

EL PACTO TERRITORIAL: UNA NUEVA INSTITUCIÓN INTERMEDIA PARA EL DESARROLLO LOCAL¹

1. Orígenes.

La propuesta del Pacto territorial comienza a circular en Italia en el decenio pasado. Se trata de un tipo de política pública cuyo espíritu no puede ser entendido plenamente si no se hace una breve referencia a algunos procesos de cambio ocurridos en Italia en los últimos años.

El primero de estos procesos está relacionado con el ámbito institucional. La constitución de las Regiones en 1970, ha significado el inicio de un proceso de transferencia de funciones del centro a la periferia según el decreto constitucional. La descentralización ha sido muy gradual, contestada e incompleta. Solamente al final de los años ochenta la idea de una disposición federal comienza a difundirse y a ganar consenso. En consecuencia, los pactos nacen en una fase de federalismo incipiente y constituyen unos espacios en los cuales los sujetos locales, equipados de crecientes competencias y de una nueva legitimidad, son llamados a coordinar sus acciones y a unir sus capacidades para superar la fragmentación de los poderes y enfrentarse a problemas complejos.

Siempre en el ámbito de los cambios institucionales es una obligación hacer referencia a un verdadero y propio trauma, comúnmente conocido con el nombre de "*tangentopoli*", que derribó el orden político italiano al inicio de los años noventa. Uno de los efectos de *tangentopoli* ha sido lo de modificar la arquitectura institucional a nivel local rompiendo o debilitando las relaciones de origen vertical entre instituciones centrales e instituciones periféricas. El vacío institucional creado por *tangentopoli* se ha revelado como una condición favorable al establecimiento de relaciones horizontales entre actores políticos y sociales. La propuesta de los Pactos seguramente ha encontrado mayor espacio en esta nueva situación.

Otro cambio que se ha dado, está relacionado con las políticas de desarrollo territorial en Italia. Actualmente los principios sobre los que estas se basan son muy diferentes, y frecuentemente contrarios a los principios que habían inspirado las políticas en los decenios pasados. También en este caso el cambio representa el resultado de un proceso largo, gradual y también contrastado, el cual ha originado cambios estructurales en los patrones de desarrollo, los resultados de las políticas públicas territoriales, la evolución de los paradigmas interpretativos de los procesos de crecimiento. La transformación de las políticas ha sido condicionada principalmente por los trayectos de desarrollo endógeno y por sistemas locales que han caracterizado una gran parte de la Italia centro-septentrional pero que también han sido descubiertos en importantes áreas de muchos otros países europeos.

También ha influido sobre el cambio el resultado que se había sacado, al inicio del decenio de los años noventa, de las políticas territoriales ejecutadas en Italia a partir del segundo posguerra. En primer lugar, el resultado insatisfactorio de la operación pública en el *Mezzogiorno* (el Sur de Italia) conectado a la intervención excepcional conducía al rechazo de un modelo institucional centralista y extraordinario, al abandono de una concesión unitaria del problema *meridionale* (del Sur de Italia), a la insatisfacción por una visión exclusivamente económica de los problemas del desarrollo. Además, la introducción en Italia de los principios de la política regional europea, con la reforma de los fondos estructurales de 1988, constituía un ulterior, fortísimo impulso a la revisión de métodos y contenidos de la operación pública en dirección a un mayor rigor administrativo, de una descentralización de las funciones, de un énfasis sobre el componente local del desarrollo.

¹ Este documento resume el ensayo escrito junto a Guglielmo Wolleb, que aparece con el título *Políticas públicas y contextos institucionales. Una investigación sobre los Pactos territoriales*, en "Estado y Mercado", n. 3, 2001, pp. 369-412, al cual aconsejamos referirse para mayores profundizaciones analíticas y para las referencias bibliográficas.

2. La normativa.

El Pacto no puede ser juzgado como si fuese un instrumento de incentivos asimilable por las leyes que facilitan las iniciativas empresariales individuales. La normativa presume que la constitución del Pacto sea precedida por una larga fase de concertación entre los sujetos locales, y juntos deben definir el área territorial del Pacto, hacer un análisis de sus problemas económicos, delinear una estrategia de intervención y reunir todos los proyectos empresariales e infraestructurales en grado de concretizarla. Además, cada uno de los sujetos locales debe asumir las obligaciones sobre la base de las respectivas competencias para permitir o apoyar la realización del Pacto: los Municipios y las Provincias facilitar los procedimientos burocráticos, los sindicatos ofrecer condiciones particulares de flexibilidad de la fuerza laboral y el control del nivel y de la dinámica salarial, las empresas asegurar incrementos ocupacionales y operaciones de capacitación, los bancos hacer menos onerosas las condiciones del crédito, las fuerzas del orden garantizar la seguridad del área. Todo este trabajo se traduce en un documento - el Pacto mismo - que viene firmado por los sujetos involucrados y enviado a los bancos acordados con el Ministerio del Tesoro que realizan el sumario de los proyectos empresariales e infraestructurales contenidos en el Pacto para verificar su validez. El Pacto pasa después a la aprobación del Ministerio que debe verificar la existencia de dos requisitos: el primero, de naturaleza económica, es el del valor del proyecto de desarrollo contenido en el Pacto y de la disponibilidad de los proyectos empresariales privados. El segundo requisito es de naturaleza institucional, es la verificación de la existencia de los protocolos de alianza, es decir, de la disponibilidad declarada por los sujetos locales de trabajar juntos, de emprender acciones colectivas, de tomar responsabilidades para el éxito del Pacto. Con la aprobación del Ministerio se consuma la primera fase del Pacto.

