

ALGUNOS INTERROGANTES SOBRE LA PROGRAMACION REGIONAL *

Por AUGUSTO BARBERA

De acuerdo con el planteamiento, que también impregnaba la ley 281 de 1970 (1), que fue la base de la construcción del ordenamiento regional a fines de los años sesenta, la programación regional debería haberse desarrollado según programas globales de desarrollo. Estos deberían haber tenido una doble función: en su fase ascendente contribuir a la elaboración del programa económico nacional; en su fase descendente, una vez reelaborados en base a los objetivos definidos por el programa nacional, representar la «articulación territorial» del programa mismo (aunque no se excluyan programas sectoriales coordinados con ellos: recordemos los programas a los que se refiere la ley 132 de 1968).

* En CESPE/CRS: *La programmazione regionale*, Quaderno núm. 1, 1980.

(1) Algunos aspectos de este tema quedan recogidos en la Ley de 27 de febrero de 1967, número 48, sobre la Reforma del Ministerio del Presupuesto y la Institución del CIPE; en el proyecto de ley sobre los procedimientos también de febrero de 1967; en el Plan Pieraccini y antes aún en el D. M. de 22 de septiembre de 1964 —y, sobre todo, en las modificaciones posteriores del mismo—, que instituyó los comités regionales para la programación económica.

La financiación de las funciones regionales estaba estrechamente ligada a este esquema: de acuerdo con el modelo de la ley 281 (que anticipando la reforma de 1971 impedía una real autonomía impositiva de las Regiones) el fondo común al que se refiere el artículo 8 (y que corresponde a cuotas de impuestos del erario público) sería el instrumento para la financiación de las actividades ordinarias de la región; el fondo de desarrollo, al que se refiere el artículo 9 (y cuyo monto sería determinado para cada quinquenio por la ley que aprobara el programa económico nacional y por la ley de presupuesto en lo que se refiere a la cuota anual) habría sido el instrumento para la financiación, de acuerdo con criterios dictados por el CIPE, de los programas regionales de desarrollo. El artículo 12 sería el instrumento para realizar las aportaciones a las distintas regiones.

Mientras se abría una discusión apasionada (convenios, libros, debates generales en el Parlamento) entre quien ponía por delante las razones de la autonomía y por tanto proponía que se privilegiaran los fondos derivados del artículo 8 (cuya distribución entre las regiones prescindía de criterios de utilización y por el contrario se basaba en parámetros objetivos) y quienes se preocupaban especialmente de la programación y proponían primar el fondo procedente del artículo 9 (cuya distribución habría de realizarse en base a los planes de desarrollo presentados por las Regiones), la actividad del Parlamento avanzaba ignorando tanto la ley 281 como los debates que la habían precedido y seguía habiendo en torno a ella.

Se continuaba hacia delante así, dejando de lado las razones de los «garantistas» como las de los «programadores». No se hicieron leyes-marco, sino un aluvión de 380 leyecitas (según datos de junio de 1977); no se hicieron leyes orgánicas, sino leyecitas de refinanciación de las viejas leyes; no se hicieron leyes-programa, sino leyes-disposición, descoordinadas y enredadas. Todo estaba prefigurado: las categorías de los destinatarios, los procedimientos de actuación, las comisiones de composición de los intereses y hasta las modalidades y los términos para la presentación de demandas (incluso el volumen de la atribución asignada, olvidando las consecuencias de la inflación: por ejemplo los cuarenta millones para cada guardería municipal previstos por la ley 1044).

Junto a los fondos procedentes del artículo 8 y los del artículo 9 (de otro lado aumentados por la ley 356 de 1976), llovían sobre las Regiones (¿por qué rechazarlos?) recursos sectorializados y minisectorializados: fondos para guarderías, para consultorios médicos, para construcción de escuelas, para construcción de hospitales, para construcción de viviendas, para obras higiénico-sanitarias, para obras en zonas deprimidas, para obras de bonificación, para obras en los montes, para construcciones rurales, etc.

Detrás de cada minifondo había bien una voluntad innovadora (guarderías y consultorios, por ejemplo), bien intentos de política eco-

nómica coyuntural (los decretos La Malfa de 1974) o bien intentos clientelistas (las obras de bonificación), pero en su conjunto una serie de actuaciones negativas.

En *primer* lugar, efectos negativos para la autonomía de las Regiones (mientras que en las previsiones de 1975 los ingresos autónomos de las Regiones estaban en torno al 40 por 100 de los ingresos totales, en las previsiones de 1979, sobre 19.443 miles de millones de liras transferidas por el Estado a las regiones, las entradas del fondo común eran menos del 10 por 100, es decir, 1.802,2 miles de millones, a los cuales, si se quiere, se pueden añadir 1.412,8 miles de millones del fondo del antiguo artículo 9 (para gastar más correctamente, no de acuerdo con «vinculaciones» sino con «prioridades») que han quedado reducidas al rango de agencias de gasto predeterminado por el Estado.

En *segundo* lugar, efectos negativos para la capacidad de gasto de las Regiones (en término medio, las Regiones gastan 26,3 liras sobre 100: cito la media aunque las estadísticas coloquen inmerecidamente al mismo nivel las austeras Calabria y Sicilia y las gastadoras Toscana y Emilia), reducida fuertemente por las complejas disposiciones decididas por el Parlamento (era más fácil gastar a través del delegado de obras públicas que a través de las regiones en el sector de construcción de viviendas: el ejemplo de ello lo vemos en la ley núm. 412 de 1975) y por las imposiciones de destino que dificultan la necesaria flexibilidad de los programas de gasto.

En *tercer* lugar dañan la configuración constitucional de las Regiones. El Consejo y la Junta son suplantados por la conjunción aparatos ministeriales-asesorías que tiende a ministerializar dichas asesorías y a permitir un espacio para posibles bloques de poder que, de otro lado, están siendo sabiamente explotados en las regiones del sur (a qué se deben los 300.000 millones que el gobierno Cossiga quiere distribuir entre las Regiones para el turismo, y hay para todas ellas, si no es a un ministerio que quiere justificarse a sí mismo o a unos asesores que quieren obtener de Roma aquello que no lograrían en sus capitales regionales o a organizaciones de sector que presionan sobre el uno y los otros).

En *cuarto* lugar dañan las perspectivas mismas de la programación (y hablo de la programación sin adjetivos, no me refiero a la alternativa programación global-programación sectorial). Explicaré mejor este último punto.

La ley 335/75 y la 468/78 han establecido un horizonte plurianual para las finanzas regionales, han introducido el presupuesto de caja y han tratado de conseguir que los presupuestos dejen de ser un instrumento contable y se conviertan en un instrumento de política económica. De otro lado, la ley 468 establece muy eficazmente (a parte de las fechas) los modos y las formas para vincular los presupuestos anuales y plurianuales de las Regiones con los del Estado. Pero ¿qué conflicto se puede producir y qué se puede programar si las decisiones

están en su mayor parte tomadas en Roma y quedan para las decisiones autónomas apenas 1.802,2 miles de millones? En la práctica a las Regiones se les confía únicamente la localización del gasto y la determinación concreta de los destinatarios, pero aquí también con dificultades; por ejemplo, las Regiones que habían establecido programas para desarrollar Cooperativas agrícolas de jóvenes tratando de utilizar los fondos para construcciones rurales para mejorar las tierras incultivadas se encontraron frente a un límite puesto por el legislador que olvida el artículo 117 de la Constitución y desciende en exceso al detalle: en base al artículo 26 de la Ley 457 para tener derecho a esas subvenciones hay que residir al menos desde hace cinco años en esa propiedad.

