

**Tipo de documento:** Tesis de maestría



*Maestría en Políticas Públicas*

# **Strategia Nazionale Piano Borghi: Factores determinantes en la asignación de fondos y en la implementación de los proyectos financiados**

**Autoría:** *Bustamante, María Carolina*

**Año:** 2024

## **¿Cómo citar este trabajo?**

Bustamante, M. (2024) *Strategia Nazionale Piano Borghi: Factores determinantes en la asignación de fondos y en la implementación de los proyectos financiados*. [Tesis de maestría. Universidad Torcuato Di Tella].

Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella

<https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/12996>

El presente documento se encuentra alojado en el Repositorio Digital de la Universidad Torcuato Di Tella bajo una licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-Compartir Igual 4.0 Internacional CC BY-NC-SA 4.0

Dirección: <https://repositorio.utdt.edu>



**UNIVERSIDAD  
TORCUATO DI TELLA**

Strategia Nazionale Piano Borghi: Factores  
determinantes en la asignación de fondos y en la  
implementación de los proyectos financiados

**Tesis de Maestría en Políticas Públicas - Universidad Torcuato Di Tella**

*Director: Mg. Patricia Suárez*

*Alumna: Maria Carolina Bustamante*

## Índice

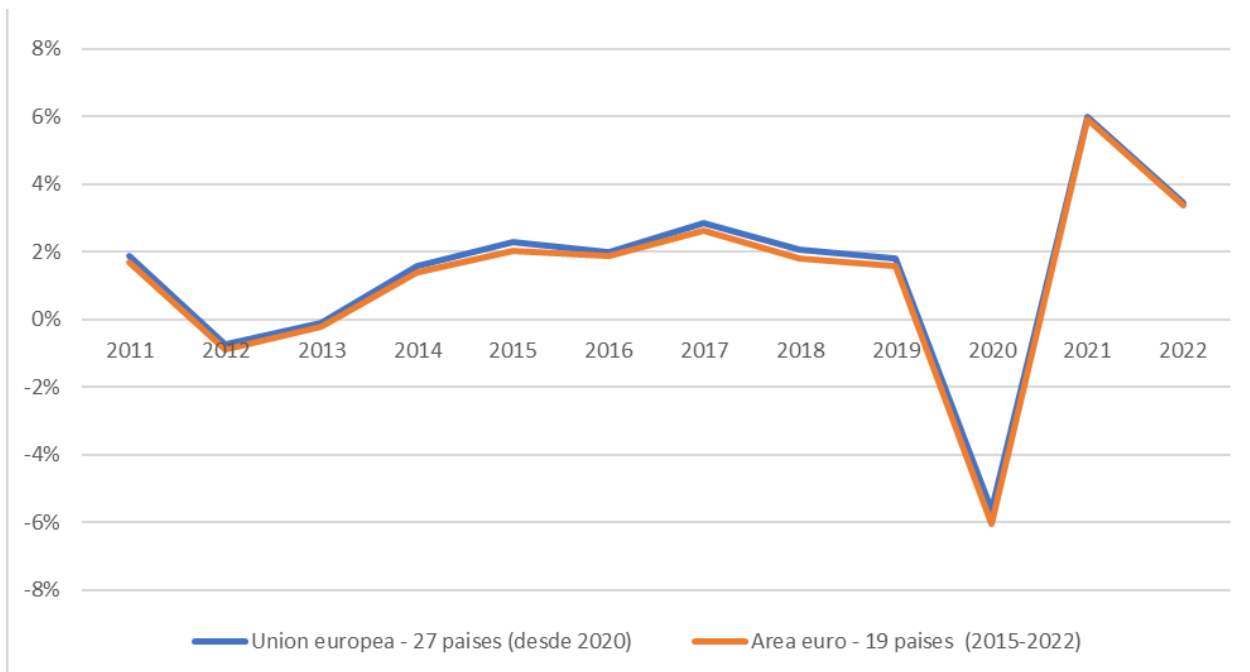
Introducción .....	3
Antecedentes.....	9
I. Cambio de visión .....	9
II. El despoblamiento en Italia.....	10
III. El orden institucional en Italia.....	12
Next Generation EU.....	14
I. El Piano Nazionale Di Ripresa e Resilienza Italiano.....	14
II. Strategia Nazionale Borghi.....	16
Metodología .....	19
Resultados.....	22
Parte I: Análisis cuantitativo.....	22
Asignación de recursos.....	22
Implementación de los proyectos.....	28
Parte II: Análisis cualitativo.....	30
I. Presentación y gestión de los proyectos. ....	31
II. Monitoreo de actividades y evaluación de impacto.....	33
III. Percepción acerca de los fondos destinados.....	34
IV. Sostenibilidad de los proyectos a fin del programa en 2026.....	36
Discusión.....	38
Bibliografía.....	42
Anexo.....	43
Cuestionario realizado a los funcionarios municipales.....	43
Cuestionario realizado a los funcionarios regionales y miembros de la unidad de ejecución del PNRR en el Ministerio de Cultura Nacional.....	44

## Introducción

La pandemia de COVID-19 produjo una crisis inigualable en la economía europea, generando en el año 2020 la contracción más significativa desde la instauración del proyecto comunitario. En las primeras etapas de la pandemia, el impacto económico en diversos sectores, combinado con la implementación de medidas sanitarias, condujo a notables declives en los niveles económicos domésticos (Canton, 2021). Según las cifras publicadas por la Oficina Europea de Estadística (eurostat), se puede observar en el gráfico 1 que el Producto Interno Bruto a precios constantes para la Unión Europea (UE) y la zona euro experimentó una caída histórica, con una disminución interanual del 5,6% para la UE y del 6,1% para la zona euro. Este declive, de acuerdo con el informe anual 2020 del Banco Central Europeo, se atribuye a perturbaciones negativas en la oferta, generadas por las interrupciones en las cadenas de suministro causadas por la pandemia.

**Gráfico N° 1**

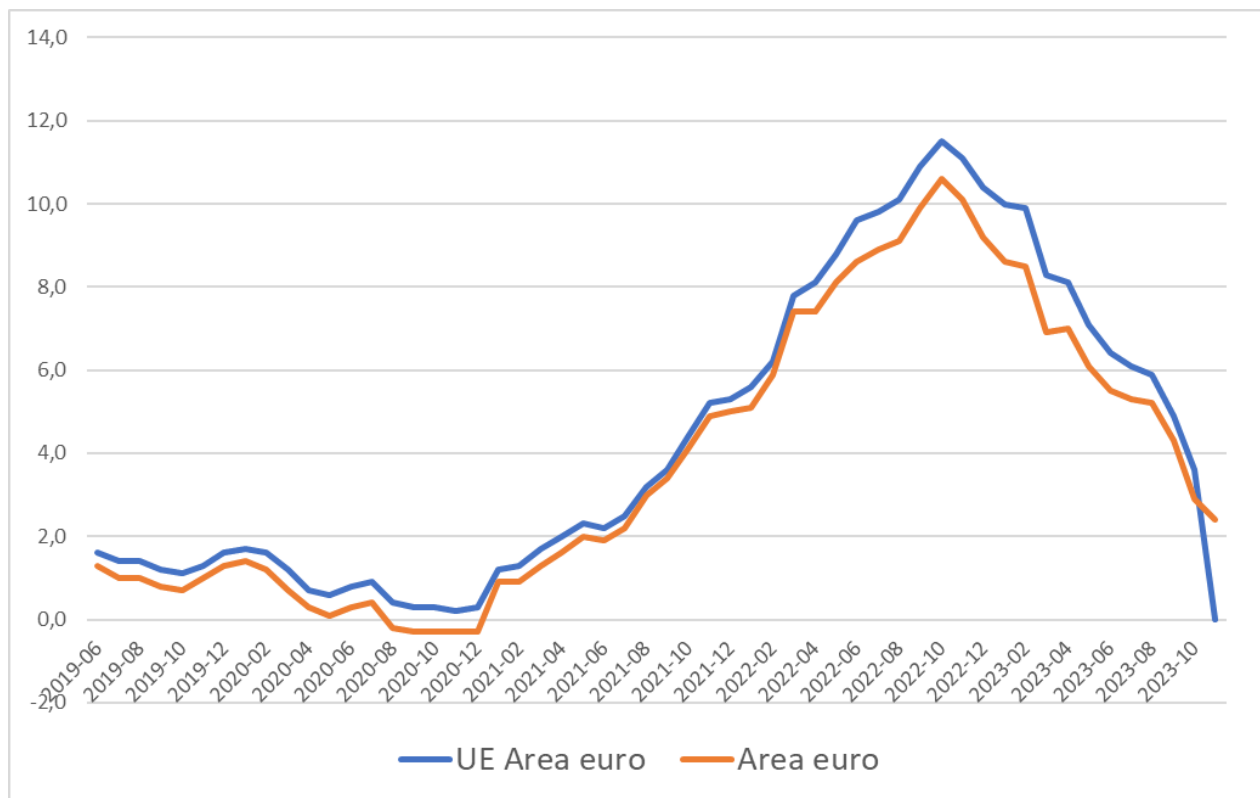
### **Producto Interno Bruto a precios constantes - índice 2010=100 para UE y área euro**



Fuente: elaboración propia en base eurostat

Por su parte, la inflación interanual general en dicho periodo disminuyó al 0,3% (gráfico 2), en comparación con el 1,2% registrado en 2019, principalmente debido a la disminución de los precios de la energía. Sectores como el transporte y la hostelería, fuertemente afectados por la crisis, contribuyeron a la disminución de la inflación en la segunda mitad del año, según el mismo informe anual del Banco Central Europeo, magnificando así la desaceleración económica. Sin embargo, para los dos años que siguieron, la subida general de precios se aceleró, llegando al pico máximo de 11,5 puntos en octubre de 2022.

**Gráfico N° 2**  
**Índice de Precios al Consumidor Armonizado - datos mensuales (tasa de variación anual)**  
**para UE y área euro**

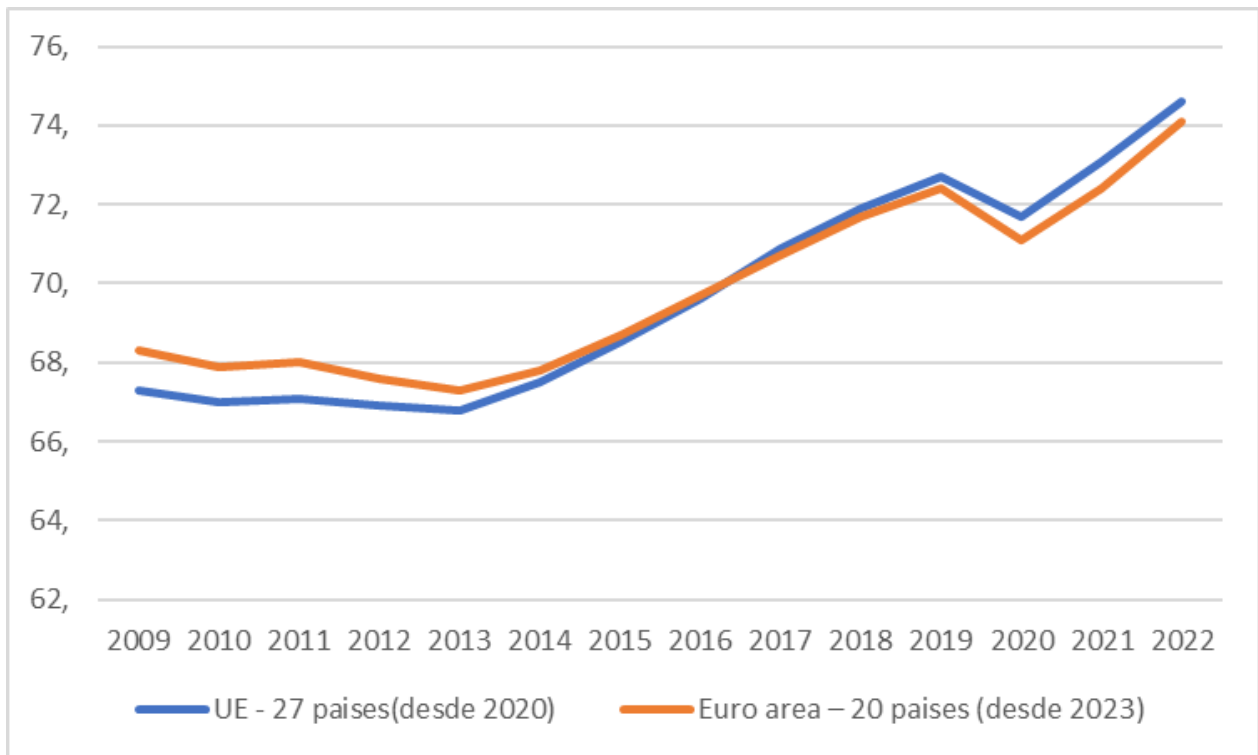


Fuente: elaboración propia en base eurostat

Aunque la pandemia afectó significativamente al crecimiento del empleo, las políticas laborales jugaron un papel crucial en la dinámica para la zona euro en 2020 (véase gráfico 3). Si bien se registró una contracción rápida e intensa de la actividad económica en la primera mitad de dicho año, la disminución del empleo fue menor pero aún sustancial. El empleo total se redujo, regresando

a niveles anteriores a 2018 (gráfico 3), pero las medidas de apoyo público en los países de la zona euro ayudaron a mitigar los despidos al incluir a más trabajadores en programas de mantenimiento del empleo. A pesar de estas medidas, la tasa de actividad descendió considerablemente. En 2020, el empleo se contrajo un 1,9%, mientras que la tasa de desempleo aumentó al 8,4%. A pesar que el aumento fue menor en comparación con recesiones anteriores, como las de 2008-2009 y 2011-2012, esto se atribuye en parte a la respuesta oportuna y amplia de los Gobiernos. Sin embargo, la crisis afectó de manera desigual a los trabajadores, especialmente en el sector servicios y turismo. La población activa disminuyó aproximadamente un 7% en trabajadores poco cualificados y un 5,4% en trabajadores de cualificación media.

