



# LA SITUACION DE LA MONTAÑA EN ITALIA

por Marzio Mazzoleni y Giorgio G. Negri

## Capítulo I. Los aspectos socio-económicos Introducción

Extendida sobre más de la mitad del territorio, la montaña italiana presente fenómenos de degradación y de marginación cada vez más graves. Estos fenómenos pueden, en gran medida, describirse en un tipo de desarrollo que, resaltando algunas condiciones sobre otras, ha comportado por un lado la congestión de las áreas metropolitanas y por otro el empobrecimiento de las zonas más desfavorecidas (mapa n.º 1).

La revolución industrial, con la extensión de la economía de mercado, y con el consiguiente desarrollo capitalista y tecnológico, ha producido con su evolución algunos efectos que hoy podemos verificar. La construcción de carreteras más rápidas, y de los ferrocarriles fue la cabeza de puente que permitió unificar el mercado nacional y llevar a la montaña los bienes producidos a nivel industrial y a menores costos en el llano, sacudiendo su economía y su misma trama urbana.

Las zonas de montaña han conocido remodelaciones violentas: se hace predominante la función de suministro de algunas materias primas (madera,

minerales, energía hidroeléctrica) y de fuerza de trabajo (emigración), mientras decae la estructura socio-económica y la misma cultura originaria no responde a los modelos exteriores. La concentración de los aparatos productivos hacia áreas más favorables viene así a sustraer riqueza y a depreciar la montaña en términos socio-económico-ambientales, transfiriendo y utilizando su riqueza en las áreas industriales y en las grandes ciudades del llano. El caso de la energía hidroeléctrica puede ser considerado modélico en su linealidad: causa y efecto se relacionan de modo clarísimo, de forma que a la sustracción de la riqueza le corresponde física y visiblemente la muerte y el abandono del valle, la consiguiente canalización de recursos económicos y humanos hacia las áreas de mayor beneficio.

A los antiguos males del aislamiento, del empobrecimiento de los recursos, de la degradación hidrogeológica y ambiental, se une hoy los de la crisis económica general que en montaña viene a encontrarse con un tejido social y productivo especialmente débil, provocando efectos demoledores: despoblación (casi el 7 % menos de población en el decenio 1960-70), abandono de la agricultura (300.000 Ha. abandonadas desde 1970 a 1975).



insuficiencia de servicios sociales, ausencia de intervenciones forestales (se acercan a 1.200 millones de liras las importaciones en 1978 de productos madereros), calamidades y desastres que tienen bien poco de «naturales» (el 40 % de los municipios italianos está expuesto a corrimientos de tierras y el 46 % a avenidas, con daños de más de 50 billones de liras en 30 años).

Pero es necesario atender a la especificidad del territorio y a la particularidad de los procesos efectuados y a las fuerzas que los guían para evitar caer en el viejo interclasismo de la montaña disfrutada por el llano, o de la figura del «montañés» visto como algo indefinido, o incluso mítico. Los territorios de montaña son casi siempre zonas de éxodo, de envejecimiento, de enorme degradación, con una predominancia de agricultores pobres, en donde en general la estratificación social resulta reducida y en donde es escasa la presencia de fuerzas de izquierda y de los sindicatos. Pero no por ello están ausentes los centros de poder, que unidos a las fuerzas externas en un conjunto de intereses y vínculos variados, no solo económicos, han contribuido a la expoliación de la montaña.

### La despoblación de la montaña

Con referencia a los Censos de 1961 y 1971, la población residente en montaña ha perdido

650.000 unidades, lo que representa casi el 7 % (ver cuadro 1). Los índices de decrecimiento particularmente elevados se han registrado en el área apenina, mientras las regiones septentrionales muestran una moderada tendencia al crecimiento, aunque muy inferior a la que se registra en la correspondiente área del llano. Este es un primer aspecto que caracteriza al área alpina de la del resto del territorio nacional.

La dinámica demográfica refleja la marcha contradictoria de sus componentes naturales y sociales.

En particular ésta última es casi siempre negativa, debido a los graves fenómenos de emigración que han afectado a la montaña, sobre todo a partir de los años 1960 —los del llamado milagro económico— que ha determinado una evacuación de población de las áreas marginales (Mezzogiorno y montaña) hacia las grandes ciudades industriales del norte (Milán y Turín, sobre todo) y de la agricultura hacia la industria.

Al fenómeno del éxodo, le ha correspondido, al mismo tiempo, una redistribución de la población en el interior mismo de la montaña, que ha llevado un flujo de población a los centros más dinámicos y de fondo de los valles. Aquí se ha producido un rejuvenecimiento de las clases de edades y un aumento del cociente medio de natalidad; y viceversa, en los centros más aislados e internos, el éxodo masivo y continuo ha determinado un envejecimiento de la población y los niveles de natalidad han bajado.

Estamos, pues, en presencia de un doble fenómeno: el primero, con mucho el más relevante —de pérdida del peso demográfico de la montaña en relación a la parte restante del territorio; el segundo, el profundo movimiento de la población de montaña.

Estos fenómenos pueden asumir importancia distinta según las tres grandes subdivisiones, geográficas de la península (Norte, Centro y Sur), con una situación más positiva, o mejor menos negativa, en el área septentrional.

### La estructura de ocupación

Análogamente a lo que se va verificando en los últimos veinte años, también en la montaña se registra una contracción de la población activa. Pero aquí asume un carácter más negativo, puesto que está acompañada del éxodo demográfico. Desde 1951 a 1971, los activos se han reducido de hecho en más de 1.200.000 unidades. Las más afectadas son las regiones apeninas que representan más de 1.020.000 de activos menos, contra los 183.000 de los Alpes.

La población activa ha descendido del 42 al 35 %.

Al mismo tiempo, se ha producido una profunda transformación de la estructura de la ocupación. Mientras en 1951 los activos agrícolas constituían el 59 % de la fuerza del trabajo total, veinte años después eran la mitad (28,5 %): más de 1.650.000 personas han abandonado la agricultura, y de ellos las cuatro quintas partes provienen de los Apeninos. Aquí se ha pasado del 67,3 % en 1951 al 35,6 % en 1971, quedando aún por en-



Tab. 1. COMUNI, COMUNITA' MONTANE E POPOLAZIONE MONTANA (ex legge 1102/71)

REGIONE	N. Comunità montane	N. Comuni	Superficie Comunità 000 ha.	POPOLAZIONE MONTANA				Superficie media per Comunità montana	Popolazione '71 media per Comunità montana
				1961	1971	Variazione			
						absoluta	%		
Piemonte	44	485	1.240	601.561	609.473	+ 7.912	+ 1,31	28.181	13.851
Valle d'Aosta	7	62	326	73.976	75.856	+ 1.880	+ 2,74	46.571	10.836
Lombardia	28	530	1.010	824.123	856.685	+ 32.562	+ 3,95	36.071	30.595
Trentino A.A.	17	338	1.362	637.297	690.827	+ 53.530	+ 8,40	80.117	40.636
Veneto	18	158	591	421.175	397.374	- 23.801	- 5,65	32.833	22.076
Friuli V.G.	10	105	448	213.509	178.998	- 34.511	- 16,16	44.800	17.899
Liguria	19	135	436	333.426	328.053	- 5.373	- 1,61	22.947	17.265
Emilia Romag.	13	124	83	440.782	355.949	- 84.833	- 17,25	6.384	27.380
NORD (1)	156	1.937	6.265	3.545.849	3.493.215	- 52.634	- 1,48	40.160	22.392
Toscana	23	181	1.087	630.134	547.410	- 82.724	- 13,13	47.260	23.800
Umbria	9	62	469	215.671	193.014	- 22.657	- 10,51	52.111	21.446
Marche	12	118	542	304.970	263.744	- 41.226	- 13,52	45.166	21.978
Lazio	17	235	704	531.881	488.845	- 43.036	- 8,09	41.411	28.755
CENTRO (1)	61	598	2.802	1.682.656	1.493.013	- 189.643	- 11,27	45.934	24.475
Abruzzi	19	217	804	472.198	428.946	- 43.253	- 9,16	42.315	22.576
Molise	10	123	349	250.398	209.888	- 40.510	- 16,18	34.900	20.988
Campania	24	294	765	793.562	717.142	- 76.240	- 9,63	31.875	29.880
Puglia	5	60	475	307.901	249.199	- 58.702	- 19,06	95.000	49.839
Basilicata	13	115	713	394.072	368.806	- 25.266	- 6,41	54.846	28.369
Calabria	25	268	991	835.766	742.001	- 93.776	- 11,22	39.640	29.680
Sicilia	15	178	929	620.878	584.756	- 56.122	- 9,04	61.933	38.983
Sardegna	25	220	1.792	693.430	683.780	- 9.650	- 1,39	71.680	27.351
SUD (1)	136	1.495	6.818	4.368.206	3.964.518	- 403.688	- 9,24	50.132	32.119
ITALIA (1)	353	4.881	15.885	9.596.711	8.950.746	- 645.965	- 6,73	45.000	25.356

(1) I dati relativa si riferiscono alla sola parte di territorio classificata montana.

cima de la media nacional. La intensidad de las variaciones aparece más mesurada en los Alpes, disminuyendo del 39 al 15,3 %.