¿Qué espacio queda en algunas Regiones para los municipalismos, para los provincialismos, para las luchas entre zonas deprimidas y desarrolladas en el interior de algunas regiones? ¿Y qué espacio queda para las maniobras clientelistas y de subgobierno? Mucho espacio, si tenemos en cuenta que queda muy poco para hablar de objetivos y de decisiones.

Y surge aquí una primera pregunta: ¿Cómo devolver autonomía de gasto a las Regiones salvaguardando al mismo tiempo la esencial función de dirección y coordinación del poder central? ¿Volviendo a dar cabida a la fórmula del artículo 9 de la ley 281? ¿Actuando a través de leyes plurisectoriales?

En estos días (febrero de 1980), la Comisión para las cuestiones regionales ha elaborado una propuesta clara y lúcida para todo aquello que se refiere a las estructuras de coordinación orgánica entre el Estado y las Regiones (una especie de «conferencia» conectada con la presidencia del Consejo de ministros), pero es menos puntual en lo que se refiere a las coordinaciones funcionales. Sigue aún sin respuesta el interrogante que afecta a los límites y a las interconexiones recíprocas de las dos formas de programación estatal y regional.

¿Hay que tratar entonces de programar los 16.293 miles de millones de liras de ingresos de los municipios y provincias, casi completamente carentes de vinculaciones o prioridades de utilización? Es necesario intentarlo, teniendo en cuenta las deseconomías, las duplicaciones, las subdimensiones y sobredimensiones de muchas inversiones de los entes locales (sobre todo en el sector de los servicios públicos locales) y teniendo en cuenta que, debido a la perversa lógica que ya conocemos, los recursos estatales aportados a los municipios varían (según datos de 1978, fuente Giarda) desde una media de 68.030 por habitante a otra de 309.046.

Pero no existen instrumentos (aparte de las referencias genéricas del artículo 11 del decreto 616) ni el Parlamento quiere proporcionarlos (desde hace tres años está bloqueado el Fondo nacional de Transportes en la Cámara, no se toca la relación directa entre los municipios y el sistema bancario, y lo dicen al unísono los municipios, los bancos y a caja de depósitos y préstamos).

La Región controla hasta las más pequeñas órdenes de gasto a través de los comités de control de los municipios y provincias, pero no puede discutir los programas de inversiones de dichos entes. A menos que no se recurra, como se hace en Toscana, en Emilia y en alguna otra región, a los «comités de entendimiento», frutos de una buena voluntad política y no de compromisos institucionales, y que de todos modos son órganos siempre condicionados por el tipo de política hasta el momento seguida (en un principio obligada en algunos de sus aspectos, pero hoy día inaceptable) con los decretos de saneamiento de las haciendas locales (los dos decretos Stammati y los dos decretos Pandolfi) que han primado el dato macroeconómico (reducción de la cantidad de recursos monetarios transferidos) con relación a un control de las inversiones (una vez más, estamos ante un control de la demanda respecto de un control de la «producción» de bienes y servicios).

Este tipo de política ha terminado marginando a las Regiones y estableciendo una relación directa entes locales-aparatos centrales (distinto del que existe en el sector sanitario, en el que al vínculo macroeconómico—gasto total—se añade una cada vez más eficaz programación regional del gasto corriente y de las inversiones; ¿por qué no extender dicha experiencia, con la necesaria cautela, a otros sectores, a las instalaciones de depuración o a los acueductos, por limitarnos sólo a unos ejemplos?) (2).

Repitamos la pregunta antes formulada en lo que se refería a la relación entidades locales-región: también en este terreno está todo por construir. Existen propuestas (que los recursos para inversiones pasen a través de la región), pero el «garantismo» ultraautonomista de la Democracia Cristiana y de algunos sectores nuestros busca en los parámetros objetivos del Ministerio del Interior (Comisión central para las haciendas locales) la defensa de la autonomía municipal contra las Regiones (que en realidad a menudo no es más que la defensa de cotos clientelistas). La Comisión para las cuestiones regionales sugiere una vía intermedia en el citado documento: dar carácter institucional, bajo forma de comités para la programación, a los comités de entendimiento. La pregunta es la siguiente:

¿Cómo poner en práctica la afirmación de principio (esas «buenas intenciones» de que habla Amato) del artículo 11 del decreto 616 sin caer ni en la «cogestión» ni en la «separación» entre Regiones y entes locales?

En ambos casos (relación estado-regiones/regiones-entes locales) la pregunta afecta a una contradicción de fondo existente en la izquierda: tal vez quien cree en las autonomías sólo apoya ritualmente la programación, y al contrario, quien piensa en la programación o mira con sospecha a las autonomías (¿y tal vez ello quiera decir que no siempre autonomía y programación están ligadas a una idea de transfor-

(2) Una primera iniciativa en este sentido en la recentísima ley Merli/bis.

mación, a veces están ligados a un mero objetivo de redistribución del poder o de la renta, y que detrás de la consigna «las Regiones por la programación» de fines de los años sesenta, no siempre existía una visión acorde de las autonomías y de la programación?) *¿Ha mejorado en algún modo la situación las cuatro grandes leyes de programación del trienio de solidaridad nacional?*

En conjunto la respuesta es positiva: en el sector de la agricultura y mediante la Ley 984, se ha puesto un freno a la refinanciación que se hacía con leyecitas de distinto tipo para los planes verdes o con otras disposiciones parciales y sectoriales; en el sector de construcción pública de viviendas se ha hecho lo mismo con la Ley 457 (luego llegó Andreatta y con la Ley 25 infirió un primer golpe al plan decenal). Otro tanto se ha hecho en el sector de la sanidad, con la Ley 833, con la única excepción de aquellos sectores más ligados a la asistencia social (centros para toxicómanos, consultorios, etc.).

Tratamiento aparte merece la Ley 183 sobre intervenciones en el Mediodía (ver más abajo D'Aniello) no carentes de novedades interesantes (aunque en su mayor parte no atendidas).

En el sector de la reconversión industrial, es conocida la estructuración de la financiación y de la gestión de la misma mediante la Ley 675, pero es éste un campo en el que las relaciones Estado-regiones se sitúan a otro nivel (al que volveremos en breve): en el único sector de competencia regional directa que es tenido en consideración —la artesanía— se ha fragmentado la unidad que poco antes había establecido el Decreto delegado 616 (aun cuando los canales de formación, en una idéntica sede parlamentaria, de ambas disposiciones, no comunicaban entre sí) llegándose a una farragosa cogestión entre Regiones, bancos, «Artigiancassa», Ministerio de Industria, CIPI.

