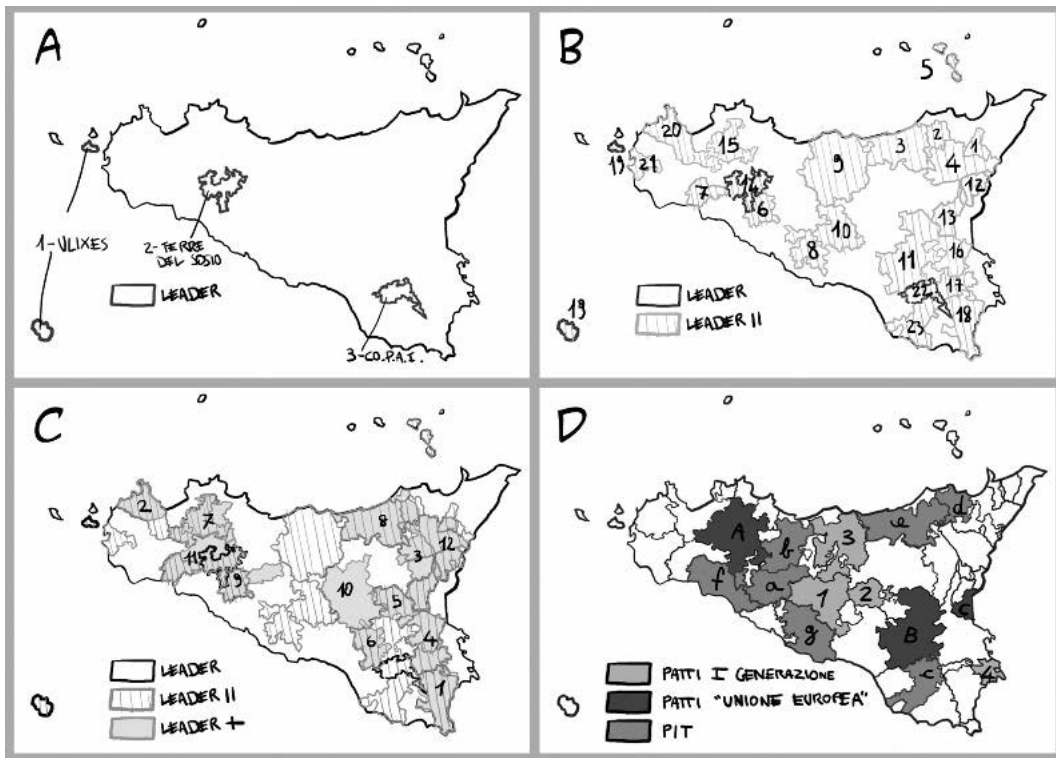
sensibles, a formas innovadoras de programación y planificación, que tuvieron impacto en el proyecto de identidad territorial (MAGNAGHI, 2000).

A principios de la década de 1990, como consecuencia de la primera aplicación del programa *Leader*, en Sicilia tan sólo se presentaron nueve propuestas y, únicamente tres Grupos de Acción Local accedieron a la financiación del proyecto. De los tres, el primero pertenece al área de los «Monti Iblei» (Sicilia Sur-oriental), el segundo opera en un área del interior entre las provincias de Palermo y Agrigento, el tercero en la isla de Pantelleria (véase en la FIG. el recuadro A).

Tan escasa participación, en esta primera oportunidad, indica que Sicilia, había de seguir madurando: la escasa información y el insuficiente conocimiento de un instrumento tan innovador, la dificultad crónica de los sistemas locales para emprender acciones y programas que pudiesen en tela de juicio el *status quo* y el hábito asistencial del Sur de Italia, dirigen hacia lo que se considera una oportunidad sustancialmente perdida y por lo que debería haber sido el primer momento de auto-organización y responsabilización del territorio siciliano. De todos

modos, la «salida en falso» del *Leader* siciliano, sin embargo, crea buenas expectativas acerca de las posibilidades futuras de acceso a los Fondos Estructurales y, además, impulsa a numerosos grupos de administraciones y empresarios para que elaboren una primera gran reorganización territorial que permita, por medio de específicas estrategias intermunicipales, acceder a todas las oportunidades del siguiente período de programación europea.