### Una agricultura pobre

Al éxodo masivo, tanto general como agrícola, le acompaña el abandono de la superficie cultivada. Este fenómeno que se extiende sobre toda la península, causa, por otra parte, graves daños al conjunto del sistema económico y contribuye al pesado déficit de la balanza comercial italiana (la importación de los bienes alimenticios ocupa en Italia el segundo lugar detrás del petróleo).

Y, naturalmente, la que presenta los datos más negativos es la montaña, que concentra de hecho la mayor parte de los cerca de 5 millones de hectáreas abandonadas.

La extrema pulverización de la superficie agraria y la fragmentación de las explotaciones, unidas a las difíciles condiciones productivas, hacen de la agricultura de montaña la pariente pobre de la del llano, la cual en muchos casos presenta productividades y rentas elevadísimas.

Un índice significativo para evaluar las condiciones de marginación en las que se encuentran los territorios de colina y de montaña lo constituye la Producción Bruta Vendible en agricultura (P.B.V.). Haciendo igual a 100 el valor de la P.B.V. de 1963, en el 1975 resultaba comprendida —según agregación regional— entre 290 y 340 para

la zona del llano, y entre 210 y 270 en la montaña. Consecuentemente la contribución de la montaña a la formación de la P.B.V. es decreciente, pasando del 18,7 % en 1955 al 11,5 % en el 1976.

Años	Llano	Colina	Montaña
1955	41,9	39,4	18,7
1960	44,5	40,2	15,3
1965	46,9	40,5	12,6
1970	47,8	40,2	12,0
1975	49,5	39,0	11,5

### La falta de industrialización

La montaña italiana, especialmente la alpina y prealpina, había acogido, ya desde la segunda mitad del ochocientos, algunos sectores industriales, especialmente textiles y metalúrgicos.

La industria más antigua se había de hecho localizado en buena medida en la falda al pie de la montaña, y había incluso remontado los ejes de los valles en una formación en forma de peine.

La industria moderna, exigiendo superficies siempre mayores, grandes cantidades de materias primas, presencia de una red de comunicaciones rápida y eficiente, vecindad con servicios especializados técnicos o financieros, de hecho ha privi-

**Cuadro 2. Lugares de trabajo industriales en las regiones de montaña italiana en 1971 (en miles de activos) en escala decreciente**

Regione	Media reg. mont.	Media per comune mont.		Regione	Media reg. mont.	Media per comune mont.	
a <sup>1</sup>			b <sup>1</sup>	a <sup>1</sup>			b <sup>1</sup>
1 Veneto	318	367	3 <sup>o</sup>	11 Friuli-V.G.	180	184	11 <sup>o</sup>
2 Lombardia	219	280	5 <sup>o</sup>	12 Abruzzo	124	136	14 <sup>o</sup>
3 Piemonte	262	253	7 <sup>o</sup>	13 Sardegna	121	158	13 <sup>o</sup>
4 Toscana	260	465	2 <sup>o</sup>	14 Lazio	107	133	16 <sup>o</sup>
5 Emilia Romagna	245	361	4 <sup>o</sup>	15 Basilicata	99	170	12 <sup>o</sup>
6 Trentino-A.A.	226	229	10 <sup>o</sup>	16 Puglia	96	243	9 <sup>o</sup>
7 Marche	223	271	6 <sup>o</sup>	17 Sicilia	81	133	15 <sup>o</sup>
8 Valle d'Aosta	220	118	17 <sup>o</sup>	18 Molise	80	91	18 <sup>o</sup>
9 Umbria	217	549	1 <sup>o</sup>	19 Calabria	75	80	19 <sup>o</sup>
10 Liguria	194	252	8 <sup>o</sup>	20 Campania	64	79	20 <sup>o</sup>

a = graduación en base a la media regional de montaña.

b = graduación en base a la media por municipio de montaña.

legiado las áreas del llano, especialmente aquellas de Padana (1).

Los datos retenidos en el cuadro 2 permiten trazar una referencia exhaustiva de la situación de las regiones de la montaña italiana en relación a su disponibilidad en puestos de trabajo en la industria. Esta resulta netamente más elevada en las regiones de montaña alpinas (Veneto, Lombardia, Piemonte, Trentino, Valle de Aosta, Liguria y Friuli, en este orden) y decrece en las regiones apeninas a medida que se avanza del norte hacia el sur.

Por lo que se refiere a los sectores industriales más importantes, constatamos que el primer lugar corresponde a la construcción e instalaciones diversas, presentes, sobre todo, en los Apeninos. Siguen los sectores «otras industrias manufactureras» (energía eléctrica y gas, agua, industria química, papel y otras de menor importancia) y la industria metalo-mecánica relevante en las regiones alpinas. La calidad de los puestos de trabajo y el distinto peso territorial demuestra una vez más la distinta estructura norte-sur.

(1) Datos y consideraciones sacadas del: Ministerio de Agricultura y Bosques, Carta della Montagna, Roma 1976.

### La insuficiencia de los servicios

La oferta de trabajo terciario en la montaña italiana se presenta en una mitad de las regiones inferior a la del sector secundario, y en la otra mitad —constituida por las regiones meridionales— resulta al contrario superior.

Característica común es la peor dotación de las regiones de montaña meridionales que en los dos sectores ocupan los últimos puestos (cuadro 3).

El sector comercial que comprende también la estructura de recepción y los servicios públicos, constituye por sí solo un mínimo del 70 % de los puestos del trabajo terciario en la montaña de las Margas y un máximo que supera los 4/5 en la montaña de Lombardia. Queda, pues, bastante exigua la disponibilidad de los puestos de trabajo en todos los otros sectores del terciario (sanidad, escuelas, deportes, transportes, etc.). De hecho ello representa una carencia general de servicios en la montaña italiana, especialmente en la meridional, consecuente con el hecho de que las áreas de montaña albergan una proporción progresivamente decreciente de la población italiana, con una renta per cápita, en general, inferior a la de la población del llano.

**Cuadro 3. Relación entre la disponibilidad de puestos de trabajo en el sector secundario y terciario en la montaña italiana (miles de activos)**

Regione	Settore terziario	Settore secondario	Regione	Settore terziario	Settore secondario
1 Valle d'Aosta	194	220	11 Umbria	150	217
2 Trentino Alto Adige	190	226	12 Lombardia	149	291
3 Toscana	182	260	13 Abruzzo	148	124
4 Veneto	176	318	14 Marche	141	223
5 Liguria	176	194	15 Sicilia	118	81
6 Emilia-Romagna	174	245	16 Puglia	116	96
7 Friuli-Venezia Giulia	165	180	17 Calabria	110	80
8 Sardegna	164	121	18 Molise	101	80
9 Lazio	154	107	19 Basilicata	101	99
10 Piemonte	151	262	20 Campania	99	64



## La situación de la montaña en Italia

Un fenómeno particular lo representa el turismo, en fase de expansión notable en muchos centros de montaña. Dos hechos deben, sin embargo, ser subrayados. El primero, su desarrollo puntual: es decir, que no parezca que tenga efectos difusores en el territorio, sino que en muchos casos actúa como factor de despoblación en las áreas circundantes, y por otra parte destruye el medio ambiente por los fenómenos especulativos que comporta. El segundo se refiere a la distribución geográfica: a medida que se descende del norte hacia el sur se nota una neta disminución de los activos, y de la consistencia de las estructuras receptoras hoteleras y de los servicios públicos ligados a la actividad turística.