Desde este punto de vista, es positivo en conjunto el balance de las grandes leyes sectoriales, aun cuando resurja la tentación de micro-sectorializar: en la 457 con los fondos especiales para la construcción rural; en la 984 con los «subsectores» que han terminado por ser una contradicción dentro de ley misma (estos son los subsectores: zootécnico, hortoflorofrutícola, forestación, irrigación, agricultura de colinas y de montañas —que sin embargo se superponen a los sectores de la Ley 1102—; cultivos mediterráneos, sector vitivinícola).

La justa exigencia de establecer «prioridades» a nivel nacional que sean vinculantes para las regiones debe necesariamente conducir a la existencia de vínculos rígidos predeterminados desde el Centro (¿no nacen de aquí los fondos para los cultivos mediterráneos para las regiones del arco alpino?). De otro lado es aquí donde se insertan las distintas corporaciones. Veamos un ejemplo: en el convenio de entidades de desarrollo celebrado a finales de marzo en Bolonia se enfrentaron dos líneas: la corporativa representada por quienes piden el mantenimiento del actual sistema de financiación previsto por la Ley 386 de 1976 (relación directa Estado-entidades de desarrollo) y la línea de quien más

coherentemente pide la inserción también de la financiación de la EESSAA en la programación regional. La línea de compromiso que parece consolidarse consiste en crear posteriormente un subsector a insertar dentro de la *cuatro hojas*.

Pero en este aspecto donde hemos de fijar nuestra atención es en los modelos de relación entre el Estado y las regiones.

Las faltas de coordinación son a veces muy evidentes. Basta pensar en algún ejemplo: 1) En algunos casos el plan trianual (plan sanitario previsto por la Ley 833/1978); en otros casos cuatrianual o decenal (plan de construcciones previsto por la Ley 457/1978); en otros quinquenal (plan de intervenciones en la agricultura previstos por la Ley *cuatro hojas* núm. 984/1977, los planes a los que se refiere la Ley 675 de 1977 y los planes para el Mediodía a los que se refiere la Ley 183/1976). 2) En algunos casos los contenidos del plan están determinados por el Parlamento por vía de Ley (plan sanitario), en otros por organismos varios (CIPI, CIPAA, CIPE). 3) En algunos casos las regiones son consultadas colegialmente (*reconversión industrial*), en otros casos implicadas junto con otros sujetos en más amplios órganos de consulta (Consejo sanitario nacional), en otros llamadas a cogestionar (CER). 4) En algunos casos implicadas a través de las Juntas, en otros casos también a través de los Consejos (por ejemplo, TU Mediodía); en un caso llamadas a colaborar a través de un «movimiento circular» por el que si se bloquea un paso se bloquea todo (los planes de la Ley 984) (pero de otro lado no suponen ninguna novedad: basta pensar a la falta de coordinación entre la Ley 468/78 (presupuestos del Estado), 335/76 (presupuestos Regionales), Decreto 421/79 (presupuestos de los municipios y de las provincias) y Decreto 696/79 presupuestos Paraestatales) y no sólo sobre las fechas, sino también sobre el concepto de «compromiso».

No podemos descender a los particulares sino sólo a hacer alguna reflexión y plantear interrogantes.

La Ley 675 se limita a prever una función consultiva de las regiones colegialmente consideradas a través del parecer de la comisión interregional de los Presidentes, prevista por la Ley 281, sobre las propuestas de deliberación del CIPI, al que se refiere el artículo 2 (y además la participación de las regiones interesadas en el comité técnico al que se refiere el artículo 4 para la valoración de los «reflejos relativos al esquema territorial, a la recualificación profesional, al empleo y a los programas de desarrollo regional» de cada uno de los expedientes).

Los interrogantes que se plantean son de orden general y afectan sobre todo a las dificultosas historias de los planes finalizados y al sustancial rechazo de la ley misma por parte del sistema empresarial. Pero no es esto lo que nos interesa específicamente, por el contrario hay que preguntarse: a) si es oportuna la sustancial exclusión de intervenciones directas de las regiones en los sectores de la política industrial y de la política activa de trabajo (pero esta cuestión merecerá una atención específica más adelante; en el parágrafo 3); b) si la implicación

de todas las regiones conjuntamente no termina por crear un complejo de mediaciones que de un lado desautoriza a cada región (y por tanto a todo lo que a ellas se refiere: Consejo regional, Municipios, fuerzas sociales) y de otro puede terminar por ofrecer a los aparatos de gobierno apoyos de tal calibre que desautoricen la contribución de los órganos parlamentarios.

Es decir, que se replantea un interrogante de carácter más general relativo a los poderes asumidos en estos años por las distintas comisiones interregionales que por su legitimación democrática, más o menos directa (aún más marcada en la comisión prevista por la Ley 183 sobre las intervenciones en el Mediodía, de la que forman parte representantes de los Consejos regionales, incluidos los de las minorías), terminan por asumir esas funciones de mediación y de control que en otros países desempeña una segunda Cámara de base regional (y que, según la Constitución, tendría que haber sido asumida por el Senado elegido «según una base regional»: véase Perna, en *Rinascita* núm. 41, 26 de octubre de 1979). Una confirmación de esta duda nos viene dada por la Ley 984 *cuatro hojas*. En ella se prevé un procedimiento circular: 1) El CIPAA formula un esquema de plan agrícola nacional. 2) Cada región formula esquemas de planes regionales. 3) CIPAA y comisión interregional llegan a un acuerdo. 4) El Consejo de Ministros adopta el plan agrícola nacional. 5) Las regiones se adaptan al mismo y formulan los planes regionales. Está previsto un procedimiento particular que afecta también al Parlamento a través de la comisión bicameral para las cuestiones regionales y este procedimiento actuaría en caso de desajustes entre los esquemas regionales y el esquema nacional.

Se ha señalado justamente (P. Barcellona) que el sistema de *entendimiento* entre CIPAA y comisión de los presidentes (que en la práctica es de los asesores agrícolas) es a un tiempo excesivo y carencial: es *excesivo* si el plan ha de fijar únicamente directrices y objetivos. En este caso no se ve por qué dicha comisión ha de tener más poderes de los que en esta materia se reconocen al Parlamento. Por el contrario, es *carencial* si el plan desciende a los particulares quitando poder en este caso (a favor del acuerdo MAF-Asesores) a las Juntas y Consejos regionales (en la práctica han tenido lugar planes nacionales y regionales genéricos; lo cual ha permitido al MAF y a los asesores contratar los recursos).

La Ley 457 (plan decenal de construcciones) es menos garantista: engloba a las regiones en el CER, junto con representantes de varios Ministerios (pero las regiones están en minoría en el comité ejecutivo del mismo), al que corresponde formular un plan decenal y programas cuatrianuales (que luego deliberarán el CIPE) y exige a las regiones la formulación de programas de intervención. Es por tanto un proceso de programación no circular sino por cooptación con poderes de mediación confiados al CIPE a quien corresponde aprobar los planes.