Efectivamente, durante la segunda mitad de los años 1990 nace la actuación fundamental de tres Agencias de Desarrollo sicilianas, cuya actividad se manifiesta en las colinas y territorios montañosos de la costa norte y en el área sur-oriental. La actuación concreta de programas y proyectos, expresados por estas tres realidades, representan un momento único de la toma de conciencia de las posibilidades de la planificación comunitaria y desarrollo innovadores y, que parte de la dimensión local. Junto a estas realidades, la transición desde el *Leader* I al *Leader* II se ve como el nacimiento —y por tanto la reorganización de los territorios correspondientes— de numerosos Grupos de Acción Local que, a partir de ese momento, formarían partenariados duraderos para la programación y planificación «desde abajo».



El recuadro B de la FIG. muestra la etapa del *Leader* II, donde quedan confirmados los tres GAL de la experiencia anterior y, al mismo tiempo, se muestra un sistema de agencias locales que, en la selección de las denominaciones, valora la razón identitaria de los territorios, tanto en su matriz histórica (Lylibeo, Leontinoi, etc.)² como en la de su ecosistema (Val d'Anapo, Alcantara, etc.)³ en una «reformulación territorial» generada por las lógicas de promoción de los PDL.

En este marco, si por un lado el papel desempeñado por los territorios de la Sicilia oriental es muy fuerte, por el otro, las acciones locales, referidas a los ámbitos occidentales, se muestran menos intensas. En el momento del *Leader+* y de la programación 2000-2006, la organización del territorio siciliano se presenta de manera muy diferente. Los GAL se habían reducido y unido en grupos territoriales más amplios y estructurados, concentrando su presencia tanto en la parte más oriental como en la occidental de la isla, dejando gran parte del territorio central fuera del acción del programa (véase en la FIG. recuadro C).

La relación de la planificación integrada con los instrumentos urbanísticos ordinarios

Respecto a lo que hasta ahora aquí se ha tratado, parece útil intentar explicar el modo en que una planificación, inédita en su forma, «dirigida» por las exigencias de la programación económica y las relaciones público-privadas, se ha llevado a cabo mediante los usos del territorio, ya definidos y regulados, por la normativa urbanística vigente, que en Italia tiene su propia herramienta de referencia en el Plan General (*Piano Regolatore Generale Comunale* PRGC). En cierto modo, es así posible mostrar «la otra cara de la moneda» de un desarrollo local ejemplar respecto al análisis del producto de las economías, pero que, analizado a la luz de los objetivos de la planificación territorial, presentaba éxitos muy controvertidos.

Cuando se empiezan a experimentar los *Leader* y los Pactos Territoriales, el territorio siciliano, se caracteriza por unos instrumentos urbanísticos obsoletos que, en gran parte, han superado el período de vigencia de vein-

te años, establecidos por la ley y con muy escasos ejemplos de Planes municipales renovados recientemente.³

En este marco tan desmoralizador, junto a las específicas prerrogativas de los instrumentos globales capaces de derogar los instrumentos habituales —favoreciendo las exigencias de los agentes privados que difícilmente se armonizan con el cometido principal de los instrumentos habituales, esto es la salvaguardia del interés público (LO PICCOLO & SCHILLECI, 2005)— ha generado, en su conjunto, efectos seguramente perturbadores y tan sólo en muy pocos casos controlados y guiados.

Es fácil observar, en las filosofías que subyacen en los planes integrados, hasta aquí tratados, una relación con la normativa urbanística fundada principalmente sobre la retórica de que los «límites» de los planes tradicionales puedan regir y guiar las modificaciones de un territorio que, por el contrario, se desearía más vivaz y dinámico (donde el agente privado ha de jugar un papel central). Esta retórica ha justificado la acción sobre el territorio de planes en los que resultaba evidente (especialmente en los Pactos Territoriales) el triunfo de la ayuda puntual a los privados que, según se ha demostrado, a lo largo de los años, una reducción de las intervenciones (TRIGILIA, 2012) mediante la modernización, por ejemplo, del sistema infraestructural fuertemente deficitario en el territorio siciliano, la promoción de la investigación científica sobre la producción agrícola y, en fin, la reconstrucción de la identidad histórica. Aún así, sobre un instrumento urbanístico que se renovó con gran lentitud y con grandes limitaciones, las intervenciones extraordinarias e integradas se promovieron teniendo en cuenta que la prescripción ordinaria fuese un obstáculo fácilmente superable, con la reducción de los casos en que los nuevos instrumentos integradores se utilizaran para poner en práctica las disposiciones de los PRGC.

