

INGRESOS Y GASTOS REGIONALES. LA EXPERIENCIA DE LOS PRIMEROS AÑOS DE VIDA DE LAS REGIONES *

Por GIANCARLO MAZZOCCHI

1. Introducción

Intentar hacer un análisis empírico de los ingresos y de los gastos regionales referente a los primeros años de vida de las regiones con el fin de definir alguna regularidad significativa se encuentra con dificultades y limitaciones que habrá que señalar inmediatamente: en primer lugar, para evitar que se susciten expectativas que no podrán ser satisfechas; en segundo lugar, para ver si se pueden superar estas limitaciones y si se puede perfeccionar el análisis mediante la colaboración de aquellos que, al vivir la vida regional a todos los niveles, disponen de una cantidad de informaciones superior con toda seguridad al que tiene un investigador privado.

* En el volumen *Dove vanno le regioni*, Vita e Pensiero, Milán, 1976. Este trabajo constituye la versión integrada de una relación presentada en una convención organizada por el Instituto Italiano para Estudios Legislativos (ISTUD), celebrado en Roma los días 5 y 6 de mayo de 1975.

Para comprender las dificultades y limitaciones de este análisis es suficiente tener en cuenta que la experiencia regional cuenta con poquísimos años de vida, por lo que es muy difícil y, en ciertos aspectos, incluso incorrecto definir y sobre todo juzgar, a partir de los rasgos, del comportamiento y, por qué no decirlo, de las enfermedades de ese recién nacido que es la región, los rasgos y el comportamiento del futuro adulto que esperamos crezca sano y fuerte. Con ello no queremos afirmar que las enfermedades infantiles sean todas leves y justificables, sino sólo que en este campo es necesario mantener un cierto equilibrio de juicio.

Por otro lado no hay que olvidar que la región, además de ser muy joven —y no es que sea culpable de ello— ha tenido la mala suerte de nacer en una etapa muy tormentosa e incierta de nuestra vida económica, por lo que su vida y su acción han estado fuertemente condicionadas, como veremos, por la evolución de nuestra economía y sobre todo por las políticas económicas que el gobierno central ha creído oportuno adoptar para alcanzar determinados objetivos.

Junto a estas motivaciones de carácter general que impiden un trabajo completo en el tema de ingresos y gastos regionales hay además motivaciones más estrechamente relacionadas con nuestro análisis y con la metodología adoptada. En este punto permítaseme la clásica queja del economista en el tema de las informaciones y de los datos estadísticos: queja que esta vez, sin embargo, queda más que justificada, como saben quienes conocen el estado de la contabilidad regional. Ahora, para mayor precisión, debo decir que este análisis sobre las entradas y gastos regionales se ha basado en el examen y la reelaboración de los presupuestos regionales de 1972 y 1973. También he de decir que la recogida de estos presupuestos, que yo ingenuamente creía un trabajo sencillo, se ha convertido, por el contrario, en una auténtica empresa, desde el momento en que, mientras que para algunas regiones ha sido fácil obtener las memorias ya publicadas, para otras se ha podido acceder, gracias a una serie de amigos que se han esforzado en la realización de una investigación larga y tortuosa, pero esencial para mi trabajo, a material aún no publicado.

Naturalmente también esta situación obedece al rodaje que están llevando a cabo las regiones. Sin embargo, es el recuerdo de esta tarea lo que me lleva a formular una petición que hasta ahora ha tenido pocos resultados, sobre la necesidad de crear un sistema serio de contabilidad y de información regional, interrelacionado con las distintas regiones, como si se tratara de un observatorio de las finanzas públicas regionales, con el fin no sólo de facilitar la actividad de investigación sobre la experiencia regional, sino también y sobre todo de ofrecer una base adecuada para la actividad de programación regional y de verificación de sus resultados.