Un intento de síntesis de lo que hasta ahora brevemente se ha descrito nos lleva a evidenciar los puntos siguientes:

a) Un progresivo acentuamiento del distanciamiento entre las áreas del llano —más favorecidas— y las áreas de montaña. Esta pérdida de peso, sea en lo referente a la población (despoblación-envejecimiento) como a la actividad económica (presencia de una agricultura pobre, indus-

trialización en vías de desmantelamiento, servicios insuficientes);

b) Diferencias entre los Apeninos y los Alpes: aquí la posición geográfica al lado de la Europa Central, la disponibilidad de energía eléctrica, la vecindad con las áreas más industrializadas del país, la difusión de la actividad turística contribuyen a ofrecer una situación, que a pesar de ser en conjunto negativa, es más favorable que la de las restantes áreas de montaña de la península. Se viene a crear así dos montañas, en correlación a la desequilibrada relación Norte-Sur;

c) Existencia de notables diferencias en el interior de las áreas de montaña de cada región: hablar de montaña de modo indiferenciado no es posible, puesto que surgen zonas más favorecidas, aunque restringidas, al lado de otras zonas tendientes a empobrecerse (ver el cuadro 4 que muestra para el ejemplo de la Lombardia la perecuación entre cada comarca de montaña).

Al trazar algunas consideraciones sobre los aspectos institucionales, como los del segundo capítulo siguiente, debe pues tenerse presente esta triple articulación de los fenómenos estructurales

**Cuadro 4**

### LAS COMARCAS DE LA MONTAÑA DE LOMBARDIA (Municipios totalmente de montaña)

DENOMINAZIONE	N. Comuni	Sup. ha	POPOLAZIONE			POPOLAZIONE ATTIVA			
			1971	1978 *	Variac. %	Tot Pop. Attiva Val ass.	Primario %	Secundario %	Terciario %
1 Oltrepo Pavese	19	47.434	22.551	21.438	-4,93	8.649	42	28	30
2 Alto Garda Bresciano	10	37.169	18.151	17.821	-1,81	6.498	11	49	40
3 Valle Sabbia	25	53.642	37.631	38.814	3,14	14.211	11	66	23
4 Valle Trompia	20	37.840	69.619	73.470	5,53	25.662	3	78	19
5 Valle Camonica	41	124.751	80.222	87.891	9,56	29.235	7	62	31
6 Sebino Bresciano	9	14.138	17.721	18.416	3,92	6.568	7	68	25
7 Monte Bronzone e Bas. Seb.	10	9.413	20.062	21.192	5,63	7.422	11	63	26
8 Alto Sebino	10	10.423	26.533	28.414	7,08	9.165	4	68	28
9 Valle Cavallina	15	9.595	14.056	14.588	3,78	5.064	9	63	28
10 Di Scalve	4	14.041	5.342	4.853	-9,15	1.887	9	59	32
11 Valle Seriana Superiore	20	45.978	34.780	36.178	4,01	13.513	7	65	28
11/6 Valle Seriana	16	18.593	75.305	78.405	4,11	30.402	3	72	25
12 Valle Brembana	41	65.932	45.852	45.396	-0,99	17.241	10	65	25
13 Valle Imagna	15	7.709	11.159	11.639	4,30	4.191	11	62	27
14 Valle S. Martino	10	5.323	3.660	3.567	-2,54	1.345	2	78	20
15 Valsassina	29	38.823	30.487	31.487	3,28	11.462	9	61	30
16 Lario Orientale	11	15.917	39.360	41.931	6,53	14.828	1	72	27
17 Triangolo Lariano	32	26.399	62.841	65.936	4,92	24.056	3	62	35
18 Lario Intelvese	26	18.044	20.697	20.462	-1,13	8.099	11	49	40
19 Alpi Lepontine Meridionali	15	19.136	18.136	18.940	4,43	7.441	12	53	35
20 Alto Lario Occidentale	19	25.067	20.190	19.800	-1,93	7.984	15	65	20
21 Valtellina	65	263.509	145.963	150.805	3,31	51.517	13	46	41
22 Valchiavenna	13	57.681	23.326	24.019	2,96	8.150	9	55	36
23 Valceresio	14	10.090	34.909	39.371	12,78	14.054	2	72	26
24 Valcuvia	20	9.719	14.022	15.852	13,05	5.367	5	66	29
25 Valganna e Valmarchirolo	9	5.451	14.840	16.659	12,25	5.895	1	68	31
26 Medio Verbanò	5	6.633	8.644	8.523	-1,39	3.336	2	67	31
27 Veddasca Dumentino	9	10.710	6.230	6.319	1,42	2.400	7	56	37
<b>TOTALE MONTAGNA</b>	<b>532</b>	<b>1.009.180</b>	<b>322.289</b>	<b>362.186</b>	<b>4,32</b>	<b>329.405</b>	<b>8</b>	<b>62</b>	<b>30</b>
<b>TOTALE LOMBARDIA</b>	<b>1.546</b>	<b>2.383.418</b>	<b>8.551.812</b>	<b>8.935.377</b>	<b>4,48</b>	<b>3.333.395</b>	<b>5</b>	<b>60</b>	<b>35</b>

de la montaña italiana, que se reflejan incluso en la propia aplicación y gestión de la normativa y de la financiación.

Parece que exista una correlación entre el desarrollo socio-económico de cada área y funcionalidad y renovación de las instituciones, por las implicaciones políticas que el primero determina.

Pero el análisis se elevaría demasiado lejos. Aquí se tiene que subrayar que el ejemplo que se describe de la región de Lombardía (la región más industrializada y con más alta renta de Italia, y una de las pocas en que la población de montaña aumenta ininterrumpidamente) tiene un valor significativo propio, puesto que es una de las regiones en las que la institución de la Comarca de Montaña —el hecho nuevo más relevante de la legislación italiana en relación a los problemas de la montaña— ha funcionado mejor, aunque con los límites relevantes que más adelante examinaremos.

## **CAPITULO II. Los aspectos institucionales La superación de las intervenciones públicas tradicionales**

Al incontrolado disfrute de los recursos y a la creciente marginación de estas áreas, favorecidos por una política estatal que privilegiaba las áreas más fuertes, se ha añadido una actuación pública caracterizada por la exiguidad y por la sectorialidad de la financiación.

La financiación se ha sucedido en el tiempo, continuándose la supervivencia de una estructura socio-económica superada, dirigida preferentemente hacia el sector primario (hasta 1971 la actividad estatal para la montaña ha sido ejercida prácticamente por el Cuerpo Forestal del Estado). Las mismas obras de infraestructura que en una óptica distinta habrían podido establecer una acción de recuperación territorial, de hecho han favorecido parcelaciones y urbanizaciones residenciales y turísticas, preparando el camino —en nombre de un desarrollo de la montaña basada sobre los nuevos sectores productivos— a especulaciones privadas y a destrucción de los recursos.

Pero por otra parte la misma actividad de salvaguarda hidrogeológica y de actuaciones forestales, que parecían ser claramente solicitadas por las leyes nacionales, encontraban suficiente impulso y financiación, pero siempre muy bajodimensionados en relación a las exigencias más urgentes. Incluso también la última ley sobre la montaña, la n.º 991 de 1952 —a pesar de algunas innovaciones— no era más que una ley no aparecida sobre la normativa forestal y de mejoras integrales de veinte años antes.

A partir de los años sesenta, la situación ha cambiado: la superación de la economía agrícola de autoconsumo, conjuntamente con el ir a menos del complejo del sector primario, hacía inadecuado el sistema tradicional de intervención estatal, mientras el desarrollo de nuevas actividades —como el turismo y en menor medida algunos sectores industriales y comerciales— requerían distintas y mayores inversiones. Por otra parte, la demolición de la armadura urbana de montaña y la pulveriza-

ción de los centros decisionales locales (en la montaña los núcleos habitados son con mucha diferencia menos poblados y más dispersos que en el llano), eran objetivamente un obstáculo para una coordinación y una mayor incidencia de las intervenciones. Conjuntamente a la oportunidad del capital para proceder a una racionalización de las intervenciones, estos problemas hacían siempre más necesaria una referencia también institucional al objeto de programar el territorio y las intervenciones, dejando de dirigir las en direcciones fragmentarias.

