

POLITICA INDUSTRIAL NACIONAL Y PROGRAMACION REGIONAL EN LA EXPERIENCIA ITALIANA *

Por FABIO LORENZONI, SOFIA MANNOZZI, FRANCESCO MERLONI, PAOLO URBANI, del Instituto de Estudios sobre las Regiones; GIULIANO BIANCHI, director del Instituto para la Programación Económica de Toscana (IRPET); PIERO FORMICA, consejero del Presidente de la Región Emilia-Romana.

Sumario: 1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE EL CARÁCTER DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOBRE LOS PROBLEMAS REGIONALES EN ITALIA.—2. INVENTARIO DE LOS INSTRUMENTOS PRINCIPALES DE POLÍTICA INDUSTRIAL DESDE LA RECONSTRUCCIÓN A LA CREACIÓN DE LAS REGIONES: 2.1. Política de incentivos. 2.2. La Caja del Mediodía. 2.3. Las empresas y la participación estatal. 3. LA PROGRAMACIÓN «REGIONAL»: 3.1. Breve información sobre la experiencia de programación anterior al decreto regional. 3.2. Nacimiento de las regiones y evolución de los instrumentos de intervención central. 3.3. Las regiones como sujetos de la programación regional. 3.4. Estado actual de la programación regional. Planes regionales de desarrollo. 3.5. La financiación regional y otros instrumentos para una política industrial en las regiones.

1. Consideraciones preliminares sobre el carácter del desarrollo económico y sobre los problemas regionales en Italia

En la experiencia italiana el debate sobre la articulación—centralizada o descentralizada—de la política de desarrollo industrial se ha basado repetidamente, por una parte, en las previsiones que establece la Constitución y, por otra, en la existencia de una articulación regional de la organización del Estado. Este hecho ha supuesto, por un lado, que durante todo el período en el que ha prevalecido la lógica de la centralización en la dirección política del desarrollo se haya remitido la constitución de las regiones al estatuto ordinario; por otro

* En el volumen sobre *Desarrollo industrial regional: centralización o descentralización*, en curso de publicación por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Bruselas, 1981.

lado, que todas las hipótesis que se adelantan hoy sobre la descentralización de las funciones públicas de guía y de promoción del desarrollo industrial no pueden dejar de implicar directamente a las regiones establecidas en nuestro país en 1970.

No es éste el lugar de una reconstrucción de las motivaciones de la elección para nuestra Constitución de establecer las regiones, para atribuir sus funciones legislativas (en el ámbito de los principios de la legislación estatal) en una serie de materias catalogadas en el artículo 117 de la Constitución, reconociendo a las regiones las funciones administrativas en las mismas materias, o bien para atribuir ciertas materias al sector del desarrollo económico (agricultura, artesanía, turismo) y no otras (industria, comercio).

Podemos recordar cómo la oposición de los partidos de izquierda de entonces, que se preocupaban por reducir al máximo las funciones regionales, coincidieron con las dudas de las fuerzas favorables a las regiones en función *garante* (de defensa en las confrontaciones del Estado), referente a la oportunidad de atribuir a los entes descentralizados poderes en el campo del desarrollo económico. Considerando así, en la Constitución, a las regiones pensadas como entes locales de dimensión mayor, pero con poderes recargados sobre la base de la administración local de la época prefascista, y se trata sustancialmente de servicios sociales, de urbanismo y trabajos públicos, más aquellas materias económicas que tuvieran una relación estrecha con el territorio (agricultura) o de escaso relieve (artesanía, turismo).

Se trata de un caso parecido al que fue relativamente reconstruido en la precisión constitucional del artículo 41 sobre la planificación económica, que afirma, al mismo tiempo, la libertad de la iniciativa económica privada y la necesidad de que sea «dirigida y condicionada a los fines sociales».

Mientras que en la Asamblea constituyente se intentaba un honorable compromiso de principios entre posturas ideológicas diferentes, la realidad de los comportamientos colectivos en la política económica iba en una dirección muy precisa: hacer que Italia saliera de las condiciones de atraso en que se encontraba, apuntando hacia un profundo proceso de industrialización confiado principalmente a las fuerzas emprendedoras para insertarse en una política de apertura comercial y de intensificación de cambios con el exterior.

A la intervención política le estaba confiada la tarea de alejar obstáculos eventuales a este proceso, favoreciendo con medidas oportunas de política monetaria y fiscal, y preparando un sistema de incentivos que hiciera recaer el crédito sobre los sectores y las empresas más dinámicas.

Esto comporta, desde el punto de vista que aquí interesa, dos tipos de consecuencias:

a) La agravación de los desequilibrios regionales como consecuencia de la acentuación de los desequilibrios sectoriales no sólo en la

agricultura e industria, sino en el interior de los diversos sectores industriales. Sólo en las regiones septentrionales se localizan empresas que pueden afrontar los procesos de modernización y adecuación de las estructuras necesarias para satisfacer las exigencias de competitividad propias de una producción orientada hacia bienes con un mercado en el país con beneficios elevados. Aquella política, que de hecho se atenúa entonces, era una política de transferencia de los «trabajadores a donde hay trabajo».

b) El tipo de intervención pública principalmente requerida para una dirección semejante del desarrollo económico (maniobras monetarias y fiscales, política de crédito) terminó por ser fuertemente centralizada. La institución de las regiones con estatuto especial está sólo aparentemente en contradicción con la doble elección de la devolución de la institución de las regiones con estatuto ordinario, sin embargo privadas de competencia en materia industrial, y de la centralización de poderes, todos con competencia legislativa y administrativa en materia de industria. Tal elección fue, como se sabe, de carácter eminentemente político, y fue descrita más como *excepción* necesaria respecto al modelo centralista que como tímida experimentación de un gobierno regional para el desarrollo. Por otra parte, las tentativas de limitar la autonomía de estas regiones no han faltado, así como ha faltado una capacidad real de las regiones especiales para inventar nuevos instrumentos o modelos de intervención en la política industrial.

Durante el período de máxima aceleración del desarrollo económico, que, como se sabe, llega hasta comienzos de los años sesenta, no faltaron de ninguna manera intervenciones directas para atenuar los efectos de los desequilibrios y tentativas de poner en marcha mecanismos de difusión del desarrollo económico y social. Fueron lanzados sucesivamente diversos *programas* (por las calles, por el sur, por la agricultura, por Calabria, etc.), se creó la Caja del Mediodía, con funciones inicialmente de tipo infraestructural, pero también de contribución al crédito facilitado y de promoción de los Consorcios locales para la creación de áreas y núcleos de industrialización en el Mediodía, para cuyos problemas se creó en 1959 un Comité de Ministros adecuado. Con un juicio retrospectivo todas estas intervenciones se nos revelan poco profundas, ya sea por la falta de una clara dirección o de una coordinación eficaz entre los productores públicos.

La crisis de principios de los años sesenta, que no es la primera batalla de los problemas en que todavía se debate la economía italiana, muestra la dificultad de garantizar al sistema económico una tasa suficiente de acumulación, teniendo al mismo tiempo bajo control las contradicciones que el desarrollo conlleva en un país en el que los nuevos desequilibrios vienen a incidir sobre las estructuras económico-sociales, en tantos lugares retrasadas e insuficientes.

Se desarrolló entonces un debate en torno a la programación con carácter general, como problema de elección de política económica,

ligada a objetivos de medio y largo plazo, y de implicación de las fuerzas políticas y sociales, y a nivel territorial como política de localización de infraestructuras, servicios y actividades productivas.

Desde este punto de vista el aparato administrativo tradicional, sea a nivel central o local, se mostró gravemente inadecuado y no pareció oportuno extender los poderes de las funciones públicas a *agencias* externas a la administración.

No sin contradicciones ni resistencias se viene así formando la idea de que la puesta en marcha del proyecto constitucional respecto a la reforma regional, olvidada durante tanto tiempo, podría proporcionar tanto una adecuada base territorial a la programación como una estructura político-administrativa capaz de satisfacer las exigencias de participación política y de llevar a cabo con mayor eficacia la erogación de una amplia gama de servicios públicos.