**Gráfico N° 3**  
**Tasa de empleo para el segmento 20-65 años. Años 2009 -2022**



Fuente: elaboración propia en base eurostat

La alta integración monetaria, junto con la interconexión y dependencia comercial entre los países, generaron una exposición inmediata en cadena. A pesar de que la pandemia tuvo un alcance global, su impacto se experimentó de manera dispar en las economías de los países de la Unión Europea (UE).

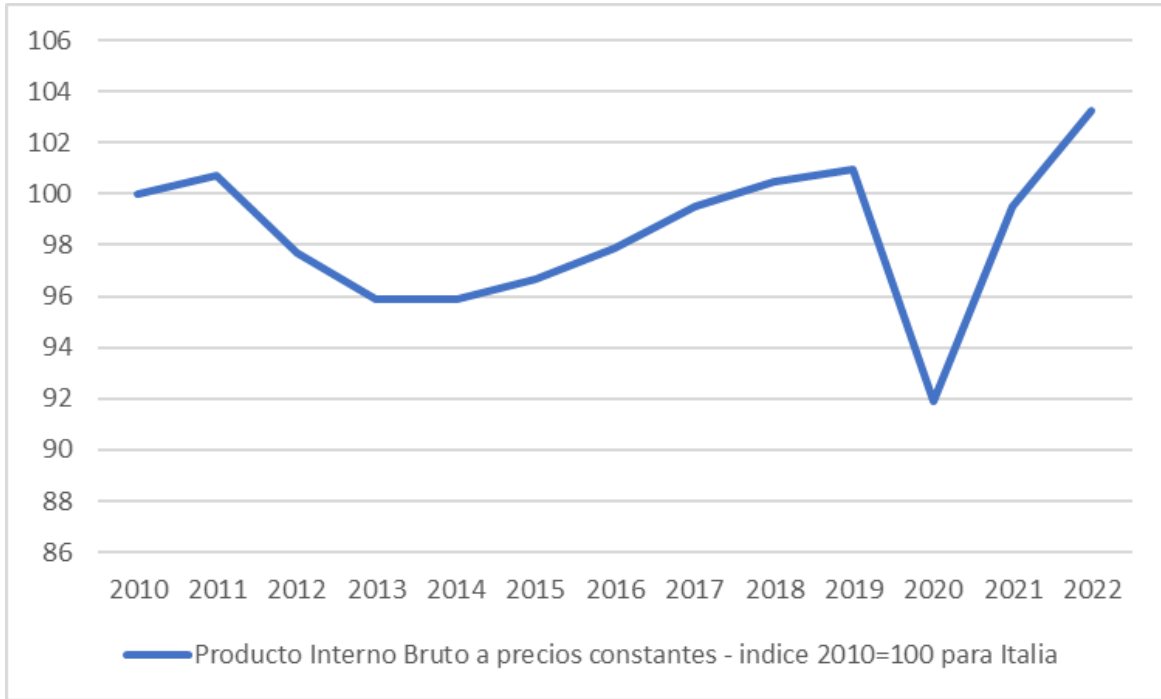
Frente a este panorama, el 27 de mayo de 2020, la Comisión Europea propuso la creación del instrumento Next Generation EU Con un presupuesto de 750 mil millones de euros. Dicho instrumento estaba formado por dos componentes de apoyo para los Estados miembros:

- REACT-EU, diseñado para el corto plazo (2021-2022) y dotado con 47.500 millones de euros, tenía como objetivo asistir a los Estados en la fase inicial de la recuperación de sus economías. Los fondos de REACT-EU operaron de manera similar a los fondos estructurales, pero con mayor flexibilidad y agilidad en su ejecución. Su enfoque principal era promover la recuperación económica, ecológica y digital.
- Por otro lado, el Recovery and Resilience Facility (RRF) tiene una duración de seis años, desde 2021 hasta 2026. Su objetivo es respaldar la inversión y las reformas en los Estados con el fin de lograr una recuperación sostenible.

Este programa se trata al día de hoy, de un programa sin precedentes en términos de alcance y ambición, que prevé inversiones y reformas destinadas a acelerar la transición hacia una economía más ecológica y digital, mejorar la formación de los trabajadores y promover una mayor equidad de género, territorial y generacional.

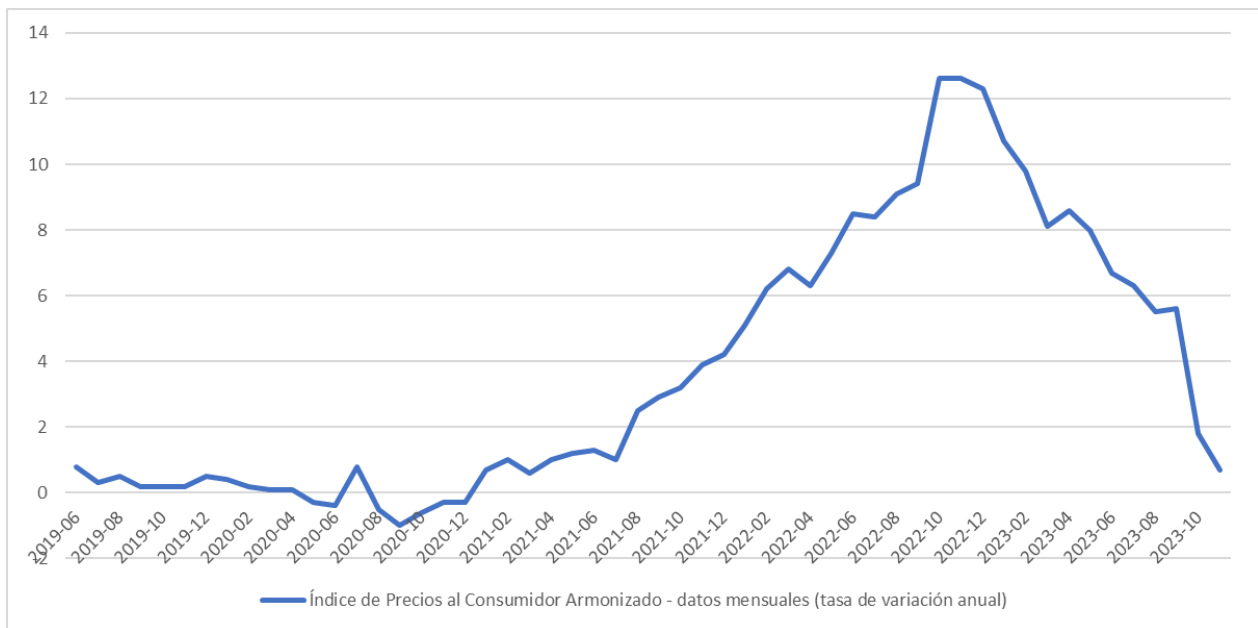
Italia, país miembro de la Unión Europea desde 1957, fue uno de los primeros países en enfrentar la crisis sanitaria, implementando restricciones en febrero de 2020 y aplicando un bloqueo generalizado en marzo. Esto provocó que su economía sea afectada de manera desproporcionada en comparación con el resto de los países europeos. La crisis afectó a un país que ya era frágil desde el punto de vista económico, social y ambiental: entre 1999 y 2019, el PIB en Italia creció en un total del 7,9 por ciento, en comparación con aumentos significativamente mayores en Alemania (30,2), Francia (32,4) y España (43,6). En 2020, el producto interno bruto italiano se redujo en un 8,9 por ciento (gráfico 4), en comparación con una disminución del 6,2 en la Unión Europea en su conjunto. En cuanto a la economía, la ralentización produjo una caída en el nivel general de precios de un 1% interanual en octubre de 2020 (gráfico 5) en comparación a un crecimiento del 0,3% para la UE en su conjunto. En los años posteriores la variación generalizada de precios se aceleró y alcanzó un pico máximo de 12 puntos. En cuanto al empleo, la caída en la tasa general de empleo (gráfico 6) fue similar al de la UE en su conjunto, alcanzando una caída de dos puntos entre 2019 y 2020, recuperándose paulatinamente en los años siguientes.

**Gráfico N° 4**  
**Producto Interno Bruto a precios constantes - índice 2010=100**



Fuente: elaboración propia en base eurostat

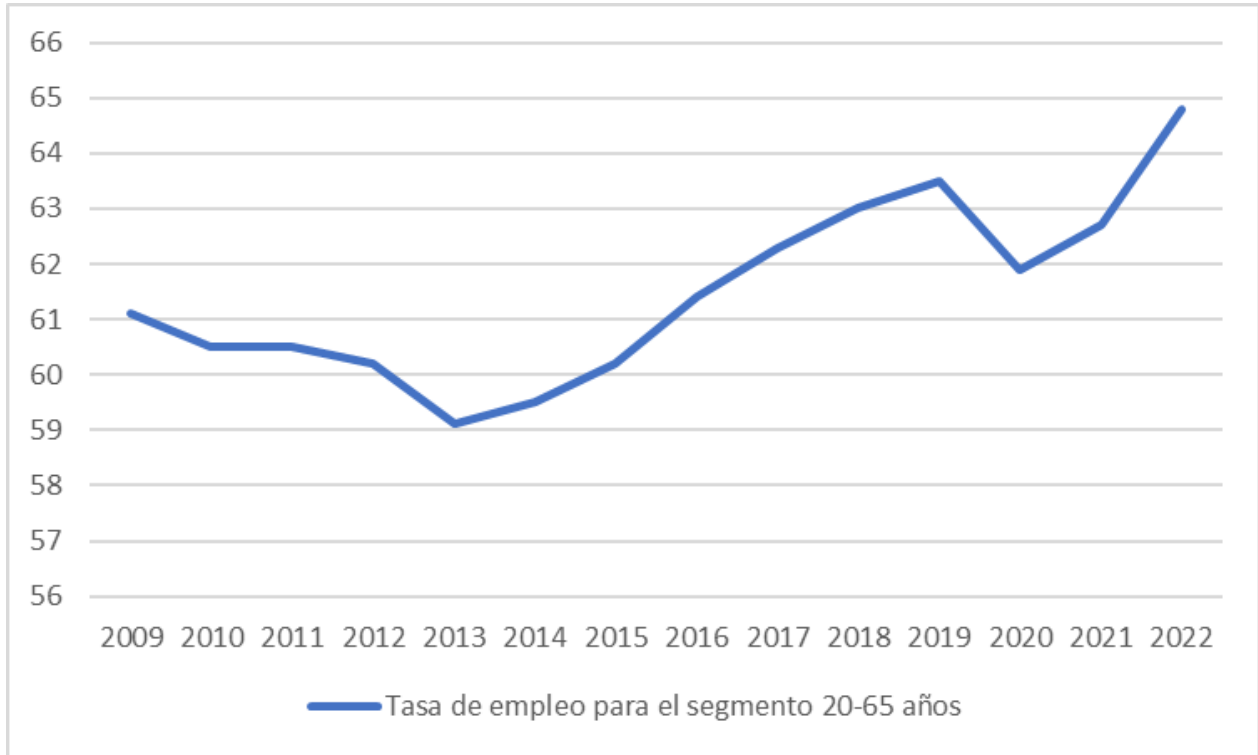
**Gráfico N° 5**  
**Índice de Precios al Consumidor Armonizado - datos mensuales (tasa de variación anual)**



Fuente: elaboración propia en base eurostat



**Gráfico N° 6**  
**Tasa de empleo para el segmento 20-65 años. Años 2009-2022**



Fuente: elaboración propia en base eurostat

Los fondos provenientes del Recovery and Resilience Facility se traducen en Italia en el Programa Nacional de Recuperación y Resiliencia (PNRR), un proyecto que contiene no solo políticas de inversión estructural, ayuda directa a empresas, sino también reformas estructurales y normativas que promueven la eficiencia estatal. Las áreas en las que se enfoca son la transición ecológica, la transición digital, la competitividad y la cohesión social.

Dentro de este ambicioso programa se encuentra la política pública “Piano Borghi” destinado a municipios italianos, el cual será objeto de análisis del presente trabajo. A través de un análisis metodológico cuantitativo y cualitativo se buscará entender la relación de la capacidad administrativa de los municipios para el conseguimiento de fondos y la intersección con los objetivos de la política.

## Antecedentes

### I. Cambio de visión

La creación del Piano Nazionale Borghi surge como resultado de tres grandes cambios que se produjeron paulatinamente en los últimos años. En primer lugar y gracias en parte a los efectos de la pandemia de Covid-19 en la estructura socioeconómica global, el tema del despoblamiento y la crisis de las áreas rurales y remotas, así como los fenómenos demográficos relacionados, está en el centro de la agenda política europea (Oteri & Pracchi, 2023). El despoblamiento y el abandono son dos fenómenos distintos que afectan a las áreas rurales y generan problemas significativos. El primero se refiere a la disminución de la población, especialmente de jóvenes y personas en edad de trabajar, lo que empobrece a los pueblos al privarlos de su vitalidad. El segundo fenómeno, el abandono, está relacionado con eventos naturales, como riesgos geológicos como deslizamientos de tierra, terremotos e inundaciones. Identificar la compleja red de causas que subyacen al despoblamiento de los pueblos no es una tarea sencilla y, por lo tanto, debe abordarse con conciencia. Para la recuperación de estos pueblos se requiere un plan estratégico y multidisciplinario que permita su renacimiento y repoblación en armonía con el espíritu de cada lugar a través de incentivos que hagan que estos lugares vuelvan a cobrar vida (Landi, 2023).

En segundo lugar, la pandemia parece haber reforzado algunas perspectivas que han venido desarrollándose desde los años setenta y que se oponen a las políticas que, desde el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, consideraban las zonas marginadas no como fuentes de recursos, sino como lugares carentes de capacidad productiva para ser explotados, como lugares abstractos en los que se aplicaban modelos de crecimiento desconectados de su entorno. Estas nuevas perspectivas han llevado a un resurgimiento de tendencias que se basan en la noción de que el territorio es una reserva de patrimonios que debe ser valorada y que coloca al ser humano en el centro de las estrategias de reactivación. Esto implica invertir en economía circular, en el uso sostenible de los recursos locales y en la innovación. En los últimos años, la discusión se ha centrado en cómo llevar las políticas que afectan a las regiones en riesgo de despoblación a una dimensión "humanista" para contrarrestar la tendencia a la globalización de procesos y estrategias (Pazzagli et Alli, 2017).

