

LAS REGIONES SIN REGIONALISMO *

Por GIORGIO PASTORI

1. Durante algún tiempo, antes de la institucionalización de las regiones, la más autorizada doctrina afirmó y repitió «que si se hubiesen establecido las regiones» nuestro sistema de legislación, de gobierno y administración hubiese podido funcionar de un modo más adecuado a las exigencias del país.

Hoy se contrasta en gran medida que las realizaciones llevadas a efectos por el ordenamiento regional no ha producido una gran renovación en la estructura político-institucional, y así se intenta ahora imputar a las regiones algunos aspectos de disfunción al menos operativa del sistema de gobierno y administración.

Son previsiones y resultados de una experiencia que pretenden alejarse las unas como las otras; inmediatamente debería pensarse que hemos estado en la base de un paradójico optimismo de la inteligencia, *wishful thinking*, sin que tuviese lugar el necesario encuentro por la existencia de proposiciones y condiciones efectivas para dar salida de un modelo de renovación.

* En *Il Mulino*, núm. 2, Bologna, 1980.

Pero esta explicación genérica es sólo en parte aceptable. Se puede admitir que un componente optimista es en parte contradictorio a la teoría de las regiones antes de su actuación. También es verdad que el regionalismo, en sus variables y posibles matices, no haya sido solamente una teoría de las regiones; ha tenido siempre un carácter de iniciativa y de propuesta (cultural y política conjuntamente), de renovación del Estado, para realizar también a través de las regiones, a las que les competía, como toda política institucional, los rasgos de un compromiso positivo.

El regionalismo no ha sido nunca solamente una técnica o una ingeniería de las regiones como mecanismo institucional; ha sido, al contrario, y ante todo, la teorización de un «modo de gobernar» y de un modo de relacionarse el gobierno con la sociedad; ha sido en alguna medida una doctrina del Estado de los métodos y de los contenidos de la acción pública que postulaban también las regiones y ciertos contenidos de las regiones.

Como es notorio, recordando casi por *slogans* las líneas maestras, el regionalismo quería decir primeramente estructuras diversas, diversos modos de plantear y de desarrollar las funciones públicas. Quería decir legislar por principios, gobernar por programas, administrar por objetivos o resultados. Debía valer no sólo para los prometidos y auspiciados organismos regionales, sino que debía implicar primeramente el mismo modo de ser y de funcionamiento de los órganos centrales.

Esta exigencia de adecuación total era en sustancia lo de la disposición transitoria IX de la Constitución, que significativamente señalaba que la República debía adecuar en el plazo de tres años «sus leyes a las exigencias de las autonomías locales y a la competencia legislativa, atribuida a las regiones». Era una exigencia de «adecuación» que investía al sistema y encauzaba los perfiles clarificados en base a la disposición constitucional señalada y que se tenga en cuenta para el posterior desenvolvimiento y adecuación al sistema constitucional real.

El problema de las regiones aparecía tanto más como problema de sistema si se miraba, pues, a la diversa relación, que el nuevo modo de gobernar habría debido instaurar con la sociedad, en una perspectiva de enriquecimiento de la democracia representativa, gracias a la aportación y al estímulo de las formas de participación directa al ejercicio de las funciones públicas, y por tanto en una perspectiva de delimitación y de calificación del papel de los partidos en las confrontaciones de la sociedad. A éstos, en el período de los años sesenta y principios de los años setenta, se exigía recoger un desafío difícil: asegurar la máxima expresión de los intereses individuales y colectivos presentes en la sociedad, y entre tanto intentar desarrollar la mayor capacidad de síntesis de decisión y de proyectos en orden a los destinos de la sociedad, que corría el riesgo de descomponerse en fracturas insanas o paralizarse en bloques difícilmente removibles.