Iniciado oficialmente en 1970, con la elección de consejos regionales, el proceso de *regionalización* se puede considerar todavía en curso, con detenciones y arranques en su evolución, sin que se haya resuelto de manera unívoca el problema principal de la elección entre una política de intervención en la economía principalmente explicada por los órganos *centrales* o que prevea espacios efectivos de *descentralización*.

2. Inventario de los instrumentos principales de política industrial desde la reconstrucción a la creación de las regiones

2.1 LA POLÍTICA DE INCENTIVOS

Los incentivos financieros a las empresas constituyen el principal instrumento de intervención del Estado para promover y dirigir el desarrollo industrial.

Las bases de la política de créditos se plantearon en la inmediata posguerra, y la siguiente legislación continúa preocupándose por la dificultad de moderar una selección del crédito a favor de las empresas más fuertes y competitivas y una línea de desarrollo complementaria para las atrasadas.

Se trata de una política concebida y gestada a nivel central con la única excepción de las regiones con estatuto especial, que generalmente no están alejadas, en cuanto a objetivos e instrumentos de realización se refiere, del modelo estatal. La creación de las regiones con estatuto ordinario coincide con un período de revisión del sistema de incentivos que resulta fragmentario y, más que nunca, inadecuado frente a las dimensiones y al carácter de los problemas económicos y sociales de los años setenta.

Las medidas legislativas más recientes constituyen, por este motivo, junto a una tentativa de racionalizar y hacer rendir más profunda-

mente el modelo de intervención del Estado y de introducir los nuevos entes, no sin contradicciones y lagunas.

Resumiendo las diferentes etapas evolutivas de este período se pueden establecer de la manera siguiente:

Primera fase: 1946-57

La agilización para la concesión de créditos sigue el doble modelo de la creación de fondos para la garantía del Estado y de la concesión de contribuciones estatales en cuentas de interés sobre los préstamos contraídos por las empresas. Las características de todo este período son: ausencia de criterios discriminatorios para la concesión de disposiciones, ya sea desde el punto de vista de los sectores productivos como desde el de las localizaciones territoriales, manifestándose una dirección genérica prioritaria a favor de la pequeña y mediana empresa.

La intervención pública aparece totalmente privada de coordinación, incluso casi cada ley de intervención crea unos instrumentos propios y particulares de gestión de las intervenciones.

Segunda fase: 1957-62

En esta fase, situada junto a aquella del *boom* económico y del comienzo de una profunda crisis económica, del desarrollo desequilibrado y de la conciencia de las consecuencias negativas de los desequilibrios territoriales, se asiste a una duplicidad sustancial en la política de los incentivos; por una parte, comienza la legislación de los mismos a favor del Mediodía, precedida por la creación de institutos de financiación a medio plazo a favor de las pequeñas y medianas industrias de la Italia meridional, Sicilia y Cerdeña (ISVEIMER, IRFIS, CIS) (1). Por otra parte, continúa la concesión de incentivos de una forma indiscriminada; es, según el parecer de muchos, el caso de la Ley número 623 de 1959, que prevé contribuciones en cuentas de interés para entregar a las instituciones de crédito a medio plazo a fin de realizar operaciones a favor de una empresa. Esta, sin embargo, al prever facilidades menos ventajosas que aquellas previstas para el Mediodía, crea un amplio canal de financiación.

La característica de estas intervenciones es el progresivo desplazamiento, dentro del modelo centralista, de los poderes de gestión a organismos técnicos (como el Comité Interministerial para el Crédito y el Ahorro), a organismos políticos (sobre todo el Ministerio de Industria), con el consiguiente aumento de discriminación y de disparidad para determinar las operaciones de los incentivos.

(1) Ley de 11 de abril de 1953, número 398; Ley de 1957, número 634.

Tercera fase: 1962-70

Es la fase que coincide con las primeras tentativas de los gobiernos de centroizquierda de volver a lanzar el programa económico.

En esta fase se abren nuevos procesos que, sin embargo, tienden a coexistir o a sobreponerse a los modelos precedentes.

En el plano institucional, además del intento de una ley sobre el enjuiciamiento de la programación, se intenta concentrar en el nuevo instituto, CIPE (Comité Interministerial para la Programación Económica) los poderes de dirección de los diferentes y dispersos canales de intervención, pero todo ello se reduce a un reconocimiento formal de una subordinación del CIPE respecto a los poderes de gestión, que quedaban a la cabeza de los primitivos sujetos de atribución.

En cuanto a los instrumentos, a pesar de la reafirmación de los objetivos del desarrollo del Mediodía y de la programación, se vienen manteniendo o se acrecientan, por añadidura, las intervenciones de signo contrario: la refinanciación de la Ley número 623/1969 (Ley número 28 de 1967) a la creación de nuevos incentivos en los c. d. «áreas deprimidas del Centro-Norte» (Ley núm. 614 de 1966), que disminuye los intereses de las regiones del Mediodía dando preferencia a áreas a menudo bastante cercanas a las áreas fuertes del desarrollo.

Cuarta fase: de 1970 a hoy

El sistema de la intervención estatal en la política industrial queda simplificado y organizado principalmente mediante tres medidas fundamentales: la Ley número 183 de 1976 y el DPR número 902 del mismo año (2), que reorganizan la norma de intervención extraordinaria, y la Ley número 675 de 1977 (3), para la coordinación de todas las intervenciones estatales en el campo de la política industrial. Esta legislación nace de la dirección que surgió en el periodo precedente y al comienzo de los años setenta, y tiene en cuenta la necesidad de:

- Disponer de una sede de gobierno de la política industrial para lograr reconciliar entre ellas las numerosas funciones atribuidas a los órganos políticos centrales.
- Individualizar formas de participación y de implicación de otros sujetos institucionales, y en particular de las regiones.
- Privilegiar la pequeña y mediana dimensión y una dirección de difusión sobre el territorio, con particular atención a las zonas internas y marginales.

(2) Ley de 2 de mayo de 1976, número 183: «Norma de la intervención extraordinaria en el Mediodía para el quinquenio 1976-80», DPR de 9 de noviembre de 1976, número 902.

(3) Ley de 12 de agosto de 1977, número 675: «Medidas para la coordinación de la política industrial, la reestructuración, la reconversión y el desarrollo del sector».

Es difícil decir hasta qué punto los instrumentos aportados son adecuados respecto a los objetivos. Ciertamente no faltan contradicciones y lagunas tanto en la disciplina puesta en marcha al unísono de las tres medidas como entre éste y otros sistemas de intervención existentes, entre los cuales, por ejemplo, está la actividad de la participación estatal. También el problema crucial del rol de las regiones no parece haber tenido una solución satisfactoria.

Las formas de los incentivos son: las facilidades mutuas y las contribuciones en cuentas de interés para el Fondo de la Ley número 675, las contribuciones en cuentas de interés en el DPR número 902 y las contribuciones en cuentas de capital en el artículo 10 de la Ley número 183. Los procedimientos, excepto la coordinación del CIPI (Comité Interministerial para la Coordinación de la Política Industrial) (4) no son iguales.

Los procedimientos, el rol de las regiones, la autoridad dotada de poderes de decisión se diferencian netamente en las dos grandes áreas del país: el Centro-Norte y el Mediodía. Para el Mediodía existe todavía la Caja del Mediodía, que decide directamente, para inversiones no superiores a dos billones, la concesión de contribuciones, ya en cuentas de capital, ya en cuentas de interés. Para las inversiones superiores a los dos billones y hasta 15 billones viene corroborada la potestad para el Ministerio para el Mediodía de cumplir la verificación de la conformidad de cada iniciativa particular a los criterios fijados por el CIPE, prescritos en los dictámenes de la ley estatal y regional vigente». Para las inversiones superiores a los 15 billones la confirmación la ejerce el CIPE.

En este procedimiento la única competencia reconocida a las regiones es la de expresar su parecer, que no parece suministrar efectos jurídicos particularmente vinculantes sobre las demandas de crédito facilitado y de contribución en cuentas de capital «con referencia al orden territorial y a la programación regional».