Finalmente algunas observaciones de carácter metodológico. Este primer análisis sobre los ingresos y los gastos regionales es un análisis muy agregado, con las ventajas y los defectos que implica la agre-

gación. Pero en esta fase del trabajo, que nosotros consideramos no como la fase final, sino como la fase inicial de un trabajo más amplio, completo y continuo, no se podía hacer más por falta, sobre todo, de estructuras organizativas, de medios y de contactos con las distintas regiones. Esperamos que este trabajo inicial pueda desarrollarse y proseguir en el futuro de forma más organizada y, sobre todo, más continua. Además, hay que recordar y subrayar que el análisis ha requerido no sólo un notable trabajo de agregación, sino también de reelaboración y de reclasificación de partidas del presupuesto para homogeneizar, con el fin de compararlas entre sí, memorias que no son homogéneas. Por poner un caso, nosotros nos hemos permitido la libertad de reclasificar bajo la partida «residuos pasivos» gastos que no eran sino simples y puras asignaciones a cuentas corrientes bancarias. Por tanto, no debería sorprender a nadie (y esperemos que no provoque escándalos o protestas) el hecho de que nuestro análisis se aparte, para algunas regiones, de aquel que podría hacerse a partir de la simple lectura de las memorias.

Por último, es muy importante tener presente que al haber trabajado fundamentalmente sobre las memorias de 1972 y 1973, más bien sobre la de 1973, nosotros no disponemos de series temporales de datos, sino prácticamente de un solo punto de observación, por lo que resulta absolutamente imposible hacer un trabajo sobre el comportamiento intemporal de este nivel de gobierno, tan habitual en los estudios de financiación pública. Incluso las propias comparaciones interregionales hay que hacerlas con enorme prudencia y cautela desde el momento en que los criterios de imputación a los distintos capítulos de gastos son enormemente diferentes entre región y región. Nosotros, a través del examen de cada partida de gastos, hemos tratado de homogeneizar estos criterios de imputación; pero ello sólo ha sido posible en los casos en que se disponía de las memorias completas, mientras que no ha sido posible evidentemente en los casos en que sólo teníamos las cifras globales. Se trata de una observación que rogamos se tenga en cuenta para evitar que se llegue a juicios aventurados y se susciten, en consecuencia, desacuerdos sobre el comportamiento de las distintas regiones.

2. Los resultados generales de la investigación empírica

Teniendo en cuenta estas dificultades y limitaciones de nuestro trabajo, trataremos ahora de ver los resultados y las indicaciones de nuestra investigación, resultados e indicaciones que quedan incluidos en el material empírico, añadido como apéndice, que representa en realidad la auténtica «investigación», y sobre los cuales cada uno puede hacer su interpretación (1).

(1) Una primera profundización sobre este material empírico va incluida en el trabajo de P. D. GIARDA: *Aspetti finanziari dell'attività regionale*, pp. 65-124.

Dentro de este material empírico hay una parte que se refiere a los ingresos, otra a los gastos, y otra parte referente a los residuos pasivos y a las demoras de caja. Más concretamente, por lo que se refiere a los ingresos, nosotros hemos calculado las verificaciones, la composición de las verificaciones (por tipos de ingresos) y las recaudaciones, excluyendo e indicando aparte, por razones de homogeneidad, los ingresos por acontecimientos extraordinarios. Por lo que se refiere a los gastos, han sido calculadas las obligaciones y los pagos diversos por gastos corrientes, gastos en cuenta de capital y funciones delegadas, la composición por sectores de actividad, de los gastos corrientes y de los gastos en cuenta de capital. En las últimas tablas se encuentran por último los residuos pasivos y la composición de los residuos por la parte corriente, en cuenta de capital y por las funciones delegadas y de las demoras de caja al 31 de diciembre de 1973.

A partir de este material, ¿cuáles son las indicaciones más destacadas que surgen, pero, sobre todo, cuál es la imagen de región que de ahí se deduce? Empecemos por los ingresos. En este sentido los fenómenos que más se destacan, evidentemente ni nuevos ni desconocidos, pero esta vez más o menos exactamente documentados, son los siguientes: 1) la relativa irrelevancia de los ingresos propios que, como ha señalado un investigador dotado de un fino sentido del humor, acaban siendo una especie de *argent de poche* regional; 2) el gran peso (55-60 por 100) de los ingresos alimentados por el «fondo común», y 3), lo que me parece aún más importante, al menos para las tendencias en marcha, el pequeño peso que suponen los ingresos extratributarios y en cuenta, funciones delegadas que son luego, hablando en general, esos ingresos de destino preestablecidos por el legislador central y que, en consecuencia, escapan a la autónoma acción de gobierno por parte de la región. El peso de estos ingresos de destino preestablecido queda confirmado también por el análisis que hemos hecho sobre las previsiones de 1974 y está con toda probabilidad aumentando con cierta rapidez en base a algunas medidas recientes, como la Ley 118 para la zootecnia y la Ley 386 para el fondo hospitalario.