Métodos y direcciones de gobierno que fueron dados a conocer en la fase constituyente de las regiones, en aquellos documentos ahora

casi olvidados, que son los estatutos de las regiones, con los que hace diez años se levantó la crítica de las vicisitudes de sistema, hasta entonces intervenidas, y se propuso una inversión de apertura en tres direcciones, que entre ellas se conjugaban, o al menos intentaban co-nexionar los principios, ya presentes en la Corte Constitucional: el de la programación (art. 41), el de la descentralización (art. 5) y el de la participación (art. 3). Por otra parte, cada región no descuidó definir en su respectivo estatuto los términos más específicos del proyecto de desarrollo de reequilibrio y de reorganización que intentaba conseguir para la propia colectividad y para el propio territorio.

Tomado en sus matrices constitucionales y propuesto en textos normativos, fruto de una serie de refundiciones constitucionales, como eran los estatutos, el regionalismo constituye la legitimación ideal de las nuevas instituciones, que prestan, por otro lado, como sostén y adhesión de principio de casi todas las fuerzas políticas. Los estatutos constituyen el momento en el que pudieron saldarse los contenidos y las deudas del regionalismo con aquellas regiones con instituciones concretas, pero presenta también el momento en el que, de modo más evidente, se advierte cómo el regionalismo no puede agotarse en el ámbito de las nuevas instituciones, como los contenidos que calan en las regiones son conceptos que deben informar el resto del entramado político-institucional, pretendiendo una serie comprometida de modificaciones y de intervenciones en el sistema, en el que las nuevas instituciones se insertan. Por otro lado, el regionalismo no podía considerarse realizado (no de modo afirmativo), porque era solemnemente prometido (y operativamente reenviado) a los estatutos.

El problema histórico de las regiones llega a ser entonces cómo comprobar en el exterior y en el interior de las instituciones de las mismas si se han actualizado los contenidos del regionalismo, si la utopía estatutaria, como cualquier utopía constitucional, había sabido difundirse, si el regionalismo es un útil de afirmación y de legitimación ideal de las neoconstituidas regiones o había representado algo más en el contexto vivo de las vicisitudes concretas. Y desde este punto de vista no es difícil encontrar también la explicación de las diferencias entre lo esperado y la realidad de la experiencia regional, que ha hallado según su significado más pleno en el porqué de esta encuesta, es decir, en el ser de las regiones aparecidas después del regionalismo, en la existencia posterior al regionalismo, como un hecho distinto y potencialmente diverso. Se ha encontrado brevemente «Regiones sin regionalismo».

2. No me parece esta afirmación excesiva. Al contrario, creo que pueda sintetizarse, con todas las simplificaciones constructivas que acompañan a fórmula de este tipo, la disociación que distingue en realidad el fin de los principios, pues amplia fue la parábola de estos diez años para actualizar las regiones. Anteriormente, desde 1948 a 1970 había habido un regionalismo sin regiones por la dispersión de oposi-

ciones y contrastes políticos. Así el sucesivo actualizarse de las regiones por obra de las mismas fuerzas políticas, y también por la multiplicidad de estímulos e incitaciones de nuevo tipo, a las que se hacía referencia, no podía venir más línea de la continuidad, de la cooptación o de la asimilación de nuevas instituciones, respecto a los existentes.

Aunque sean varias las reconstrucciones que se han presentado sobre las regiones y sus factores, y que han concurrido de un modo inmediato a la institucionalización de las regiones, me parece que hay ahora concordia, de que se trata de un proceso de desconcentración extensamente instrumental respecto a los objetivos y estrategias de las fuerzas políticas (ya sea del Gobierno, ya sea de la oposición), del cual la institución regional o la regionalización del Estado eran solamente momentos intermedios o parciales.

Toda la evolución de la institución regional en este decenio ha continuado mostrando signos alternos de consenso o de ostracismo en las confrontaciones de los nuevos organismos, según prevaleciese una u otra coyuntura de la política general. Y lo que más cuenta es que son reproducidos puntualmente en el funcionamiento de los organismos regionales todos los comportamientos, y en particular los defectos que son habituales en el Estado, en los entes locales, en el resto de las instituciones y de aparato tradicional, con la consecuencia de quitar a los organismos regionales muchas de las posibilidades de representar una confrontación innovadora y un vehículo de transformación para los otros poderes públicos.