Es diferente el procedimiento para el crédito facilitado para las inversiones del Centro-Norte. Es el procedimiento que se resuelve con una decisión del ministro de Industria, al tiempo que sobra el parecer de la región interesada «con referencia al orden territorial y a la programación regional», y a la vez desaparece la «aceptación de conformidad», reconocida al Ministerio para el Mediodía.

Además de las graves limitaciones en la presencia de las regiones en los diferentes procedimientos para la concesión de incentivos está la escasa representación regional en los órganos establecidos para examinar la demanda de incentivos. Si para el Mediodía, de cualquier modo, existen representantes regionales en el consejo de administra-

(4) Este organismo, instituido por la ley número 675, dentro del CIPE, ejecuta en materia de política industrial, funciones atribuidas al CIPE, comprendidas aquéllas para la programación del desarrollo y la industrialización.

ción de la Caja, para el Centro-Norte ningún representante regional está presente en el Comité Interministerial establecido en el artículo 9 del DPR, número 902. Por consiguiente, existe en el interior de un sistema de incentivos todavía profundamente contradictorio, una interesante novedad introducida por el artículo 10 de la Ley número 183, referido a las contribuciones particulares en cuentas de capital de la Caja del Mediodía. Se trata del poder concedido a las regiones para delimitar, dentro del propio territorio, zonas particularmente deprimidas en las que la contribución en cuentas de capital podrá ser aumentada en un quinto.

Se reconoce de tal modo a las regiones un poder de valoración, que no es *territorial* en el sentido tradicional, sino que cubre aspectos más generales económicos y de desarrollo.

2.2 CAJA DEL MEDIODÍA

Entre los instrumentos de intervención, la Caja del Mediodía ocupa un lugar muy importante por la novedad de su organización, inspirada, en líneas generales, en un modelo de «agencia» del tipo de la Tennessee Valley Authority, por el tipo de la intervención que oscurece la idea keynesiana del Estado como propulsor del desarrollo a través de una intensa demanda pública. En realidad con este ente, que constituye en Italia el primer ejemplo de coordinación entre inversiones monetarias para llevar a cabo diferentes trabajos de administración pública sobre el mismo territorio, se entra, al menos en parte, en una perspectiva de intervención relativamente nueva respecto al período en el que se constituyó.

A comienzos de los años cincuenta, la Caja inaugura formalmente una actividad de programación con carácter de continuidad, proyectada en el tiempo y con una dimensión significativa en un plano general de organización de las intervenciones; sin embargo, se limita en una primera fase a las obras públicas, a aquellas de interés general y a aquellas relativas a la transformación y a la mejora territorial en la agricultura, y responde a la filosofía de una intervención *externa* de un Estado que se limita a preparar el terreno para una aplicación eficaz de la capacidad emprendedora de los particulares.

Con la Ley 634 de 1957, «de prórroga de la Caja del Mediodía», se asiste a la transformación de la política meridional, desde la mera preparación de la infraestructura a la senda directa de la industrialización. A la Caja se le atribuye la gestión de dos formas de incentivos, esto es, contribuciones en cuentas de interés a todos los institutos de crédito a medio plazo y contribuciones en cuentas de capital a las pequeñas y medianas empresas que se ubican en el Mediodía.

A la Caja se le confía, además, la tarea de crear áreas y núcleos de desarrollo industrial. El modelo operativo prevé: la individualización por parte de la Caja de áreas de desarrollo industrial prioritario

(llamadas también polos de desarrollo), la asociación de entes públicos de los trabajadores privados en un consorcio, las atribuciones al consorcio de funciones públicas especiales, que están en primera línea entre todas las planificaciones territoriales (a través de instrumentos urbanísticos especiales respecto a los planes municipales), y la expropiación de las áreas necesarias, infraestructuración de las áreas con contribuciones (en cuentas de capital, cuentas de interés, mutuas o mixtas) de la Caja del Mediodía, y la cesión en propiedad o en arrendamiento de las áreas a empresarios interesados.

La explicación de esta actividad, en ausencia de las regiones ordinarias, conlleva un problema de relación con los entes locales, principalmente porque en la circunscripción de la Caja se encuentran dos regiones con autonomía especial.

La Caja ha obrado, hasta los años más recientes, con una autonomía prácticamente completa desde este punto de vista, y la cooperación de los poderes locales, cuando existe, adquiere un carácter informal. Los planes de renovación sarda, que son planes económicos regionales, formulados y gestados por la Caja en colaboración con la región de Cerdeña, conservan el carácter de *extraordinarios* en el sentido de una actividad de planificación regional puesta en funcionamiento por una *agencia* que se superpone al aparato administrativo normal, central o local, como en el sentido de un compromiso financiero añadido respecto al reparto ordinario sectorial y territorial del gasto público. Entre 1950 y 1975 tal compromiso fue de alrededor de treinta y dos mil billones de liras, de los cuales otros doce mil para la infraestructura y alrededor de nueve mil para incentivos a la industria. Los principales inconvenientes a que ha dado lugar la política de intervención de la Caja pueden ser, indicados sumariamente, del siguiente modo:

- Excesiva proliferación y dispersión de las intervenciones.
- Al limitarse el servicio de las empresas solamente a la mera infraestructura primaria, no se profundiza sobre los elementos reales que condicionan la localización de empresas realmente sólidas y autosuficientes.
- El tipo de intervención ha terminado por facilitar la realización de grandes instalaciones (en su mayoría, de participación estatal) con gran intensidad de capital o con una ínfima capacidad de promoción del desarrollo de empresas colectivas.

El fin del ordenamiento regional ha dado lugar a una discusión sobre el mismo principio de intervención extraordinaria y se ha proyectado la supresión de la Caja, al reconocer a las regiones meridionales como los únicos entes del propio territorio y del propio desarrollo propuestos por el Gobierno. Esta línea no va a prevalecer, pero se traduce en un compromiso, puesto en marcha por las últimas leyes de la reforma de la Caja (Ley 853/1971 y Ley 183/1976), que atribuye

a las regiones intervenciones extraordinarias en otro tiempo confiadas a la Caja, relativas a los asuntos comprendidos en los *proyectos especiales* y aquellos cambios en la infraestructura para el servicio de las instalaciones industriales.

Los proyectos especiales, pensados sobre esquemas tomados del Banco Mundial para financiar los proyectos de desarrollo en los países atrasados, son definidos por la Ley 853 como «intervenciones orgánicas de carácter intersectorial e interregional, que tienen por objeto la realización de grandes infraestructuras generales y sociales, o que facilitan el desarrollo de la actividad productiva y en particular la localización de aquellas industrias, la utilización y la salvaguardia de los recursos naturales y del medio ambiente, y también con la iniciativa de altos intereses científicos y tecnológicos; llevan a cabo complejos organizados de trabajos y servicios relativos a las áreas metropolitanas y a nuevas áreas de desarrollo, la realización de iniciativas organizadas para el desarrollo de la actividad económica en territorios específicos o en sectores productivos».

En síntesis, las características innovadoras de la última ley de reforma de la Caja del Mediodía consideran:

- a) El método de la programación.
- b) La atribución de responsabilidades institucionales de control y de dirección.
- c) La coordinación con las autonomías regionales.

El primer aspecto, referente a la programación, comporta la reconducción de toda la intervención pública en el Mediodía, ordinaria o extraordinaria, en el marco de un plan quinquenal, enriquecido por análisis económicos sobre los efectos de las inversiones en el empleo, la productividad y el crédito, así como los planes anuales de actuación, frente al anterior modo de erogar las financiaciones «salpicadas» entre los sectores más diversos, entre sus coordinadas: asentamientos turísticos, grandes obras públicas, alcantarillado en los pequeños centros, campos de deportes, incentivos a la grande y pequeña industria, etcétera (5).