La fase sucesiva de gestión consiste en la constitución formal de una Sociedad responsable de la gestión, como una sociedad de capital con mayoría pública, que, además de las tareas de representación unitaria de los intereses de los sujetos asociados, tiene la responsabilidad de seguir el conjunto de las actividades operativas conectadas al Pacto. En particular, dicha sociedad tiene la tarea de activar recursos financieros, técnicos y organizativos para garantizar el logro de las metas del Pacto, así como también de asegurar el monitoreo, la verificación de los resultados y de las obligaciones asumidas por los participantes.

3. Los dos objetivos del Pacto.

Un presupuesto analítico de la propuesta del Pacto es que existan algunos elementos del contexto socio-institucional que puedan facilitar u obstaculizar el desarrollo económico local. En particular, se cree que la naturaleza y la intensidad de las relaciones entre instituciones, la propensión a la acción colectiva, el grado de confianza recíproca de los protagonistas del desarrollo, sean todos factores que incidan sobre el rendimiento institucional y económico de un área. La verdadera apuesta del Pacto es que en tales elementos del contexto, se pueda incidir con políticas públicas. Se trata de un presupuesto para nada obvio. El rol de los sistemas de valores, normas acordadas y de las instituciones en los procesos de desarrollo, es largamente reconocido y examinado. Sin embargo sus características se originaron mucho tiempo atrás; vienen presentadas como el resultado de una sedimentación históricamente larga que ha forjado la cultura de los pueblos y las mentes individuales y sobre las cuales no es posible incidir con políticas públicas que tienen inevitablemente, horizontes de vida infinitamente más breves. Entre más se conduce la búsqueda de las causas de un problema hacia atrás en el tiempo o en lo profundo de la psique, más se lleva adelante la posibilidad de encontrar una solución.

En el ámbito de este enfoque "cultural", que incluye los problemas del contexto, no hay lugar para la idea de que una política pública pueda incidir sobre los elementos no económicos del desarrollo y no encontraría lugar por lo tanto, una propuesta como la de los Pactos territoriales. La idea de los Pactos territoriales es, más bien, congruente con un enfoque alternativo que enfatiza la

dependencia de los comportamientos individuales del sistema relacional en el que los sujetos son inseridos en el presente. El énfasis, en este enfoque, es menos sobre la historia y sobre las raíces culturales, y más sobre las reglas de un sistema de relaciones, sobre los mecanismos de interacción, sobre formas de comunicación. Valores como el de la confianza o de la tendencia a colaborar son, en el ámbito de este enfoque, más volátiles de lo que comúnmente se cree, más sensibles a cambios en la estructura de los incentivos. La propuesta del Pacto territorial, como de cualquier otra política volcada a modificar el contexto no-económico del desarrollo, es coherente con este enfoque que podemos definir como "sistémico".

Sobre la base de estos dos presupuestos el Pacto pretende crear lo que se podría llamar un *contexto experimental* en el que viene definido un conjunto de procedimientos que inducen, mediante el incentivo, e imponen, a través del decreto de ley, precisas modalidades de comportamiento. Dicho en otros términos, el Pacto obliga a los sujetos económicos a participar en un juego con actores, reglas y relaciones diferente a lo que tradicionalmente hacen; un juego que se espera que traiga beneficios sociales netos. El contexto experimental del Pacto debería inducir por lo tanto a un cambio en la caracterización de los comportamientos de sus protagonistas hacia una superación de lógicas de provincia, una mayor capacidad de reconocimiento de intereses comunes y una mayor tendencia a la acción colectiva y a la producción de bienes públicos locales.

La propuesta del Pacto busca entonces dos objetivos distintos. El primero es un objetivo socio-institucional y consiste, como se ha dicho, en el reforzamiento de las relaciones horizontales entre las instituciones locales, en la difusión de formas participativas de democracia, en la afirmación de lógicas de comportamiento de tipo cooperativo. El segundo objetivo es el de producir y elaborar programas de desarrollo integrados, concebidos por las necesidades específicas y por las prioridades de los territorios que participan y sus aglomeraciones y vocaciones productivas preexistentes. En la lógica del Pacto este segundo objetivo va, sin embargo, perseguido con las modalidades descritas y prescritas en el ámbito del primer objetivo.

5. Los cambios inducidos por el Pacto.

Las investigaciones de campo han verificado que en un número significativo de casos, el Pacto ha contribuido a reducir el aislamiento y la autoreferencialidad de las administraciones públicas y de otros sujetos institucionales, y a reforzar su interacción y sus relaciones horizontales. El Pacto ha cambiado notablemente la esfera cognoscitiva de los sujetos locales involucrados.

El cambio en la esfera cognoscitiva es evidente sobre todo en términos de *lenguaje*, de vocabulario común: los protagonistas entrevistados usan esquemas de razonamiento, frases y conceptos muy similares y, sobretudo en el *Mezzogiorno*, muy diferentes respecto al pasado. Los sujetos parecen haber elaborado e introyectado algunas ideas-fuerza compartidas, como la impracticabilidad y la ineficacia de una mentalidad cerrada de provincia, la superioridad de las soluciones conjuntas, la necesidad de la cooperación, la ventaja económica de las aglomeraciones.