Verdaderamente resulta difícil distinguir cuanto ha dependido de la acción limitada de los espacios regionales, llevada a efecto de modo convergente por empuje de las fuerzas políticas centrales y locales y cuanto ha hecho por remontar propiamente la capacidad para poder ocupar y de hacer fructificar estos espacios por parte de las distintas políticas regionales.

Inicialmente las regiones han generado el entramado de un orden con otro a base de comportamientos que es bastante estricto, y para nada se asiste en el curso de estos diez años al recíproco rechazo de la responsabilidad entre los exponentes estatales, regionales y locales en orden al mayor o menor éxito de las regiones. Ahora no importa tanto individualizar, quién ha sido por caso responsable, como constatar cómo las regiones habían acabado por ser un lugar de concentración de las complejas relaciones y tensiones, en el interior de las fuerzas políticas y entre los diversos componentes de las mismas, y el modo de configurarse ha sido, pues, el resultado en alguna medida casual del curso de las relaciones entre los partidos (y en el interior de éstos), que se han superpuesto, de modo paralelo repitiéndose a las relaciones institucionales y a los niveles político-administrativos.

Y si se tiene en cuenta la mayor fuerza que los componentes centrales y locales de las fuerzas políticas no podían no haber respetado a los nacientes estratos políticos regionales, es fácil comprender cómo se ha verificado un efecto de achatamiento de la institución regional

por los contrapuestos empujes, de cuño centralista o localista, las primeras temiendo la «descentralización» y los segundos una «centralización» regional, ambos concurrendo a despojar de su identidad y consistencia el nuevo nivel político-institucional.

Por el contrario, esto ha obligado a los dirigentes regionales a una acción casi constante de definición y de defensa de los propios límites y a una acción, por así decirlo, de frontera, que ha supuesto a las diferentes regiones al tratar de imponer su propia presencia en las confrontaciones con el centro y en las confrontaciones con los intereses locales, debiendo reivindicar para que devolviese su propio papel, debiendo salir «fuera de sí» en una perenne búsqueda de identidad.

Quizá el aspecto de la vicisitud regional que resulta más llamativo, y también más conocido para la opinión pública, es aquel constituido por el capítulo de atribuciones y competencias sobre el que las regiones han debido comprometer muchas de las pasadas energías y sobre el cual se vuelve a pedir siempre por parte de ellas una atención vigilante. No es el caso de recorrer un capítulo que, al menos en sus episodios más salientes y en sus esbozos más significativos, es bien conocido. La batalla para la primera transferencia de funciones del Estado en 1972 y la defraudante consistencia de las atribuciones recibidas; la reanudación del proceso de transferencia en un alternarse por lo menos en tres años de controversias y de debates y el reconocimiento final con el Decreto número 616/1977, con más anchos espacios de atribución en las confrontaciones con el Estado, equilibrado por otra parte por una separación de funciones a favor de los municipios, y ahora las más recientes tentativas de completar el papel de las regiones en vista del nuevo ordenamiento municipal y provincial y las contrapuestas tendencias a «acantonar» las regiones en la relación Estado y los entes locales. Estos son los rasgos más vistosos, que testimonian los condicionamientos y la precariedad del cuadro al que están llamadas las regiones a actuar, y que demuestran cómo las regiones constituyen un edificio siempre en «fase de construcción», como si fuesen una institución, bien lejos de estar concluida, están en un continuo «hacerse». Aunque esto no puede ser considerado como una «coartada» para justificar el actual interés por el éxito de las regiones. Las regiones son aquello que el Parlamento, el Gobierno y los partidos nacionales han querido que sean, pero también son aquello que le han dado las directivas políticas regionales. En el curso del decenio también debe resaltarse las necesarias diferencias entre región y región; no han faltado las ocasiones para apreciar conjuntamente el esfuerzo de superar los condicionamientos de origen de la institución, también las ligaduras y las relaciones de continuidad de las nuevas directivas políticas con modelos de comportamiento, que habrían sido propias de la sede local o de aquella nacional. El «uso» de la región ha parecido estar más de una vez inspirado por criterios propios de una gestión administrativa, preocupada de asegurar medidas y providencias, también menudencias, para distribuir entre el electorado y la

clientela, y la región ha sido en más de una ocasión o un pretexto para iniciativas, manifestaciones y comportamientos de relieve político que tenían como punto de mira la escena nacional, o estaban de cualquier manera a ella enlazados de modo natural.