Se ha visto cómo la ley de reforma de la Caja se proponía el reordenamiento de los mecanismos de incentivación financiera, según criterios dimensionales y territoriales prefijados. La unión entre el aspecto programático y los momentos de control y dirección política se ha centrado en la creación de una Comisión parlamentaria, compuesta por senadores y diputados, con poder de control sobre la programación del Mediodía, y de coordinación entre la política regional y la nacional, mientras que a un Comité permanente de las regiones le incumbe expresar el parecer sobre las iniciativas legislativas y

(5) El programa quinquenal 1976-81 abre un crédito de alrededor de 18.500 billones de liras (de los cuáles, 070 son para infraestructura industrial y seis mil billones para incentivos), como intervención extraordinaria para el desarrollo del Mediodía.

sobre las decisiones de intervención que se sobreponen por el CIPE (Comité Interministerial para la Programación Económica), comprendidos el plan quinquenal y aquellos planes quinquenales de actuación.

La Ley 183 prevé también la regionalización de la estructura de la Caja, con el ingreso de las regiones en el consejo de administración, con nuevos miembros designados por las mismas regiones; en total, los miembros son 18 (en la Ley 853/1971 eran seis, más el presidente).

Un peso más fuerte se les atribuye a las autonomías regionales, bien limitando las financiaciones de la Caja con la única mira de completar las obras iniciadas antes de la devolución a las regiones de todos los poderes de intervención ordinaria, bien atribuyéndoles una disponibilidad financiera a los entes regionales para sus específicos proyectos de desarrollo. Estos, en efecto, están financiados por los fondos de aquella, según el artículo 9 de la Ley 281 de 1970, con dos mil billones, repartidos entre las regiones partícipes del CIPE sobre la propuesta del ministro para las intervenciones extraordinarias en el Mediodía, de acuerdo con el ministro para las regiones, y el asentimiento del Comité de las regiones meridionales, teniendo presentes, con carácter prioritario, las exigencias de la agricultura meridional.

De hecho se ejerce así una intervención extraordinaria de tipo binario; por un lado, realizando la Caja y los trámites y proyectos especiales, y por otro, los trámites y programas regionales de desarrollo de las regiones meridionales.

Todas las intervenciones deberían de ser coordinadas por el programa quinquenal aprobado por el CIPE, pero mientras los «proyectos regionales de desarrollo» tienen en el CIPE, en cuanto a las normas, prioridad de contenido y financiaciones, una valoración unitaria, los proyectos especiales epercitan una relación privilegiada entre el ministro para las intervenciones extraordinarias y la Caja del Mediodía, que encuentra, en el CIPE solamente un momento de aprobación formal, y así pues, la región o las regiones interesadas no tienen una capacidad real de incidencia.

En conclusión, los poderes ejecutivos de la Caja en cuestión se refuerzan desde el momento en que ésta exige y además de la derogación de la legislación vigente—(y esto se atribuye a los poderes de las regiones) todas las intervenciones previstas en los proyectos especiales. Los «proyectos regionales de desarrollo, por este motivo, permanecen marginales respecto a los proyectos especiales no sólo por la financiación irrisoria, su destino, sino también porque los contenidos de los proyectos especiales son prácticamente ilimitados.

2.3 LAS EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL

El sistema de participación estatal constituye un modelo de intervención del Estado en el desarrollo industrial bastante particular, que

no tiene comparación con otros países. Se trata de una organización piramidal, formada por haciendas sujetas a derecho privado, pero parte de su capital proviene de los fondos públicos, de los entes de gestión, que son entes de derecho público, que administran la participación de las acciones del Estado y del ministro para las participaciones estatales, que ejercita el poder de dirección y de control en las confrontaciones de los entes de gestión y constituye el órgano de unión con el Gobierno.

Está apoyado por un comité permanente interministerial, en el que participan los ministros del Tesoro, de Industria y de Trabajo. A su vez es miembro del comité permanente interministerial para la reconstrucción y el crédito para los precios y para el Mediodía. El modelo es, por lo tanto, ideal por asegurar, en teoría, tanto el desarrollo de la sociedad según las leyes del mercado, en competencia con las privadas, como la salvaguarda de los intereses generales, de los cuales el Gobierno se constituye en portavoz.

Según la legislación vigente, la política de intervención de las participaciones estatales debería proponerse los siguientes objetivos:

- Favorecer la reducción del déficit de la balanza de pagos con intervenciones directas para aumentar la exportación o la producción de productos sustitutivos de aquellos que se vienen importando, especialmente en el sector agrícola.
- Promover la transformación, la modernización y el desarrollo de la industria, mejorando el nivel tecnológico y la capacidad competitiva y favoreciendo la producción de bienes de consumo público.
- Hacer adecuada la oferta de materias primas y recursos energéticos.
- Estimular los sectores industriales y los procesos productivos a base de consumo energético.

El logro de estos objetivos está condicionado por la obligación de limitar en el Mediodía el 1,80 por 100 de las nuevas inversiones y el 80 por 100 de aquéllas en conjunto.

La imposición del vínculo territorial para una parte de las inversiones se remonta a una ley de 1957, y la cuota ha sido elevada por medio de sucesivas disposiciones. Este tipo de disposiciones aumenta con la norma que impone a la administración del Estado reservar a las empresas meridionales un tanto por ciento de los suministros y manufacturas necesarias para ello. La indeterminación de estos procedimientos hace pensar más en una lógica de tipo asistencial que en una dirección de la política económica.

No se especifica si el vínculo gravita sobre una sociedad con participación pública, sobre cualquiera de los entes de gestión o sobre una sociedad con participación pública *encuadrada* en el Ministerio de la participación estatal.

De hecho ni el Gobierno, ni mucho menos el Parlamento, están dispuestos a comprobar en la sociedad, a la que la ley se refiere, la suma de las inversiones que se realizan en un año. Sobre todo, la realización de las inversiones es polianual (especialmente para las instalaciones importantes), y por esto fijar las cuotas anuales es bastante discutible; por otra parte, los accionistas privados, ante quienes tienen que responder los administradores de la sociedad, no pueden estar obligados a coincidir con las elecciones gubernamentales.

No obstante, la aparente taxatividad de las disposiciones, por este motivo, la sociedad con participación estatal, que es la única que puede decidir de vez en cuando en qué medida determinadas inversiones en las regiones meridionales se encuadran en la política de desarrollo del grupo, tiene en realidad un margen de maniobra muy amplio, porque considera el tiempo, la entidad y la modalidad de las inversiones.

Por lo demás, este problema se reduce al más general de la denominada *acefalia* del sistema de participación estatal; el ministro, al que le incumbe por ley la responsabilidad de los programas de los entes, de hecho no puede desarrollar un rol de dirección en las confrontaciones de los entes de gestión, que tienen la responsabilidad *técnica* de la elaboración y de la gestión de los programas de inversiones. Más que nada se trata de una confrontación, en la que de cuando en cuando se confronta la dirección económica del Gobierno, los intereses de los diversos grupos de presión y la política de desarrollo de las participaciones estatales.

En la segunda mitad de los años sesenta, en un contexto más general que el referente a la participación estatal la *contratación programada* se oficializa como modelo de programación democrática, particularmente indicado para obtener la concentración de inversiones en zonas particulares, no tanto por medio de las intervenciones de la sociedad con participación estatal, como mediante la cooperación de las grandes empresas privadas. Se llega a un momento del desarrollo de la política meridional, en el que a los grandes grupos privados se les llama para participar, más que en el pasado, al desarrollo de las áreas meridionales, que no puede permanecer con la competencia de los sectores públicos sin llegar a fallos y despilfarros de los discursos. La dislocación de las nuevas inversiones en el Mediodía en el ámbito de los proyectos integrados en que participan también las empresas con participación estatal, y sostenidos por grandes financiaciones públicas, deberían constituir una política con suficientes réditos también para los grupos privados. Mediante la *contratación*, y los factores preventivos entre los órganos de programación y las empresas, se debería evitar que sean sólo las empresas con participación estatal las que den vida a los polos de desarrollo, privados de una capacidad real de empuje.

Un ejemplo de estos programas de inversión por bloques integrados lo tenemos en un polo con complejos mecanismos, con inversiones de FIAT, IRI, EFIM, IGNIS. Las nuevas instalaciones meridionales resultan mucho más limitadas de lo que las premisas de la contratación programada dejarían pensar, y demuestran que, a pesar de todo, los grupos privados tienden a una aceleración del desarrollo territorialmente concentrada.