De aquí las primeras dudas y las primeras preguntas sobre la imagen de la región italiana. Se ha dicho, en los tiempos de la aprobación de la ley financiera regional y también posteriormente, que razones de unidad y de coherencia de la maniobra tributaria aconsejaban una decisión de fondo: la de colocar la autonomía financiera de la región más bien en la parte de los gastos que en la parte de las entradas (2). Esta es ya de por sí una tesis discutible, como veremos. Además hay que decir que si bien es cierto que la autonomía tributaria es casi totalmente inexistente, es también verdad que la propia autonomía de gastos es sensiblemente limitada y sus márgenes parecen restrin-

(2) G. CARBONE: *Problemi della finanza regionale al momento del trasferimento delle funzioni*, en D. SERRANI (cur.), *La via italiana alle regioni*, Milán, 1972, p. 85.

girse gradualmente. Dentro de este esquema es difícil no plantearse la pregunta, que ya se ha planteado un gran investigador (3), de si la región, más que un auténtico nivel de gobierno con autonomía política, no es en realidad más que un órgano periférico multifuncional, aunque con su autonomía particular.

Esta conclusión ofrece el punto de arranque para retomar la cuestión de la autonomía tributaria de las regiones. Normalmente esta cuestión, es necesario decirlo, queda liquidada rápidamente al observar que es inútil levantar cuestiones de autonomía regional por el lado de los ingresos cuando la región no logra gastar ni siquiera el dinero que tiene, tanto es así que quedan grandes residuos pasivos. Ahora bien, en mi opinión, esta postura es demasiado expeditiva porque la labor crítica, también en el tema de los residuos pasivos, consiste precisamente en señalar esos cambios que son necesarios para ofrecer una imagen distinta de la región.

Para plantear, aunque sea sumariamente, la cuestión, es necesario reconocer como punto de partida que en todos los países, de distinta estructura institucional, se está llevando a cabo un proceso de centralización de los ingresos —al que no corresponde sin embargo un análogo proceso de centralización de las decisiones de gastos— que no responde solamente a la necesidad de economizar la gestión central de los tributos, sino sobre todo a la difusión de datos objetivos socio-económicos y al propio proceso de crecimiento de las economías modernas. No creo que sea necesario insistir en el hecho de que el énfasis que se pone hoy en todos los países sobre los objetivos de desarrollo, y por lo tanto de acumulación, de estabilización coyuntural y de redistribución especial e interindividual de la renta, exige una cierta centralización de la maniobra tributaria, para evitar que la concurrencia entre las entidades subcentrales obstaculice el logro de estos objetivos. Además —otra cosa ya muy sabida—, el propio desarrollo económico, con el consiguiente desarrollo de la movilidad y de las comunicaciones espaciales, lleva a la difusión de los efectos de los gastos públicos, efectos que han de ser, como suele decirse, interiorizados para llegar a un volumen óptimo de gasto público. Por otra parte, la masiva expansión de las transferencias de los gobiernos centrales, que obedece a muchos motivos, entre otros los de la interiorización y la redistribución, hay que situarla precisamente dentro de esta lógica (4).

Sin embargo, al llegar a este punto es necesario hacer dos observaciones de notable importancia. En primer lugar, como se ha dicho ya, el proceso de centralización de los ingresos no responde a un igual proceso de centralización de los gastos; por el contrario, en esta etapa de posguerra, como en todos los períodos de paz que se caracterizan por la expansión de los gastos denominados civiles, en muchos países

(3) G. AMATO: *La via italiana alle regioni*, en SERRANI (cur.), *La via italiana alle regioni*, p. 22.

(4) W. E. OATES: *Fiscal Federation*, Nueva York, 1972, cap. 6.

se da una clara tendencia a la descentralización de los gastos (5). Pero lo que es más importante señalar es que junto a factores de centralización de los gastos existen también factores de descentralización, ligados al hecho de que las distintas comunidades subcentrales, regionales e incluso locales, pueden tener, como en realidad tienen, distintas «escalas de preferencia» o, si se quiere, distintos «gustos», no sólo por lo que se refiere a la composición de un volumen de gastos dado por un presupuesto, sino también por lo que se refiere a los niveles de satisfacción de las distintas funciones y, por lo tanto, en definitiva, a la colocación entre gastos de tipo privado y gastos de tipo público. De aquí la necesidad de una acción diferenciada y autónoma por parte de las distintas regiones (y entidades locales) que, al aumentar el bienestar colectivo, requiere, en mi opinión, una cierta autonomía tributaria.