Los protagonistas locales no solamente han adoptado un único lenguaje, sino que también han madurado algunas creencias comunes acerca de la naturaleza y de los efectos del Pacto. Los actores institucionales y las empresas han madurado la idea de que el proceso de concertación que ha acompañado los Pactos ha conducido a una intensificación de las relaciones horizontales aumentando así el grado de confianza. Los acuerdos logrados en el proceso de construcción del Pacto vienen considerados estables y duraderos y el Pacto es vivido como una inversión a largo plazo o de todo modo como un experimento destinado a traer nuevas colaboraciones.

Esta percepción del Pacto como instrumento estable de cooperación es coherente con la percepción del Pacto como una *nueva institución intermedia* que ha cambiado la disposición institucional preexistente en el área y a la cual se necesita legítimamente reconocerle un rol en el desarrollo local. Actores institucionales y empresas creen, que el Pacto tenga derecho a participar en la programación del desarrollo local, debe dialogar con las instituciones de todos los niveles y jugar un rol más importante en la programación europea.

La medida en la cual tales cambios, en la esfera cognoscitiva, han incidido en las lógicas de acción de los sujetos locales, sobretudo en el corto plazo, y se han traducido en resultados concretos, tiene todavía que comprobarse. La observación de campo restituye un cuadro de los Pactos fuertemente heterogéneo. Los casos examinados se disponen a lo largo de una amplia lista. En un extremo, se colocan los Pactos abiertamente clandestino caracterizados por procesos de concertación vacíos, ausencia de responsabilidades vinculantes y ninguna recaída en términos de bienes públicos. En el extremo contrario de la lista se colocan, Pactos donde la concertación ha visiblemente producido un reforzamiento de las relaciones institucionales horizontales, los protocolos contienen responsabilidades concretas de las personas asociadas, la acción colectiva ha producido bienes públicos al interior y también fuera de las actividades del Pacto en un sentido riguroso. Se encuentra por lo tanto, una marcada asimetría entre una representación de la realidad caracterizada por un incondicional apoyo a la filosofía de la cooperación, de la interacción y comportamientos en muchos casos todavía dictados por lógicas de provincia y de defensa de intereses particulares. Queda todavía el hecho que, en diversas situaciones, los Pactos parecen haber logrado los propios objetivos y que, en muchas otras, aun entre dificultades, resistencia y contradicciones, han dejado rastros de cambio institucional, modificados las relaciones entre los sujetos locales, favorecida la atención de las administraciones publicas y de las fuerzas sociales, hacia la proyección del desarrollo económico en el territorio.

El "efecto Pacto" es todavía modesto en el campo de las inversiones microeconómicas. Los proyectos de inversión basados sobre los Pactos no han, generalmente, gozado de particulares facilidades respecto a las otras leyes de incentivos, mientras su rendimiento burocrático está alineado al de las otras leyes de incentivo empresarial. Sobre el plan de las meras facilidades financieras el Pacto entonces no presenta ventajas específicas: su verdadera "ventaja comparada" es la de proceder contemporáneamente sobre la doble marcha de los incentivos directos y del mejoramiento del contexto externo a las empresas, sobre el financiamiento de las inversiones y sobre la reducción de las deseconomías ambientales.

La movilización socio-institucional inducida por los Pactos ha sido, generalmente, bastante amplia. El instrumento reduce a la agregación, incentiva las coaliciones locales, ayuda a activar mesas de concertación con una pluralidad de sujetos institucionales, impulsa y promueve la extensión de la red de relaciones y el crecimiento del capital social. Significativo es el número de los sujetos involucrados en la concertación. En muchos casos es la entera cadena institucional y social local en participar en los acuerdos de pactos, mediante la suscripción de protocolos específicos de alianza o del Pacto en su totalidad. Administración provincial, municipios, asociaciones de los industriales y sindicatos de los trabajadores son, de norma, los cuatro pilares sobre los cuales se rige el entero edificio concertador y el proceso de construcción de los Pactos. Bastante difundida es también la presencia entre los integrantes de las otras asociaciones, de las Cámaras de Comercio y de los Consorcios de desarrollo industrial y ampliamente involucrados están también los bancos, sobretudo en los Pactos del Centro-norte. Al contrario, del todo omisible ha sido el rol de las Regiones, ya sea por el reducido peso institucional que se les ha atribuido por la legislación, o por la desconfianza de los promotores locales en las Administraciones Regionales, y también por la incapacidad de estas últimas de asumir un rol de coordinación y dirección de las experiencias de concertación desde la base.

La amplitud de la platea de los integrantes - participantes al Pacto no es sin embargo *en si* un indicador de calidad del proceso de concertación. De hecho, lo que cuenta no es tanto la cantidad de los que firman y participan en el juego cooperativo, es más bien y sobretudo 'lo' que firman, o sea el contenido de los protocolos de alianza, y lo que cada sujeto aporta en dote al Pacto. El elevado número de los protagonistas a veces no es que la otra cara de las *coaliciones inclusivas*, es decir, de poblaciones indiferenciadas de sujetos institucionales y sociales mantenidas juntas solo por las expectativas de transferencias financieras públicas para el propio territorio, para el propio municipio, para los propios asociados. Por otra parte, coaliciones demasiado amplias y desenfocadas tienden a deprimir el incentivo a la acción colectiva, del momento que crece el

número de los agentes involucrados, las consecuencias de la deserción son, por un lado, menos medibles, y por otro, determinan efectos menos relevantes sobre el nivel de utilidad individual. Los Pactos eficaces son aquellos que involucran a todos los sujetos territoriales útiles y son congruentes con los objetivos del proyecto - en este caso los riesgos de discordancia entre los actores respecto a los resultados esperados y de presión particularista son mucho más contenidos - y al mismo tiempo aquellos en los cuales las alianzas suscritas contemplan objetivos de conseguir claras y precisas responsabilidades para cada integrante.