La industrialización del Mediodía, en la medida que conviene, continúa siendo activada principalmente por las participaciones estatales que buscan obedecer a la obligación legislativa del modo más satisfactorio para sus exigencias contradictorias de desarrollo y con todos los condicionamientos que mueven sus complejos mecanismos de decisión.

También en un breve resumen como éste no se puede dejar de subrayar el hecho siguiente: que el sistema de participación estatal juega, respecto a la política regional, un doble papel.

Por una parte funciona, como se ha dicho, como instrumento que el Estado usa para colocar inversiones productivas en áreas de desarrollo; por otra parte constituye una amplia y articulada oferta, en los sectores de la infraestructura, de la construcción de edificios, de los proyectos, poniéndose como *vendedor* de toda una serie de servicios, unidos a los proyectos regionales.

En el seno de un sistema en el que falta sustancialmente una programación general, caracterizado por la fragmentación de los centros de decisión, y en el que cualquier sociedad se coloca teóricamente en el mercado como una empresa privada, no siempre este cruce de la oferta y la demanda dentro del sector público se traduce en una mayor coordinación y profundidad.

Por el contrario, el rol de las empresas con participación estatal, de ejecutar privilegios o de extensos programas de intervención sobre el territorio (por ejemplo, los *proyectos especiales* de que se ha hablado en el párrafo anterior), a menudo resulta contradictorio con la autonomía de los poderes locales y, en particular, de las regiones.

De hecho, en sus confrontaciones, las participaciones estatales se pueden convertir en *agencias* centrales que sustituyen de hecho estructuras administrativas (locales o estatales), escasamente adecuadas para proyectar y gestar intervenciones de gran envergadura y como grandes empresas polisectoriales capaces de conducir de modo decisivo el desarrollo de una región.

3. La programación «regional»

Al hablar de experiencias de la programación regional nos referimos a algo más que a un conjunto de planes más o menos articulados y sofisticados. Se trata más que nada de un mantenimiento polí-

tico-cultural que se ha venido dando en Italia desde finales de los años cincuenta, con una actividad de búsqueda, de debate cultural, de elaboración política sobre los problemas del desarrollo regional, cuyos reflejos se pueden recoger en la evolución de los instrumentos de intervención, de la que ya se ha dado una descripción sumaria en los apartados anteriores.

Dado el contexto institucional italiano, existe, evidentemente, una programación regional del Estado (que nace en ausencia de los entes regionales, pero que, hasta cierto punto, se encuentra con el deber de tomarlos en cuenta) y una programación regional efectuada directamente en las regiones. Las diferentes fases de esta experiencia se entremezclan entre sí, tanto temporal como culturalmente, en el sentido de que la elaboración anterior a la actuación del ordenamiento regional ha contribuido a la formación del personal político o técnico o de plataformas sobre las que se ha fundado, al menos en la fase de dirección gran parte de las iniciativas de las regiones. Por otra parte, la existencia y la actividad de las regiones ha condicionado, en cierto modo, las sucesivas políticas de programación.

La articulación en los tres puntos siguientes responde más que nada a razones de claridad expositiva.

3.1 BREVES NOTAS SOBRE LA EXPERIENCIA DE LA PROGRAMACIÓN ANTERIOR AL DERECHO REGIONAL

Desde un punto de vista cronológico, muy general en esta experiencia, se pueden identificar tres fases, cada una con caracteres y contenidos típicos.

Para los años cincuenta no se puede hablar de *programación*, aun cuando se inicia con la muestra del Plan de Trabajo de la CGIL y del Plan Vanoni.

De hecho, el dato más importante es el desmesurado desarrollo espontáneo del considerado *milagro económico*. Se debe, por otra parte, hacer notar que mientras el primero no produce efectos concretos, diferentes a los del debate político, el segundo ha reflexionado sobre el «movimiento de la programación regional». Resuelto de nuevo el problema de los desequilibrios sociales (desocupación) y territoriales (Norte-Sur), el Plan Vanoni se ocupa principalmente de las regiones meridionales. Se trata, de cualquier modo, de incentivos centrales que implican sólo a los órganos periféricos del Estado.

Sin embargo, algo ocurre en la periferia también de modo autónomo: las uniones regionales de las provincias (primero en el Véneto, después en Toscana, Lombardía, Piamonte, etc.) recorrieron un largo camino para la preparación de las regiones; los primeros análisis locales, estimulados principalmente por los procesos desordenados del crecimiento de las principales concentraciones metropolitanas (Turín y Milán), la creación de los primeros centros o institutos regionales de investigación (Véneto, Umbria, piamonte, Lombardía). Y con esto

se consiguen, al tiempo, resultados de mayor consistencia propiamente porque se trata de iniciativas inestables bajo una red local más receptiva a los temas del desarrollo económico y de la programación económica.

En el decenio siguiente el tema de la programación se introduce explícitamente en el «gran debate político», el cual se vuelve a abrir con el problema meridional, pero con elementos de marcada novedad.

Se comienza a reparar en los signos y en los costes del desarrollo *desequilibrado y dual*; en el centenario de la unidad italiana se denuncia la falta de unificación económica. La famosa *Nota adjunta* de La Malfa inaugura formalmente el debate sobre la programación, que ocupa por completo el decenio, con la vicisitud comprendida entre el contrastado Programa 1966-70 (del «Plan Giolitti» al «Plan Pieraccini») y el «Proyecto 80».

Comenzando exactamente por el «Proyecto 80» de los años 1967-68, mientras adquiere siempre mayor relieve el reequilibrio producido y el relanzamiento de los consumos sociales, surge la tendencia a unir las grandes variables macroeconómicas (ocupación, inversiones, etc.) a una política de control del territorio.

Al reconocimiento de la territorialidad de la programación han contribuido de modo desigual, pero significativo, dos tendencias distintas. Por un lado, las fuerzas reformistas más cercanas al ámbito de la programación, que ven en el territorio una unificación de los problemas del desarrollo, que supera la sectorialidad y la ansiada fragmentación, de los modelos de la política económica italiana y de sus instrumentos de gobierno en la tentativa de recuperar una capacidad de intervención, llevando de cualquier modo los intereses en juego a descubrirse y a confrontarse del modo más evidente y legible.

Por otra parte existe la modificación de los propios intereses de los grandes grupos monopolistas: los problemas de imposición, aparte de los aspectos de elección sectorial, originan de modo siempre más evidente problemas de localización de las implantaciones productivas y, de forma más general, de la organización del territorio en relación con las localizaciones. No es sólo un problema de economía externa que puede derivar de una política orgánica infraestructural, sino, sobre todo, de tensiones sociales que se van acumulando en torno a los problemas, como la necesidad de un sector de la construcción público y de servicios sociales.

Sin embargo, el «Proyecto 80» constituye, en sustancia, sólo un documento programático de largo alcance que propone concentrar los dos tercios de la población en siete u ocho áreas metropolitanas, sin todavía proveer instrumentos concretos y líneas de una política de inversiones y reformas que constituyan el apoyo de tales selecciones, ni verificar la compatibilidad de éstas con la existencia productiva en ese momento.

Paralelamente se multiplican las iniciativas locales, algunas de las cuales resultan muy importantes para los desarrollos sucesivos.

Se piensa, en la actividad de la comisión de estudios para el desarrollo industrial de Sicilia y, sobre todo, en la constitución del Centro a través del Plan de desarrollo de Umbría y del IRES (6) en el Piamonte, para los cuales estas dos áreas regionales son las primeras en poseer un *plan* poniéndose de modelo, ya desde el punto de vista técnico (el Plan piamontés es notablemente sofisticado), ya desde el punto de vista de la relación con las fuerzas sociales y políticas locales, en el sentido de que el Plan umbro nace de un debate local abierto bastante caracterizado políticamente.

Para asegurar la ayuda de los entes locales y de los órganos periféricos del Estado en la elaboración de la programación nacional se instituye en cada región un Comité regional para la programación económica (CRPE), encargado de preparar un esquema de desarrollo regional y de «asegurar una eficaz colaboración entre los entes públicos territoriales, las administraciones periféricas del Estado, organizaciones económicas y sindicales para las cuestiones referentes al desarrollo económico y las elecciones de intervención de los poderes públicos a nivel regional». Se llegará así, en casi todas las regiones, a documentos de programa de diferente consistencia y denominación («Esquema», «Primeras indicaciones», etc.).