De esta forma se venía afirmando la necesidad de una política interdisciplinaria, que afrontase al desarrollo general de la montaña, armonizándolos a través de intervenciones públicas. Y conjuntamente la convicción de que una tal política necesitaba también de una referencia institucional, capaz de programar el territorio y las intervenciones, dejando de dirigir las según exigencias fragmentarias. Por último la creación de las Regiones (junio de 1970) aseguraba la creación del principio de autonomía y de participación, fuese finalmente adecuada a la propia realidad de las distintas áreas, eliminándole de imposiciones centralistas que mortificaban las autonomías locales y establecían intervenciones generalizadas sobre todo el territorio de montaña italiana.

## **La nueva ley sobre la montaña**

En esta situación, las normas precedentes se superan y se elabora una nueva ley para la montaña (la 1.102 de 1971), que apoyándose sobre los instrumentos de la planificación y de la participación, intenta revisar la precedente visión sectorial de las intervenciones públicas, para referirse a la necesidad de una política global de reequilibrio económico y territorial. Como instrumento institucional para poner en marcha esta política, esta ley constituye un nuevo ente de derecho público: La Comarca de Montaña (\*), asociación obligatoria de municipios, que asume la doble función de ente intermedio y de unidad de programación (ver esquema n.º 1).

Pero la elaboración de esta ley no fue ciertamente breve ni fácil (2). Fueron, sobre todo, las fuerzas de izquierda las que la apoyaron y entre las diversas zonas del país, fue la parte alpina, más afectada por las exigencias de una política que tuviese en cuenta los nuevos problemas e intereses de la burguesía —no sólo aquella «colonizadora» de la llanura, sino también la local, que entretanto se estaba formando y creía conveniente agruparse con la primera, en torno a intereses precisos (disfrute de áreas turísticas, construcción de segundas residencias, tráfico comercial más intenso,

(\*) La Comunità montana.

(2) Análisis y observaciones acerca del contenido y la «historia» de la ley pueden verse, entre otros, en A. Abrami, *Comunità Montane e sviluppo economico*, Milano, Giuffrè, 1975; G. Piazzoni, *Economia Montana: la nuova legislazione statale e regionale*, Bologna, Patron Ed 1974, e G. Piazzoni, *Economia montana: aggiornamento legislazione statale e regionale 1974-1975*, Bologna, Patron Ed., 1978.



## La situación de la montaña en Italia

formación de algunas zonas de agricultura intensiva, etc.). En esta área alpina era donde de hecho se sentía más la doble necesidad de superar en forma orgánica la dispersión y la falta de política centralista por parte del Estado, y afrontar a nivel de zona homogénea, los problemas a los cuales nunca los municipios llegaban a hacer frente, por exigüidad de presupuestos y por falta de una visión global.

La confrontación entre los que empujaban para una renovación radical de las viejas estructuras hacia una visión global de las intervenciones elaboradas y gestionadas por organismos locales y los que se situaban en posiciones de defensa de las intervenciones estatales, tuvo como primer efecto un retardo grave en la promulgación de la ley 1.102. Esta fue aprobada cuando ya hacía tres años que se había caducado la precedente ley 991, sin que entre tanto se hubiesen renovado las ayudas para la montaña. Aparte del escaso interés que generalmente revisten las áreas deprimidas. En el fondo estas contradicciones dejaron impronta en el mismo contenido de la ley. Si de hecho las fuerzas conservadoras no triunfaron en su empeño de parar lo que se les venía encima, en realidad llegaron a condicionar su resultado.

El análisis de los proyectos de ley presentados por los diversos partidos y sus representantes es en este punto clarificador. Así en la versión aprobada, la elaboración del plan urbanístico de obligatorio viene a ser facultativo; los entes que ya existían no fueron suprimidos; la financiación quedó muy insuficiente; el artículo 16 que establecía una reserva para la montaña sobre las inversiones públicas, nunca fue aplicado; perdura la incertidumbre acerca de la cantidad, duración y repartición de las financiaciones estatales; el Estado continúa reservándose una amplia proporción de las sumas asignadas, etc...

### Esquema n.º 1: La Comarca de Montaña

Tres son las innovaciones principales contenidas en la ley n.º 1.102 del 3.12.1971. «Nuevas normas para el desarrollo de la montaña». La primera es la individualización de la planificación socio-económica y territorial y la consiguiente globalidad de las intervenciones, como instrumento necesario para poner en marcha el proceso de desarrollo, superando de este modo la precedente visión sectorial. La segunda es la constitución de la Comarca de Montaña (\*), ente de derecho público, capaz de elaborar los propios planes y dotada de recursos y de poderes para sus actuaciones. La tercera, la propuesta de una programación democrática, para cuyas predisposiciones y actuaciones debe favorecerse la participación de las poblaciones locales.

La Comarca de Montaña se constituye por los municipios que hay en cada zona homogénea. Cada municipio participa directamente de la gestión del Ente, por regla con tres (o cinco) de sus consejeros municipales —dos de la mayoría y uno de

la minoría— que constituyen entre todos el Consejo de la comarca de montaña; órgano deliberante, que a su vez elige la directiva, órgano ejecutivo, y el presidente.

Operativamente la intervención de la Comarca de Montaña se concreta en un plan de desarrollo económico y social, sobre cuya base se van redactando cada año programas de gastos, que especifican las intervenciones con los costos correspondientes. Conjuntamente al plan socio-económico, la ley prevé para la Comarca de Montaña la posibilidad de elaborar un plan urbanístico, pero sin que sea obligatorio ni definido por lo que se refiere a contenido, procedimiento o efectos.

Para la realización de las intervenciones previstas, el CIPE, a propuesta del Ministerio de Agricultura y Bosques, reparte anualmente el fondo para la montaña entre las Regiones, las cuales, a su vez, reparten la cuota asignada entre las diversas Comarcas de Montaña, casi siempre en base a la superficie y a la población residente.

La Ley 1.102 ha previsto para el trienio 1972-74, 116 mil millones de liras, de los cuales solamente 86 han sido distribuidas por las Regiones. Después se ha refinanciado con la ley n.º 72 de 1975 para el período 1975-77 con 200 mil millones de liras, de los cuales 20 correspondían al Estado, y en fin con la ley n.º 843 de 1978 con 300 mil millones de liras para el trienio 1979-81. En conjunto 616 mil millones de liras en 10 años, que corresponde a una cifra inferior a 2 mil millones de liras para cada comarca de Montaña. Para una ley que quiere desarrollar la montaña, hacer funcionar la programación y constituir un ente que asegure la participación, no parece verdaderamente gran cosa.

A estos fondos se añaden en muchos casos financiaciones que provienen de alguna ley promulgada por las Regiones, especialmente en el campo agro-silvo-pastoral; de la integración regional; de contribuciones de los municipios; y de entes disueltos.

### La aplicación regional de la Ley 1102

La ley estatal 1.102 para ser operante debía integrarse en la legislación de cada Región. Hasta diciembre de 1973 casi todas las Regiones han procedido a hacerlo, delimitando la zona de montaña y dictando normas para la constitución y el funcionamiento de las Comarcas de Montaña.

Por competencias reconocidas en la ley 1.102 y más genéricamente, por las derivadas de la misma Constitución, las Regiones podían tomar a su cargo y afrontar con más decisión e incidencia estos aspectos. Pero todo esto no llegó a llevarse a término totalmente, sea porque algunos intereses no pudieron tocarse a nivel regional, en el cual conservaban un notable peso político, sea porque las fuerzas favorables a una acentuación del papel de las Comarcas de Montaña se consideraron satisfechas de momento por los resultados conseguidos a nivel nacional, y no quisieran enfrentarse —por un problema que en el conjunto se venía a considerar secundario— con sectores no marginales existentes en el interior del partido del gobierno (Democracia Cristiana). Asistimos así a que al nivel

regional las formulaciones legislativas recogieron las genéricas afirmaciones de la ley 1.102, sin tentativa ni de definir más exactamente cuáles son los «otros entes», ni de dictar normativas precisas que regulen —a favor de la Región— las relaciones entre ésta y dejan, a su vez a los estatutos de la Comarca de Montaña la competencia de regular estas relaciones.