En tercer lugar, desde la UE desde hace algunos años ha también evolucionado su visión tradicional que se centraba en la integración económica y en la creación de un mercado único, lo que a menudo

ha llevado a políticas que se aplicaban de manera uniforme en todos los países. Sin embargo, la transición hacia una política “placed based” implica una evolución en la visión de la UE sobre las necesidades y desafíos específicos de cada región. Esto refleja un compromiso renovado con la cohesión territorial y una mayor atención a las dimensiones económicas, sociales y culturales de la integración europea (Barca, 2009).

## II. El despoblamiento en Italia

En Italia el fenómeno de despoblamiento no es un problema menor. El proceso de polarización urbana puede identificarse desde la Segunda Guerra Mundial, cuando los movimientos de la zona rural a la urbana se produjeron en dos sentidos: a nivel local, la población de centros urbanos más pequeños se trasladaba a centros regionales más grandes; y a nivel interregional, los grandes centros urbanos industrializados del norte de Italia drenaban la población de las áreas rurales del sur, especialmente durante los años del llamado "boom económico" (Celant et al., 1999; Dell'Agnesse, 1991). A pesar de la pérdida ocasional de intensidad, el éxodo rural nunca cesó por completo. El aporte de un saldo migratorio positivo hacia mediados de la década de 1990 provocó crecimiento poblacional en las regiones del Centro-Norte, pero la situación no fue homogénea para todo el territorio, especialmente en áreas con una economía estancada y una geomorfología compleja, como las zonas montañosas. Entre 2011 y 2018, años de estancamiento o decrecimiento demográfico, se produjo un despoblamiento adicional de las áreas rurales y de los centros de menor tamaño (S. De Rubertis, 2019).

Es importante notar que no todas las áreas montañosas y de una geomorfología compleja han sido afectadas de la misma manera: En el último decenio, se observa una nueva aceleración del despoblamiento, predominantemente en el sur de Italia, mientras que otras áreas, en particular el noreste, experimentan un nuevo crecimiento poblacional, incluso en muchos municipios previamente despoblados (Reynaud y Miccoli, 2021).

A partir de 2012 y con el objetivo de centrar las políticas públicas en este tema, se introdujo el concepto de áreas internas, entendiendo como tales a porciones del territorio formada por municipios que están significativamente distantes de los principales centros de servicios esenciales, como educación, salud y movilidad. Los municipios que conforman estas áreas pueden ser de tamaño pequeño a mediano, a menudo destacados por su valor cultural y arquitectónico. Aproximadamente una cuarta parte de la población italiana reside en estas áreas que representan más del sesenta por ciento del territorio total y se distribuyen en más de cuatro mil municipios

(Estrategia Nacional para las Áreas Internas en Italia, 2013). Como se mencionó, algunos de los pueblos son de tamaño pequeño y cuentan con menos de 5.000 habitantes. Estos pequeños poblados representan el 70% de los municipios italianos, donde solo vive el 17.2% de la población según el Istituto Nazionale di Statistica Toscana (ISTAT) (Paolella, 2013). Esta caracterización si bien está presente a lo largo y ancho de la península, desde el norte hasta el sur y desde el oeste hasta el este, se está volviendo más extendida en algunas regiones del centro y sur de Italia, como las regiones de la Toscana y Marche, Basilicata, todo el arco apenínico del sur, desde Abruzzos hasta Calabria, pasando por Molise (Mazza y Zanolin, 2023)

El tema del despoblamiento de las áreas internas, la importancia de recuperar estos espacios, las estrategias para su revitalización ha vuelto a la atención en los últimos tiempos, especialmente después de la pandemia y el consiguiente período de cuarentena, que puso de manifiesto las múltiples fragilidades de las grandes ciudades. De repente parecía haberse descubierto cuán agradable y sostenible podría ser vivir en los pequeños centros de las áreas internas. (Oteri, 2020)

El abandono de lugares se atribuye a una diversidad de causas que van desde lo social hasta riesgos naturales<sup>1</sup>, cada región con características específicas. En Calabria, el 67% de los abandonos están vinculados a eventos sísmicos, pero en Sicilia solo el 27% de sitios abandonados están relacionados a este fenómeno y en Lazio, Abruzzo y el Apenino central esta cifra se encuentra en torno al 20%. En Toscana predominan las causas sociales como poca oferta laboral y cultural y la ubicación geográfica desfavorable, mientras que en Basilicata se destacan las causas naturales. En Cerdeña y Liguria, la desactivación de actividades mineras es un factor, mientras que en el norte, las inundaciones en la llanura padana contribuyen al abandono. La concentración de lugares no habitados es evidente a lo largo de las cadenas montañosas, siendo las áreas apeninas y adyacentes las de mayor riesgo geológico.

En cuanto a la estructura económica, las Áreas Internas muestran una fuerte especialización en el sector primario, con un 73% de municipios dedicados a este sector, en comparación con el 43% en comunes “centro”<sup>2</sup>. Si se realiza un análisis a nivel regional dentro de las áreas internas se encuentran algunas diferencias: una mayor especialización agrícola en el sur de Italia, mientras que algunas regiones del Centro-Norte exhiben porcentajes incluso superiores a “municipios centro” en

---

<sup>1</sup> Los eventos sísmicos, deslizamientos de tierra e inundaciones, la escasez de agua, la extinción de fuentes y cambios en actividades como la minería y la agricultura también contribuyen a la migración.

<sup>2</sup> Los municipios “Centro” se identifican como aquellos municipios o conjunto de municipios contiguos capaces de ofrecer simultáneamente: toda la oferta educativa secundaria, al menos un hospital de nivel I y al menos una estación (Documento técnico collegato alla bozza di Accordo di Partenariato trasmessa alla CE il 9 dicembre 2013)

el sector secundario (20%), especialmente en Lombardía, Piemonte, Veneto, Friuli Venezia Giulia y Liguria. (Estrategia Nacional para las Áreas Internas en Italia, 2013).

En cuanto al ingreso imponible promedio por habitante en 2010 fue un 18% inferior en las Áreas Internas en comparación con los municipios Centros. Entre 2004 y 2010, el ingreso medio imponible por habitante en las Áreas Internas creció un 10,6%, frente al 11,4% en los Centros, ampliando la brecha entre ambas. Nuevamente, dentro de la clasificación de las áreas internas hay una gran disparidad: el ingreso tiende a aumentar al norte, siendo las diferencias con respecto al nivel nacional menores al 10% en regiones del norte como Valle d'Aosta y Veneto, pero superiores al 20% en regiones del sur como Basilicata, Sicilia y Lazio. Algunas, como Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Umbria, Molise y Puglia, muestran tasas de crecimiento del ingreso superiores para las Áreas Internas, según el "Accordo di Partenariato 2014-2020 y la Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance" (Ministero dello Sviluppo Economico, 2014-2020).

Dentro de las consecuencias del abandono de estos lugares se menciona no sólo el hecho que aumenta la complejidad geográfica, sino que también tiene consecuencias para los territorios afectados, que van desde riesgos asociados a estructuras peligrosas hasta contaminación del suelo, colapsos y deslizamientos de tierra en laderas montañosas abandonadas y degradación del paisaje (Garda 2016).

Desde los años noventa, han surgido diversas iniciativas dedicadas a la revitalización y reutilización de lugares que han sido abandonados. Acciones de concienciación, proyectos de investigación científica, programas de recuperación y renovación, así como movimientos ciudadanos y asociaciones, primero de manera pionera y luego de forma cada vez más generalizada. (Mazza y Zanolin, 2023). Iniciativas más interesantes provienen de los municipios más vulnerables, que buscan ganar atractivo invirtiendo en la recuperación de funciones económicas, a menudo orientadas al turismo. Además, la iniciativa más estructurada implementada es la prevista por la Estrategia Nacional de Áreas Internas (SNAI), que fomenta la cooperación intermunicipal estimulando la formulación de propuestas proyectadas "desde abajo" (S De Rubertis, 2019).

### III. El orden institucional en Italia

Italia opera bajo un sistema político que combina elementos centralizados y descentralizados. A nivel central, el Gobierno italiano está compuesto por el Presidente de la República y el Primer Ministro. El presidente de la República tiene un papel ceremonial y representativo, mientras que el

Primer Ministro es el líder efectivo del gobierno y está a cargo de las funciones ejecutivas. Ambos desempeñan roles clave en el sistema político italiano, pero sus responsabilidades son distintas y están definidas por la Constitución. El poder ejecutivo, legislativo y judicial conforman las tres ramas del gobierno nacional.

A nivel local, la estructura administrativa se compone de "comuni" (municipios), provincias y regiones. Los "comuni" gestionan servicios locales, como educación primaria y gestión de residuos. Las provincias sirven como entidades intermedias, mientras que las 20 regiones italianas y las dos provincias autónomas (Trentino y Alto Adige/Südtirol) tienen autonomía en áreas como la educación, la salud, el transporte y el desarrollo económico. Las regiones también tienen la capacidad de legislar sobre cuestiones específicas, siempre que no entren en conflicto con las leyes nacionales. Las elecciones regionales en Italia eligen a los consejos regionales, que a su vez eligen a los presidentes de las regiones. Estos líderes regionales desempeñan un papel importante en la toma de decisiones locales y pueden influir en la política nacional mediante la participación en la Conferencia de Presidentes de Regiones y Provincias Autónomas, un órgano que facilita la colaboración entre el gobierno central y las regiones.

En cuanto al financiamiento público, Italia tiene un sistema que busca equilibrar la autonomía financiera de los niveles descentralizados con la necesidad de proporcionar servicios públicos de calidad en todo el país. A nivel nacional, el Gobierno central recauda impuestos, como el impuesto sobre la renta y el IVA, para financiar programas y servicios en todo el territorio.

A nivel local, los "comuni" y las provincias cuentan con fuentes de ingresos propias, como impuestos locales y transferencias del Gobierno central. Las regiones, además, tienen la capacidad de recaudar impuestos y recibir transferencias. Los acuerdos y disposiciones legales regulan las relaciones financieras entre los distintos niveles de gobierno, asegurando una distribución equitativa de recursos y abordando disparidades económicas regionales.

## Next Generation EU

### I. El Piano Nazionale Di Ripresa e Resilienza Italiano

Como se mencionó anteriormente, Italia fue el país más afectado por la pandemia. Es por ello que resultó ser el principal beneficiario de los dos principales instrumentos del Next Generation EU: el Dispositivo para la Recuperación y Resiliencia (RRF) y el Paquete de Apoyo a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-EU). El RRF, en particular, proporciona a Italia 191,5 mil millones de euros, incluyendo 122,6 mil millones en préstamo y 69 mil millones a fondo perdido para el período 2021-2026.

El RRF exige a los Estados miembros presentar un Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia (PNRR) en donde se detallen cada una de las políticas que se llevarán a cabo, acompañadas de sus respectivos cronogramas para objetivos intermedios y finales. En particular el PNRR italiano, se estructura en seis Misiones (Piano Nazionale di Ripresa e resilienza, 2021).

1. Digitalización innovación competitividad cultura y turismo
2. Revolución verde y transición ecológica
3. Infraestructura para una movilidad sostenible
4. Instrucción e investigación
5. Inclusión y cohesión
6. Salud

Italia presentó una versión inicial de programa en diciembre de 2020, que sirvió como base para el diálogo con las fuerzas políticas y fue posteriormente presentada en su forma final por el Presidente Draghi ante las Cámaras. El proceso culminó con la aprobación de las Resoluciones en abril 2021 (n. 6/00189 de la Cámara y n. 6/00188 del Senado), reconociendo que el Gobierno tuvo en cuenta las prioridades del Parlamento y comprometiéndose a enviar el PNRR a la Comisión Europea.

En el contexto italiano, el programa Next Generation EU no solo presenta la oportunidad de llevar a cabo una transición integral hacia aspectos ecológicos y digitales, sino también de abordar desventajas históricas arraigadas que han afectado al país a lo largo del tiempo, especialmente con

impactos significativos en grupos como personas con discapacidad, jóvenes, mujeres y las regiones meridionales. Es por ello que las seis misiones del PNRR comparten prioridades transversales destinadas a atender asuntos relacionados con la igualdad de oportunidades en dimensiones generacionales, de género y territoriales. En un intento de mitigar las disparidades territoriales, se asigna aproximadamente el 40 por ciento de los recursos territoriales del PNRR al sur de Italia.

Es importante destacar que este fondo europeo, a diferencia de otros fondos, se trata de un programa basado en resultados, lo que implica que cada 6 meses los países deben demostrar que han cumplido con las metas y objetivos intermedios que se acordaron con la UE en 2021, caso contrario no se reciben los fondos (Consejo de la Unión Europea, 2021, Fascicolo interinstitucional: 2021/0168 (NLE))

La tabla que sigue presenta información sobre los pagos semestrales que la Comisión Europea (Documentazione parlamentari, Camera dei deputati, 2023) debe entregar durante la ejecución del PNRR italiano, detallando la cantidad de metas y objetivos finales que deben alcanzarse en cada período, para recibir el respectivo pago. En las últimas dos columnas se especifica de manera clara la proporción de subvenciones y la proporción de préstamos que componen cada pago.