Respecto a las líneas de desarrollos sucesivos, se puede decir que justo en este período y sobre la experiencia de los CRPE (en los cuales están suficientemente representados los sectores económicos e industriales más avanzados) se está formando una idea de la región como ente no solamente administrativo, sino también político, capaz de representar la colectividad regional, y surge un proyecto institucional más avanzado que la propia Constitución, en el cual las regiones a constituir no son entes de competencia sectorial, sino entes de gobierno del territorio, capaces de asumir algunas funciones relevantes tradicionalmente asignadas al Estado central para realizar y gestionar de manera novedosa, eficiente y programada las intervenciones infraestructurales y los servicios sociales más esenciales.

3.2 EL NACIMIENTO DE LAS REGIONES Y LA EVOLUCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN CENTRAL

Con la aprobación, en 1968, de la ley sobre «normas para las elecciones de los consejos de las regiones con estatuto normal», disminuye el obstáculo formal que ha impedido, hasta este momento, el desarrollo de las elecciones regionales, que tienen lugar en 1970. Se inicia aquí la fase de puesta en marcha de las regiones que tienen sus puntos sobresalientes en la ley financiera (Ley núm. 281/1970) y en los decretos delegados de transferencia de las funciones de 1972.

(6) Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales.

Si la demanda social de participación y de servicios públicos y el empuje reformador y nacionalizador de los grupos sociales y económicos más avanzados corren el riesgo de coagularse en torno al proyecto de un ente político descentralizado a nivel regional y capaz de intervenciones orgánicas, las resistencias de distinto tipo, y sobre todo las de los aparatos administrativos centrales, conducen a una puesta en marcha del ordenamiento regional estrechamente contradictorio respecto a las premisas. De este modo los decretos delegados ponen en marcha una transferencia de competencias sectoriales y fragmentarias que hace muy difícil unificar en sentido programático la actividad que las regiones tienen asignadas y la ley de financiación instituye una gran desproporción entre funciones transferidas y disponibilidades financieras y operativas.

En lo referente en particular al gobierno del territorio, se pasa al urbanismo en sentido estricto (adopción de planes territoriales de coordinación, aprobación de los instrumentos municipales urbanos, poderes sustitutivos, etc.) la transferencia es casi completa; para los demás sectores que, de alguna manera, están encargados del desarrollo económico, el control de las instalaciones y la protección del medio ambiente, la transferencia ha resultado muy parcial, con continuas reservas a la competencia estatal. Para la infraestructura prevalece la lógica de la naturaleza de los trabajos a realizar (de interés nacional o regional), antes que la de su programación general.

Con el DPR 616/1977 a los entes regionales ya no se les atribuye más fragmentos de aquellas materias que estaban indicadas en la Constitución de una manera muy desarticulada; sin embargo, sectores orgánicos de funciones en materia de desarrollo económico, de organización del territorio y de servicios sociales, realizando el objetivo en base al cual la transferencia de poderes del Estado a las regiones debe resultar completa y ser finalizada para asegurar una disciplina y una gestión sistemática y programada de las atribuciones constitucionalmente asignadas a las regiones para el territorio y el cuerpo social.

Y bajo el peso de estas atribuciones, reconstruidas por sectores orgánicos, se inserta un módulo de procedimiento de formación de las elecciones programáticas, que, reemprendiendo tentativas habidas en los años sesenta, intenta constituir un entrelazado de formas de colaboración entre el Estado y las regiones y los poderes públicos y sindicales.

El artículo 11 del DPR 616 de hecho tiene un contenido muy amplio; se ocupa de las formas de cooperación de las regiones y los entes locales para la determinación de los objetivos de la programación económica nacional, prevé para los programas de desarrollo regional un rol regional de coordinación entre las intervenciones estatales y las de los entes locales territoriales, traza un diseño de articulación de procedimiento de la programación entre los diferentes niveles de go-

bierno para llegar a cubrir también la coordinación de las finanzas públicas. Sin embargo, el concurso de las regiones en la formación de las decisiones relativas a las elecciones de programación nacional aparece todavía bastante genérico, sobre todo porque no está claro el lugar donde las regiones pueden representar adecuadamente sus propios intereses, dada la insuficiencia, ya advertida, de las comisiones interregionales para la programación en el Ministerio de Presupuestos y de Programación, para la cual, entre otros, se ha sustraído de la Ley 675, sobre la reconversión industrial, los poderes consultivos para la programación industrial.

Junto a este diseño general fijado en el artículo 11 del DPR 616 existen también otros modelos de relación y de unión de procedimientos entre el Estado y las regiones, que llegan a asumir un carácter, una vez más, netamente sectorial. Hemos recordado ya las soluciones adoptadas, en importantes medidas legislativas, que reestructuran instrumentos fundamentales de intervención, como la Ley 183/1976, el DPR 902/1976 y la Ley 679/1977.

Otras intervenciones legislativas disponen concurrir a reformar, en el sentido regionalista, el cuadro de los instrumentos de programación económica y territorial. Nos referimos a la Ley 984/1977, para la coordinación de las intervenciones en el sector agrícola, y a la Ley 10/1977, para un nuevo régimen del suelo. Aparte de los juicios de valor sobre estas medidas, que no es éste el lugar de afrontar, desde el punto de vista de la coordinación entre la planificación a diferentes niveles de gobierno y al entretrejo entre planes sectoriales y planes de desarrollo, no se puede sino volver a las consideraciones ya hechas.

La *armonización* viene de hecho puesta en marcha mediante la atribución a las regiones de un rol principalmente consultivo respecto a las elecciones de programación delegadas a organismos interministeriales, y a menudo la propia actividad programática y operativa de las regiones resulta subalterna respecto a las intervenciones de agencias, como la Caja del Mediodía o de grupos, como la Participación estatal.

En contraste con la tendencia a la programación del sector que se ha desarrollado con las leyes ya citadas, hay que recordar solamente la Ley de 5 de agosto de 1978, número 468, «reforma de algunas normas de contabilidad general del Estado en materia de balance», que contiene una disciplina innovadora de los actos y procedimientos de formación de la balanza estatal.

Por una parte se completa el sistema de coordinación de la hacienda pública, ya preparado por dos importantes normas legislativas: la ley sobre la hacienda regional y sobre la balanza de las regiones de 1976, así como las normas de saneamiento de la hacienda municipal y provincial de 1978 y 1979.

Por otra parte se ha definido mejor el sistema de programación del gasto público y del sector público ampliado.

3.3 LAS REGIONES COMO SUJETOS DE LA PROGRAMACIÓN REGIONAL

Si aquellos enunciados son los límites de la participación de las regiones para las elecciones de programación regional, es necesario ver cómo son impulsadas las regiones, tanto en el plano de la programación como en el de la política de desarrollo regional.

Ya se ha hablado de la fragmentación de los poderes transferidos con los decretos delegados de 1972, de la precisión constitucional de una región para los servicios sociales y no para el desarrollo económico, del sistema de la hacienda regional como instrumento para reducir su autonomía.

Los análisis de la actividad regional de 1970 hoy hacen pensar que la hacienda regional haya sido el terreno elegido por las fuerzas antirregionalistas y por la burocracia ministerial para recuperar el poder perdido con la devolución de las funciones a las regiones.

En primer lugar han saltado algunos presupuestos de la acción de gobierno de las regiones que eran más cualificados: la adquisición de la programación como método de proceder regional y la unión de ésta con la balanza regional.

Estos dos elementos son contestados expresamente en los Estatutos regionales; la política de planes—dice expresamente—se realiza definiendo los objetivos y criterios a través de la redacción de planes regionales de desarrollo y de planes de sectores.