En la línea garantista de la *cuatro hojas* está la programación sanitaria prevista por la Ley 833, aunque tiene elementos tomados de la Ley de Programación de construcciones: las Regiones son cooptadas en el consejo sanitario nacional, junto con representantes de varios Ministerios y organismos de sector que tienen la tarea de formular la propuesta de plan; la mediación queda confiada al Parlamento a quien corresponde aprobar por vía de Ley el plan sanitario nacional.

Las dos leyes indicadas plantean problemas de no poca importancia. La línea garantista puede conducir a posibles bloqueos del sistema (algunas regiones han bloqueado durante dos años al CIPAA y han hecho problemática la aprobación del plan nacional), por contra, el Gobierno y el Parlamento están bloqueando a todas o casi todas las regiones, las cuales no pueden proceder a la aprobación de los indispensables planes sanitarios regionales). La segunda línea margina tanto al parlamento como a las regiones y tiende a reducir los planes regionales a programas territoriales de entrega de recursos vinculados.

Además, ambas líneas, tanto por la presencia de todas las regiones en organismos de mediación, como por la presencia al mismo tiempo de otros intereses sectoriales en dichos organismos, conducen a programas genéricos y por tanto a intervenciones bajo forma de repartos genéricos y no siempre selectivos.

Y surge aquí la pregunta de fondo:

¿Cómo garantizar al mismo tiempo la existencia de vínculos centrales, necesarios en una economía con fuertes desequilibrios y de programas regionales no sectorializados igualmente importantes para una planificación regional que pretenda el desarrollo de todos los factores endógenos y desconcentre las decisiones que sobrecargan a los órganos centrales?

Repescar la programación para proyectos en zonas subdesarrolladas, en sectores en crisis, hacia objetivos de gran valor nacional (empleo juvenil, ambiente, zonas internas) y *dejar para los demás una mayor autonomía a las Regiones* y a sus planes de desarrollo (siempre, claro está, en el ámbito de la necesaria coordinación nacional: como ejemplo tipo puede valer aquel al que se refiere la Ley 468). Puede ser un camino. Pero hoy ninguno de nosotros tiene una receta preparada.

Aún debemos reflexionar y discutir entre nosotros.

Estudiemos ahora más a fondo los *programas de desarrollo*. A pesar de la escasa organicidad de los poderes regionales (estamos en una fecha anterior al 616), a pesar de la ausencia de poderes en sectores determinantes del desarrollo, a pesar de la rigidez de las transferencias de recursos financieros, entre 1974-75 las regiones empezaron a estudiar los «programas regionales de desarrollo» (en un principio a partir de las decisiones estatutarias, más tarde sobre la base de la Ley 335/76 y, por último, sobre la base del artículo 11 de la 616). Fueron de discreta factura las más de las veces, en ocasiones ambiciosos, en otras realistas,

a veces estrechos, a veces para grandes objetivos, casi siempre carentes de un análisis coste-beneficio y los consiguientes *monitoriajes* (pero que el Estado desconoce, no quiere conocer: prefiere controlar las más pequeñas deliberaciones de las Juntas regionales).

Se podría hablar mucho sobre la «cultura» de estos planes, a veces más de raíz «urbanístico-territorial», a veces más de raíz «financiero-contable», a veces más atentos a los aspectos productivos, en otras más preocupados por los costes sociales de la producción misma. Pero poco importa señalar estos aspectos si no es para subrayar—aunque volvamos sobre este punto—su progresiva subordinación a la programación del gasto (de otro lado predeterminada rígidamente desde el Centro), es decir, a los presupuestos plurianuales de la Región.

Es importante de todos modos que estos planes hayan sido hechos, porque—a pesar de sus límites genéricos:

- a) Constituyen un punto de confrontación entre los problemas a los que hay que hacer frente y los recursos disponibles.
- b) Colocan la confrontación política en un nivel más amplio.
- d) Dan un punto de referencia, una vez aprobados, para el control de los Consejos regionales.
- d) Permiten una confrontación entre el poder político y las fuerzas sociales sobre «objetivos de programa» en vez de sobre «disposiciones a adoptar».
- e) Constituyen siempre una contradicción útil entre la exigencia de programar el desarrollo y los vínculos que se derivan de la utilización de recursos ya formados.

No se podía esperar más. Los planes de desarrollo no podían dar más de lo que hasta ahora se ha pedido a la política regional.

Es decir, los planes de desarrollo regional no pueden darnos ese distinto «tipo de desarrollo» o «crecimiento distinto», «calidad del desarrollo», «modelo de desarrollo», «dirección del desarrollo») que hasta aquí la política económica ha hecho imposible: han de moverse (y con dificultad) en el ámbito de los recursos ya formados y sólo pueden incidir en medida limitada en la formación de esos recursos.

Sin embargo, algunos puntos interesantes surgen con dificultad del análisis de los mismos (obviamente en unos casos más que en otros): 1) El uso coordinado en torno de objetivos unificadores de instrumentos de intervención tradicionalmente separados (política de transportes, política de servicios, defensa del medio ambiente, política de desarrollo agrícola) y el esfuerzo por abrirse a sectores que no son de directa competencia de las regiones (política crediticia, política activa de trabajo, política industrial). 2) El intento de frenar la degradación de las montañas, de las colinas, de las zonas interiores, por frenar la hegemonía de los grandes centros urbanos, por salvaguardar recursos fundamentales (ambientales y productivos), por diseñar modelos alternativos de consumo. 3) El intento de primar los aspectos promocionales (oferta

de factores productivos, asistencia técnica a los productores, etc.), respecto de los monetarios (aportaciones a la cuenta de intereses o en forma de capital) y, por tanto, por reconvertir en ese sentido los instrumentos de intervención regional. 4) El esfuerzo por aumentar la capacidad de conocimiento de los entes regionales y locales, mediante el desarrollo y coordinación a nivel regional de los instrumentos de información (aunque aquí se está a un nivel opcional dados los condicionamientos que imponen los programas no interconexiónados que imponen las empresas que actúan en el sector de la informática): observadores del mercado del trabajo, observadores epidemiológicos, intentos de descubrir la realidad *subterránea* mediante la adquisición de una información desagregada no posible a través de los instrumentos tradicionales (ISTAT, ISCO, etc.). 5) El intento de reconducir o enlazar con el sistema regional a entidades y organismos que tienden a situarse en órbitas separadas (Cámaras de comercio, consorcios de bonificación, entidades de las ferias, instituciones de crédito). 6) La atención que tímidamente empieza a surgir hacia la cualificación de los aparatos regionales y en modo particular a superar la tendencia a considerar a los aparatos burocráticos como variables independientes de la «voluntad política» que se madura en las asambleas electivas.