Desde mi punto de vista esto constituye el punto central de la experiencia regionalista. Porque si nosotros tratáramos de negar a las asambleas electivas regionales la posibilidad de interpretar las «escalas de preferencia» de los propios ciudadanos, entonces no necesitaríamos niveles de gobierno dotados de autonomía política y la propia reforma del Estado podría llevarse adelante a través de un simple proceso de descentralización administrativa (6).

Para completar he de decir que esta tesis no ha tenido nunca mucho éxito en Italia —recuerdo las discusiones en los tiempos de la ley financiera regional—, sobre todo entre aquellos que se asustaban ante la existencia de amplios desequilibrios regionales, es decir, de regiones ricas y regiones pobres y, por lo tanto, por los efectos acumulativos que habría podido poner en movimiento una autonomía de los ingresos. Yo confieso que nunca he tenido este temor, sobre todo pensando en las potencialidades de la acción redistributiva central y, por lo tanto, en la posibilidad de realización de *estándares mínimos uniformes* para las distintas funciones en todo el territorio nacional; estándares mínimos uniformes que tienden a desdramatizar el problema de los desequilibrios regionales entre las regiones ricas y las regiones pobres (7).

Pero hay otras razones importantes que hacen necesario replantearse el problema de la autonomía tributaria de las regiones (como de las entidades locales), razones que están relacionadas con motivos estructurales de las administraciones locales y con fenómenos que

(5) Este fenómeno, que ya había sido anticipado por W. D. Ross: «State-Local Fiscal Policy and Economic Growth», *National Tax Journal*, 1957, ha sido verificado después por otros autores. Véase OATES: *Fiscal Federation*, pp. 23 y ss.

(6) Esta postura se aproxima a la ya conocida de C. TICHOUV: «A Pure Theory of Local Expenditures», *Journal of Political Economy*, 1956.

(7) Sobre este punto ya se han llevado a cabo grandes debates, mucho antes de que se crearan las Regiones, en algunas conversaciones organizadas por la Universidad Católica. Sobre dichos debates, véase F. VIRO (cur.): *Problemi economici e finanziari delle Regioni*, Vita e Pensiero, Milán, 1966 (con textos de F. VIRO, P. GIARDA, E. GERELLI, G. SCIOLLI, E. DE MITA, G. MAZZOCCHI, A. VILUANI, S. CASSESE).

estamos viviendo y que probablemente nos acompañarán durante mucho tiempo en el futuro: me estoy refiriendo a los fenómenos inflacionistas (8). El primer punto a subrayar es que la dinámica de los precios de bienes y servicios adquiridos por las estructuras del gobierno local —que es una medida del aumento de los precios de los bienes y servicios comprados por el gobierno local— es casi dos veces y media el aumento del deflactor del producto nacional bruto. Este resultado es fácilmente explicable si se piensa en el carácter de trabajo intensivo del sector, en el escaso aumento de productividad, en las políticas salariales —¿por qué no decirlo?— bastante deportivas y, *last but not least*, en la creciente complejidad de las funciones regionales y locales, sobre todo urbanas. Tomemos por ejemplo el caso actual de la criminalidad. O tal vez se piense realmente que este problema se pueda resolver mediante unas cuantas leyes y un aumento de salario a los policías, y entonces tal vez el problema sea manejable. Pero si pensamos, de acuerdo con las investigaciones más sofisticadas en la materia, que la cuestión sea sobre todo una cuestión de organización urbana y de servicios sociales (9), entonces los gastos regionales y locales pueden explotar.

El aumento de los costes es el yunque en el que golpea el martillo de la rigidez de los ingresos, ligado si se quiere a la objetiva rigidez de los tributos locales (allí en donde existan), si se quiere al racionamiento de los ingresos efectuado por el gobierno central y por las autoridades de política monetaria en virtud de objetivos elaborados y decididos centralizadamente, como la lucha contra la inflación y el reequilibrio de las cuentas con el exterior. En estas condiciones la actividad de la estructura local de gobierno, y sobre todo la actividad de inversión, acaba por convertirse en un subproducto o un residuo de políticas y decisiones centrales. En definitiva, no podemos dejar de estar de acuerdo con quienes han mantenido que, sujeta al aumento de los costes y a la rigidez de los ingresos, la estructura local de gobierno parece destinada a sufrir una reducción sustancial de su propia autonomía política (10).