**Tabla 1: Cuotas de pago**

Cuota	Vencimiento	meta/objetivo	Importe cuota en euros	Subvención	Préstamo
Prefinanciamiento	13-ago-21		24,9	9	15,9
Primera cuota	31-dic-21	51	21	10	11
Segunda cuota	30-giu-22	45	21	10	11
Tercera cuota	31-dic-22	54	18,5	10	8,5
Cuarta cuota	30-giu-23	28	16,5	2	14,5
Quinta cuota	31-dic-23	69	18	7	11
Sexta cuota	30-giu-24	31	11	2	9
Séptima cuota	31-dic-24	58	18,5	5,5	13
Octava cuota	30-giu-25	20	11	2	9



Novena cuota	31-dic-25	51	13	4	9
Décima cuota	30-giu-26	120	18,1	7,4	10,7
Total		527	191,5	68,9	122,6

Fuente: elaboración propia en base al Reglamento UE 2021/241 del Parlamento Europeo y el Consejo.

El Gobierno italiano ha diseñado un modelo de gestión para el Plan que incluye una estructura central de coordinación ubicada en el Ministerio de Economía. Esta entidad supervisa la ejecución del Plan y se encarga de tramitar las solicitudes de pago ante la Comisión Europea. Además de esta estructura de coordinación, existen equipos encargados de la evaluación y el control de la gestión. Por su parte, los ministerios tienen la responsabilidad de llevar a cabo las reformas de normativa, las inversiones individuales y realizar la repartición de recursos a regiones o empresas según corresponda, remitiendo sus informes de gestión a la estructura de coordinación central. El Gobierno también asumió el compromiso de establecer equipos de trabajo locales que puedan asistir a las administraciones territoriales para mejorar su capacidad de inversión y simplificar los procedimientos.

El compromiso de cumplir con los plazos del PNRR ha implicado un enfoque inédito por parte de la administración pública, que debe orientarse hacia la consecución de resultados y la eficacia operativa.

Según el documento final del PNRR publicado por el gobierno en 2021 (Piano Nazionale di Ripresa e resilienza, 2021), se estima que las inversiones contempladas en el Plan tendrán un impacto sustancial en las principales variables macroeconómicas. En 2026, año en que concluye el Plan, se espera que el Producto Interno Bruto sea un 3,6% superior en comparación con la tendencia previa. Durante los últimos tres años del período proyectado (2024-2026), se anticipa un incremento del empleo en un 3,2%. Además, las inversiones planificadas en el Plan generarán mejoras notables en los indicadores que miden las disparidades regionales, la ocupación de las mujeres y de los jóvenes. El programa de reformas podría amplificar aún más estos impactos.

## II. Strategia Nazionale Borghi

Dentro del ambicioso Programa Nacional de Recuperación y Resiliencia (PNRR) de Italia, destaca el "Piano Nazionale Borghi", una política pública diseñada para aprovechar el vasto potencial de los pequeños centros históricos italianos, conocidos como "Borghi" con riesgo de despoblamiento. En respuesta a la habitual congestión turística en las principales atracciones, muchos de estos pequeños

centros históricos ofrecen una alternativa de turismo sostenible, gracias a su riqueza en patrimonio cultural, historia, arte y tradiciones únicas. Incluso, luego de la pandemia han demostrado ser una gran vía de escape de las grandes urbes italianas.

El propósito central de este programa es respaldar el desarrollo económico y social de las áreas desfavorecidas mediante la revitalización cultural y la promoción del turismo sostenible. Las acciones incluidas se enfocan en proyectos locales que abordan aspectos culturales y turísticos.

El programa se desglosa en dos líneas de acción distintas:

- **Línea A:** Se asignaron para esta línea 420 millones de euros para financiar 21 proyectos piloto, uno por cada región o provincia autónoma. Implementada de manera participativa en colaboración con las regiones y provincias autónomas, el proceso implicaba la selección de proyectos por parte de la región y luego presentadas al Ministerio de Cultura (MiC) quien finalmente decidía cuáles proyectos serían financiados. El proceso incluyó un estudio de viabilidad, y una fase de negociación para verificar la coherencia con los procesos y plazos establecidos por el PNRR.
- **Línea B:** En contraste, esta línea se centra en proyectos de regeneración en pueblos históricos de menos de 5 mil habitantes. Se destinaron 380 millones de euros para respaldar propuestas presentadas por los municipios y 200 millones de euros para apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas que operan en los pueblos. El objetivo es la recuperación integral del patrimonio histórico, arquitectónico e infraestructural, buscando, además, prevenir el abandono y fomentar la repoblación. Con una dotación financiera total de 580 millones de euros, esta parte busca impactar de manera amplia en el territorio. En cambio, para esta segunda línea de inversión, la gestión y responsabilidad del proceso son centralizadas y están a cargo del MiC que emitió una convocatoria pública para la presentación de solicitudes de financiamiento el 20 de diciembre de 2021, con fecha límite de presentación el 15 de marzo de 2022. De los 580 millones de euros destinados, 40% fueron otorgados a municipios del sur de Italia y el 60% al resto del país.

**Tabla 2: Síntesis del programa Piano Borghi**

<b>Variable</b>	<b>Línea A</b>	<b>Línea B</b>
Número de municipios beneficiados	21 (uno por región)	Al menos 229

Requisitos de admisibilidad	Índice de despoblamiento progresivo y relevante No tener más de 300 unidades inmobiliarias residentes	Hasta 5 mil habitantes
Responsable de la selección de proyectos	Regiones	Ministerio de Cultura
Instrumento	Manifestacion de interes	Aviso publico
Recursos	420 millones	580 millones
Gestion/ implementacion	Implementada de manera participativa en colaboración con las regiones y provincias autónomas. Ministerio de Cultura (MiC) finalmente decide qué proyectos serán financiados	gestión y responsabilidad del proceso son centralizadas y están a cargo del MiC

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Cultura 2022

Es relevante destacar que las dos líneas ya han asignado recursos, mientras que los fondos destinados a pequeñas y medianas empresas cerró la convocatoria el 29 de septiembre de 2023. Hasta la fecha límite, un total de 4.381 micro, pequeñas y medianas empresas presentaron solicitudes en respuesta a la convocatoria pública del Ministerio de Cultura, con un monto total solicitado de más de 367 millones de euros en inversiones. Este compromiso empresarial subraya el interés y la participación en la revitalización de estos centros históricos italianos.

Este trabajo centrará el análisis solo en la línea B. La elección de centrar el análisis se fundamenta en una serie de consideraciones: En primer lugar, la amplitud del conjunto de datos asociado con la línea B, en el marco de una "competición a escala nacional", proporciona una visión representativa del estado actual de la relación entre los pequeños municipios y la planificación estatal en relación con la fragilidad de sus áreas internas. Esta riqueza de información no solo permite un análisis profundo sino que también garantiza la representatividad de los resultados para el conjunto nacional. Otra justificación crucial radica en la escasez de atención dedicada a una evaluación detallada de los resultados de la línea B, en contraste con la línea A. Esta disparidad en la visibilidad genera una oportunidad única para un análisis más profundo y una contribución original al campo, ampliando la base de conocimientos existente y enriqueciendo la comprensión general del tema.

## Metodología

A partir de un abordaje metodológico mixto, se analiza el programa "Piano Borghi"- particularmente en la línea B como se mencionó anteriormente- enfocando el estudio en la metodología de asignación de recursos, la gobernanza local, la capacidad de gestión y la percepción de los actores locales, brindando una visión integral sobre cómo esta política modela y desafía los paradigmas existentes en la Unión Europea sobre el desarrollo regional, la preservación del patrimonio y la revitalización de comunidades locales. En particular, los objetivos que se buscan son:

- Describir las tendencias emergentes en políticas europeas: analizar las tendencias actuales en las políticas europeas centradas en la cohesión social y el despoblamiento.
- Analizar la asignación de recursos en el piano Borghi: investigar y evaluar la asignación de recursos a los proyectos seleccionados, centrándose especialmente en la distribución geográfica de estos proyectos.
- Indagar Motivos de Distribución Geográfica: Profundizar en los motivos detrás de la distribución geográfica de los proyectos seleccionados, explorando factores como la cantidad de municipios y la capacidad administrativa de las áreas seleccionadas, la capacidad de gestión y los puntajes de los proyectos presentados.
- Considerar las perspectivas de actores clave
- Analizar los resultados cuantitativos preliminares: analizar y evaluar los resultados preliminares de la iniciativa en curso, enfocándose principalmente en datos cuantitativos que proporcionen una comprensión objetiva del impacto de la iniciativa.

Para ello, en primer lugar, se realizará un análisis cuantitativo en dos partes:

1. **Análisis de distribución de recursos:** A través del análisis de los decretos de repartición de recursos publicados en el boletín oficial, que regulan la distribución de recursos. Esta información resultará crucial para entender cómo se asignaron los recursos a diferentes áreas y proyectos. Luego se utilizará la información publicada en el sitio del ministerio, para analizar la distribución territorial de los proyectos financiados y el puntaje obtenido. Esta información será contrastada a través de un índice de capacidad administrativa.
2. **Monitoreo de avance de los proyectos:** para poder comprender el andamio del programa a 9 meses de su comienzo, se realizará un monitoreo de las licitaciones públicas realizadas para cada una de las actividades necesarias de cada proyecto. Para ello se utilizará el Código Único de Proyecto (CUP) y se rastreará dicho código en diversas bases de datos,

las cuales permiten reconstruir la imagen final del estado de dicho proyecto, entender el estado de avance y la cantidad de dinero erogado. Las bases de datos utilizadas serán:

- BANCA DATI di ANAC (SIMOG):  
Propósito: La Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) a través de SIMOG se centra en la publicación de datos relacionados con contratos de obras, servicios y suministros adjudicados por entidades estatales o de interés nacional o supra regional en Italia. Esta base de datos resulta esencial para rastrear los contratos públicos y obtener los códigos identificativos de licitación (CIG) asociados a cada uno de los proyectos.
- BDAP (Banca Dati Amministrazioni Pubbliche):
  - Propósito: Esta base de datos, creada en 2010, contiene información proporcionada por las administraciones públicas para asegurar un control efectivo y monitoreo de las finanzas públicas. BDAP es valiosa para obtener datos específicos proporcionados por las administraciones públicas, lo que facilita el control y seguimiento de los gastos públicos. Permite un análisis detallado de cómo se están utilizando los recursos en diferentes áreas y proyectos.
- OpenCUP:
  - Propósito: OpenCUP pone a disposición datos abiertos sobre decisiones de inversión pública financiadas con fondos nacionales, comunitarios o regionales, o con recursos privados registrados con el Codice Unico di Progetto. OpenCUP proporciona información detallada sobre decisiones de inversión pública.

En resumen, la integración de estas diversas fuentes de datos permite un monitoreo exhaustivo del progreso de los proyectos en Italia, abordando así el desafío de la unificación de datos para obtener una comprensión más completa de la situación.

Para enriquecer el análisis cuantitativo, se llevaron a cabo 22 entrevistas. Estas proporcionaron perspectivas detalladas y contextualizadas sobre la asignación de recursos y el progreso de los proyectos. El siguiente análisis de actores permitió identificar las figuras más relevantes para este análisis.

**Tabla 3**  
**Mapeo de actores entrevistados**

<b>Sector</b>	<b>Tipo de actor</b>
Sector público	Unidad de Ejecución del PNRR en el Ministerio de Cultura Nacional.
Sector público	Comisión de Evaluación de proyectos dependiente de la Unidad de Ejecución del PNRR en el Ministerio de Cultura Nacional
Sector público	Región Liguria <sup>3</sup>
Sector público	Región Toscana <sup>4</sup>
Sector público	Municipios de Pietralunga, Gradara, Rocca Calascio, Elva, Raggruppamento Celle Di San Vito - Castelluccio Valmaggiore - Faeto, Mesero, San Pietro Di Cadore, Stelvio, Cesi, Fobello, Campo Ligure, Trevinano, Cesi, Tolfa, Fornovolasco - Camporgiano - Villa Basilica, Castelnuovo In Avance y Santa Severina

Fuente: elaboración propia

La distribución de las 22 entrevistas fue de la siguiente manera: 18 entrevistas semi estructuradas a funcionarios de municipios que recibieron financiamiento (Pietralunga, Gradara, Rocca Calascio, Elva, Raggruppamento Celle Di San Vito - Castelluccio Valmaggiore - Faeto, Mesero, San Pietro Di Cadore, Stelvio, Cesi, Fobello, Campo Ligure, Trevinano, Cesi, Tolfa, Fornovolasco - Camporgiano - Villa Basilica, Castelnuovo In Avance y Santa Severina); y 4 entrevistas no estructuradas a funcionarios relevantes, identificados en el mapeo de actores detallados en el cuadro anterior en la sección metodológica.

<sup>3</sup> Como fue mencionado en el apartado “orden institucional en Italia”, las regiones son el equivalente a las provincias en Argentina, en este caso se entrevistó a una autoridad del orden Regional.

<sup>4</sup> Como fue mencionado en el apartado “orden institucional en Italia”, las regiones son el equivalente a las provincias en Argentina, en este caso se entrevistó a una autoridad del orden Regional.

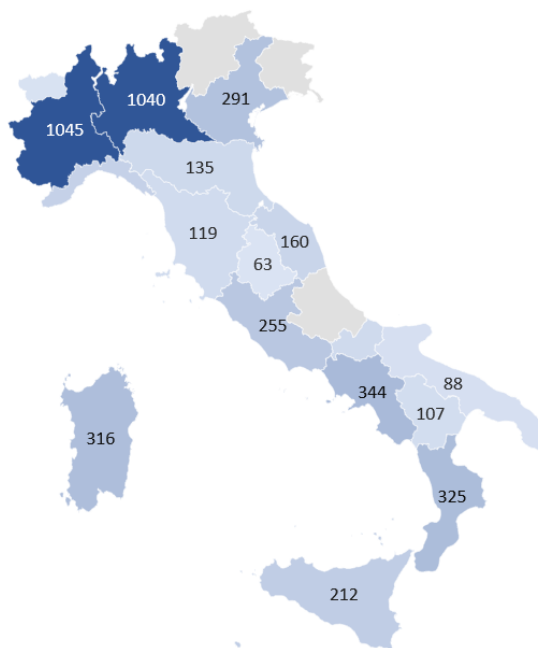
## Resultados

### Parte I: Análisis cuantitativo

#### *Asignación de recursos*

En primer lugar, previo a entrar de lleno en el análisis de la distribución de los recursos, resulta importante entender el público objetivo de la política pública Piano Borghi Línea B: municipios con una población total inferior a 5 mil habitantes. En el gráfico 1 se observa que la distribución de los municipios con estas características a lo largo y ancho de Italia es muy pareja, con solo dos regiones que se escapan a la media -Lombardía y Piemonte- ya que tienen mayor cantidad de municipios de estas características.