La conclusión, obvia, es que al lado de los nuevos entes democráticos que se van constituyendo permanecen aquéllos que son los verdaderos centros de poder, sólidamente dominados por fuerzas conservadoras. En casos, muy superiores a los de las Comarcas de Montaña, que provienen de competencias propias (es el caso, por ejemplo, de los sobrecánones hidroeléctricos gestionados por los 68 consorcios B.I.M. (\*), que superan anualmente los 6 mil millones de liras), o bien de atribuciones del Estado, de la C.E.E. (pensamos en las financiaciones FEOGA), de la Caja para el Mezzogiorno o incluso de la misma Región. El segundo aspecto es el de la planificación urbanística, cuyas normas —que comportan decisiones o vínculos que no son ajenos a la planificación socio-económica— fueron objeto de continuas modificaciones en las Comisiones Parlamentarias hasta que se estableció dejar indeterminadas la naturaleza, contenido y efectos del plan urbanístico de la Comarca de Montaña (3).

Estos son algunos de los elementos, no ciertamente secundarios, que desde el principio comprometieron la validez de la nueva legislación. La cual, debemos añadir, que fue vista demasiado fácilmente como una especie de panacea para los problemas de la montaña. Como se ha señalado precedentemente, las relaciones entre desarrollo y subdesarrollo y el consiguiente empobrecimiento de estas áreas y una muestra del actual modelo de desarrollo; no basta una ley limitada a la montaña, la zona de experimentación sin conexión institucional con el llano, sino que hay que modificar toda la orientación del proceso de desarrollo.

Si finalmente vemos como las Regiones han aplicado la ley y como las Comarcas de Montaña están operando, el cuadro que se nos presenta no es ciertamente estimulador. En las Regiones al menos tres aspectos deben ser sintéticamente subrayados, para demostrar que las recurrentes afirmaciones hacia los nuevos modos de operar y las políticas consecuentes que se deben poner a punto para el desarrollo de las áreas deprimidas, están bien lejos de las realizaciones.

En primer lugar, la ausencia completa de planes socio-económicos y territoriales regionales en el cual cada área, incluida la montaña, encuentre su correcta colocación; así el «problema de la montaña» no vendrá considerado aparte del desarrollo conjunto del territorio regional. Necesidad, pues,

(3) Sobre la materia, los motivos del contencioso son amplios y muchos autores han expresado opiniones contrarias. Por ejemplo Piazzoni, considera negativo el paso del plan intermunicipal al plan urbanístico (G. Piazzoni, *Economía montana: la nuova legislazione statale e regionale*, op. cit.) Abrami en cambio expresa un juicio negativo sobre la experiencia hasta el presente del plan intermunicipal y acoge la novedad de la legislación que en todo caso deberá ser «adecuadamente completada por el legislador regional» (A. Abrami, *Comunità Montane e sviluppo economico*, op. cit.).

de un programa regional en el cual el objetivo del reequilibrio socio-económico y territorial encuentre también referencia en las partidas presupuestarias, dejando una colocación de recursos a favor de las áreas débiles y dando lugar a intervenciones que aparte de ser globales sean de mayor entidad.

El segundo aspecto se refiere a los retrasos en la descentralización y la delegación de funciones regionales a los entes locales y, en el caso específico, a la Comarca de Montaña, tal como está previsto incluso en la ley nacional.

El tercer punto, consecuencia directa de los dos primeros, es la gestión centralizada de la financiación y la praxis de distribuir las ayudas sectorialmente, fuera de objetivos y prioridades claros, en base a intereses clientelares.

Estos elementos han determinado una fatigosa y contradictoria marcha de las Comarcas de Montaña y, al mismo tiempo, una política para las Regiones y para la Montaña todavía inadecuada a las necesidades, volviendo a seguir el viejo itinerario de la carencia y episodicalidad de las intervenciones. Las Comarcas de Montaña, por otra parte, no están exentas de críticas: programas dispersos, falta de decisiones, retrasos en la presentación de los programas y en la puesta en marcha del plan de desarrollo, dificultad de funcionamiento, aceptación de las alternativas de campanario de los municipios, son aspectos corrientes en muchas Comarcas de Montaña (4). Cuando directamente, y el caso es frecuente, las Comarcas de Montaña no se han confirmado inmediatamente como otros centros de poder de los notables locales, que hacen pasar por desarrollo de la montaña la vieja política clientelar y subordinada a intereses externos o de partido, han ignorado totalmente las normas sobre la participación y la programación y ni siquiera se preocupan de gastar las financiaciones que se les atribuyen (Cerdeña, p. e., ha asignado a las Comarcas de Montaña en 1979 los fondos previstos en el 1971).

Pero para profundizar mejor algunos de estos aspectos, y sobre todo, para evidenciar las relaciones entre Región y Comarcas de Montaña, y el papel de éstas, se hace oportuno un análisis más a fondo. A este fin, para poder recorrer mejor «desde dentro», viendo los problemas de las Comarcas de Montaña, haremos referencia a un caso específico y significativo: el de Lombardía (5).

### **CAPITULO III. La Comarca de Montaña: El Ejemplo de Lombardía La fase constitutiva**

En el marco del diseño institucional de la descentralización de funciones estatales y de desarrollo de las autonomías, las Regiones, como hemos señalado, debían traducir la ley nacional sobre su propio territorio. Por lo que se refiere a Lombar-

(\*) BIM, Bacino Imbrifero Montano, Organismo de C. Hidrográfica de Montaña.

(4) N. Contini, *Primo bilancio di a, anni di vita delle cc. M.M.*; artículo en «L'Unità», 22-23-24 Aprile 1977.

(5) La experiencia de la Región Lombardía ha sido afrontada más ampliamente en: M. Mazzoleni, G. C. Moretti, G. Negri, *The anni di Comunità Montane in Lombardía*, en «Il Montanaro d'Italia», nn 5 y 6/1976 y 1/1977.





## La situación de la montaña en Italia

día, la fase de aprobación y primera gestión de la ley lombarda institucionalizando las Comarcas de Montaña (L.R. del 16.4.1973, n.º 23), tiene sobre todo, dos momentos de particular interés. El *primero* se refiere a la zonificación, es decir, la delimitación de áreas homogéneas en las cuales los municipios debían asociarse para dar vida a la Comarca de Montaña. A pesar de los parámetros «objetivos» fijados por la ley regional (ver esquema 2), en realidad el papel determinante de la definición de los ámbitos territoriales de las Comarcas de Montaña correspondió a las fuerzas políticas (y, sobre todo, al partido de la mayoría, que controlaba la mayor parte de los municipios), las cuales a los parámetros socio-económicos antepusieron intereses y consideraciones de grupo.

Esto se hizo sentir en Lombardía, sobre todo en tres áreas: el área en torno al Lago Iseo; Sondrio; y la ribera occidental del Lago de Como. Es interesante anotar que en la relación del proyecto de ley, institucionalizando la Comarca de Montaña, se preveían de tres a cinco zonas para la provincia de Sondrio; una única zona para la ribera occidental del Lago de Como; y una única Comarca de Montaña interprovincial para el Lago de Iseo. Los resultados son notables: dos Comarcas de Montaña en Sondrio, tres en Como y tres en el Sebino (ver mapa n.º 2).