Los resultados materiales de la concertación son bastante estandarizados. Los protocolos de colaboración (agilización en los procedimientos, relaciones industriales, capacitación, seguridad y orden público, etc.) son generalmente documentos de “buenas intenciones”, que no tienen la naturaleza de responsabilidades vinculantes. Ni los promotores ni los integrantes de los Pactos apoyan de norma inversiones específicas para su participación en el proceso concertador en términos de recursos financieros, de propios empleados laboriosos, de capacitación específica, al mejoramiento de la eficiencia y de la eficacia ordinaria de sus organizaciones, de reducción de las tasas de interés y otras cosas. En donde la concertación ha sido un proceso puramente nomenclástico, una pura ficción, ha prevalecido la lógica de la *coalición colusoria* y *oportunistas*, de las alianzas formales orientadas únicamente a drenar los recursos financieros públicos. No faltan sin embargo ejemplos de *concertación “con gasto”* de parte de los integrantes de los protocolos de alianza, o sea de coaliciones de actores que participan en el Pacto pagando un “precio de ingreso” (monetario, de pérdida de discrecionalidad administrativa, de representación, etc.).

Los 50 millones de euros de dotación financiera pública han representado, casi siempre, el impulso inicial del arranque y de la agregación de las coaliciones de pactos. Sin embargo, la existencia de un límite rígido de contribuciones financieras públicas, ha obligado a los promotores de los Pactos a seleccionar los campos de intervención y la caracterización de los proyectos empresariales e infraestructurales para financiar. Todos los Pactos, demandan y recogen inicialmente un conjunto muy heterogéneo de proyectos infraestructurales y empresariales que ascienden, regularmente, a diversos centenares de millones de inversiones, más allá del nivel financiable con solo los recursos públicos. De esta manera, el límite dimensional obliga a los sujetos institucionales y sociales, sobretudo en las experiencias del sur a razón del régimen de ayudas públicas más generosas, a un trabajo de fijación de prioridades, de selección sectorial y funcional y, de todo modo, de mediación de intereses a veces conflictivos. Esto ha ayudado, según la opinión de numerosos interlocutores entrevistados, a hacer crecer entre los actores locales la orientación hacia el proyecto, a la identificación de la estrategia compartida, al análisis de los costos y de los beneficios sociales, a la utilidad colectiva, atenuando el municipalismo y el provincialismo, el particularismo de las categorías empresariales.

Todavía limitada es la capacidad de los Pactos de impulsar la producción de nuevos bienes públicos locales y de economías externas, que representa una función relevante de la acción de pactos. La asimetría entre modelo y realidad, entre enunciados verbales y comportamientos, es atribuible no solamente a una insuficiente comprensión de los beneficios de la acción colectiva aunque también a dificultades relacionadas con el aprendizaje del nuevo juego cooperativo de parte de las instituciones locales. A pesar de esta condición, algunas significativas realizaciones ya se encuentran en los diversos contextos incluidos por los Pactos territoriales, en demostración del hecho que el nuevo instrumento está en grado de producir cambios institucionales. Se trata, en su mayoría, de resultados conseguidos al lado de las actividades específicas del Pacto, además de los objetivos declarados y suscritos y entonces largamente atribuibles a la acción colectiva que deriva indirectamente del nuevo clima de pacto. La constitución de ventanillas únicas para la simplificación de los tramites y cumplimientos burocráticos para las inversiones es el output más frecuente ya sea porque existe una demanda siempre más fuerte de parte de las empresas, o porque existe ya disponible una oferta completa de legislación y de procedimientos de acción, y porque puede recurrir a un sistema de reglas, generalmente informales, y de relaciones fiduciarias entre las administraciones locales que se han establecido en tantos Pactos territoriales.

Otros bienes públicos locales producidos en el *post-Pacto* y ampliamente disponibles, son la constitución o la revitalización de consorcios entre empresas, y la proyección y gestión de áreas industriales intermunicipales. Se trata de prácticas que se deben al nuevo espíritu cooperativo y a la conciencia de las ventajas de la red adquiridas por los sujetos en la fase de concertación. Promover una acción colectiva es ahora más fácil, no solo porque ha crecido la oferta de instrumentos que incentivan la cooperación, sino también porque orientaciones culturales que favorecen la interacción y la reciprocidad se han extendido a contextos locales, largamente mantenidos por la estructura de los incentivos a la base del Pacto territorial. Además, en numerosas experiencias de pacto procesos formativos han sido proyectados y realizados estrechamente conectados a las necesidades de figuras profesionales de las empresas del Pacto; en todo caso han sido iniciadas agencias intermunicipales para la recolección diferenciada y la disposición de la basura, planes del área para los servicios en grado de aumentar la cohesión social, primeros programas intermunicipales dedicados al potenciar las estructuras escolásticas de base.

6. *Los factores críticos.*

Las investigaciones empíricas han verificado una relación muy estrecha entre el cuadro político-institucional y normativo nacional - el contexto externo nacional – y las modalidades de creación, construcción y gestión del Pacto territorial – el contexto experimental.