**Gráfico N° 7**  
**distribución geográfica de municipios con población inferior a 5 mil habitantes**



Fuente: elaboración propia en base a datos Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali

Esta política tenía un presupuesto definido. En términos de asignación de recursos, los municipios debían enviar los proyectos, que pasaban por un primer filtro de admisibilidad. Luego de dicho filtro, una comisión evaluadora, asignaba puntajes a los proyectos, lo que permitía un orden de mérito. Luego, el ministerio financió los proyectos que poseían un puntaje mayor a 60, hasta agotar la totalidad de los fondos, por lo que hubo casos en que los proyectos tenían más de 60 puntos, pero aun así no resultaron financiados.

Adentrándonos en el análisis de la asignación de los recursos, en primer lugar y siguiendo datos oficiales, la tabla 4 presenta la cantidad de proyectos admitidos y el importe solicitado agrupado a nivel regional.

**Tabla 4**  
**proyectos presentados y proyectos aprobados – Política Piano Borghi**

<b>Región</b>	<b>Propuestas presentadas</b>	<b>Financiamiento solicitado (Euros corrientes 2023)</b>	<b>Propuestas financiadas</b>	<b>Financiamiento efectivo (Euros corrientes 2023)</b>
Puglia	49	81.000.000 €	18	31.167.478 €
Sicilia	88	149.000.000 €	24	41.990.874 €
Veneto	89	145.000.000 €	19	30.582.080 €
Toscana	83	130.000.000 €	13	22.233.248 €
Lazio	123	215.000.000 €	19	33.808.522 €
Emilia Romagna	84	135.000.000 €	12	19.609.560 €
Lombardia	139	223.000.000 €	18	33.497.009 €
Campania	175	311.000.000 €	22	39.385.845 €
FRIULI VENEZIA G.	32	54.000.000 €	4	7.239.853 €
Umbria	43	70.000.000 €	5	7.976.974 €
Liguria	73	124.000.000 €	6	10.912.702 €
Sardegna	106	182.000.000 €	8	12.241.998 €
Trentino Alto Adige	53	71.000.000 €	4	3.681.802 €
Calabria	133	211.000.000 €	10	17.521.701 €
Valle d'Aosta	15	19.000.000 €	1	1.585.268 €
Marche	82	136.000.000 €	5	9.931.513 €
Basilicata	50	84.000.000 €	3	5.555.000 €
Piemonte	249	429.000.000 €	13	27.024.100 €
Abruzzo	83	129.000.000 €	2	3.200.000 €
Molise	42	61.000.000 €	1	1.600.000 €
	<b>1791</b>	<b>2.959.000.000.000 €</b>	<b>207</b>	<b>360.745.527,09 €</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos 2023 Ministerio de Cultura



Como primer resultado que emerge de dicha tabla, el 11% de los proyectos presentados lograron efectivamente ser financiados, representando en términos de recursos monetarios aproximadamente el 12%. Dentro de las regiones que mayor cantidad de proyectos presentaron se encuentra Piemonte (249), Campania (175) y Calabria (133). Sin embargo, las regiones que mayor cantidad de proyectos financiados obtuvieron fueron Sicilia (con 88 proyectos presentados y 24 financiados), Campania (con 175 proyectos presentados y 22 financiados) y Lazio (con 123 proyectos presentados y 19 financiados).

Si se realiza la relación entre la cantidad de proyectos financiados sobre la cantidad de proyectos presentados emerge que Puglia está en la situación más favorable (37% de éxito) seguido de Sicilia (27%) y Veneto (21%). Entre los más desfavorecidos Molise, que presentó 42 proyectos y solo recibió fondos para uno, Abruzzo (2%) y Piemonte (5%).

**Tabla 5: proyectos presentados y proyectos aprobados – Política Piano Borghi**

<b>Región</b>	<b>Tasa de éxito</b>
Puglia	37%
Sicilia	27%
Veneto	21%
Toscana	16%
Lazio	15%
Emilia Romagna	14%
Lombardía	13%
Campania	13%
FRIULI VENEZIA G.	13%
Umbria	12%
Liguria	8%
Sardegna	8%
Trentino Alto Adige	8%
Calabria	8%
Valle d'Aosta	7%
Marche	6%
Basilicata	6%
Piemonte	5%

Abruzzo	2%
Molise	2%

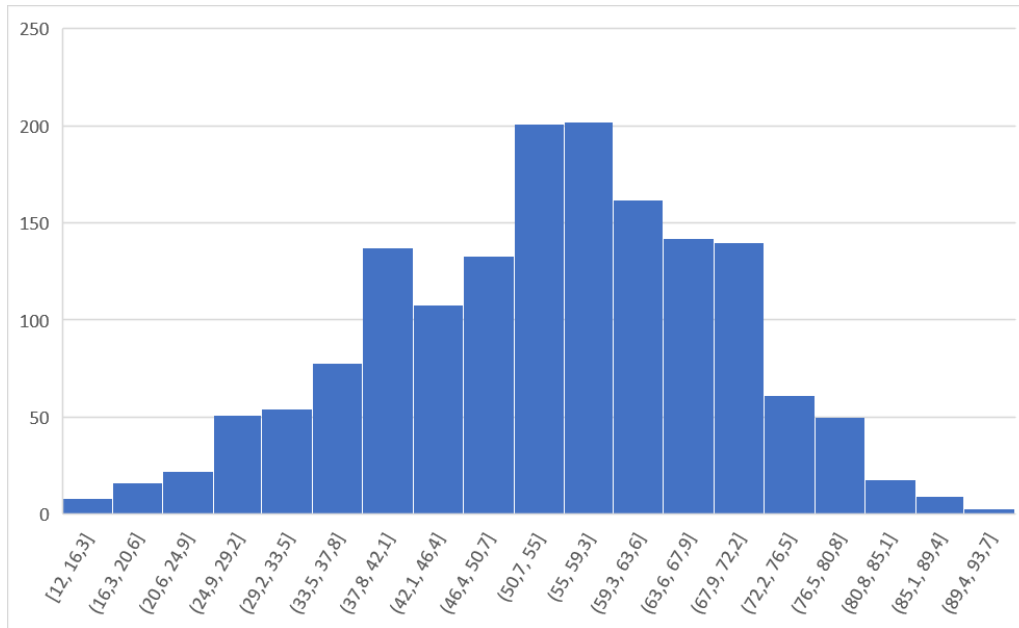
Fuente: elaboración propia en base a datos 2023 Ministerio de Cultura

Como se mencionó anteriormente, los proyectos fueron sometidos a un sistema de puntaje. El aviso público detallaba:

*“Cada solicitud recibirá una puntuación de 0 a 100, con un puntaje mínimo de aprobación de 60 sobre 100. Se financiarán las propuestas que alcancen el puntaje mínimo de aprobación, en orden descendente según su clasificación, hasta que se agote el presupuesto financiero disponible”.*

Los criterios estaban divididos en 4 grandes grupos: Estrategia de regeneración cultural y social (50 puntos), características del entorno (25 puntos), grado de participación de las comunidades locales y otros interesados en el proyecto (15 puntos), y programa procedimental y cronograma de implementación (10 puntos). En este último punto, se evaluaba particularmente la claridad en la indicación de los procesos de implementación a desarrollar y en la coherencia de los cronogramas declarados con los plazos previstos, teniendo en cuenta también los niveles de diseño, opiniones, autorizaciones, entre otros aspectos, lo que podría observarse como la capacidad no solo proyectual sino administrativa del municipio. En el gráfico 2, es posible ver que la media de los proyectos obtuvo un puntaje que estuvo sobre la línea inferior del rango de aprobación (60 puntos) mientras que muy pocos proyectos obtuvieron la excelencia -parte derecha de la serie-

**Gráfico N° 8**  
distribución de los puntajes

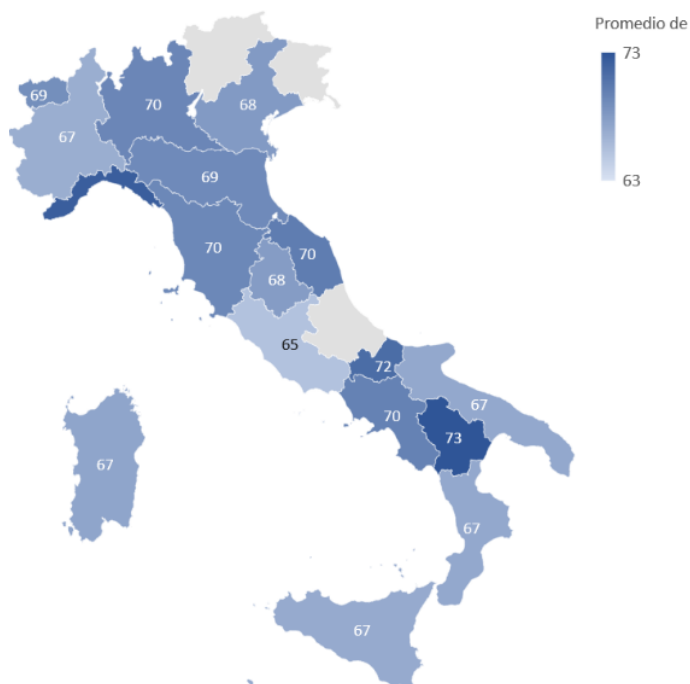


Fuente: elaboración propia en base a datos Ministerio de Cultura

La distribución por región y promedio de puntaje de los proyectos presentados se observa en el gráfico que sigue. Basilicata y Liguria son quienes presentaron proyectos que en promedio tuvieron mayor puntaje, pero se encuentran en la parte media baja de la tabla de asignación de recursos. En el caso de Liguria obtuvo fondos para 6 proyectos de 73 presentados (63 pasaron el primer filtro y 10 no fueron considerados para el sistema de puntaje por falta de cumplimiento de requisitos básicos). De estos 63 proyectos, 33 no obtuvieron un puntaje que les permitiera ser financiados, mientras que el resto de los que sí superaron los 60 puntos, fueron proyectos que obtuvieron puntajes muy altos, pero aun así no lograron conseguir fondos. Realizar una buena performance en la calidad de los proyectos, no aseguraba luego ser efectivamente financiado.

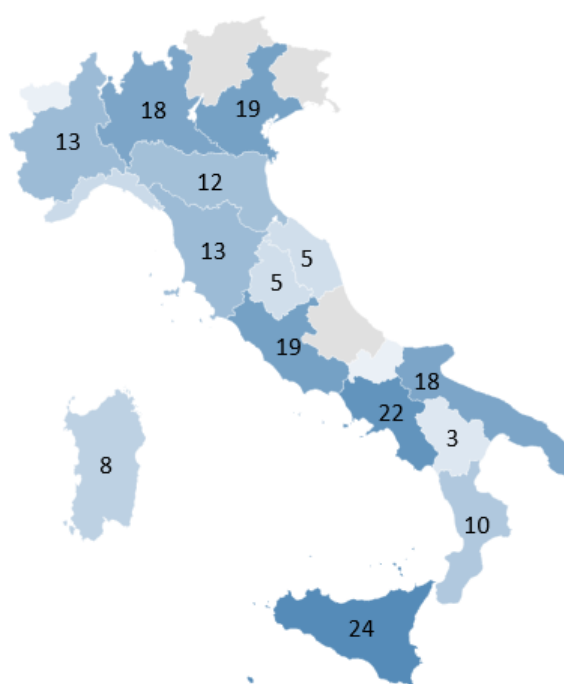
**Gráfico N° 9**

distribución territorial de los puntajes promedio



**Gráfico N° 10**

distribución territorial de los proyectos aprobados

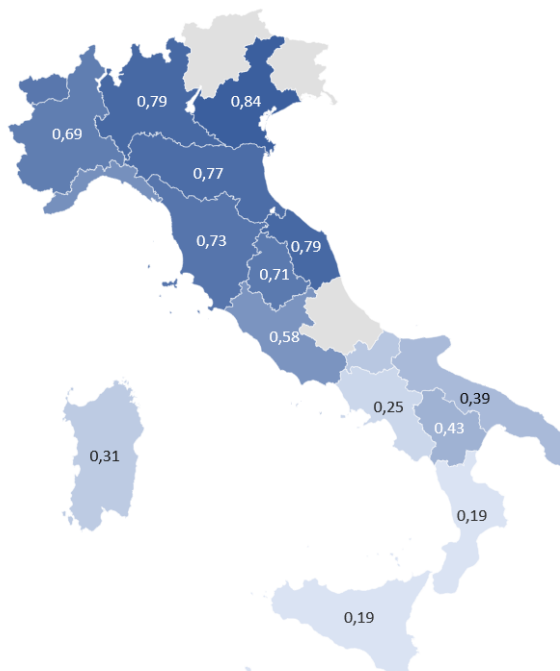


Fuente: elaboración propia en base a datos Ministerio de Cultura

En este punto resulta interesante preguntarse sobre la capacidad administrativa de las regiones, para entender si fue un factor influyente en la cantidad y calidad de proyectos presentados. Para ello se utilizó el Índice de Calidad Institucional (Casamonti Liaci, 2021) índice que mide la calidad de las instituciones públicas. Se basa en datos objetivos y considera la calidad de los servicios públicos, la actividad económica en el territorio, la justicia, la corrupción, el nivel cultural y la participación de los ciudadanos en la vida pública.

En el gráfico que sigue y de acuerdo con lo que uno podría esperarse, el norte de Italia posee un índice de capacidad administrativa mayor que el resto de las regiones del sur.