El *segundo* momento se refiere a la fase de elaboración y aprobación de los estatutos de las Comarcas de Montaña. Promulgada la Ley Regional número 23 «Constitución de las Comarcas de Montaña y formulación de los estatutos», en abril de 1973, correspondía de hecho a la Comarca de Montaña proceder a la elección de los propios órganos y a la redacción de los estatutos. Una lectura de esta ley pone inmediatamente en evi-

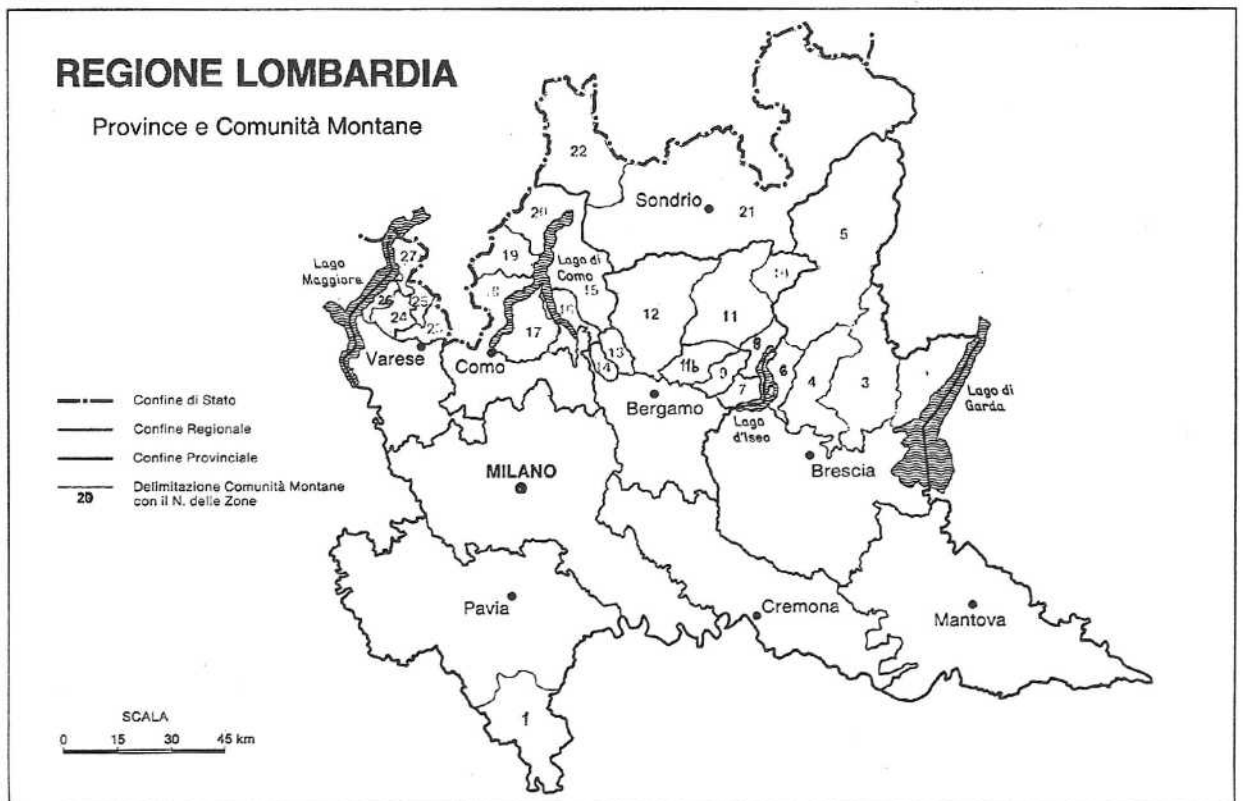
dencia cómo en las relaciones Región-Comarcas de Montaña, se han vuelto a proponer los mismos procedimientos y los mismos límites establecidos en la aplicación de la ley n.º 1.102 por parte de cada Región. Es decir, una alineación de los Estatutos a las indicaciones de la Ley Regional número 23/1973, de donde vienen en muchos aspectos —especialmente en los puntos más controvertidos o de más difícil gestión política— recogidos los artículos sin una oportuna profundización o ampliación.

### Esquema n.º 2. Criterios para la delimitación de las Comarcas de Montaña

Entre las competencias atribuidas por la ley 1.102 a las Regiones, figura la de repartir el propio territorio de montaña en zonas homogéneas.

El artículo 3 dice así: «Los territorio de montaña (compuestos de municipios o porciones de municipios situados al menos en el 80 % de su superficie sobre los 600 m., con desnivel altimétrico al menos de 600 m. y renta imponible no superior a 2.400 liras por habitante) se repartirán por ley regional en zonas homogéneas en base a criterios de unidad territorial y social, readoptando o corrigiendo las delimitaciones ya seguidas en base al D.P.R. 987, según el cual el territorio de montaña de cada provincia se ha dividido en zonas, consistentes cada una en un territorio geográficamente unitario, bajo los aspectos hidrogeológicos, económico y social».

Cada Región ha seguido criterios propios, de forma que las dimensiones de las Comarcas de Montaña varían tanto por su superficie como por población entre unas y otras (ver cuadro 1). Los



criterios seguidos en Lombardía (comunes a muchas otras regiones) han sido:

a) Existencia previa de entes supramunicipales, como los Consejos de Valle y de otras experiencias de asociacionismo municipal;

b) Criterios de unidad territorial, económica y social (cuencas hidrogeográficas, sistema orográfico, condiciones socio-culturales, «sentido de pertenencia», condiciones económico-sociales con vistas a hipótesis de desarrollo, complementariedad e intersectorialidad;

c) Zonas suficientemente vastas para consentir una programación supramunicipal y poderse constituir en interlocutores válidos para las regiones, y, al mismo tiempo, estar en grado de favorecer la participación de la población a las opciones de desarrollo;

d) Superación del aislamiento de montaña con prolongación al propio territorio de montaña de zonas especialmente interesantes para el desarrollo turístico.

### La participación al gobierno de la montaña

Las leyes regionales han afrontado de distintas formas el problema de la participación de la población y de las fuerzas sociales a la vida de la Comarca de Montaña, unas veces dejando la definición, procedimiento, etc..., a los estatutos de la Comarca de Montaña, como por ejemplo, en el Veneto, el Piamonte, la Umbria y el Lazio, otras veces preveyendo más exactamente los sujetos y las fases de actuación en tales procesos. A este fin todas las Regiones prevén la participación de las organizaciones, entes o asociaciones locales, pero pocas son las que prevén también la participación directa de los ciudadanos. La fase y los momentos en los que la Comarca de Montaña debe asegurar la plena aplicación del instrumento participativo se especifican en algunas Regiones (como, por ejemplo, en Liguria, Trento y Friuli), sólo en la redacción del plan; en otras (como en Lombardía) también en la elaboración de los programas; y en otras (como el Valle de Aosta y Emilia), tanto en la formación como en la gestión de los planes. En líneas generales, debemos observar que las normativas regionales son descorazonadoras, y no solo en relación a la autonomía de las Comarcas de Montaña, o por ausencia de ideas sobre como gestionar y concretizar la participación, sino incluso por decisión política, en orden a marginar fuerzas sociales o sindicales, o los grupos de base de los momentos decisionales.

También la Región de Lombardía se limita a afirmar que «la Comarca de Montaña —en la búsqueda de consenso con la voluntad autónoma (Sic!)— durante la elaboración y la preparación de los planes zonales de desarrollo y urbanístico y de los programas de intervención, que prepara en armonía con las líneas de programación y con las normas urbanísticas establecidas en la Región, favorece la participación de las organizaciones sindicales y sociales». (art. 11 de la L.R. 23/1973). Muchas Comarcas de Montaña en el contenido de los estatutos recogen, a su vez, esta indicación, de forma que la participación viene a reducirse a las administraciones municipales, limitándose la

Comarca de Montaña a promover «encuentros» con las organizaciones sindicales, y relegando de hecho la participación de la población, en la cual la Comarca de Montaña se compromete a una información genérica sobre su propia actividad.

Sólo dos comarcas de montaña han dado amplio eco a este tema definiendo finalmente, método y compromisos para asegurar una efectiva participación (6).

### La fase inicial

La finalidad de la ley 1.102 y las intervenciones previstas para su realización, deben ponerse en práctica a través de «planes zonales de desarrollo de redacción y gestión de las Comarcas de Montaña y coordinados en el marco de los planes regionales de desarrollo» (art. 2). En consecuencia, con la ley n.º 1.102 hace obligatorio a las Comarcas de Montaña, en el plazo de un año de su constitución, poner a punto un «plan plurianual para el desarrollo económico-social de la propia zona, en base a las indicaciones del plan regional» (art. 5). Pero falta en esta ley alguna indicación sobre el contenido del plan (7), de forma que establezca más correctamente el procedimiento, los términos, y la finalidad, dicte, sobre todo, la operatividad y los vínculos, ofrezca una normativa-marco, gracias a la cual fuese finalmente posible salir de los «libros de sueños», que son los grandes planes de desarrollo, y en su lugar *elabore* documentos que, en base a recursos adecuados y ciertos, estén en grado de adquirir, gracias a nor-

(6) Se trata de las comarcas de Montaña Valle Sabbia y Val Chiavenna. Esta además reconoce a los ciudadanos la posibilidad de «presentar a la asamblea instancias escritas (...) así como observaciones escritas sobre los proyectos de deliberación (...) de las cuales deben hacerse mención adecuada en la relación de la asamblea (artículo 35).