Los resultados a largo plazo de la programación

Las políticas DESCRITAS produjeron un éxito controvertido y, frecuentemente, de difícil evaluación. A pesar de no alcanzar los objetivos cuantitativos de tipo económico que se había

² Lylibeo, Leontinoi son los nombres griegos de los primeros asentamientos de las dos ciudades, con respecto a Marsala y Lentini, que se utilizaron para diseñar los antiguos orígenes del territorio y la riqueza de sus herencias.

³ El Anapo y el Alcantara son dos ríos de la Sicilia oriental de gran importancia naturalista y ambiental que enmarcan un paisaje con características muy peculiares.

propuesto, a esta etapa de la programación se le debe reconocer el mérito de haber despertado la competitividad entre identidades culturales, sociales y económicas diferentes, en un contexto amplio como es el del Sur de Italia. Las regiones del sur, afectadas por las políticas de desarrollo local durante el septenio 1997-2004, por un lado registraron un desarrollo económico ejemplar a corto plazo, pero al mismo tiempo efímero en sus capacidades de ser autónomo y sostenible. (BARCA, 2006; TULUMELLO, 2008).

Los GAL y las Agencias de Desarrollo Local, en sus actuaciones en Sicilia, encontraron su mayor limitación en la dificultad de construir en el territorio realidades estables y duraderas, con capacidad de sobrevivir a la ausencia de iniciativas comunitarias (y su desembolso de fondos) y de seguir proyectando con espíritu empresarial propio para planificar su ámbito territorial. Por el contrario, hay que reconocer a los programas descritos el mérito de haber incentivado sistemas territoriales «transversales» en relación con los límites tradicionales sub-regionales, focalizados en las identidades locales. Como algunos autores destacan (BIANCHI & CASAVOLA, 2008; TULUMELLO, 2008), parece útil, en ciertos ámbitos bien definidos, observar la «continuidad»

de la actividad de programación y de elevada concertación en el desarrollo local (véase en la FIG. el recuadro D).

En todo caso, a los instrumentos de la programación negociada va reconocido el mérito de haber estimulado una cierta colaboración y una concertación real entre los diversos agentes locales de los Ayuntamientos por medio de la construcción y promoción de nuevas identidades territoriales que, moviéndose en el campo de las economías locales, han contribuido a superar los límites administrativos y las atávicas condiciones de aislamiento y marginalidad. Los administradores implicados, han tenido que reconocer los problemas comunes al territorio supra-municipal y promover un proceso de concertación de los intereses y de programación del desarrollo «desde abajo». El haber sobrepasado los límites administrativos, junto con la toma de conciencia de la dimensión del territorio supra-municipal, si ha logrado resultados positivos en términos de eficacia y eficiencia de las políticas económicas para el desarrollo, ha tenido en cambio resultados casi nulos en términos de adecuación y adaptación de los instrumentos urbanísticos para las transformaciones físicas de los territorios implicados.

Bibliografía

- BARCA F. (2006): *Italia frenata. Paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*, Donzelli, Roma
- BIANCHI T. & P. CASAVOLA (2008): «I progetti integrati territoriali: Teorie, fatti e riflessioni sulla policy per lo sviluppo locale», *Materiali Uval- Analisi e studi*: 17
- LO PICCOLO F. & F. SCHILLECI (2005): «Local Development Partnership Programmes in Sicily: Planning Cities without Plans» in *Planning, Practice & Research*, 20 (1): 79 – 87
- MAGNAGHI A. (2000): *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Bollati Boringhieri, Torino
- TRIGILIA C. (2012): *Non c'è Nord senza Sud. Perché la crescita dell'Italia si decide nel Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna
- TULUMELLO A. (2008): *I tempi e i luoghi del cambiamento. Lo sviluppo locale nel Mezzogiorno d'Italia*, Bruno Mondadori, Milano.

Palermo septiembre 2012

Traducción revisada por Graziella TROVATO