**Gráfico N° 11**  
índice de capacidad administrativa



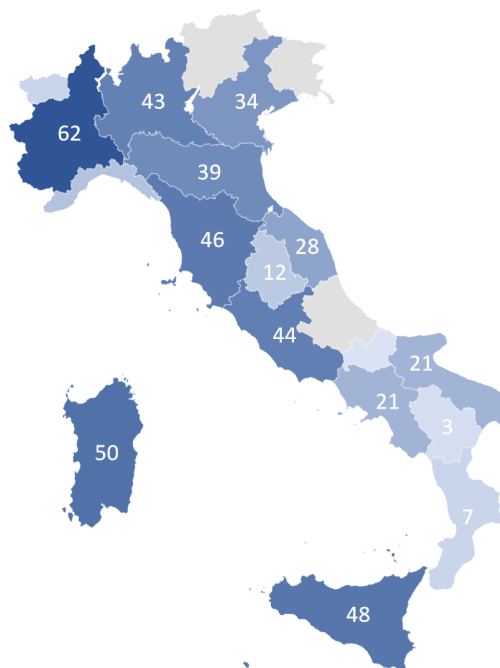
Fuente: elaboración propia Índice de Calidad Institucional (Casamonti Liaci, 2021)

En términos de resultados parciales y dado que Italia no posee un sistema de monitoreo centralizado de proyectos públicos, a través de la combinación de datos de fuentes públicas, como la Base de Datos Open Cup, la Base de Datos Simog y la Base de Datos Anac, se ha logrado analizar el estado de las licitaciones para cada uno de los proyectos financiados. Este análisis se realizó en dos momentos diferentes, en los meses de mayo y septiembre.

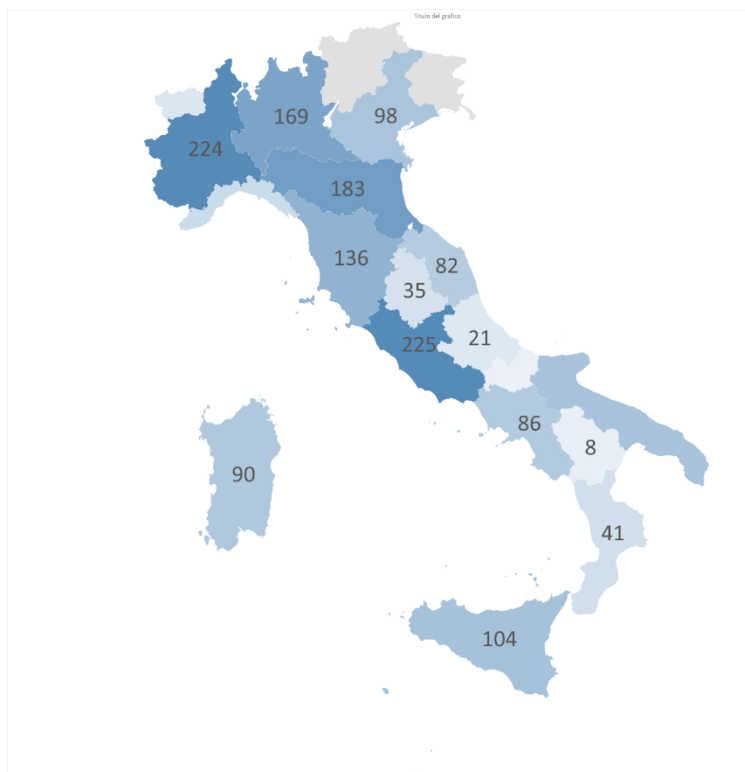
### *Implementación de los proyectos*

Se observa que, de un total de 289 comunas, solo 175 han habilitado un proceso de licitación, lo que implica que una parte no menor de los comunes no han siquiera iniciado sus proyectos. De manera global, entre mayo y septiembre se observa un aumento del 43% en el total de procesos de licitación en curso, lo que implica un gran dinamismo del programa. En cuanto al financiamiento se ha registrado un incremento en el uso de los recursos del 307%. En cuanto a la distribución de los proyectos, regiones como Calabria han experimentado un aumento del 468%, mientras que la región con menor dinamismo es Sardeña, con un aumento del 80%. Al comparar estos datos con anteriores, comienza a ser evidente un cierto retraso en las comunas del sur, que, como se mencionó en la sección anterior, presentan un menor índice de capacidad administrativa.

**Gráfico N° 12**  
 Monitoreo de avance  
 Cantidad de licitaciones públicas  
 llevadas a cabo– mayo 2023



**Gráfico N° 13**  
 Monitoreo de avance Cantidad de licitaciones públicas  
 llevadas a cabo–  
 septiembre 2023



Fuente: elaboración propia a través del cruce de bases de datos ANAC, BDAP y SIMOG

En síntesis, la presente sección revela hallazgos significativos asociados a la política pública "Piano Borghi Línea B". En primer lugar y como se mencionó anteriormente, la iniciativa se enfoca en municipios con menos de 5 mil habitantes, y la distribución geográfica de estos municipios en Italia es bastante uniforme, aunque Lombardía y Piemonte se destacan con una mayor cantidad de municipios con estas características. Con un presupuesto predefinido, solo el 11% de los proyectos presentados fueron financiados. Al analizar la asignación regional de recursos Puglia, Sicilia y Veneto tuvieron tasas de éxito notables en términos de proyectos financiados en relación con los presentados, mientras que Molise, Abruzzo y Piemonte enfrentaron desafíos significativos en este aspecto. Al profundizar acerca de los factores que influyen en dicha asignación, se analiza en primer lugar el sistema de puntajes a través del

**cual los proyectos fueron evaluados y que abordaba diversos criterios. Se observa que la mayoría de los proyectos obtuvo puntajes levemente superiores al mínimo de aprobación (60 puntos), y muy pocos alcanzaron niveles de excelencia. Es posible observar que algunos proyectos obtuvieron puntajes muy altos, pero aun así no lograron conseguir fondos, lo que implica que tener un buen desempeño en la calidad de los proyectos presentados, no aseguró acceso efectivo al financiamiento. Se exploró también la capacidad administrativa de las regiones utilizando el Índice de Calidad Institucional, confirmando que el norte de Italia tiende a tener una mayor capacidad administrativa que el sur. En términos de resultados parciales, se observa que una parte significativa de los municipios aún no ha iniciado la ejecución de sus proyectos, y aunque el programa muestra un dinamismo evidente con un aumento del 43% en los procesos de licitación, se nota un retraso en los municipios del sur.**

## Parte II: Análisis cualitativo

Con el fin de complementar y enriquecer el análisis cuantitativo previamente presentado, se llevó a cabo un abordaje cualitativo que busca capturar las percepciones y experiencias de los principales actores involucrados en la política pública bajo análisis. Este enfoque, materializado a través de 23 entrevistas -de las cuales 18 semiestructuradas- es un componente esencial para proporcionar una comprensión más profunda y matizada de los fenómenos examinados: Mientras que las cifras y datos cuantitativos ofrecen una visión estructurada y objetiva, las entrevistas cualitativas permiten explorar las narrativas individuales, las perspectivas subjetivas y los matices contextuales que pueden escapar a la cuantificación directa. A partir de los resultados obtenidos es posible establecer 4 dimensiones de análisis:

- i. Presentación y gestión de los proyectos;
- ii. Monitoreo y evaluación de impacto;
- iii. Percepciones respecto a los fondos destinados
- iv. Sostenibilidad de los proyectos luego de que el Programa finalice.

## **I. Presentación y gestión de los proyectos.**

La presidenta de la comisión evaluadora, comentó que las situaciones de los municipios bajo análisis eran críticas antes de la llegada del programa: carecían de cualquiera de los elementos fundamentales para garantizar el éxito de una gran inversión. Se trataba de municipios desfavorecidos desde todos los puntos de vista posibles, incluyendo la infraestructura limitada y difícil acceso. En este complejo contexto descrito por la entrevistada, se sumaba un bajo capital humano para la preparación de los proyectos de inversión, municipios con pocos empleados públicos con limitados conocimientos para la preparación redacción y ejecución de un proyecto, incluso en muchos casos prácticamente no existía tal capital. Por su parte, las dos personas entrevistadas que representan la visión de las regiones destacan que el Piano Borghi es un plan ambicioso que involucra reglas y controles complejos y estrictos, pero en gran medida comunes en este tipo de políticas financiadas con fondos europeos, pero que los recursos humanos en las oficinas administrativas son limitados, y a menudo carecen de las habilidades profesionales necesarias para su cumplimiento. Como ejemplo de reglas, se mencionan que los proyectos requieren el cumplimiento de dos reglamentos particulares: DNASH<sup>5</sup> (Do No Significant Harm), y evaluaciones económicas específicas. Estos dos ejemplos, son procedimientos administrativos que requieren conocimientos particulares en materia administrativa y legal, que de acuerdo a los entrevistados, pocos municipios cuentan en sus oficinas con personal que sepa preparar la documentación y procesos para su cumplimiento. En este punto, desde el ministerio confirman que los aspectos críticos identificados durante el proceso de elaboración de los proyectos son la capacidad y calidad administrativa, así como la cantidad de personal presente. Todos los entrevistados coinciden que los problemas que emergieron durante la parte de elaboración del proyecto, serán aún más problemáticas durante la fase de gestión y puesta en marcha de los mismos. Esto se confirma en las 18 entrevistas a los municipios ya que todos mencionan que tanto para la fase de presentación del proyecto como para su posterior gestión se encontraron con dificultades ante el aumento de la carga de actividades a realizar relacionadas con el PNRR como consecuencia de falta de personal. Como un caso crítico, se puede mencionar el caso de uno de los municipios que no se encuentran respetando el cronograma dado que están redefiniendo las actividades y el presupuesto debido a fallas en la proyección inicial, que provocan que el proyecto no respete los procesos administrativos requeridos por la Unión Europea. Menos crítico, pero aún preocupante el caso de 12 municipios que mencionaron que no están respetando plenamente el cronograma

---

<sup>5</sup> El Principio DNSH (Do No Significant Harm) es una condición definida por la Comisión que obliga a realizar una autoevaluación que asegure que la inversión o reforma no afecta negativamente a uno, o varios, de los 6 objetivos medioambientales definidos en el Reglamento 852/2020: Mitigación del Cambio Climático.



presentado en la convocatoria pública. En el 41% de estos casos, los proyectos se encuentran con dificultades en la preparación de pliegos para las licitaciones de las obras públicas, mientras que el 25% de los casos se encuentran demorados en la fase licitatoria ya que no son procesos que estén habituados a realizar en la magnitud que estos proyectos requieren. Cuando se les consultó sobre las causas de estos retrasos, se mencionaron nuevamente factores administrativos internos y de procedura legal, problemas relacionados con las licitaciones, diseño de los pliegos y escasez de personal. Como factor externo se mencionó en uno de los municipios complejidades en recibir autorizaciones de terceros.

De todas las entrevistas realizadas a los distintos actores es posible captar de manera clara que la mayor problemática frente a la creación y gestión de estos proyectos es la falta de recursos humanos capacitados para realizar una propuesta de proyecto. Una vez que la propuesta ha sido admitido para ser financiado, la criticidad recae en la parte administrativa, es decir, en la elaboración de los pliegos licitatorios, en la realización de las licitaciones, la adjudicación y control de las mismas sin perder de vista en las aprobaciones administrativas que requieren cada uno de dichos pasos. Como respuesta a esta carencia, las regiones reconocen como un aspecto positivo que ha sido el motor para activar el diálogo entre las administraciones centrales y las comunidades locales. Esto es confirmado por el representante del ministerio, quien mencionó que para poder acompañar a los municipios en la redacción y posterior gestión de sus proyectos, a partir de noviembre de 2022, se ha establecido un proceso de reuniones periódicas con todos los municipios y regiones involucrados. Estas reuniones cuentan con la coordinación de las regiones, lo que, según el entrevistado afirma el compromiso por parte de la administración central en el acompañamiento. Además, se realizan reuniones individuales con municipios que presentan desafíos o problemas específicos, ya sea de manera presencial o a través de videollamadas. El entrevistado comenta que recientemente, el ministro, con la colaboración de la Asociación Nacional de Municipios Italianos (ANCI), convocó a los municipios de la región del Lazio y de la región de Campania. Por su parte, la directora de la comisión evaluadora menciona que esta activación de comunicación es cierta, pero no en relación a todos los actores: No se dio de manera fluida con los ciudadanos y sector privado de quienes fue complejo obtener una participación comprometida y que entiendan que dicha participación debe mantenerse a lo largo del tiempo. Sin embargo, con quienes sí se produjo una sinergia positiva fue con las instituciones públicas centrales, entendiendo por tales al Ministerio de Cohesión Territorial y a las sedes regionales, que fueron pilares fundamentales en el apoyo a la redacción de los proyectos y al entendimiento de los requisitos exigidos en la convocatoria pública. Según la visión de la entrevistada el apoyo de estas instituciones debe continuar e ir más allá del

simple monitoreo y aseguramiento de que se cumplan los objetivos, en lugar de eso deben proporcionar un apoyo continuo a la gobernanza de estos proyectos, dada su complejidad y la diversidad de realidades en los diferentes territorios, la cual será "casi sartorial", lo que significa que la gobernanza de estos proyectos debe ser flexible y adaptarse a las realidades individuales de cada área. En tercer lugar menciona como positivo el involucramiento en la redacción de los proyectos a otros municipios y comunidades que participan de esta política pública, para el intercambio de resultados y buenas prácticas con el fin de sobrellevar la falta de capacidad administrativa y experiencia proyectual. Este dato es parcialmente confirmado en las entrevistas de los municipios, donde el 50 por ciento de los casos han activado relaciones con otras regiones, municipios y universidades. Cuando se consultó a los municipios como se están afrontando estas dificultades, los 18 casos mencionan que se apoyan en consultores externos para afrontar el diseño de los proyectos técnico-arquitectónico y del paisaje, la rendición de cuentas, procedimientos administrativos relacionados con el cumplimiento de los DNSH.