Además viene prevista la formación de comités consultivos, formados aparte de los entes y asociaciones, por expertos y ciudadanos con la función de presentar opiniones escritas y «en particular para la redacción y puesta al día del plan de desarrollo socio-económico y urbanístico, y del programa de inversión anual» (art. 37).

Viene reconocido el derecho de los ciudadanos y de las organizaciones sociales a ser informados sobre la actividad de la Comarca de Montaña, y a la vez la comarca asume algunas obligaciones para concretizar esta afirmación, como por ejemplo dejar a cualquiera que lo pida una copia de las deliberaciones, de los actos, de los datos y elementos de los órganos y oficinas de la Comarca, hacer públicos los acuerdos, etc..., así como institucionalizar un boletín de información (art. 39).

En fin, se ordena, aparte a los órganos de la Comarca de Montaña, a las Comisiones de la Asamblea, promover «asambleas de ciudadanos y categorías interesadas, y otras formas de participación» (art. 38).

(7) Los contenidos del Plan se indican —también aquí pero insuficientemente— sólo en el Veneto, el Molise y Calabria.

Menos específicamente, el Valle de Aosta prescribe que debe indicarse, además de lo que prevé el art. 5 de la ley 1102, «las medidas prioritarias relativas a los principales sectores de desarrollo económico-social», y la provincia de Trento que «el plan debe indicar los objetivos fundamentales que el comprensorio debe perseguir en el período de validez, las medidas prioritarias del desarrollo económico-social general, así como las internas a los sectores económicos, productivos, sociales y de los servicios».

Las otras Regiones se limitan a repetir la norma estatal o a hablar genéricamente del plan de desarrollo.



mas estatales que den su adecuado apoyo jurídico, una aplicabilidad concreta en relación, tanto a los entes públicos como a los privados.

A las deficiencias de la ley, hay que añadir el cuadro de la operatividad regional, ampliamente negativo en este aspecto. La falta de los planes regionales, tanto socio-económicos como territoriales, y de intervenciones programatorias, es de hecho elemento común a todas las Regiones. Al principio se prepararon en muchas Regiones documentos programáticos y propuestas de directrices que, aparte de su escasa influencia en su gestión, determinaron un debate entre las fuerzas políticas y constituyeron al menos el punto de partida para la condensación de algunos principios a decisiones políticas. Pero a esta primera producción le siguieron pronto documentos que más que otra cosa tenían la finalidad de justificar, aunque fuese a posteriori, las decisiones, el presupuesto y resumir —una vez al año— el fantasma de la programación. Leyes sectoriales, intervenciones discontinuas, financiaciones pulverizadas, representan una gran parte de la actividad de las Regiones, dejando clara la sustancial continuidad de gestión de la «cosa pública» en el paso de la ordenación estatal a la regional. En la falta permanente de un plan regional, algunas Regiones (en particular Emilia, Toscana y Piemonte) recurrieron desde la primera legislatura a la emanación de directrices generales como primer marco de referencia para la actividad de programación de las Comarcas de Montaña. La Región de Lombardía elaboró dos documentos: «consideraciones y propuestas para la elaboración de los planes de desarrollo de las Comarcas de Montaña» (abril, 1973) y «Propuestas de directrices programáticas para el desarrollo de la montaña» (febrero de 1974). Estos documentos permitían esperar un propósito decidido hacia los procesos de programación. En realidad, con la aprobación en Junta Regional del segundo documento, esta actividad vino de hecho a interrumpirse (tanto que no ha sido desarrollada la parte más operativa, es decir, la del proyecto de intervenciones, que debía haber traducido en la práctica, englobando distintos departamentos, las prioridades específicas), en cuanto cada uno de los intereses de los departamentos competentes cristalizó en la derogación de fondos para la agricultura, por un lado, y de los otros departamentos, y la Junta y la Región en conjunto, abandonando así toda idea de programación.

La lógica consecuencia fue que el primer documento no fuese nunca presentado a las Comarcas de Montaña, no sirviéndoles, pues, y el segundo no consiguió ni siquiera llegar a la discusión en la sede del Consejo.

Examinando la situación que se había creado en la primera legislatura, el nuevo Jefe del Departamento competente en las Comarcas de Montaña, después de las elecciones de 1975, no podía menos que declarar que la actividad de las Comarcas de Montaña presentaba «un cuadro contradictorio y ciertamente poco satisfactorio», culpando de la responsabilidad tanto a las Comarcas de Montaña («que raramente han privilegiado la programación de forma que tenemos una situación de planes sin hacer, de programas elaborados de forma clara-

mente insuficiente, de residuos pasivos tal vez no indiferentes de una falta general de iniciativas») como a la Región («que no tiene todavía su plan» y menos «un documento conjunto de programación, suficientemente articulado, al cual las Comarcas de Montaña pudiesen hacer referencia»).

De esta forma vinieron a promulgarse en los años siguientes, en espera de plan regional, dos circulares sucesivas en las que se pedía a las Comarcas de Montaña, entre otras cosas, la presentación de una relación programática con las líneas de actividad, las opciones principales y la especificación de las acciones, instrumentos y financiaciones necesarias para el alcance de los objetivos prefijados (ver esquema n.º 3).

### Esquema n.º 3. La circular de la Región: criterios para la formulación de los programas de desarrollo de las Comarcas de Montaña 1976-77

a) *Direcciones generales*: Las Comarcas de Montaña deben preparar y realizar una política de intervención basada sobre un replanteamiento de los actuales modelos de desarrollo, dirigiendo las propias intervenciones y situándose, al mismo tiempo, como factor de estímulo, coordinación y control en relación a los otros entes y a los privados. Los objetivos generales deben ser: garantizar y aumentar el empleo y el nivel de renta; crear un tejido de servicios cívicos y sociales y de equipamientos públicos con la finalidad de sostener la ocupación y para mejorar las condiciones de vida y de trabajo; utilizar correctamente el recurso territorial, salvaguardando el ambiente y frenando los desastres hidrogeológicos.

b) *Los objetivos a corto plazo*. Este debe traducirse a corto plazo en la asignación de prioridades para las intervenciones en los sectores de la zootecnia (salvaguardia del empleo agrícola y en la potenciación del patrimonio bovino, a través del uso pleno de recursos); defensa del suelo y replantaciones (parar y prevenir la erosión, aumentar la producción de madera); creación de áreas equipadas para implantaciones industriales y artesanales; mejorar y potenciar los servicios y las infraestructuras de base; elaborar el plan urbanístico (dando prioridad a la destinación de uso para la agricultura, frenando el fenómeno de privatización de los valores ambientales; controlando las implantaciones turísticas; recuperando el ambiente).

c) La Comarca de Montaña debe proceder en base a *proyectos de intervención* que especifiquen los objetivos, los costes de inversión y de gestión; indiquen los sujetos que deben actuar las intervenciones; determinen los criterios de localización territorial de las intervenciones, e indiquen la forma de financiación para realizar el proyecto.

Con estas circulares, y con una más atenta actuación de dirección y control sobre los programas anuales por parte de la Junta y del Consejo Regional, la actividad de las comarcas de Montaña parece entrar en una fase más correcta y más precisa. Los programas concretos vinieron acompañados —aunque no siempre— de relaciones programáticas que esclarecían las perspectivas de acción de las Comarcas de Montaña; los gastos fueron

dirigidos preferentemente hacia la inversión fija más que hacia gastos corrientes y se asistió a las primeras tentativas de coordinación de los recursos provenientes de la ley 1.102, con los de otros entes y de las distintas leyes regionales.

### La fase actual

Los cambios que previamente hemos señalado, que parecían haber enviado sobre nuevas vías la actividad de las Comarcas de Montaña, se vieron pronto, si no bloqueados al menos retardados, por un complejo sistema de causas. La principal, de carácter general, se refiere a la discusión, que habiendo empezado en 1976-77, se había ido desarrollando en torno a la función y a la dimensión del ente intermedio, entre la Región y el Municipio. Los acuerdos políticos de los seis partidos que estaban en la mayoría establecieron que debían existir para el gobierno local sólo tres niveles (Región, Municipio y uno no mejor definido ente intermedio) y todavía más, el Decreto D.P.R. 616, que hace escasa o nula referencia a la Comarca de Montaña, han hecho entrar su actividad en una situación de bloqueo.