Todavía en los Estatutos se dictan normas específicas sobre la balanza regional, y esto último se contempla como un momento de concretización anual, en términos de gasto, de la programación regional. Existe, pues, una funcionalización explícita de la balanza del programa regional en el sentido de que ello evidencia «los costes y los resultados financieros previstos para cualquier ejercicio en el plan o proyecto de las regiones en relación con los objetivos y las prescripciones del programa económico regional». En realidad no sólo ha existido una cierta unión entre la balanza y la actividad del programa, sino que las regiones han renunciado—en concreto—a imponer su acción con la redacción de planes organizados del desarrollo, que enderezasen el ejercicio de las diferentes competencias regionales en un cuadro unitario y programado.

3.4 EL ESTADO ACTUAL DE LA PROGRAMACIÓN REGIONAL. LOS PLANES REGIONALES DE DESARROLLO

En este escorzo final de la segunda legislatura, todas las regiones están hoy provistas de un documento de programa.

La gran diversidad de la naturaleza de los documentos, el diferente grado de profundización y también las mismas grandes diferencias formales de redacción de los textos programáticos, no modifican la substancia de la constatación. El hecho de que todo el país

se cubra de programas regionales supone un logro que de ninguna manera ha de ser infravalorado.

La disponibilidad de los programas regionales, de hecho:

- Restituye explícitamente las plataformas programadas de diferentes gobiernos regionales, permitiendo una imposición menos ambigua del enfrentamiento político.
- Ofrece a la minoría de la oposición la posibilidad de identificar y de denunciar las contradicciones entre los enunciados generales y la praxis cotidiana de gobierno.
- Compromete a las fuerzas que mantienen posiciones de gobierno a un mayor rigor, estimulando también la búsqueda de formas adecuadas de gobierno y de la relación con la realidad institucional y social.
- Representa una referencia para la actividad legislativa y administrativa, aumentando las posibilidades de control crítico de las Asambleas legislativas sobre las ejecutivas.
- Construye plataformas correctas para la confrontación entre las regiones y el gobierno central, sobre bases no improvisadas y manifiestas.
- Comporta, en todo caso, un vínculo de mayor coherencia en los diferentes sectores de actividad.
- Obliga, de cualquier modo, a realizar análisis y controles periódicos sobre el estado de la realidad económico-social de las diferentes regiones.

Intentando investigar los factores que han hecho saltar esta nivelación, al menos formal, del deber de las regiones en el terreno del gobierno del desarrollo, se podría también decir que este estadio no habría sido compuesto sin la obligación jurídica impuesta por la Ley 336/1976 sobre la contabilidad regional de basar los balances anuales de las regiones sobre un balance plurianual, y éste bajo un programa regional.

La redacción de los planes regionales ha sido, también, la ocasión para dar, quizá sólo mediante la redacción de cualquier documento, una respuesta programática y menos contingente a la presión de los problemas reales y de conmensurar poderes y resortes disponibles. En realidad, si no nos limitamos a mirar lo inmediato se percibe con bastante facilidad que lo que se define como un punto provisional de llegada de la programación regional es el fruto de un largo camino, que, iniciado a fines de los años cincuenta y comienzos de los sesenta, con formas e intensidad variables en las diferentes regiones, pero que representa una experiencia cuyos éxitos operan todavía y cuya comprensión crítica es necesaria para entender bien los orígenes de algunas marcadas diferenciaciones en la actitud de las distintas regiones respecto a la programación regional y que enuncian los contenidos y la forma de los diferentes documentos de planes. Y

es exacto el hecho de la disponibilidad de la serie completa de programas regionales que permite recoger ésta en un abanico de diferencias. Las diferenciaciones se refieren tanto al contenido de los planes, esto es, a la prioridad y al sentido de las elecciones operadas como a la actitud en las confrontaciones de la programación que se evidencian en la cualidad formal de los programas elaborados.

En este lugar sólo es posible dar una síntesis de los contenidos de los planes regionales.

Los programas regionales están precedidos, en general, por secciones analíticas, reseñas de los problemas del desarrollo regional, dando, con la concreción de referencias específicas, una imagen bastante más rica de cuanto se puede deducir de las periódicas verificaciones que se hacen, por ejemplo, en los documentos nacionales sobre el estado de la sociedad y de la economía nacional. Ciertamente decir que los análisis ofrecen una representación atenta de los problemas es bastante diferente que decir que aquellos análisis sean efectivamente el punto de referencia directo y restringido para la labor de los gobiernos regionales.

Conviene pararse un momento en un aspecto que normalmente escapa a la reflexión sobre estas cuestiones. Se refiere a los caracteres, por llamarlo así, de la estructura lógica de los documentos de la programación regional italiana en el momento presente.

Es obligado señalar que en todos los documentos se pueden hallar algunos rasgos comunes:

- Análisis, a diferente nivel de profundización, de los principales problemas del desarrollo regional y correspondiente identificación de estrategias generales.
- Organización de tales estrategias en programas y proyectos.
- Esquemas de distribución temporal, territorial y sectorial de los recursos disponibles.

Existen, sin embargo, puntos sustanciales profundamente diferentes, sobre todo en lo que se refiere a determinados aspectos:

- La derivación de una estrategia de plan de una interpretación compleja de las características del desarrollo regional y de los mecanismos operantes.
- El grado de profundización en el análisis de las relaciones entre los procesos locales y los nacionales.
- La definición operativa de los instrumentos de intervención.
- La articulación territorial de la política.

No obstante con estos límites los planes representan un indudable progreso de la programación regional en nuestro país.

Los planes puestos en marcha señalan un cambio específico cualitativo por dos circunstancias objetivas:

- Son programas predispuestos por la puesta en marcha de una ley nacional (ley 336/1976).
- Son programas emanados de una autoridad provista de una buena parte de los poderes potenciales necesarios para ponerlos en funcionamiento.

Pero es justamente a causa de los interrogantes que se deducen de este segundo punto (la capacidad de los planes para producir los efectos para los cuales han sido elaborados), por lo que parece importante comenzar a analizarlos, aparte de por sus contenidos, también por su carácter constitutivo para comprobar si, junto a los obstáculos de naturaleza política, organizativa y financiera, que ciertamente frenan la programación regional, hay retrasos, además de culturales, específicos del propio proceso de planificación.

En efecto, se puede decir que en todos los planes se registra la presencia de los elementos sustanciales de la planificación (juicio sobre la existencia y elección de modificaciones), mientras faltan gran parte de los elementos formales (la motivación de las elecciones y la demostración de su coherencia).

Esta constatación permite una primera conclusión que nunca es marginal: todos los planes regiones reales son, de cualquier modo y dentro de ciertos límites, ideados o producidos más como mensaje político-cultural para las sociedades regionales, que como sistema de órdenes operativos para los aparatos de las regiones.

Pero esta circunstancia puede ser entendida como un retraso relativo de las técnicas de planificación respecto a las exigencias de gobierno de las regiones, como la existencia de un retraso entre el nivel de madurez unido a la reflexión político-cultural sobre los contenidos de la programación regional y el estado, todavía bastante insatisfactorio, de los instrumentos técnicos de los procesos de planificación.

3.5 LA HACIENDA REGIONAL Y OTROS INSTRUMENTOS PARA UNA POLÍTICA INDUSTRIAL DE LAS REGIONES

Las deficiencias de la política de programación encuentran uno de sus motivos principales en la ya recordada carencia de poderes regionales relativos a la política industrial.

La separación entre política industrial y política regional ha obligado a las regiones a confiar siempre más en las haciendas regionales.

Estas constituyen en casi todas las regiones con estatuto ordinario uno de los ejes de toda la puesta en marcha de los programas regionales. En la elección de la constitución de empresas ensayadas principalmente con participación regional, se pueden deducir dos motivos de base: por una parte el intento de reagrupar a nivel operativo la fragmentación de las competencias programáticas regionales y,

por otra parte, dotar a las regiones de un organismo técnico que proceda de modo ágil y eficiente, aparte de los complejos mecanismos de decisión y democráticos, especialmente en un sector dinámico y fluctuante como el del desarrollo económico del territorio.