El quiebre del sistema político y la crisis de los grandes partidos nacionales son factores que han influenciado la creación y construcción de los Pactos. En particular, las áreas donde más agudos han sido los efectos de esta crisis, aquellos en los cuales los Pactos han jugado con más evidencia el rol de facilitadores y catalizadores del cambio institucional y del cambio de relaciones predominantemente verticales a relaciones predominantemente horizontales. La pérdida de referencias políticas ciertas y consolidadas con el centro (con las secretarías de los partidos, con el subsecretario o el parlamentar), sobretudo en el *Mezzogiorno*, ha hecho perder la posición a la antigua red de relaciones verticales sobre la cual se apoyaba la posibilidad de interceptar flujos de gasto público ministerial, debilitando así, o inhibiendo del todo, el antiguo juego de reciprocidad centro-periferia. Venuta menos, o de todo modo drásticamente redimensionada, la vía tradicional, los sujetos locales han sido de alguna manera obligados a “mirarse de frente”, a preguntarse que cosa habrían podido hacer con solamente sus fuerzas. Es en este nuevo contexto institucional que los territorios colocan el Pacto, un instrumento de política que tiende a reforzar la densidad de las relaciones horizontales y a extender la red local.

La difusión y el éxito de los Pactos han podido beneficiar además de la reforma de la elección directa de los alcaldes, que ha hecho posible una más amplia autonomía de intervención de los partidos y de los consejos comunales, traducándose frecuentemente en un mayor activismo en la arena local, y en campos, como el del desarrollo económico, hasta hoy escasamente frecuentados. El deseo de protagonismo de los nuevos síndicos se ha conectado muy bien con un instrumento para el desarrollo que promueve la iniciativa local y que permite una interlocución directa con el Estado sin la intermediación de los partidos políticos.

El vacío creado en el 1992 por las políticas de facilitación ha representado una condición favorable para el éxito de los Pactos. Después de la finalización de la operación extraordinaria, se ha dado un periodo de transición que duró algunos años, antes que entrara en régimen la legislación relativa a la política regional ordinaria para las áreas deprimidas del país. La difusión de los Pactos ha sido inmediatamente bastante amplia, ya sea porque, como se ha apenas visto, la idea de los Pactos abrazaba nuevos fermentos institucionales a nivel local, sea porque, en el vacío de las políticas de facilitación, las organizaciones empresariales y sindicales han visto en los Pactos un canal para acceder a los incentivos públicos y para aumentar la producción y el empleo.

Un obstáculo al éxito de los Pactos ha sido la longitud y la escasa linearidad con la cual el itinerario de construcción normativa del instrumento ha operado a nivel nacional. Ha desfavorecido, en primer lugar, la incertidumbre y la inestabilidad de las normas. En los primeros

tres años de aplicación, la regulación normativa de los Pactos territoriales ha cambiado varias veces, desorientando a los actores locales y generando confusión, tardanzas en los trámites y desconfianza. Aunque después de la definitiva disposición normativa, los Pactos han sido sometidos a ajustes en los procedimientos progresivos que no han favorecido la calidad de proyección ni la de concertación, tanto meno la certeza administrativa y de los tiempos. A debilitar la experiencia de hacer pactos han contribuido, limitadamente a la fase de arranque de la política, los atrasos con los cuales son procesadas las erogaciones financieras por el Ministerio del Tesoro, que han a menudo aflojado la carga innovadora presente en el instrumento.

El éxito de los Pactos depende, además del contexto nacional, también de factores externos de naturaleza local, o sea, más precisamente, de las específicas historias institucionales y económicas de cada territorio.

Un elemento de éxito, en diversos casos, se encuentra en la presencia de practicas pasadas cooperativas entre algunos de los sujetos que promueven el Pacto, como por ejemplo experiencias de consorcios que han conseguido buenos resultados, relaciones sindicales particularmente de colaboración, competencias de planeación adquiridas en la gestión de proyectos de desarrollo local financiados por la Unión europea, etc. En estos casos, las buenas prácticas acumuladas y las pequeñas redes fiduciarias conectadas a ellas, constituyen el capital social de partida de la nueva coalición de pactos.

La evaluación empírica muestra que el éxito del Pacto está estrechamente conectado a la presencia en el territorio de *leadership institucionales* creíbles y confiables; de sujetos que, por experiencia o por competencias específicas, pueden agregar, organizar y guiar coaliciones locales compuestas por personas que a menudo han escasamente dialogado entre ellos en el pasado, excepto acerca del campo de la genérica asociación defensiva. Se revela, en particular, de grande importancia la circunstancia que haya un leader dispuesto a mantener una parte significativa de los costos relacionados con la promoción de la acción colectiva. Así, a promover y a apoyar el costo organizativo del Pacto, han sido casi siempre uno o dos sujetos. El éxito del Pacto dependió de la autoridad de estos sujetos, que han creído en el Pacto y han impulsado el entero proceso. La importancia del liderazgo es importante aunque en el cambio de la fase de la concertación a la fase de gestión. En los casos en los cuales ha sido mantenida entre las dos fases la continuidad de un liderazgo reconocido, los problemas ligados a las decisiones de asignación han sido resueltos con menores conflictos respecto a los casos en los que el liderazgo promovido por el Pacto había dejado el campo a otros sujetos no dotados de la misma autoridad.

El éxito de los Pactos ha sido además condicionado por las características presentes en el mismo sistema normativo. Se ha dicho que la normativa sobre los Pactos establece secuencias de comportamientos que se supone sean funcionales a la adquisición de una costumbre a resolver colectivamente algunos problemas y a realizar bienes públicos a escala local. Se trata de ver hasta que punto estas prescripciones se hayan revelado apropiadas al logro del objetivo propuesto.