Señalaría que aquellos mismos empujes al centralismo y al localismo, entre las cuales se han encontrado las regiones, son de cualquier modo comprendidos y pasan a través de las directivas políticas regionales condicionando el «uso» de las regiones internamente. Así, mano a mano, ha venido superándose una actitud de reivindicación de los primeros tiempos y se ha reforzado la imagen de una dirección regional no siempre en condiciones de desarrollar aquel papel de enlace y en conjunto de distinción entre política y administración que sólo una imposición rigurosa del proyecto podía cumplir.

3. A la luz de todas estas consideraciones, sería casi sorprendente poder registrar las adquisiciones positivas en los ocho o diez años que la presencia regional pudo computar al activo de nuestro sistema de poderes públicos.

Si miramos a las premisas y a los traslucos del regionalismo, al «modo de gobernar» a que se hacía referencia, a aquella esencial dimensión de la región como ente-proyecto, sobre el cual hubiese debido especializarse, el balance puede ser extensamente deficitario. Si miramos a la presencia regional en su dispersión y en su radicación, a través de su entramado institucional puede todavía registrarse una entidad con contornos inciertos. Si se pone de nuevo el punto de vista de «que si las regiones no fueron» y si se pregunta qué cosa sería diferente en el panorama político institucional, creo que se debería llegar de nuevo a la conclusión de que «si las regiones no existiesen, habría necesidad de crearlas». En efecto, las aportaciones y los estímulos, la novedad llevada por la misma presencia regional y por la operatividad, un tanto oscilante, de tales organismos consienten señalar más de un punto a favor.

Para juzgar bien, las regiones han sido portadoras en el curso de estos diez años, aunque en forma de tentativa (y frecuentemente veleidosa) que todas las principales tendencias de transformación y de reforma que, paso a paso, en tiempos sucesivos han tenido en cuenta los efectos de ley a nivel nacional, y tales disposiciones de principio de los estatutos no han dejado de dar sus frutos, habiendo sido frecuentemente desarrollados de un modo bastante variable, y alguna vez aproximativo y convulso. Las regiones no han sido regiones-proyectos en grado de individualizar los problemas y darles soluciones orgánicas. Por estos motivos ha sido poco advertida la incidencia por parte de las mismas en la colectividad. Ellas han sido sin embargo los organismos en condiciones de individualizar y colocar los problemas de los propios territorios y de la propia colectividad a la atención de los poderes públicos nacionales y de exigir la individualización de los instrumentos

adecuados y líneas de solución a nivel nacional. Es decir, han sido regiones-problema en grado de dar voz a los problemas y prontas a anticipar soluciones y a efectuar tentativas de solución (aunque no era completa o segura la potestad de intervención) para imponer, y si no para resolver, cuestiones que comprometían con nuevas actitudes a los otros poderes públicos.

De esto es bastante fácil dar confirmación y ejemplarización en los diversos sectores orgánicos de presencia regional. En el sector propiamente institucional (por cuanto concierne a la organización regional y a la organización de la administración local en la región): en el sector de los servicios sociales, en aquellos territoriales y también en aquellos que por los modos y por los resultados son más controvertidos, como los referentes al desarrollo económico.