En Lombardía, a finales de 1979, sólo son ocho las Comarcas de Montaña que han aprobado el plan de desarrollo socio-económico, con un retraso con respecto a los términos fijados por la ley 1.102 ciertamente notable, pero que en todas las otras regiones es todavía más grave (aunque existan justificaciones, puesto que no se puede pensar en un plan con participación elaborado en un año como fijaba la ley 1.102).

La falta de claras y articuladas directrices metodológicas y político-programáticas por parte de la Región, a fin de injerir a la montaña en un planteamiento más amplio de reequilibrio del territorio regional, por un lado, y la falta de directrices generales a los nuevos organismos, entendidas como elementos de coordinación y de guía para la elaboración de planes zonales, por otro lado, han representado, sin duda, un grave handicap.

La ausencia del plan socio-económico y territorial regional es, de hecho, un obstáculo a una forma correcta de operar, que las propias Comarcas de Montaña han denunciado abiertamente, (aunque a veces para enmascarar propias insuficiencias). Todo esto ocurre no solo en Lombardía, sino también en las otras Regiones, en muchas de las cuales —especialmente en el Mezzogiorno— la situación es mucho más grave.

La forma como se han gastado hasta 1977 los fondos de la ley 1.102 por parte de las Comarcas de Montaña de Lombardía, resulta del cuadro siguiente:

Son cerca de 24 mil millones de liras las finanzas que las Comarcas de Montaña han recibido de la Región, en base al fondo regional para la montaña (ley 1.102 más fondos directamente regionales). Pero a esto deben añadirles otros fondos, que en medida cada vez más considerable están aumentando la disponibilidad del presupuesto, hasta llegar a triplicar, en muchos casos, la cuota estatal.

Como hipótesis se puede presumir que en Lombardía en el próximo trienio 1979-81, las Comarcas de Montaña vendrán a gestionar con la normativa

## ANALISIS DE LOS GASTOS DE LAS COMARCAS DE MONTAÑA. PROGRAMAS 1972-77

SECTORES DE INTERVENCION		GASTOS PREV. miles de L.	%
Gobernación	Gastos de personal y oficina, otros gastos	2.719.265	11,3
Planificación	Plan socio-económico		
	Plan urba. Otros planes y estudios	1.709.567	7,1
Medio Ambiente	Aguas potable y residual		
	Residuos sólidos	2.209.823	9,2
Viales y Obras públ.	Parques, defensa del suelo y sistema hidr. forestal	1.730.923	7,2
	Carreteras	1.544.733	6,4
Transportes	Otras Obras públicas	239.795	1,0
		491.380	2,0
Vivienda		96.500	0,5
Educación	Asistencia escolar	836.896	3,5
	Formación Profesional	416.176	1,7
Pro. cultural	Bibliotecas, museos	426.919	1,8
Seguridad Social	Asistencia	548.364	2,3
	Sanidad	247.540	1,1
Estructura Productiva Distributiva	Industria y Artesanía	1.182.852	5,0
	Agricultura y bosques	7.767.308	32,4
	Comercio y Distribución	61.500	0,3
	Turismo	1.742.286	7,2
<b>TOTAL PROGRAMAS DELIBERADOS EN LAS COMARCAS DE MONTAÑA</b>		<b>23.971.827</b>	<b>100,0</b>



**La situación de la montaña en Italia**

actual una suma global de más de 60 mil millones de liras, de los cuales sólo 24 son de procedencia estatal. Para demostrar la persistencia de la vieja lógica de la intervención en montaña, ligada al sector agro-silvo-pastoral, se debe notar que la mayor parte de esta financiación deriva del departamento de agricultura y bosques, guardándose bien otros departamentos de conceder recursos. Se trata pues, de una suma bastante consistente. Una rígida selección de los gastos, si se actuase con una difusa responsabilización de los diversos niveles de gobierno, podría ser capaz de poner en marcha una recuperación de las áreas deprimidas. Pero como se ha visto en otra parte, estamos alejados de estas mínimas condiciones.

Se ha visto verdaderamente que la política de la Región, por la sectorialidad de la intervención y por la falta de delegaciones, obstaculiza la actividad de las Comarcas de Montaña; los programas y la gestión de las finanzas por parte de éstas queda casi siempre, con alguna excepción, en la lógica de la vieja intervención estatal. Intervenciones forrajeras, contribuciones para sequía, obras de dudosa utilización, caracterizan también la actividad de muchas Comarcas de Montaña, en perfecta sintonía con la de la Región. Entre tanto, aumentan los remanentes pasivos: una investigación que se hace ahora en la Región de Lombardía, sobre una muestra de cinco Comarcas de Montaña, demuestra cómo éstos son al menos equivalentes al total de las entradas anuales.

### **Conclusiones**

Parece útil en la conclusión subrayar sintéticamente los aspectos principales a considerar para accionar con un desarrollo real a la montaña.

a) Individualización clara de los mecanismos generales de desarrollo, de las relaciones llano-montaña, de las tendencias que se están asentando en interior de la montaña, de las fuerzas y grupos sociales con los que se cuenta para poner en marcha un proceso de cambio;

b) Decisión de la política del plan como instrumento necesario y como método para afrontar los problemas de la montaña, a fin de consentir el pleno y racional uso de los recursos disponibles su utilización social a los fines del desarrollo y la transferencia de medios y estructuras en las áreas más favorecidas;

c) Encuadre de las decisiones político-programáticas y de las intervenciones relativas de las Comarcas de Montaña en un contexto más amplio, en el marco del plan regional y nacional que asuman el objetivo prioritario del reequilibrio socio-económico y territorial del país y en el que la montaña encuentre una serie de interconexiones;

d) Asentamiento de una organización estatal basada en los principios de autogobierno de la

población y de descentralización institucional, en el respeto y salvaguarda de la plena autonomía de cada nivel de gobierno;

e) Constitución de un ente intermedio entre Región y Municipio, articulado en correspondencia con las distintas y específicas realidades existentes, dotado de los recursos y de los poderes necesarios para la elaboración y la implementación de la política del plan;

f) A través de la creación de nuevos y más adecuados instrumentos y procedimientos, pleno despliegue del principio de la participación de la población y de las fuerzas políticas, sociales y económicas a las decisiones globales de desarrollo y a su gestión.

Muchos de estos puntos están presentes en la ley 1.102.

Si hoy podemos afirmar que, entre vicisitudes alternas, la intuición positiva de la ley 1.102, con sus límites y demoras, está atravesando un período de crisis, podemos añadir que las causas se buscan más profundamente, a fin de ver cómo se ligan e interfieren los diversos factores de crisis.

La deficiencia de descentralización del Estado a las Regiones y de éstas a las Comarcas de Montaña, lleva a las Comarcas de Montaña a jugar un papel secundario, contribuyendo a una menor participación de la población, que, a su vez, está poco atraída por los estatutos comarcales. La ausencia de programación regional incide sobre los retrasos de la de las Comarcas de Montaña, a su vez poco estimulada por administradores a la vieja escuela y, por otra parte, carentes de una eficiente burocracia. Los retrasos regionales en aprobar los programas y la farragosidad y lentitud de los procedimientos burocráticos, llevan a la acumulación de ingentes remanentes pasivos... La falta de reforma de la ley provincial y municipal de 1934, las delegaciones impracticadas, la no puesta en marcha del ente intermedio... En las Comarcas de Montaña, como en el resto, cuando focalizamos muchos de los aspectos económicos y sociales de nuestro país, causa y efectos se entrecruzan y se proyectan en el despliegue de retrasos y fracasos.

El caso de las Comarcas de Montañas es significativo de la dificultad que la política avanzada de desarrollo encuentra en su puesta en práctica, y de las profundas interconexiones siempre existentes entre las distintas áreas del país y entre los procesos —políticos, económicos y sociales— que se manifiestan.

Lo que importa, sobre todo, es ir al origen de los desequilibrios orgánicos del modelo de desarrollo actual, para comprender plenamente necesidades, males y potencialidades de las áreas deprimidas. Y partiendo de ahí, instaurar una relación real entre población e instituciones, basada sobre el sistema de descentralización estatal de las autonomías locales.