Pero los planes de desarrollo se mueven en un tren conjunto de política económica nacional que crea obstáculos no pequeños a la posibilidad de incidir en la formación de los recursos, y que de hecho los empuja, por tanto, a autoprogramar la distribución de los recursos financieros. Y en efecto, las políticas económicas seguidas hasta hoy por los gobiernos de centro y de centro-izquierda han tenido su virtualidad fundamentalmente en relación con sus efectos sobre la economía nacional en su conjunto, por encima de su incidencia a nivel territorial. Si se hace excepción de los intentos de política meridionalista (de otro lado sometida a conocidas distorsiones y contradicciones) y al intento realizado con los planes sectoriales de la ley 765 por incidir en las directrices de la producción, los principales puntos de referencia han sido el producto nacional bruto, los índices de producción industrial, los precios, la balanza de pagos, el empleo, el déficit presupuestario, la base monetaria.

Este aspecto, es decir, la tendencia a dar relieve fundamental a las políticas que se apoyan en actuaciones sobre el gasto y la demanda, es decir, en actuaciones, en la práctica, de tipo coyuntural, respecto de aquellas que, por el contrario, se basan en la programación de la producción y de la oferta de factores productivos (fuerza de trabajo cualificada, formación de la capacidad managerial, terrenos, agua, recursos naturales energéticos y ambientales, difusión de tecnologías, etc.); es decir, la tendencia a primar el control de lo macroeconómico respecto del control de la base productiva (por lo que respecta a esta última, el estado, según piensa el bloque de poder dominante, ha de actuar más como un *banquero* que como un *programador*). Los servicios, el

medio ambiente, la agregación de demanda cualificada, pública y privada, los factores productivos o bien son olvidados o, en todo caso, confiados al sistema de gobierno local dentro de límites residuales. Incluso los intentos más avanzados de política agraria se dirigen más a cubrir los déficit en las cuentas con el exterior que a ampliar la base productiva (por ejemplo, se hacen más inversiones en la ganadería de las zonas llanas que en las del interior).

En este marco la región y los entes locales ven reducido su espacio hasta un papel tendencialmente subalterno y residual. *Mientras la palanca de la «demanda» es accionada por el poder central, la de la «oferta» necesita una dimensión preferentemente regional.* Los motivos que llevaron a crear las regiones a fines de los años sesenta, bajo la presión de los nuevos problemas planteados por el empuje obrero y estudiantil, exigían políticas distintas. a) una distinta relación consumos privados-consumos sociales (casas, escuelas, sanidad, transportes), que reequilibrara la relación que se había determinado en los años del desarrollo milagroso; b) una distinta relación hombre-ambiente (el equilibrio territorial en las zonas afectadas por la congestión urbanística y por las agresiones al medio ambiente); c) una distinta relación poder político-producción (política meridionalista y nuevos niveles de eficacia administrativa para la programación); d) ruptura de los equilibrios de poder vigentes y respuesta a las demandas de participación. De aquí, es decir, de este tipo de política económica se derivan los efectos negativos que se han manifestado en estos últimos años y de los que hemos hablado:

1) Los recursos financieros están rígidamente vinculados al centro, y las regiones tienden a situarse como punto final de administraciones de sector (auténticas agencias de gastos estatales).

2) La contribución de la región a la programación nacional tiende a reducirse bien a la participación en órganos de mediación interregional para la distribución de los recursos (por ejemplo, CER, comisión interregional, etc.), o bien (por ejemplo, ley 675) a un papel meramente consultivo (lo cual en lugar de simplificar y aligerar el proceso de decisión, puede llevar a una posterior complejización de las mediaciones).

3) Los programas de desarrollo tienden a poner más de relieve la redistribución de recursos financieros, y, por tanto, más allá de las intenciones, a poner de relieve su función de instrumento a través del cual la región autoprograma su propia actividad de entrega de recursos financieros.

4) Disminuye el poder legislativo regional que se reduce cada vez más a una legislación disposicional.

5) Disminuye el papel global de las regiones; éstas pierden progresivamente credibilidad (basta pensar en la consulta que se hizo en

torno al Plan Pandolfi, que se hizo por teléfono) y capacidad de responder a las expectativas (y no me refiero sólo al conocido sondeo Dodoxo). Se convierten en sujetos a los que se pide, más que la resolución de problemas, la entrega de medios financieros (los controles estatales vejatorios y sofocantes, y la legislación nacional detallada y agobiante son el efecto y no la causa del descenso del papel de las Regiones). De aquí se deriva la tendencia a primar la relación con los «gremios» —artesanos, campesinos—, respecto de otros sujetos sociales: jóvenes y trabajadores empleados en particular, y, por el contrario, se acentúa más la relación con las masas femeninas.

Son notables los esfuerzos de diversas Regiones para incidir también en el formación de los recursos (programas de descontaminación, planes de valorización y salvaguardia de los recursos hidráulicos, planes agrícolas comarcales, planes de ahorro energético, repoblación forestal), pero están en su conjunto condicionados negativamente por el marco nacional.

De aquí la contradicción existente entre la considerada masa de recursos atribuidos al sistema regional y la efectiva capacidad de incidir en la formación de dichos recursos: según datos de 1979, la incidencia del gasto del sistema regional en el PIB asciende a no menos del 15,2 por 100 (es decir, 19.443 miles de millones de transferencias del estado a los presupuestos regionales; 16.293 miles de millones de ingresos de los municipios y provincias, de los que 11.220 son transferencias del estado, a los que hay que añadir los impuestos propios de las regiones y de las entidades pararegionales: entidades turísticas y consorcios de bonificación, para un total que se aproxima a los 38.000 miles de millones).

¿Cuántos de estos ingresos se destinan a la formación de recursos?

Es difícil saberlo, pero es algo que habría que investigar.

De aquí la contradicción, a la que volveremos más adelante, entre recursos *administrados* y recursos *gobernados* (sólo 1.800 miles de millones aproximadamente para gastar —como decíamos— según decisiones autónomamente tomadas a nivel regional).

El problema de fondo de las regiones es, por tanto, el de superar los puntos a), b), c) anteriormente indicados, es decir:

1) Conseguir entrar con más fuerza en el marco de las decisiones de política nacional superando la tendencia a limitarse a contratar recursos financieros.

2) Conseguir intervenir con más fuerza, más que con instrumentos, para redistribuir los recursos producidos sobre todo con instrumentos directos para políticas destinadas a la creación de recursos; es decir, conseguir intervenir «por encima del mercado» en el proceso de acumulación y asignación de los recursos por producir, no siendo posible «plantearse el objetivo de incrementar los recursos sin una gestión eficaz y correcta de los recursos mismos» (Formica).

3) Asegurar una real y equilibrada autonomía financiera, de acuerdo con el dictado constitucional y en el ámbito de las líneas de programación regional, también mediante una autonomía positiva, a través de los municipios, a todo el sistema local (considerando asimismo los amplios márgenes de imposición aún posibles) que permita a las regiones contar con un conjunto de recursos cuya utilización puedan decidir en vez de contar con flujos de gastos cuya atribución han de administrar.

4) Primar la actividad de «gobierno» respecto de la de «administración», bien mediante la descentralización de funciones administrativas hacia los entes locales y la asunción, respecto de estos mismos, y de las demás entidades públicas que actúen en el territorio, de un más firme papel de programación, bien mediante intervenciones directas en las directrices de la producción (en el ámbito de una política nacional a la que habrían de concurrir), bien mediante la preparación de aparatos adecuados y eficaces.