En el sector institucional se pensó solamente en la dificultad de dar un ordenamiento a los propios servicios y departamentos y al propio personal, que se encontraba al frente de las regiones en los momentos finales de la época inicial. También no sustrayéndose a la mala costumbre de ordenar primeramente al personal y después los departamentos, es indudable que se ha partido de las regiones y después se ha difundido en la organización estatal el nuevo planteamiento para las cualificaciones funcionales de los ordenamientos y del tratamiento económico del personal público, y que por último fueron desarrollados por los proyectos de ley-cuadro sobre el empleo público.

De modo parecido, en cuanto a la metodología de la acción, los instrumentos, los procedimientos, las técnicas de programación y contabilidad que van difundándose por efectos de las sucesivas leyes estatales, han encontrado previamente empuje y adecuado planteamiento en el campo regional, exigiendo después la adopción de leyes-cuadro adecuadas (como la 335/1976) u otros procedimientos de reforma de la misma contabilidad estatal (como la 468/1978). Y esto a fin de conectar la programación económica general, la programación financiera plurianual de los entes, y a través de ésta, la legislación de gastos, adecuando la disciplina de los compromisos de gastos y de otros actos contables.

Otro tanto rica en aportaciones, en tentativas y en esfuerzos para desbloquear una situación estancada durante decenios ha sido la acción regional para la reorganización para la administración local. Aunque para una parte del territorio (como aquel de montaña) hubiese sido ya objeto de cuidado y auxilio por una ley nacional (la 1.102 de 1971, concerniente para la comunidad de montaña), para el resto la experimentación regional ha avanzado sobre terrenos poco cultivados y conocidos, especialmente teniendo en cuenta la división de zonas por áreas comprensivas y la institución de los consorcios o comités correspondientes. Quizá las vicisitudes de las circunscripciones resultan ejemplares por los méritos y límites, que han caracterizado la acción regional, cuando ha intentado anticipar soluciones a problemas todavía no afrontados a nivel nacional (en este caso el problema del ente local

intermedio), sin disponer de poderes adecuados y sin los necesarios recursos institucionales de la acción estatal. Las regiones más activas y sensibles en este campo han terminado por determinar el planteamiento de ulteriores problemas, respecto a los que querían entre tanto resolver, multiplicando como ejemplo los centros de organización de gobierno local, sin poder completar la obra de reorganización, también por el retraso todavía perdurante de la intervención legislativa estatal, a fin de una ordenación completa de los poderes locales. La obra regional de anticipación y de experimentación, cuando no va seguida de las subsiguientes intervenciones estatales (por otro lado necesarios), ha terminado por producir efectos de desconcierto o de insatisfacción; también esto era sólo en parte imputable a la oportunidad de la acción regional misma.

Genéricamente se ha podido registrar también en el sector de los servicios sociales, cuando las regiones han anticipado, antes de la Ley de Reforma sanitaria y del mismo Decreto número 616/1977, la articulación de zonas de servicios, típicas de las actuales unidades sanitarias locales. También teniendo en cuenta el empuje, por otra parte meritorio, de una política de distribución territorial de protección y de intervenciones, de prevención sanitaria y de medicina social, no han faltado las dificultades para hacer funcionar de modo efectivo y coordinado las estructuras y nuevos cometidos sin los adecuados fundamentos normativos, establecidos ahora por la Ley de Reforma sanitaria.

Análogamente no faltan motivos de perplejidad sobre los resultados de la política de servicios socio-asistenciales, comentada desde hace tiempo en el sentido de transformar la modalidad y los tipos de prestaciones ofrecidas y de establecer un orden, integrado por los servicios y por las prestaciones previstas. También en este campo la falta más injustificable de una ley-cuadro sobre la asistencia ha creado y crea dificultades y bloqueos organizativos para el desarrollo de una acción, en la que inicialmente se han visto las regiones empeñadas en llenar lagunas para proteger nuevas categorías de asistidos y para adecuar los métodos de intervención. Acción que hoy está repensada en su organicidad a la vista de la integración de servicios asistenciales y sanitarios (de modo extensivo se señalan leyes nacionales específicas, como la de los consultorios, y aquella sobre las tóxico-dependencias, etc.).