La importancia que los instrumentos jurídico-institucionales puedan haber tenido en el condicionamiento del éxito del Pacto, se percibe confrontando los Pactos nacionales y los Pactos europeos entre los cuales existe una total discrepancia de enfoques y de procedimientos. Los primeros, sobretudo por el hecho que han sido iniciados con referencias normativas inciertas, han sido construidos a tiento y pausas, ya sea por lo que concierne al proceso de concertación como de construcción del proyecto de desarrollo empresarial. Los segundos, por otra parte, guiados por los procedimientos y por la duración definida a priori por la Unión europea, han podido experimentar un proceso de construcción del Pacto mucho más linear y compacto, aunque no faltaron también en este caso incertidumbres de procedimiento y retrasos.

Dos son los impulsos de la mejor actuación concertadora y de proyección de los Pactos europeos: por un lado, el acompañamiento en la entera fase de proyección de parte de la sociedad de asesoramiento preseleccionado y financiado por la Comisión europea, que ha permitido además un contacto directo y continuo de los diez Pactos europeos, ya sea con los funcionarios comunitarios o con los del Ministerio del Tesoro; y por el otro lado, la atribución de un fondo financiero, de

alrededor de 200 mil euros por Pacto, para las actividades de animación y de proyección, que ha permitido a cada Pacto de dotarse de un núcleo técnico de expertos, dando así continuidad y referencias ciertas a todo el proceso de construcción del Pacto.

En particular, la presencia y la calidad del núcleo técnico han influido al mantenimiento del consenso al método de la concertación y en la misma acción colectiva de los actores del pacto. En los Pactos europeos, donde está presente una estructura técnica formalizada con funciones de coordinación, animación y proyección, los Pactos son sometidos a una manutención casi continua, que termina también para alimentar y empujar la concertación socio-institucional. Al contrario, los Pactos nacionales, carentes de una estructura empresarial explícitamente prevista por los procedimientos, dependen ampliamente del activismo de los coordinadores institucionales, para lo cual se asiste a periodos de intensa practica concertadora, sobretodo en proximidad o en el seguimiento de objetivos burocráticos, separados por largas pausas de cada forma de actividad.

El límite más importante de todo el establecimiento normativo de los Pactos está constituido, aún, por la modalidad de su selección. La selección de los Pactos se da sobre la base de criterios esencialmente microeconómicos. Sobre la base de los procedimientos vigentes, los Pactos vienen clasificados en orden jerárquico de acuerdo a un puntaje determinado por un criterio de eficacia técnica de las iniciativas empresariales, de un indicador de activación por las inversiones de empleo, de un índice de relación funcional entre proyectos empresariales e infraestructuras. Ninguna observación efectiva, en la selección, ocupa criterios relacionados con la validación del programa de desarrollo completo ya sea en su dimensión institucional como en su dimensión económica. En lo que se refiere a la prima dimensión, ninguna evaluación viene hecha de la concertación socio-institucional, ni se verifican y evalúan las modalidades con las cuales el Pacto ha sido construido. Los protocolos de acuerdos, que según la normativa, deben acompañar a los Pactos, no vienen evaluados por la importancia y la obligatoriedad de las responsabilidades asumidas, sino se limitan a constatar su presencia. Aun cuando dichos protocolos debieran contener responsabilidades precisas y verificables no existiría ningún mecanismo de sanción para los sujetos trasgresores. En referencia a la dimensión puramente económica, la coherencia de los proyectos empresariales e infraestructurales con una idea de desarrollo local, no viene tomada para nada en consideración, ignorando entonces que la producción de externalidades y de economías de aglomeración no depende solo de la concentración geográfica de las inversiones, sino sobretodo de las complementariedades y de las interconexiones funcionales.

La ausencia de este tipo de criterios de evaluación del programa explica la facilidad con la cual obtienen financiamientos aun aquellos Pactos abiertamente colusorios, donde la concertación ha sido ficticia, los protocolos son cajas vacías, la construcción institucional no valoriza los momentos de la participación y de control, los proyectos carecen de una referencia común hacia una estrategia local de desarrollo.

Hacer un Pacto significa construir una institución. Dicha institución debe estar en grado de afrontar problemas organizativos, de coordinación y de acción colectiva. Los sujetos locales deben por lo tanto tomar las decisiones de naturaleza institucional que pueden manifestarse decisivas para el buen éxito del Pacto. Además, la naturaleza de los problemas por afrontar *cambia* durante la vida del Pacto y los sujetos locales deben tener la capacidad de modificar las reglas y estructura de la organización en modo que respondan a la novedad de las situaciones. No se puede dar por descontado que los sujetos locales manifiestan esta capacidad tomando siempre las decisiones adecuadas. Por esto, una posible causa de fracaso puede ser el error en la fase de construcción institucional.

El periodo más crítico en la vida del Pacto es el relativo a la transición entre la fase de concertación y la de gestión. En esta fase los diversos sujetos gozan de un importante margen de autonomía y deben tomar decisiones cruciales para el futuro del Pacto. Las decisiones se refieren a la constitución de la sociedad de gestión y a la identificación de su presidente y la definición de las relaciones entre la mesa de concertación y la sociedad de gestión.