Son éstas, dichas resumidamente, condiciones para que el sistema de las autonomías locales sea una palanca para *transformar*, para lograr una reforma incisiva del estado para plasmar un tipo de desarrollo distinto y para que la programación regional no sea sólo el fruto de la regionalización de la programación nacional, sino que esta última sea la *síntesis* (y una síntesis real, no sólo un *sumatorio*) de los programas regionales. La exigencia de una más fuerte conexión entre el esquema productivo y el esquema del territorio, capaz de superar la función *redistributiva* del ente regional y local, la exigencia de apoyarse con más fuerza en la regulación de la producción y no sólo en el manejo de la demanda, no puede llevar sino a un replanteamiento de la metodología hasta hoy seguida por las regiones (esperar los datos y las compatibilidades nacionales y a continuación programar), así como de los instrumentos de intervención y de su papel en otros sectores distintos de los tradicionales.

Precisamente por esto es necesario que las regiones, de un lado, estén en condiciones de desplegar todos los instrumentos de la acción regional y, de otro, sepan conexas con decisiones nacionales rigurosas; sólo a través de un uso completo de todos los instrumentos de intervención (desde la planificación territorial hasta la tutela del ambiente, desde la política agrícola al gobierno de los recursos naturales, desde la política crediticia a la política industrial) será posible incidir sobre el qué, el cómo y el dónde producir, es decir, sólo así será posible gobernar de acuerdo con proyectos unificadores. Pero teniendo presente un dato: que si programar es ya difícil, conciliar la programación central (y no centralista) y las autonomías lo es aún más. La política de programación y desarrollo de las autonomías exige comportamientos del mismo signo, que nuestro sistema político institucional no siempre facilita: exige *dirección* y no *cogestión*, *síntesis* y no *sumatorio*, *gobierno* y no *administración*, *coordinación* y no *mediación que termine*

en sí misma. Exigen, sobre todo, una fuerte *unificación* (que no ha existido hasta el momento) y no una lisa *uniformización* (de la que estamos sobrados). Exigen un parlamento y un ejecutivo que gobiernen y dirijan el sistema de las autonomías y que no se limiten a disputarles espacios administrativos.

3. Y aquí planteo otra pregunta:

¿Cuál es el papel de las regiones en los sectores de la política industrial y de crédito y en la política activa de trabajo?

La pregunta es importante porque no se puede concebir una programación regional que no afecte también a esos sectores y que se limite al papel asignado a las regiones por la ley 675. Con el documento de Alghero de 11 de septiembre de 1978 (y antes con el de Senigallia de la primavera de 1977) las regiones expresaron una posición unitaria, mostrando de un lado un interés en involucrarse más intensamente en el sector (en la medida en que, de otro lado, las intervenciones no se centren en unas pocas grandes industrias, sino que afecten a la amplia articulación de pequeñas y medianas industrias que hoy sostienen la economía italiana), y de otro, y con mayor fuerza todavía, el compromiso para el desarrollo del Mediodía.

La acción hasta aquí realizada por no pocas regiones y entidades locales, aun sin tener poderes formales para hacerlo, podría ser un buen punto de partida (basta pensar en el sector de la política energética; en los ahorros programados capilarmente para la agricultura, para la construcción, en el reciclaje de los desechos; en el interés que las instituciones de créditos que operan en Emilia han mostrado participando en la consulta regional de crédito, etc.), para adquirir competencias significativas en los sectores de reconversión y reestructuración industrial (sobre todo después del fracaso de la 675), en la política activa de mano de obra (que no puede ser gestionada por agencias nacionales), en el acceso al crédito.

También tenemos ejemplos de actividades regionales no siempre confortantes. Aparte de la manera chata, superficial y distraída con que se gestionan los acuerdos ex DPR del 9 de noviembre de 1976, número 902 (aunque es cierto que las regiones no han sido animadas por el CIPE cuanto trataron de superar el chato burocratismo de los *indicadores objetivos*); aparte de la experiencia poco alentadora de los consorcios de desarrollo industrial del Sur (de otro lado, todavía ligados al responsabilizador cordón umbilical de la Caja para el Mediodía), no se puede decir que las regiones hayan sabido utilizar los instrumentos de intervención que tenían a su disposición (tanto por debilidad política como por la inconsistencia de sus aparatos técnicos).

Hace algunos años denunciábamos la gran carencia que suponía la falta de conocimiento por parte de las Regiones de programas que podrían ser decisivos para el desarrollo regional; ¡pero hoy algo se mueve! Está el último párrafo del artículo 67 del decreto 616 para las

empresas con participación estatal que operan en el sector de transformación de productos agrícolas y está, sobre todo, oculta en el penúltimo párrafo del artículo 81 del mismo decreto, la importante norma que permite a las regiones conocer los programas de inversiones (y promover la deliberación del CIPE, a la que se refiere el artículo 14 de la ley de 6 de octubre de 1971, número 835), en la práctica, de todas las mayores empresas (3).

Pero la norma está tan oculta que las regiones, según me consta (¿o me equivoco?) parecen ignorarla (excepción hecha de Emilia, que empieza a moverse en estas semanas).

Y también parecen ignorarla las organizaciones sindicales. ¿Y no sería ésta la ocasión para una conexión más estrecha con las partes sociales? Con las organizaciones sindicales en modo particular, a la búsqueda (aunque no desesperada) de interlocutores públicos para la gestión de la primera parte de los contratos (por ejemplo, la CGIL da un justo relieve a la dimensión regional en el proyecto de los «planes de empresa»), ¿y no serían estos datos un buen soporte para los programas de desarrollo regional? Ello en absoluto equivale a pretender regionalizar la política industrial y crediticia que ha de seguir siendo nacional e incluso proyectarse a nivel europeo, sino únicamente dar un sentido a la programación regional (que hoy en Italia está a un nivel más atrasado que, por ejemplo, en la vecina Francia: véase el VIII Plan Tecnocrático francés del proyecto Regina).

Las competencias regionales en los sectores que expresan una demanda sostenida hacia el sector industrial (construcción, transporte, sanidad, medio ambiente, obras públicas en general), las competencias en otros sectores productivos (artesanía, turismo, comercio), en la cualificación de la oferta de trabajo (formación profesional y asistencia escolar *dirigida*) y en la oferta de zonas y recursos naturales (urbanismo, aguas, etc.) hacen necesariamente de la programación regional un punto de referencia necesario e ineludible de la política industrial. Esta no puede ser unitaria a nivel nacional, pero puede ser eficazmente elaborada y puesta en práctica y en relación y con el concurso de las regiones, sobre todo si se quiere que el sistema de incentivos esté acompañado de una intervención más decidida en el sector de los «servicios reales» a favor de las pequeñas y medianas empresas. En este

(3) Es decir, las SpA cotizadas en bolsa, las sociedades financieras y fiduciarias (y las SpA que las controlen aunque no sean cotizadas en bolsa), las sociedades de participación estatal, las sociedades concesionarias de servicios públicos y, en todo caso, la empresas constituidas en forma de sociedad cuyo capital social no sea inferior a 5.000 millones han de comunicar a la Región sus programas de inversiones. En todo caso, han de ser comunicados los programas de inversión referentes a la creación de nuevas instalaciones por importes superiores a 7.000 millones previstos por cualquiera. La Región tiene la facultad, una vez analizados los proyectos, de promover una deliberación del CIPE de cara a la conformidad de los propios programas con las directrices de la programación económica nacional, incluida en ella la regional.

sentido, y de otro lado, se están preparando las regiones a través de «entidades de promoción», con la promoción de áreas (instalaciones comunes de descontaminación, difusión de tecnología, recuperación de energía) y con la política de formación profesional

El nivel regional es ineludible además de un nivel político de gobierno descentralizado: es, ante todo, una necesidad en relación con la dimensión misma de las intervenciones a hacer para programar la oferta o para agregar la demanda (mientras que el nivel central es ineludible para programar la demanda)

Pero aquí surge el tema y para ello nos remitimos a Merloni sobre lo que significa «dimensión regional».