Cualificada fue presencia regional, como elemento directo para superar los límites existentes de la acción estatal y para anticipar nuevas formas de intervención; a este respecto son importantes las iniciativas asumidas por el sector de los servicios sociales, con la atención dirigida a los bienes y en las actividades culturales, las iniciativas financieras de sostén y de promoción de una actividad de conocimientos (censo y clasificación); de las intervenciones de conservación y de valoración social parecen haber querido llenar los espacios dejados al descubierto, en el ejercicio de la potestad administrativa, y todavía más en la parte correspondiente al Estado, para postular una recomposición de las

funciones de tutela y de valoración con cargo a las regiones y a los entes locales, que con la nueva ley-cuadro deberían realizar.

No son diferentes las pruebas que se pueden traer al sector del ordenamiento y de la promoción del territorio, donde la presencia regional ha sabido expresarse en modos diferentes previendo y potenciando sistemas de articulación y de planificación territorial anticipando instituciones y medidas de gobierno y de control urbanístico, asegurando frecuentemente la coordinada valoración de los procedimientos del plan y de la intervención administrativa puntual para una pluralidad de intereses conexos, procurando la simplificación de los procedimientos inherentes a los trabajos públicos regionales y locales, desarrollando en particular su propia atención sobre el cuidado en torno a la contaminación y sobre la preservación del ambiente natural, afrontando, por último, la regionalización de los sistemas de transporte. También para cada una de estas materias la legislación regional ha sido seguida y completada (alguna vez obstaculizada) por el legislador nacional; para otras materias hay que tener en cuenta todavía ulteriores desarrollos y confirmaciones. Es cierto que en base a algunas leyes específicas, como las cláusulas generales, como la del artículo 81 del Decreto 616, la región parece haber llegado a ser el principal protagonista de la política y de la localización de las intervenciones públicas, pero no ha asumido todavía la propia responsabilidad de adoptar planes territoriales de coordinación.

De todas estas controversias, pero no menos significativas, son en fin los límites de la presencia y de la acción regional en orden al desarrollo económico donde la atención de instrumentos regionales de programación (los planes regionales de desarrollo), de reciente propuesta y aprobación, no pueden hacer olvidar la ambivalencia y los límites objetivos de competencia regional de intervención directa en más de un sector, aunque la presencia regional sea frecuentemente calificada como iniciativa piloto, aun fuera de los propios límites ordinarios. Si se piensa en la obra de promoción y mediación de los conflictos de trabajo, y en la situación de crisis ocupacional, en la asistencia técnica y en las iniciativas de orientación e información para la política territorial de los instrumentos productivos y de ocupación, en los métodos en favor de la cooperación y de asociacionismo en el campo comercial, turístico y artesano, en la movilización y en la coordinación de los compromisos de flujos crediticios locales, en las recientes tentativas de coordinar, de modo combinado, las intervenciones en la agricultura por áreas, producciones y estructuras hacendísticas, pero esto, por otra parte, sobre la base de conocidas disposiciones, comunitarias y nacionales.

Todo esto puede mostrar solamente el cuadro de iniciativas no resolutivas ni orgánicas de las regiones en el ámbito de las materias referentes al desarrollo económico, pero también puede ser la mejor confirmación de la necesidad de realizar aquella dimensión regional de gobierno para el desarrollo económico en sus conexiones con el terri-

torio, que ha quedado en las aspiraciones de las regiones, incluso después del Decreto número 616. Y si se trata ahora de un terreno de contestación, cuya iniciativa viene contrastada, incluso cuando no está en oposición con determinados principios fundamentales de la legislación estatal, está demostrado con frecuencia por la generalidad de los reenvíos, de los que ha hecho objeto a las leyes regionales en el campo de desarrollo económico. En efecto, cuando no se puede asumir por defecto de atribución como motivo de reenvío, se proyecta más la oportunidad para tener en cuenta las determinaciones legislativas estatales, con cautela, como lo más conforme para afrontar y para definir las cuestiones a la que es necesario hacer frente.