## **II. Monitoreo de actividades y evaluación de impacto.**

En este eje, desde las regiones, se destaca la importancia de un monitoreo del trabajo en curso y de la necesidad de implementar mecanismos de control. Se menciona que existen mecanismos de control establecidos por Ley, como el seguimiento de los plazos y los informes, debido a que los fondos provienen de la Unión Europea. Sin embargo, sostienen que el monitoreo no debe limitarse solo a la supervisión del gasto, sino también a evaluar la dirección general del proyecto y su efectividad. Este monitoreo debe ser una parte fundamental del proceso. Los entrevistados identifican esta es la parte del proceso como una de las más preocupante, ya que se necesita una supervisión constante y una evaluación efectiva para asegurarse de que las acciones tengan el impacto deseado y que los proyectos se consoliden de manera exitosa. Esta visión es compartida por la directora de la comisión evaluadora quien destaca que en la evaluación de los proyectos se utilizaron indicadores proporcionados por la Comisión Europea, los cuales eran en su mayoría cuantitativos. Sin embargo, se sugiere la necesidad de desarrollar un conjunto más completo de indicadores que permitan medir el impacto de manera más integral. Esto significa no limitarse solo a indicadores económicos o demográficos, sino considerar un conjunto más amplio que incluya aspectos cualitativos y otras dimensiones del impacto. Por su parte, el ministerio también reconoce la importancia de evaluaciones periódicas, motivo por el cual es que han implementado reuniones de seguimiento de gestión, con el propósito de verificar el estado de implementación de los proyectos, abordar posibles problemas y discutir aspectos críticos en el proceso. En cuanto a los

municipios todos han respondido que se encuentran con dificultades para entender el sistema de gestión de rendimiento de cuentas REGis<sup>6</sup>. Un funcionario comenta durante la entrevista “El verdadero problema se llama Regis, es de una complejidad única. Los tiempos de carga de los expedientes son largos y, a menudo, cuando se actualiza, reinicia todos los documentos y hay que empezar de nuevo. Hemos contratado personal externo que pagamos con el presupuesto ordinario porque en la fase de diseño nadie esperaba tener que gestionar informes tan complicados”.

En cuanto a las evaluaciones de impacto, si bien todos los entrevistados coinciden en su importancia, esto no era un requisito obligatorio. Cuando se les preguntó a los municipios, el 40% de los encuestados ha afirmado que en sus proyectos existe una sección dedicada a la evaluación del impacto. Esto sugiere que la mayoría de los municipios no han abordado seriamente el tema de la evaluación. Luego, se ha consultado acerca de los modelos de referencia utilizados en el análisis de impacto. Los modelos más conocidos a los que se hacen referencia incluyen el modelo de indicadores de la Agenda 2030, el marco de la UNESCO dedicado a la cultura y las metodologías SROI (Social Return on Investment), que se centran en el análisis de insumos y resultados para evaluar la sostenibilidad económica y social. Un municipio detalló que ha desarrollado un modelo cuali-cuantitativo, partiendo del marco de trabajo de la UNESCO según se presenta en la reciente publicación "Culture | Indicators 2030". Otro municipio comentó que se diseñó un método de input-output y los multiplicadores generados, teniendo en cuenta por ejemplo, el impacto del gasto de los turistas que visitarán el pueblo. Otro municipio explicó que se ha creado un modelo cuali-cuantitativo para estimar los impactos directos e indirectos generados en el plan operativo de marketing territorial. Por último, un municipio comentó que se llevará a cabo el monitoreo del impacto de las inversiones con respecto a los objetivos de la Agenda 2030 (sostenibilidad ambiental, económica y social), utilizando un modelo que involucra a todos los actores conectados a la inversión.

### **III. Percepción acerca de los fondos destinados**

Los representantes de las regiones coinciden en que los fondos destinados al PNRR son un catalizador fundamental para la ejecución de proyectos y para hacer que estos sean viables. Sin embargo, enfatizan que este respaldo financiero no es suficiente, ya que según pueden observar desde su rol regional, muchos municipios han presentado proyectos que obtuvieron puntajes elevados durante la evaluación pero no fueron financiados, como en el caso de Liguria. Mencionan

---

<sup>6</sup> El sistema ReGiS, desarrollado por la Ragioneria Generale dello Stato (Tesorería General del Estado) según lo establecido por la Ley de Presupuestos 2021 y por el DPCM del 15 de septiembre de 2021, representa la única modalidad a través de la cual las Administraciones centrales y territoriales, así como las oficinas y estructuras involucradas en la implementación, pueden cumplir con las obligaciones de monitoreo, rendición de cuentas y control de las medidas y proyectos financiados por el Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia (PNRR).

la importancia de no dejar sin respuesta el trabajo realizado en dichos proyectos y resaltan que el Ministerio debería dar una respuesta en este sentido. Al abordar este tema con el representante del ministerio, se puso de manifiesto que el PNRR se concibe como un punto de partida, más que un objetivo final en sí mismo. Se reconoce abiertamente que la cantidad inicial asignada podría resultar insuficiente, destacando que el ministerio se encuentra en tratativas con la Unión Europea para conseguir fondos adicionales para responder a los proyectos que no fueron financiados. Según el entrevistado la visión del ministerio es de una perspectiva a largo plazo, donde el PNRR se posiciona como base sólida que requiere un compromiso sostenido y una inversión continua para lograr resultados duraderos reconociendo la importancia de la flexibilidad y la adaptabilidad en la asignación de recursos a medida que evolucionan las necesidades y los desafíos. La directora de la comisión evaluadora comparte parcialmente estas visiones en su entrevista, destacando que dentro del PNRR, se han destinado 3700 millones de euros a inversiones en cultura, de los cuales 1020 millones están dirigidos al tema de la atracción turística de municipios despoblados, por lo que según la entrevistada se evidencia un compromiso significativo con el impulso cultural y la revitalización de comunidades rurales dentro del PNRR. En cuanto a los municipios entrevistados, 10 de ellos afirman que los fondos no son suficientes y detallan una gama de áreas, indicando la necesidad de medidas financieras integrativas en diversos sectores. En primer lugar para medidas relativas a la movilidad y la accesibilidad externa, incluyendo la eliminación de barreras arquitectónicas, estacionamientos y rampas. También se destaca la importancia de la eficiencia energética, la conectividad, la digitalización para la recuperación de inmuebles. Además, hay menciones de sistemas de reciclaje de aguas, iluminación y la gestión integral del verde, la salud y la infraestructura. La variedad de respuestas sugiere la necesidad de medidas complementarias que hoy no se encuentran cubiertas por los fondos disponibles.

Los representantes de las regiones como propuesta ante la insuficiencia de los fondos que perciben, proponen complementar estos fondos con otros financiamientos disponibles para lograr una revitalización sostenible de las localidades, mencionando específicamente la necesidad de aprovechar las oportunidades ofrecidas por los Fondos Europeos, como el FEDER y el FEADER y buscar colaboración con fundaciones bancarias y el fomento la coproducción en el territorio para buscar oportunidades de colaboración y financiamiento conjunto. Por su parte, la directora de la comisión evaluadora en su entrevista menciona que es más importante alinear estos proyectos con coherencia a otros programas de financiamiento existentes como la La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) para asegurar que las iniciativas se integren de manera armoniosa en el contexto actual y se potencien. Resalta también, que para potenciar aún más los fondos disponibles se debe dar importancia a la innovación tecnológica y el aprovechamiento de herramientas

novedosas como medios para potenciar el impacto de los proyectos, mejorar la eficiencia y la eficacia de las iniciativas culturales.

Como un punto importante durante la entrevista con la directora, se subraya la relevancia de asumir una responsabilidad adicional en la gestión de estos recursos, conscientes de que una parte significativa deberá ser sufragada por las generaciones futuras se resalta la importancia de tomar decisiones informadas y equitativas para garantizar la viabilidad y equidad a lo largo del tiempo, a través de una administración cuidadosa y ética de los recursos. La vocera del ministerio también destacó este punto durante su entrevista puntualizando la importancia de una gestión eficiente de estos fondos.

#### **IV. Sostenibilidad de los proyectos a fin del programa en 2026**

Los representantes de las regiones enfatizan que es necesario sostener y crear nuevas formas de gobernanza para sostener las inversiones una vez que sean terminadas. Se enfatiza el hecho de que la verdadera revitalización de un pueblo puede perdurar en el tiempo si se logran otros financiamientos que permitan la expansión y la sostenibilidad de los servicios culturales y las infraestructuras una vez que se agoten los recursos del PNRR. Otro aspecto que mencionan es la colaboración con las regiones para sistematizar y fortalecer la eficacia de las medidas regionales y estatales en el ámbito de las áreas rurales, la participación de empresas, tanto grandes como pequeñas, en el desarrollo de proyectos y en la búsqueda de soluciones para garantizar la sostenibilidad a largo plazo de las iniciativas. La directora de evaluación expresa preocupación y enfatiza la crucial importancia de la gestión post-2026, subraya la necesidad de una planificación a largo plazo que garantice la continuidad de los servicios y beneficios proporcionados por los proyectos. *“La gestión de bienes y servicios para los pueblos de la línea va más allá de simplemente ofrecer servicios culturales. Aunque estos son importantes, nuestra perspectiva se centra en servicios que beneficien directamente a las personas, contribuyendo así al objetivo fundamental de revitalización: atraer residentes. Estos servicios deben perdurar más allá del 31 de diciembre de 2026 e incluir aspectos como la infraestructura vial, la educación y la atención médica, esenciales para la vida en un pueblo como Elva, ubicado en las Alpes. En este sentido, la sostenibilidad de la gestión no se limita a lo financiero, sino que abarca también aspectos sociales y ambientales”*. Por su parte el representante del ministerio destaca la relevancia de no limitar los proyectos únicamente al periodo del PNRR hasta 2026. Para garantizar la continuidad y sostenibilidad de estas iniciativas más allá de esa fecha, se hace hincapié en la implementación de enfoques innovadores, especialmente las asociaciones público-privadas (PPP). Durante su discurso presenta un ejemplo concreto relacionado con la adquisición de bicicletas. La estrategia consiste en utilizar fondos públicos para la compra inicial de bicicletas antes de 2026. Posteriormente, se busca

la participación del sector privado, que aportará su experiencia y recursos para gestionar y mejorar de manera continua el servicio de bicicletas compartidas. Este modelo no solo promueve la sostenibilidad financiera sino que también garantiza la implicación y responsabilidad compartida de los sectores público y privado en el éxito a largo plazo de los proyectos. Además, se enfatiza que el marco legal proporciona aperturas significativas para la implementación de estas asociaciones público-privadas, particularmente en el ámbito del artículo 181 y siguientes del Código de Contratos Públicos. Su perspectiva es la de no considerar los proyectos como entidades cerradas, sino como impulsores iniciales que pueden evolucionar y mantenerse a través de asociaciones estratégicas y enfoques innovadores más allá del horizonte temporal del PNRR. En cuanto a este punto, un municipio declaró que el proyecto podría enfrentar dificultades para sostenerse una vez que se agote el financiamiento dado que el proyecto depende en gran medida de un financiamiento externo inicial, y temen que no se logre generar fuentes de ingresos autónomas, dado que el proyecto presentado evita grandes obras o proyectos que puedan generar costos futuros para el municipio. Por su parte, 17 municipios confían en que el proyecto será autosostenible y declaran que están trabajando para ello. Se espera que el sistema cultural que se forme en el territorio gracias al financiamiento sea principalmente un "sistema en red entre todos los actores involucrados". La formación de esta red entre los actores culturales se considera un elemento clave para el éxito y la sostenibilidad del proyecto a largo plazo. Los sujetos clave que se espera que se establezcan en el municipio y ayuden a sostener el proyecto varían según las respuestas proporcionadas. Algunas de las combinaciones incluyen: Residentes, Profesionales, Empresas del territorio, Entidades del Tercer Sector, Artistas y Comerciantes, Universidades y Centros de Investigación. Estas respuestas resaltan la diversidad de actores que podrían desempeñar roles clave, y que dependen también de las características particulares del proyecto y del municipio. En cuanto a las estrategias de gestión para lograr esta autosostenibilidad varían entre los municipios. Las respuestas incluyen la gestión interna por parte de las oficinas del municipio con la adquisición de las habilidades necesarias, la integración de la misión en un departamento público ya existente, la externalización a una empresa privada ajena a la administración, la creación de una nueva entidad público-privada dedicada (New-co) o una cooperativa de la comunidad. Además, un municipio mencionó que algunas actividades serían manejadas internamente por el municipio y otras, quizás, confiadas a un nuevo consorcio. Finalmente, uno de los municipios mencionó que se encuentran trabajando en la creación de una entidad cuyo modelo jurídico está actualmente en fase de estudio y sujeto a evaluación.

**En síntesis, la presente sección proporciona una visión detallada a través de un análisis cualitativo apoyado en cuatro dimensiones clave: la presentación y gestión de proyectos, el**

**monitoreo y evaluación de impacto, la percepción acerca de los fondos destinados y las perspectivas de sostenibilidad de los proyectos post-2026. Las entrevistas revelan desafíos en la capacidad administrativa dejando al descubierto la falta de personal capacitado en los municipios, lo cual impacta en la fase de presentación y gestión de proyectos. Ello, a su vez, ha incentivado la creación de redes y alianzas entre los actores involucrados, lo cual según los entrevistados previamente no se había logrado. Se destaca la importancia de un monitoreo integral, más allá del gasto, abarcando la dirección general y la efectividad de los proyectos. La percepción respecto a los fondos es mixta, reconociendo su importancia pero llamando a complementarlos con otros fondos disponibles. La sostenibilidad post-2026 emerge como crítica, con énfasis en nuevas formas de gobernanza, colaboraciones y estrategias innovadoras para garantizar la continuidad y sostenibilidad de las iniciativas más allá del financiamiento inicial. La diversidad de respuestas de los municipios refleja la complejidad y la adaptabilidad requeridas para abordar los desafíos y oportunidades específicos de cada territorio.**

## Discusión

A partir del análisis mixto realizado, se revelan puntos que son interesantes para comprender los factores que efectivamente han determinado la asignación de los recursos de esta política pública y que determinan la gestión de la implementación de los proyectos.