De igual manera es en la articulación territorial regional en donde los diversos proyectos de constitución de «agencias de trabajo» (desde la propuesta Ruffolo a la de la fundación Agnelli y del Censis, desde la del Isfol a las propuestas de la federación CGIL-CIZL-UIL) encuentran el punto de referencia para establecer un momento unitario de gobierno del mercado de trabajo que haga frente a las correctas dimensiones de los tres aspectos de la colocación, movilidad y cualificación de la fuerza de trabajo. Se trata de pasar de la dimensión territorial regional a la institucional de la región, pero de forma y modos que han de ser estudiados e inventados. Hasta el momento se ha visto únicamente una sucesión atormentada de leyes: la 285 de 1977 se basaba en una comisión regional nombrada y presidida por el presidente de la junta; junto a ella existía otra comisión prevista por la ley 675 de 1977, presidida por el director de la Oficina Regional de Trabajo, encuadrada en la misma y constituida con representantes regionales. Esta comisión, antes definida para la *movilidad* y luego con la ley 479 de 1976, rebautizada para el *empleo* y aun ampliada en sus competencias por la ley 795 de 1978, ha terminado por atraer a su órbita también a tareas regionales. ¿Qué reservará a las regiones la reforma de la colocación que en estas semanas se discute en el Parlamento? De todos modos, remitimos sobre este punto al ensayo de M. Barcellona-Galasso-Giammarinaro.

Se ha dicho (Carinchi) que la región paga dos veces: «una primera porque de todos modos está implicada y corresponsabilizada por poca que sea la audiencia que tiene en materia de política industrial y modesta sea su representación en una comisión como la de empleo». Y una segunda vez por la falta de conexión entre las líneas de la programación regional y la política activa de trabajo, con lo que ello comporta en orden a los transportes, los servicios, la formación profesional.

Otra confirmación en este sentido está en el hecho de que la región es todavía en su conjunto una entidad aditiva respecto de la administración estatal de una parte y la local de otra, y todavía no está en condiciones de ser una palanca decisiva para transformar la una y la otra.

Este interrogante nos remite a las preguntas ya formuladas que reproduczo:

1) ¿Cómo poner en práctica el artículo 11 del decreto 616 —en la relación estado-regiones y regiones-entes locales—, salvaguardando al mismo tiempo las autonomías locales y los grandes objetivos nacionales, la autonomía de gasto y las directrices programáticas sin caer ni en una *cogestión* paralizante ni en una *separación* absurda?

2) ¿En qué términos se pueden ampliar las competencias regionales en los sectores de la política industrial y de la política activa de mano de obra manteniendo (o incluso reforzando) la *unitariedad* de dichas políticas?

Pero sobre todo hay que plantearse una pregunta:

3) ¿Es posible una programación regional que no se base en una distinta calidad del desarrollo y en un profundo proceso de reforma del estado y de la administración?

4. La programación regional, o, mejor dicho, la relación regiones-programación, se sitúa en el punto de encuentro de las dos grandes cuestiones teóricas y políticas de la programación italiana: la de buscar los objetivos hacia los que dirigir la programación y la de definir las instituciones para la programación, es decir, en el nexo entre reformas económicas y reformas institucionales (Galasso).

Reforma del estado y nuevo modo de ser de la economía se afectan recíprocamente. De aquí hay que partir para establecer un juicio no superficial sobre las posibilidades de incidencia de la programación regional: hay que partir de la toma de conciencia de que las regiones son de un lado sólo un aspecto de un más amplio proceso de reforma del estado, que aún no se ha conseguido desarrollar con vigor y plenitud y, de otro, que éstas necesitan precisamente, para cumplir los objetivos que caracterizan su esencia, un distinto desarrollo económico, un uso distinto de los recursos, una distinta jerarquía de consumos.

Hemos visto antes lo que les cuesta a las autonomías una política basada preferentemente en el control de lo *macroeconómico*, y es totalmente evidente lo que pesan sobre todas las regiones los desequilibrios entre el Norte y el Sur, la ausencia de una política industrial, en definitiva la debilidad de las políticas nacionales. A ello se añaden —y sobre este aspecto queremos reflexionar— las dificultades que se derivan del hecho de que las regiones son todavía un cuerpo extraño respecto del conjunto de un ordenamiento estatal que ha quedado anticuado. Pero aquí tampoco las amplias zonas de ineficacia, la escasa capacidad de innovación, la escasa propensión a descentralizar, el burocratismo y el politiquerismo, aun todos juntos, no explican todo el problema. En efecto, se trata de fenómenos agravados por la presencia agobiante de la administración central y por la crisis de la administración local.

La administración *central*, debido también a un entendimiento no natural entre los *Ministerios* y las *Comisiones parlamentarias* sectoriales que tal vez se ha establecido, ha enjaulado a las regiones en una red de procedimientos paralizantes y agobiantes, no ha respondido a la esencial exigencia de síntesis, de directriz y de coordinación y se ha limitado a disputar briznas de competencia a las administraciones regionales, ligándolas con disposiciones prolijas, agobiantes, descoordinadas y embrolladas, con lazos rígidos y sectoriales. La administración local, que es esencial para permitir a las regiones la creación de entidades con tareas de programación y dirección, ha seguido en crisis abierta, manteniéndose básicamente en el modelo preconstitucional aunque se haya visto afectada en alguno de sus puntos neurálgicos por actuaciones nacionales o regionales parciales y descoordinadas; intervenciones dictadas por loables intenciones de hacer frente a las nuevas realidades que emergen, pero que al superponerse a lo viejo sin sustituirlo han terminado por contribuir a crear nuevos elementos de crisis y a alimentar uniones institucionales (las comunidades de montaña junto a los viejos consorcios de bonificación, los comprensorios junto a la provincia, las circunscripciones y los USL insertos en el viejo municipio; los distritos junto a las viejas burocracias, los controles regionales junto a los del Ministerio del Interior, las regiones junto a las Cámaras de Comercio, etc.).