Hay que preguntarse con cuidado en el sector del desarrollo económico que no se jugará más que en otros sectores, con la credibilidad de las regiones como antes de gobierno. Si se piensa que la responsabilidad en el tema de ordenamiento del territorio y de los servicios sociales, por falta de una cumplida competencia en orden al desarrollo económico, coloca a la región en la posición de ente organizador de servicios y de infraestructura, en función de los procesos decisoriales sobre el empleo y la gestión de los recursos, y de aquellos con fines productivos, a los cuales la región queda de modo diverso extraña.

Mientras en los dos primeros sectores todas las reformas en curso han confirmado el papel regional, también entre esquemas de programación nacional de sector (véase como paradigma la sanidad y la construcción) en el campo del desarrollo económico (sobre todo a la industria y al trabajo) queda abierta la cuestión: Si la región es ente inadecuado a tal fin, en razón a las dimensiones nacionales o internacionales de los problemas del sector, o por el contrario no convenga arreglar de un modo más articulado y más completo las atribuciones regionales, para el desarrollo económico, dentro de un cuadro de responsabilidad de coordinación programatoria de los órganos centrales.

4. La individualización de los problemas de la colectividad y del territorio regional, que ha encontrado expresión en las leyes y documentos programatorios de las regiones, no estando acompañado, como se ha dicho, de una eficacia de funcionamiento y de acción, de una capacidad de gobierno y de gestión, para dar más allá de la legislación una «actuación» con pleno significado del término en las funciones y en los cometidos regionales.

La temática del ordenamiento regional, de las relaciones con el Estado y los órganos centrales, de las relaciones con los órganos territoriales menores, las mismas relaciones con la sociedad reconducen a una problemática de fondo que leyes nacionales y regionales se han traducido en actos de gobierno y gestión. Y desde este punto de vista, parecería que debería confirmarse la sensación de que no se ha alcanzado realmente una unidad, una cohesión de gobierno y de gestión de las funciones regionales, pero ha prevalecido la tendencia en cada una de las regiones para actuar y para expresarse por sectores y

subsectores de materias. Es desde otra perspectiva donde hay que analizar las regiones sin regionalismo. Ya que en las leyes se encuentran más de una indicación al efecto: más amplias pruebas están en la fase de «actuación» de las mismas. La desintegración, por así decirlo, del ordenamiento de cada región en tantas regiones, cuantas son las principales áreas de intervención, es un fenómeno que se encuentra bajo los múltiples perfiles indicados.

Ante todo hay que recordar cómo ya en los estatutos habían mostrado temor al enfrentarse ante tal eventualidad en el interior de la estructura de vértice de las regiones y habían insistido por tanto sobre la colegialidad de la junta (o en casos más raros sobre las funciones de dirección presidencial) y sobre el estrecho enlace de la junta con consejo y sus comisiones. El esquema estatutario, sin embargo, ha llegado finalmente desarrollando a favor del centralismo, a través del enlace asesores-comisiones, dejando en la sombra a la junta y al consejo. Hasta la fecha no parecen haber dado resultados apreciables aquellos correctivos sobre el plano de la organización total del aparato han sido adoptados hasta ahora como los departamentos, como reagrupamientos intersectoriales. Es necesario por otra parte registrar una inversión de tendencias, cuanto menos la generada sobre el plano legislativo de las relativamente recientes normas sobre procedimientos de programación regional.

El movimiento interno de las regiones por comportamientos específicos ha tenido una inmediata comprobación en las relaciones con los órganos centrales del Estado (no sólo a nivel de gobierno, sino también a nivel parlamentario) y en las relaciones interregionales. Si se exceptúan las pocas ocasiones importantes de gran relieve político y decisonal y los enlaces se han desarrollado sobre los ejes de las relaciones ministerio-asesores y asesores-asesores (además de asesores-comisiones parlamentarias), en esto también favorecidas por el deseo de los órganos centrales y de actuar coordinadamente y de concertar de acuerdo con las respectivas áreas de competencia. De aquí ha brotado una participación también intensa de las regiones a nivel central (más allá de una colaboración interregional constante) para la elaboración de leyes, programas y procedimientos, sin embargo no ha contribuido a expresar siempre la posición regional de modo orgánico e informado y frecuente ha terminado por sancionar la homogeneidad de planteamientos de sector o corporativa, comprometida tanto en el centro como con la periferia.