La concertación y la gestión son fases congenitamente diferentes: la primera es tendencialmente no conflictiva, ya que el objetivo de todos los participantes es unificado por la oportunidad de interceptar los recursos públicos y entonces de las expectativas de un dividendo para todos los participantes; la segunda, diversamente, es tendencialmente conflictiva porque involucra y favorece directamente a algunos sujetos (empresas, municipios, asociaciones) mientras ignora del todo o aun empeora la situación de otros. No a caso, en diversos Pactos la sociedad de gestión ha sido constituida después de diversos meses, sino años, de obstinada discusión y contrastes entre los propietarios de cuotas de capital, frecuentemente con resultados típicos de repartición política. La dificultad de este cambio de fase está conectada principalmente al hecho de que la platea de los accionistas de la sociedad de gestión no coincide con la de los sujetos que han animado a la concertación y todavía menos con la de los integrantes. Por eso algunos sujetos, que a veces han jugado un rol impulsor en la fase concertadora, no entran en la sociedad de gestión o porque son financieramente débiles (es el caso de algunas organizaciones cooperativas y artesanales, pequeños municipios) o porque su misión no es compatible con la participación en la sociedad de capitales (es el caso de los sindicatos de los trabajadores, de las organizaciones sin fines de lucro, y del voluntariado). En un cierto punto de la historia, entran en escena protagonistas financieramente dotados, que a lo mejor han tenido un rol del todo marginal en la fase de concertación, mientras retroceden protagonistas financieramente débiles. Además, la dificultad operativa de regular las relaciones entre las sociedad de gestión y las mesas de concertación es agravada por el hecho que mientras las primeras son formalmente estructuradas (con estatuto, pactos parasociales, organigramas formalizados), las segundas son normalmente “desorganizadas” y poco formalizadas.

7. Conclusiones.

El estado actual de los conocimientos no permite llegar a conclusiones definitivas. Es también errado rechazar el Pacto porque no ha sido hasta ahora un instrumento eficiente de financiamiento de las empresas. Pero es también una equivocación considerarlo una resolución de política económica que está obteniendo un éxito generalizado en el cambio de los contextos institucionales locales. Ciertamente existe una divergencia entre lo que el Pacto se propone ser – su racionalidad - y aquello que efectivamente ha producido hasta hoy en el campo de los cambios en la esfera cognoscitiva, de los comportamientos de los actores locales y de la realización de bienes públicos. La investigación de campo muestra una variedad de casos y deformados grados de asimetría entre modelo y realidad.

En el plan de los cambios en la *esfera cognoscitiva*, la acumulación de investigación hasta hoy conseguida permite afirmar que el Pacto ha centrado su objetivo: las categorías conceptuales de la platea más extensa de sus promotores, gracias a los Pactos, han sido modificadas notablemente. No obstante la inestabilidad normativa, las incertidumbres en los procedimientos, las lentitudes burocráticas y los atrasos en las erogaciones financieras, el consenso entorno al método de la concertación institucional y social no ha sido deteriorado. En todas las experiencias indagadas, los actores declaran atribuir una importancia estratégica a la red, a la cooperación y al compartir, de querer superar el tradicional aislamiento institucional y la rígida autoreferencialidad del pasado. Esta afirmada disposición para una nueva y mayor permeabilidad hacia la interacción y la agregación hace pareja con la adhesión de los sujetos locales a una visión sistémica de los problemas del desarrollo, a una toma de conciencia de que el crecimiento económico depende de un conjunto de factores económicos y no económicos, y que la calidad de las instituciones locales juega un rol importante. La convicción de que el contexto local cuenta, conduce a una valorización del rol de las instituciones intermedias y a la adquisición que las disposiciones institucionales territoriales no sean fijos e inmodificables.

Los cambios en la esfera cognoscitiva han sido acompañados solo en medida parcial por cambios en las lógicas de comportamiento de los sujetos locales. En este sentido, ha sido

descubierta una marcada asimetría entre la adhesión incondicionada a la filosofía del Pacto y la permanencia de lógicas de acción de provincialismo y de parcialidad.

La movilización socio-institucional inducida por el proceso de concertación ha sido, generalmente, muy amplia. Los Alcaldes han discutido y concertado entre ellos y con el conjunto de las instituciones intermedias locales. Individuos que ni se conocían han vivido periodos llenos de encuentros, reuniones y asambleas. Las Asociaciones empresariales han sido obligadas a dialogar, a encontrar denominadores comunes, y al mismo tiempo, a agilizar y organizar la movilización de los propios asociados para obtener los beneficios del Pacto. Cuando este proceso de concertación se ha forjado de compromisos vinculantes y de estrategias creíbles de desarrollo, la red institucional se ha agrandado, se ha extendido a nuevos sujetos y, a veces, se ha tácitamente estabilizado.

Concertación y movilización han, naturalmente, atraído oportunismo social e institucional de tantos sujetos que han identificado en los Pactos un nuevo canal para sustraer recursos financieros o una nueva oportunidad política de aprovechar. Frecuentes son los Pactos nacidos de *coaliciones colusorias*, de alianzas o sea volcadas únicamente a interceptar el flujo de los financiamientos públicos.

Igualmente heterogéneo es el cuadro relativo a la *producción de bienes públicos*. En varios casos los Pactos han efectivamente iniciado a producir bienes públicos locales. Bancos que reducen el costo del capital, municipios que se asocian para gestionar conjuntamente áreas industriales equipadas, sindicatos que disminuyen el costo del trabajo, municipios que simplifican y aceleran los tiempos de las autorizaciones administrativas, son ejemplos de acciones producidas directamente por la formación de pactos. Diversos también los casos en dirección contraria donde, más allá de los enunciados verbales de consenso a la filosofía concertadora, ningún bien público ha sido realizado, ningún compromiso ha sido tomado, o, si lo han tomado, ha sido respetado.