En primer lugar, el índice de capacidad administrativa evidencia que las regiones situadas al norte de Italia alcanzan un índice superior en comparación con aquellas del sur. Esta disparidad, junto a factores previamente mencionados en la sección de antecedentes, como salarios promedio más bajos, mayor presencia de municipios despoblados y una marcada especialización en actividades primarias, proporciona una comprensión más profunda de la diversidad de los municipios destinatarios de esta política.

Como se mencionó en el apartado de descripción del programa, se estableció como plazo para la presentación de propuestas del 20 de diciembre de 2021 al 15 de marzo de 2022. Este limitado lapso forzó a los municipios con baja capacidad administrativa a elaborar proyectos que debían cumplir con una extensa lista de requisitos. De este modo, podría decirse que en el diseño de la política no se tuvo en cuenta la capacidad administrativa de los municipios. El impacto que esto tuvo, se

confirma al analizar los puntajes obtenidos en los proyectos, donde a excepción de la región Basilicata ubicada al sur, los primeros 5 puntajes más altos fueron conseguidos por regiones del norte.

Sin embargo, el índice de capacidad administrativa no proporciona una explicación exhaustiva a la hora de estudiar la efectiva distribución territorial de los proyectos. Puglia y Sicilia por ejemplo, ubicadas en el sur de Italia enfrentan desafíos tanto económicos como de calidad en la administración pública, que se reflejan en los puntajes promedio que han obtenido sus proyectos (67 puntos). Sin embargo, se ubican primera y segunda en el ranking de tasa de éxito (proyectos presentados/ proyectos financiados). La evidencia sugiere que otros factores, como el mayor incentivo a participar a las regiones del sur a través de una mayor cuota de recursos para aquellas regiones, la experiencia en este tipo de programas, la urgencia por conseguir los fondos y el conocimiento del propio territorio, influyen significativamente en los resultados.

En el caso particular de la región de Puglia, la baja cantidad de pequeños municipios y su limitada capacidad administrativa, en comparación con una alta participación, puede explicarse por la sólida experiencia de esta región en involucrar a las comunidades en proyectos de revitalización, respaldada por experiencias previas como el proyecto "Bollenti Spiriti" financiado en 2005 con el apoyo del Fondo Social Europeo. Como se mencionó en la sección de antecedentes, las regiones del sur son las más afectadas por el fenómeno del despoblamiento, por lo que podría decirse que el programa ha sido exitoso en la distribución de fondos.

Sin embargo, en cuanto a la etapa de implementación de estos proyectos, nuevamente emerge la capacidad administrativa como un aspecto crítico, y se vuelve a confirmar que no fue considerada ya que no se destinaron recursos específicos para fortalecer la administración de estos municipios ya sea a través de fondos específicos para la contratación de personal -aspecto mencionado por los entrevistados representantes de municipios como elemento crítico- o para la formación de los recursos humanos disponibles. Esta carencia, debe ser considerada ya que puede plantear desafíos en términos de sostenibilidad y gestión efectiva de los proyectos después de su finalización. Aunque en la implementación el Ministerio ve de manera consciente esta falta de capacidad y realiza esfuerzos involucrando a las regiones en afianzar a los municipios, estos parecen insuficientes cuando se comienza a ver un retardo en los municipios del sur de Italia en la implementación de proyectos.

Otro aspecto que se revela en el análisis, es la significativa necesidad de fondos no cubierta ya que solo se financió el 11% de los proyectos presentados. Esta falta de financiamiento se puede observar



como una necesidad doble: no solo para aquellos proyectos que no fueron financiados, si no que al entrevistar a los representantes municipales, el 55% de ellos expresó que los fondos no son suficientes detallando una serie de medidas complementarias que sería necesario llevar a cabo y que hoy no se encuentran cubiertas por los fondos disponibles. En este punto, resulta esperanzadora la visión que tiene el Ministerio sobre los proyectos de revalorización de municipios en riesgo de desaparecer, ya que comenta que el gobierno nacional ve este programa como un punto de partida para futuras iniciativas.

En cuanto al monitoreo de las actividades en curso, a pesar de la importancia destacada por los entrevistados, los municipios en sus respuestas permiten ver una falta de evaluación constante en muchos de los proyectos financiados, influenciada nuevamente por la capacidad administrativa para responder a las exigencias de los sistemas de rendición de cuentas. Este hallazgo resalta la necesidad de una mayor conciencia sobre la importancia de la gestión y la gobernanza para garantizar el éxito a largo plazo.

Aunque se prevé un problema de sostenibilidad económica importante después de la financiación del PNRR, existe un optimismo inicial entre los municipios. Este optimismo, sin embargo, puede ser excesivo, ya que la falta de asignación presupuestaria para la gestión y los problemas de gobernanza que se han relevado, pueden generar desafíos adicionales en la sostenibilidad económica más allá de la financiación inicial.

En base a los hallazgos, a continuación, se detallan algunas consideraciones a tener presentes en el diseño de futuros proyectos de política pública.

En primer lugar realizar una correcta identificación de la población a impactar. Al diseñar la política es importante identificar cuales son las características que poseen los actores de manera exhaustiva, como la diferencias socioculturales y económicas entre regiones del norte y el sur de Italia, la experiencia en la participación en programas similares y conocimiento del propio territorio. En este caso, debería haberse tenido en cuenta la capacidad administrativa al establecer el plazo de presentación de proyectos para permitir a los municipios con baja capacidad administrativa preparar proyectos más sólidos y cumplir con los requisitos de manera efectiva. Un plazo más amplio podría facilitar la participación equitativa de todas las regiones.

Por otro lado, una mayor definición en la orientación que debían tener los proyectos - culturales, de infraestructura, de accesibilidad, etc- habría permitido una mayor claridad al realizar la proyectación y explotar las capacidades existentes en el territorio.

Sumado a lo anterior se podría haber tenido en cuenta una asignación extra de recursos para financiar actividades formativas que permitan fortalecer las capacidades administrativas de los funcionarios locales. Dado que se detectó que en muchos de los municipios dichos recursos humanos no existen, incluso se podrían haber destinado recursos para la contratación de personal a tiempo determinado. En cuanto al monitoreo, debieran establecerse procesos claros y concisos. Esto garantizaría una rendición de cuentas adecuada y permitiría ajustes rápidos en caso de desviaciones, independientemente de la capacidad administrativa de los municipios. Dada la complejidad y diversidad de competencias requeridas, se sugiere la consideración de un nuevo modelo organizativo, que podría incluir la búsqueda de talento externo o colaboraciones con organizaciones y expertos especializados.

Esta política permitió evidenciar y abordar una problemática moderna. Resulta necesario aumentar el financiamiento disponible para cubrir una mayor cantidad de proyectos y prever la sostenibilidad a largo plazo. Asegurar asignaciones presupuestarias para la sostenibilidad de los proyectos después de la implementación inicial es crucial para garantizar la generación de capacidad instalada.

Por último, la participación ciudadana y de actores de la sociedad civil, incluyendo al sector privado desde las etapas iniciales del diseño podría ayudar a un mayor compromiso que contribuya al desarrollo sostenible a largo plazo de las regiones involucradas.

## Bibliografía

- Banco Central Europeo. (2020). Informe Anual 2020.
- Barca, F. (2008). An agenda for a reformed cohesion policy a place-based approach to meeting European Union challenges and expectations (No. EERI\_RP\_2008\_06). Economics and Econometrics Research Institute (EERI), Brussels.
- Casamonti, M., & Liaci, S. (2021). La qualità delle istituzioni pubbliche nelle province italiane, Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani (OCPI).
- Cecilia, R., & Miccoli, S. (2021). Lo spopolamento in Italia di ieri e di oggi. *GIORNALE DI STORIA*, 35.
- Cerruti, T (2023). PNRR e territorio: una visione dinamica. *GRUPPO DI PISA*, (1), 218-239.
- Consejo de la Unión Europea. (2021). Fascicolo interistituzionale: 2021/0168 (NLE).
- Dal Borgo, A. G., & Bergaglio, M. (2018). Living in the Third Millennium: Agenda 2030 and the new Sustainability Objectives for the realisation of a global utopia at local level. *geography notebooks*, 1(2), 1-122.
- De Rubertis, S. (2019). Dinamiche insediative in Italia: Spopolamento dei comuni rurali. *Perspectives on rural development*, 2019(3), 71-96.
- Delmonaco, G., Guarneri, E., Moretti, P., Nisio, S., Pompili, R., Pistocchi, L & Traversa, F. *Le Ghost Cities d'Italia, l'inventario ISPRA*.
- *Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance (2014). Accordo di Partenariato*.
- Landi, A. (2023) *Italia Minore si Svela: conservazione e innovazione per rivitalizzare i borghi*.
- Lezzi, B. (2018). *Relazione annuale sulla strategia nazionale per le aree interne*. Roma: Cipe.
- Lucia, M. G., & Rota, F. S. (2022). La protezione e lo sviluppo delle aree montane nella prospettiva del piano italiano di ripresa e resilienza. *Documenti geografici*, 1(gennaio-giugno (nuova serie)), 175-204.
- Menegus, G. (2022). PNRR e Bando Borghi: rigenerazione senza autonomie. *Il Piemonte delle Autonomie*, 2, 1-13.
- Oteri, A. M., & Scamardi, G. (2020). *Un paese ci vuole. Studi e prospettive per i centri abbandonati e in via di spopolamento*. ARCHISTOR.

- Oteri, A. M., & Pracchi, V. N. (2023). L'insostenibile fascino dei borghi. Primi dati e una riflessione sugli esiti del bando "Attrattività dei borghi storici". *ArcHistoR*, (19), 162-201.
- Pozas Delgado-Brackenbury, J. (2022). Impacto económico del COVID 19 en las 4 mayores economías de la Eurozona.

## Anexo

### Cuestionario realizado a los funcionarios municipales

1. Nombre del Municipio
2. Rol del encuestado
3. Rol del encuestado en el proyecto (responder solo si el rol no es político)
4. ¿Están cumpliendo con el cronograma del proyecto?
  - a. No
  - b. No, pero estamos reajustando las actividades para poder cumplirlo.
  - c. Sí, con algún retraso.
  - d. Sí, plenamente.
5. Respecto al estado de implementación procedimental del proyecto, ¿cuáles son las principales dificultades que están experimentando? (se pueden seleccionar múltiples respuestas)
  - a. Administrativas internas y procedimentales.
  - b. Problemas relacionados con las licitaciones.
  - c. Autorizaciones de terceros
  - d. Falta de personal.
  - e. Aumento de la actividad administrativa relacionada con PNRR
  - f. Implementación de DNSH y otras normativas específicas
  - g. Otro (Especificar)
6. Indicar las colaboraciones externas activadas o en proceso de activación para la gestión del proyecto (se pueden seleccionar múltiples respuestas)
  - a. Gestión del proyecto
  - b. Soporte administrativo
  - c. Soporte legal
  - d. Rendición de cuentas a la autoridad central
  - e. Procedimientos administrativos relacionados con el cumplimiento de DNSH
  - f. Monitoreo de impacto
  - g. Otro (Especificar)
7. ¿Cuánto peso económico tiene la gestión del proyecto en el presupuesto total presentado?
  - a. No lo hemos previsto dentro del proyecto
  - b. Menos del 10%
  - c. Entre el 10% y el 20%
  - d. Entre el 20% y el 30%
  - e. Entre el 30% y el 40%
  - f. Entre el 40% y el 50%
  - g. Más del 50%
8. ¿El proyecto incluye una sección dedicada al análisis de impacto de la inversión en el territorio con respecto a los objetivos del PNRR?
  - a. Si

b. No

9. En caso afirmativo, ¿según qué tipo de modelo/objetivos? (especificar)
10. ¿Han activado acuerdos/mesas de diálogo/coordinación con entidades y sujetos terceros que puedan contribuir al apoyo del recupero a través de medidas directas o indirectas?
11. En caso afirmativo, ¿con quién?
12. En caso negativo, ¿están interesados en hacerlo?
13. ¿Los fondos son suficientes para alcanzar los objetivos que se han propuesto?
14. En caso de haber respondido no a la pregunta anterior, ¿en qué áreas se necesitan medidas financieras adicionales?
15. ¿Qué modelo de gobernanza planean implementar para la gestión de las futuras actividades del borgo?
16. ¿Qué habilidades consideran que deben desarrollar para la gestión del proyecto? (se pueden seleccionar múltiples respuestas)
17. En relación con la sostenibilidad económica del proyecto, ¿Cuál es su visión respecto a la sostenibilidad de las políticas activadas al final del Piano Borghi en 2026?
18. Espacio para sus comentarios

Cuestionario realizado a los funcionarios regionales y miembros de la unidad de ejecución del PNRR en el Ministerio de Cultura Nacional.

1. ¿Cómo evaluaría la capacidad de los municipios para preparar los proyectos de inversión requeridos por el Piano Borghi?
2. ¿Cuáles eran los principales desafíos que enfrentaron los municipios para realizar los proyectos?
3. ¿Cuáles eran los principales desafíos que enfrentaron los municipios para llevar a cabo los proyectos?
4. ¿Cómo observa la colaboración entre municipios, regiones y el Ministerio durante la implementación de los proyectos?
5. ¿Cómo se lleva a cabo el monitoreo del trabajo en curso y cuáles son los mecanismos de control establecidos?
6. ¿Cómo se evalúa el impacto de los proyectos?
7. ¿Cómo percibe los fondos destinados al Piano Borghi?
8. ¿Cómo percibe que se podrán sostener estos proyectos a la fin del programa en 2026?
9. ¿Cuáles son las propuestas y estrategias sugeridas para asegurar la continuidad de los servicios?
10. Comentarios que quisiera agregar