Las haciendas regionales de las regiones con estatuto ordinario, instrumentos de actuación de la programación económica regional, son de hecho habilitadas, aparte de para efectuar intervenciones directas para favorecer a la pequeña y mediana industria, también para intervenir sobre el territorio a través de la predisposición de infraestructuras de servicios idóneos para favorecer las instalaciones industriales. En realidad podría decirse que la sociedad financiera, al tener una forma jurídica propia, intenta resolver (rodeándolos) algunos problemas como los siguientes:

- La necesidad de evitar la rigidez del artículo 117 de la Constitución y de los decretos de 1962 relativos a la transferencia de las funciones, ampliando el campo de las competencias regionales también a sectores de la pequeña y mediana industria.
- La necesidad de procedimientos de gastos rápidos que prescindan de los vínculos impuestos por la ley de contabilidad.
- La necesidad de disponer de un equipo de técnicos de programación que trabaje con instrumentos ágiles y, por tanto, bajo el control regional, dotado de una cierta autonomía, equipo que sería difícil formar en las regiones aunque no fuese más que por las dificultades relativas a las modalidades de asunción y redistribución del personal regional.

El proceso de introducción de las regiones en el campo de la política industrial —a pesar de estos límites— se ha desarrollado en dos direcciones: una referente al reequilibrio territorial —política de instalaciones productivas— y la otra de saneamiento —política de reestructuración y reconversión— sectorial, territorial, con los problemas conexos de salvaguardia y movilidad de la mano de obra, del endeudamiento y capitalización de las empresas.

El ente regional interviene explicando sus competencias indirectas desde el punto de vista institucional, pero que desde una perspectiva económica ciertamente es la instrumentación más apropiada de la política industrial. Pensemos en las intervenciones directas para programar las instalaciones de las empresas (realización de infraestructuras para nuevas instalaciones industriales, preparación de áreas industriales apropiadas, transferencia de establecimientos urgidos por las normas contra la contaminación, por la normativa urbanística, por la programación de la construcción pública, etc.), en las medidas para dirigir tanto el crédito facilitado y otras disposiciones como para la «promoción lineal» hacia unas formas de asociacionismo promovidas por la propia región; en aquellas que se refieren a la clase y erogación de la fuerza de trabajo (formación profesional y movilidad, por

citar las que hoy parecen ser las intervenciones más críticas) en función de los demás en materia de reordenación de la red industrial.

En el terreno de las competencias parece, por consiguiente, que existen las condiciones que permitirían a las regiones asumir un papel innovador en el proyecto y realización de la política industrial. Más estrechos son, por el contrario, los vínculos por parte de los recursos disponibles para ser empleados libremente por las regiones con el objeto de realizar en esta dirección su programa de gobierno económico. Las valoraciones de los expertos indican que ellas deben, por esto, confiar casi exclusivamente en los fondos nacionales que se reparten regionalmente.

De aquí el peligro de exaltar los egoísmos regionales, cualquier gobierno regional, tendiendo a circunscribir la esfera de sus acciones en función de los intereses económicos y sociales del mismo territorio, independientemente de la posición que ocupa en la graduación nacional del desarrollo y de otros efectos que dichas acciones tienen a nivel de los objetivos nacionales de desarrollo. No todas las regiones podrían llegar a cumplir su programa, y no es arriesgado prever que justamente las regiones más débiles acusarían los mayores retrasos. Todo esto relegaría, entre los objetivos a más largo plazo, la realización del sistema de gobierno de la economía bajo la titularidad de las instituciones descentralizadas en coordinación mutua para afianzar el sistema centralizado.

Igualmente fuertes son las resistencias provocadas por la proliferación de la «legislación de salvaguardia» y de la desatención del «legislador nacional» para los instrumentos de intervención diferentes a las acostumbradas erogaciones financieras. Se consigue la desclasificación del nivel decisonal descentralizado: el ente región queda corresponsabilizado en la mera «gestión del pormenor», siendo envuelta en la fase final de puesta en marcha de las medidas particulares de intervención en el ámbito territorial. Para la tendencia del aparato central de suavizar los aspectos más conflictivos de las salvaguardias, este ente se convierte en el polo de atracción de las controversias que surgen en la fase de puesta en marcha de la intervención específica, sobre todo con referencia a la salvaguardia de los puestos de trabajo y a la movilidad de la mano de obra. Pero hay algo más: se penalizan los instrumentos de promoción y de *incentivación real* de la actividad productiva. En concreto, frente a las grandes dificultades, el desarrollo de las acciones promotoras de la investigación científica, de la asistencia técnico-organizativa, de la formación de los managers, de la cooperación entre las empresas, se ha esfumado.

Un último obstáculo importante está representado por la proliferación de leyes nacionales (*mediodía, reconversión, ocupación juve-*

nil) que se anulan recíprocamente y, que, al mismo tiempo, hacen conflictivos y problemáticos (entre partes sociales y las regiones y entre las diferentes regiones) el ejercicio de las funciones de elección y control público a nivel regional de las localizaciones industriales. Esta es una función principal en el diseño de la dirección regional de la economía. Las estrategias de la localización de las empresas, de hecho, juegan un papel de importancia creciente respecto a la evolución (cerrazón o ensanchamiento) de las diferencias territoriales, tanto dentro de una región como entre distintas regiones. Esto es cierto no sólo para las compañías multinacionales, sino también para las pequeñas y medianas empresas de las áreas más avanzadas, donde el peso relativo de la industria manufacturera tiende a reducirse. En particular, estas últimas persiguen una estrategia en dos fases de penetración en las regiones débiles.

La primera es la de la ampliación de sus cuotas de mercado, expulsando a las empresas locales reducidas por su producción y estructuras comerciales. A la fase de *exportación* le sigue la de la producción directamente al exterior (*multirregionalización*) en las regiones menos aventajadas. El Mediodía representa, por tanto, un esbozo de mercado de importancia creciente y un área potencial de producciones marginales.

Sobre la base de la experiencia, hasta aquí tratada, está en curso un intenso debate sobre las medidas más idóneas para contrarrestar las tendencias espontáneas antes señaladas y dar forma a las autonomías políticas y regionales de desarrollo industrial.

Por una parte se piensa en la política regional proyectada sobre la reorganización de la producción en función de la oferta con una política más rigurosa de control sobre localizaciones o con el incremento de funciones de *promoción*.

El desarrollo de estas últimas requiere la organización en el sistema descentralizado de una red de servicios reales para las empresas (servicios de marketing, de asistencia técnica y financiera, de asistencia de instalaciones, de desarrollo tecnológico y transferencias de tecnología en las medianas y pequeñas empresas, de formación de cuadro de hacienda, etc.), que debería dar la mayor contribución al crecimiento del peso de las intervenciones de promoción de nuevas actividades productivas respecto a aquellas para el sostenimiento de sectores y empresas en plena crisis económica. Una propuesta avanzada recientemente es la de proveer un nuevo sistema de «asistencia a las pequeñas y medianas industrias». Un sistema así sería realizado «ya con una reestructuración de las haciendas regionales ya operantes, transformándolas en centros de asistencia y promoción ya, en caso de que no resulte posible, con un desdoblamiento de las funciones», la asistencia no debería ser prestada a las empresas particulares, sino a los «organismos asociados entre empresas menores».

De hecho, los centros regionales de asistencia deberían configurarse esencialmente actuando no sólo como centros de promoción y de asistencia de los consorcios entre empresas menores.

Alternativamente a este diseño está el de un sistema regional de política económica estructurado únicamente por la parte de la demanda, ya que interviniendo sobre la composición de la demanda se crearían necesariamente las condiciones para modificar la oferta.

En este sistema las sedes institucionales descentralizadas juegan el papel de «consumidores colectivos», organizando aperturas para la producción alternativa a las planificadas por las empresas privadas. La demanda crea su oferta, los «consumidores colectivos» se contraponen, por una parte a aquellas empresas que son capaces de crear un mercado para cualquier bien o servicio que ellas desean producir y, por otra parte, eligen como interlocutores de la parte de la oferta al sistema de las participaciones estatales y las pequeñas y medianas empresas. La programación de la demanda reservaría a las regiones y a otros niveles de descentralización un papel mayor que el que les asignaría la programación de la oferta, porque los condicionamientos e intervenciones directas sobre las estructuras de la producción conducen a una mayor centralización de las decisiones.