Distintas son las reformas institucionales que han sido propuestas para reforzar el papel de las regiones (una real autonomía impositiva para ellas y para los municipios, una programación financiera nacional a través de leyes multisectoriales y a través de grandes proyectos en vez de hacerlo a través de ligámenes sectoriales y microsectoriales), la posibilidad para las regiones de tener un control programático de las finanzas locales; una efectiva participación en la elaboración de las leyes nacionales y una más estrecha y unitaria conexión con el parlamento; la posibilidad de establecer programas para acceder al crédito, un efectivo horizonte plurianual para todos los centros del gasto público; establecer los controles de tipo burocrático y activar los respectivos controles del parlamento; encontrar una única institución para establecer acuerdos con el gobierno, reformar y agrupar los ministerios y superar la actual fragmentación de la acción de gobierno a través de los CIPE, CIPI, CER, CIPAA, CIPES; superar la jungla de los organismos intermedios, etc.); pero no es esto lo que nos interesa en este trabajo.

El error de perspectiva en el que corre el peligro de caer actualmente quien al proponer remedios específicos para tonificar el ordenamiento regional los aísla del marco global de una rigurosa política institucional, es el mismo que cometieron las regiones cuando aceptaron el recorte respecto del texto original, de la ley 382, de la parte relativa a las competencias regionales, remitiendo al *futuro* la reforma de la ad-

ministración central. El recorte era un camino que terminó por ser obligado (y al final nos vemos obligados a ceder nosotros también los comunistas); pero, sin embargo, no se tuvo justamente en cuenta que el problema no era sólo adquirir competencia, sino, sobre todo, el de insertar las mismas en el marco de una administración central reformada y en condiciones de dirigir y programar (es ésta también la limitación evidenciada actualmente por algunas regiones al tender a considerar la reforma de las autonomías y el replanteamiento de la hacienda local como *algo distinto* respecto del sistema global del ordenamiento regional).

Es correcta en su conjunto la perspectiva de algunas batallas importantes que ha librado la izquierda: el desarrollo de las regiones como aspecto del desarrollo total de toda la red de asambleas electivas, desde los barrios al parlamento, la batalla por la 382 y por el decreto 616, el rechazo de una visión *autárquica* de la programación regional, la búsqueda de una conexión estrecha entre masas e instituciones regionales, el rechazo del panregionalismo y del panmunicipalismo (ambas, enfermedades infantiles del movimiento autonomista).

Pero, ¿no tenemos nada de qué criticarnos?

¿Es que en la práctica cotidiana no se ha terminado por seguir objetivos de política económica prescindiendo, en la práctica, de los instrumentos institucionales que habrían debido garantizar su logro, es decir, creando una división entre directrices y organización? La propia batalla para la puesta en práctica de la ley 382 y del decreto 616 nunca llegó a ser hasta el fondo parte esencial de la política de solidaridad nacional, aunque se incluyera en el acuerdo de julio de 1977, y se terminó por dejarla en manos de los especialistas, bien fueran los administradores locales o las comisiones para entes locales de los partidos o los juristas del sector. ¿Es que no hemos cometido algún error al tratar de sanear la hacienda pública, sin plantear con igual fuerza contextual el problema de la reforma de esta administración funcional con el sistema de poder de la Democracia Cristiana, desde la tributaria hasta la existente para las intervenciones en el Mediodía, desde la administración del trabajo hasta la de industria, desde el sistema de participaciones estatales hasta la red de entidades de previsión y asistencia? ¿No hemos considerado tal vez que podíamos reducir muchas cosas (lo ha sacado agudamente a la luz Di Giulio en una entrevista) a *voluntad política*?

Tampoco desde otro punto de vista ha sido muy fuerte el interés de las organizaciones sindicales en las cuestiones relativas a la reforma del estado (estuvieron prácticamente ausentes en la batalla por la 382, no estuvieron seriamente interesados en la reforma de las participaciones estatales, fueron incapaces de elaborar un proyecto orgánico de reforma de la administración pública, y estuvieron desorientadas respecto del informe Giannini).

Pero no pocas veces ha existido la tendencia a caer en el exceso contrario. Si algunas de las actitudes anteriores han estado condicionadas por el tradicional *economicismo* del que la izquierda no consigue siempre librarse, por el contrario, ¿no parece dictada por un exceso de *democraticismo* y *participismo* tanto a la tendencia a concebir las autonomías regionales y locales como valores en sí mismos, lo cual termina por crear un espacio a fragmentaciones municipalistas y localistas, como a una acentuada visión *garantista* de las relaciones estado-regiones y de las relaciones regiones-entes locales?

Si en nombre de las autonomías alguna región (y no poca doctrina *garantista*) tal vez ha tendido a apartarse de las esenciales funciones de dirección y coordinación del estado, por el contrario, en nombre de la programación se ha atendido no pocas veces a involucrar a las regiones en una paralizante tela de araña, a quitar a las mismas el espacio que les era necesario.

No es distinto lo que ocurre en la relación regiones-entes locales, en la que el municipalismo de estos últimos y el neocentralismo burocrático de las primeras a menudo han distorsionado tanto la exigencia de autonomía como la de programación.

¿Y cómo nos hemos comportado respecto a todo ello? ¿Hemos levantado una fuerte barrera frente a estas tendencias centrifugas que expresaban una concepción incorrecta tanto de las autonomías como de la programación?

Opino que no siempre ha ocurrido así. Es más, hemos estado a menudo en primera línea, pero divididos a favor de una o de otra posición. ¿Por qué esta actitud? ¿Qué quiere decir que dentro de la izquierda exista una separación entre centralistas y autonomistas, entre regionalistas y municipalistas, entre quienes se sienten más cerca de la programación y quienes por el contrario de la autonomía, entre *institucionalistas* y *economistas*?

Me parece que estos son los problemas de fondo que hay que afrontar y no los seudoproblemas del tipo de la contraposición programación global-programación sectorial. Han existido limitaciones en el planteamiento y gestión de esta última durante el trienio de solidaridad nacional, pero no han sido debidos sin duda a la ausencia de una programación global genérica. La *globalidad* no puede ser un hecho técnico, un modelo econométrico asumido como punto de partida, sino «el punto de llegada de un proyecto que tienda a articular una instrumentación de las estrategias operativas parciales cuya congruencia global hay que verificar a medida que se va actuando» (Andriani).

Lo que precisamente ha faltado ha sido, de un lado, un proyecto unificador de fuerzas políticas separadas (y este no era el esquema Pandolfi, elaborado con un aspecto pretenciosamente global, pero que era esencialmente financiero, y, de otro, unas estructuras del estado capaces de ser funcionales con un proyecto (administraciones estatales

fragmentadas y descoordinadas; entidades paraestatales, regiones y entidades locales no coordinadas y sin directrices; participaciones estatales y sistema crediticio, vagando en órbitas distintas; una ley de contabilidad que ha quedado anclada en los años veinte; controles de inspiración más borbónica que piemontesa, etc.), o en todo caso dotadas de un mínimo de eficacia operativa. Lo cual nos remite, una vez más, a la relación entre políticas económicas y políticas institucionales.