Hasta que finalmente no se haya conseguido la plena realización del esquema general de relaciones, prefigurado en el artículo 11 del Decreto 616 citado y no se haya estructurado concretamente la relación fundamental entre presidencia del consejo, comisión de asuntos regionales y presidente de la junta, será en todo caso difícil remediar esta línea de comportamientos.

No menos significativo son los reflejos del mismo modo de ser y actuar en el interior de las regiones. Se ha tenido presente que esto expresa ante todo un modo de gobernar a través de la gestión, y por tanto tiende a tener repercusiones negativas sobre la misma funcionalidad de la gestión, sobre la simplicidad y la oportunidad del procedimiento, con las consecuencias bien claras en temas de tanta complejidad y retraso como el de las finanzas regionales. El binomio junta-consejo de los estatutos estaba pensado en efecto para las funciones de programación y dirección general de las que las regiones deberían haberse hecho cargo, sin embargo la falta hasta ahora de una programación general, la utilización de los enlaces asesores-comisiones para la gestión, ha venido a acumularse con los restantes procedimientos administrativos y producir efectos por la complejidad y lentitud de la intervención.

Es fácil en cada caso imaginar cómo de las mismas premisas que se han desarrollado en una trama de relaciones con los entes locales son diferentes de aquellas que la Constitución y los estatutos asumen (y que se ha buscado directamente de reprimir con medidas legislativas nacionales como el Decreto número 616 o la Ley sanitaria, separando directamente las funciones regionales en favor de los Municipios).

Para gobernar a través de la gestión, para desintegrar cada una de las regiones, es conveniente, como sucede en las confrontaciones con el Estado, un entramado de relaciones múltiples y paralelas, así como determinar los efectos negativos sobre entes locales, obligados de recomponer la acción regional en sus propios cotejos. Por otro lado se explica también a la luz de estas premisas (más que por dificultad y retardo de organización) que la relativamente escasa (y por tanto desorgánica por sectores) la actuación de las delegaciones de funciones regionales a los entes locales. Sobre esto actualmente es difícil desarrollar una formulación política unitaria, válida para todas las regiones, dada la objetiva diferencia de realidad y estructura locales presentes en cada una de ellas.

En el intermedio las regiones se han mostrado particularmente atentas, aunque débiles, en las confrontaciones con los entes locales, que son reacios (cuando ha sido necesario, como recientemente, para la determinación de las zonas de servicios sanitarios al afrontar intervenciones de reorganización directa) prefiriendo, como se ha visto, formas de organizaciones paralelas, e indirectas, cual la de circunscripciones.

Al multiplicarse las facetas regionales en la atención de los entes territoriales han contribuido los Comités regionales de control, cuyo papel y prerrogativas en alguna medida han sido revisados para mejor recordarles de un lado las exigencias de autonomía local, y de otro la acción regional.

Señalemos, por último, las repercusiones que en el tema de relaciones con la sociedad y de participación social han tenido el efecto

de tomar conciencia por parte de las regiones. Bastará revelar que se ha tratado más que de una participación «corporativa» (si así puede explicarse), desarrollándose dentro de los canales de la gestión (y mediante una miríada de órganos consultivos, también llamados técnicos representativos), para lo cual, entre tantas, va a contar también alguna otra región.

Todo esto, está claro, aleja y disuelve en la opinión pública la imagen de la región que no pudo plasmarse en una propuesta, en una función o en un papel dominante, en un proyecto, así que se repropone para los partidos nacionales y para los dirigentes regionales —en este caso ausplicable y si se espera no improbable— «retorno a los estatutos».