Significativo, esta vez en sentido positivo, es el encontrar, en un número limitado de casos, la presencia de bienes públicos realizados fuera de la esfera de acción directa de las actividades previstas por los Pactos. Agencias locales para el medioambiente, consorcios entre empresas, protocolos intermunicipales para mejorar los estándares de calidad de las escuelas obligatorias, ventanillas únicas para las inversiones, programas de área para la formación profesional, son algunos ejemplos de bienes públicos locales producto de la concertación y del partenariado del post-Pacto, a demostración de que, después de la fase de aprendizaje en el Pacto, la orientación a la acción colectiva se está convirtiendo, en algunos territorios, un “hábito”.

Sobre la base de las evidencias empíricas hasta hoy recolectadas, es posible concluir que el Pacto es un instrumento potencialmente en grado de cambiar el contexto institucional y de favorecer el inicio de un juego cooperativo entre los actores locales. Se convierte entonces un objetivo prioritario reconstruir las causas que puedan explicar la elevada variabilidad del éxito de los Pactos. Ha sido desarrollado para tal fin, un esquema interpretativo fundado sobre los siguientes factores causales: el contexto externo al Pacto, nacional y local, las características y los límites del sistema normativo, el proceso de construcción institucional.

En lo que se refiere al contexto nacional, el quiebre institucional ocurrido con “*tangentopoli*” ha sido la más importante condición favorable para la creación de los Pactos, porque ha impulsado a los sujetos locales a alejarse del gobierno central y a acercarse a las instituciones intermedias lo que ha contribuido a una sustitución de la clase dirigente a nivel local. Un segundo elemento importante ha sido la elección directa de los alcaldes que, confiriendo su mayor autonomía y legitimidad, los ha instigados a buscar una relación con el propio electorado menos ideológico y de pertenencia y basado más sobre los resultados de su propia conducta. Finalmente, entre los elementos favorables del contexto nacional, se necesita mencionar el clima general completamente favorable para la descentralización de las funciones y para la promoción de formas de desarrollo local.

La incertidumbre normativa y los incumplimientos del gobierno central en cambio han perjudicado seriamente el éxito del Pacto. Ambos elementos han atrasado los procesos de construcción de los Pactos y alargado los tiempos de financiamiento de las iniciativas empresariales. Consecuentemente, se han perdido proyectos empresariales y ha sido parcialmente

debilitada la confianza en el instrumento. En conclusión, el contexto nacional es determinante en el éxito de los Pactos. Esto es válido evidentemente también para el futuro. Una caída de intereses políticos nacionales para los Pactos, leyes de incentivos concurrentes respecto a la del Pacto o el prolongarse de atrasos ministeriales llevaría en breve a un insatisfactorio final de la experiencia.

En lo que se refiere al contexto local, la identificación de factores causales comunes ha llevado a conclusiones menos definitivas. El elemento más importante encontrado en casi todos los casos examinados es la presencia de un liderazgo dotado de una fuerte legitimidad y dispuesto a pagar una cuota relativamente alta de los costos de la acción colectiva. La confianza de la sociedad local se ha pasado así, del sujeto promotor al Pacto. En diversos casos han jugado un rol favorable en el éxito del Pacto, experiencias recientes de colaboración institucional.

Entre los límites de la normativa, el más importante es la ausencia de mecanismos de selección de los Pactos sobre la base de los criterios de calidad institucional y de la integración estratégica de los proyectos, y de mecanismos de sanción para los sujetos que no respetan los compromisos asumidos en la fase de concertación. El incentivo público de una acción colectiva, reduciendo radicalmente sus costos, está destinada a provocar la propagación de comportamientos oportunistas si no se acompaña de un sistema de controles y de sanciones. Esto explica la proliferación de lo que habíamos llamado coaliciones colusorias. Un segundo límite, específico de los Pactos nacionales, es la escasa atención a las fases de proyección y animación. En este sentido se ha visto que la presencia de un núcleo técnico, como el previsto por los procedimientos de los Pactos europeos, puede ser una ayuda.

El éxito de los Pactos depende entonces de las decisiones tomadas en el proceso de construcción institucional. Se debe partir de la idea que la construcción de un Pacto equivale a la creación de una institución. No siempre los sujetos locales tienen atribuciones y capacidades para encontrar la solución institucional adecuada a la naturaleza de los problemas que afrontan. Esto conduce a la adopción de estrategias organizativas equivocadas y a fracasos institucionales. En este sentido la fase del Pacto más delicada es la transición entre concertación y gestión. Son tantos los Pactos que, a este punto, se han parado o han fracasado. La indicación más clara para reducir el riesgo de fracaso institucional en esta fase es asegurar, con normas más o menos formalizadas, la continuidad entre el momento de la concertación y el de la gestión.

En conclusión, no se puede excluir que algunos de los fracasos sean atribuibles a condiciones sociales y culturales de fondo no fácilmente modificables mediante políticas públicas. En este caso entran en juego, factores explicativos como: el capital social acumulado en el área, el sistema de valores establecido en la sociedad local y la inclinación "cultural" y "psicológica" a la acción colectiva. El hecho que sin embargo en diversas situaciones los Pactos han tenido éxito, demuestra que estos factores no son siempre decisivos y que los contextos institucionales son sensibles a la acción de la política pública.