Este es el motivo por el que, junto a los sagrados problemas de autonomía de los gastos, yo creo que sea necesario retomar también los problemas de la autonomía de los ingresos mediante una revisión de la más reciente reforma tributaria que, según mi punto de vista, constituye la mayor operación de centralización de la joven República italiana, ocurrida precisamente en medio del proceso de descentralización de las funciones estatales, y de la ley financiera regional. No es éste el lugar para proponer recetas en este campo. Otros han

(8) W. W. HELLER: *New Dimensions of Political Economy*, Cambridge (Mass.), 1966, página 129.

(9) Véase, por ejemplo, M. E. WOLFGANG: *Urban Crime*, en *The Metropolitan Enigma*, Washington, 1967.

(10) P. GIARDA: *La struttura delle spese degli enti locali*, en *La finanza delle Regioni e degli enti locali*, Quaderni Regionali Formez, Nápoles, 1975.

hecho ya propuestas al respecto. Yo por el momento me conformaría con una revisión del artículo 8.º de la Ley financiera para conectar las entradas regionales con la base imponible, no con el ingreso, del impuesto único sobre la renta, que es un impuesto cuya dinámica promete ser paralela a la dinámica de los costes de la estructura de gobierno local.

Pasando rápidamente al análisis de las tendencias y de los problemas de los gastos regionales, quisiera empezar precisando una opinión personal, es decir, que es precisamente en este campo donde se centran los problemas más graves del regionalismo italiano con respecto a los cuales deben reconocer su *mea culpa* no sólo los políticos centrales, sino también las fuerzas políticas regionales. También he de decir que para descifrar estos problemas no basta un análisis del tipo agregado como el que hemos venido haciendo hasta aquí (11).

Ciertamente, este análisis saca a relucir y cuantifica algunos fenómenos muy interesantes y preocupantes —me estoy refiriendo a la cuestión de los residuos pasivos—. Sin embargo, para profundizar en esta materia de forma adecuada, es necesario hacer un análisis mucho más desagregado sobre el comportamiento de la entidad regional y, sobre todo, los mecanismos legislativos del gasto regional que evidentemente no quedan de manifiesto suficientemente ni en los definitivos ni en los preventivos (12).

Teniendo en cuenta estas limitaciones del análisis, quiero precisar que yo sólo quisiera ocuparme de dos problemas que se plantean a propósito de gastos regionales; problemas que han surgido recientemente con gran insistencia y que parecen tener ilustres antepasados en la actividad de gastos del gobierno central. Por lo que se refiere a los residuos pasivos, a su valoración empírica y a su proceso de formación por cada categoría de gastos, al lector le será de gran utilidad consultar los datos recogidos en el apéndice. Creo que los datos hablan por sí mismos y que no hay nada que añadir, excepto que la actividad regional, sobre todo en el campo de la actividad de inversión, ha sido casi inexistente, al menos hasta el 31 de diciembre de 1973.

Pero para evitar juicios emotivos yo preferiría profundizar, aunque fuera parcialmente, en las causas que llevan a la formación de un volumen tan grande de residuos. Yo creo que los motivos principales son fundamentalmente dos. El primero parece estar ligado a algunos factores que hemos puesto en evidencia anteriormente, y principalmente a las distintas políticas de contención y de racionamiento del crédito a las entidades locales que ha impedido la utilización de los fondos que las regiones han puesto a disposición de las entidades locales menores. Cuando se echa un vistazo a la lista de los residuos pasivos

(11) A. PEDONE: *Programmazione economica e finanza regionale*, en *Stato attuale della finanza regionale e linee di riforma*, Milán, 1974.

(12) Sobre la validez y las limitaciones de la hipótesis de *revenue Sharing*, véase W. W. HELLER y otros: *Revenue Sharing and the City*, Baltimore, 1968.

que resultan de las cuentas finales de 1972 y 1973, nos damos cuenta de que una serie impresionante de las más variadas contribuciones, en cuenta de capital y en cuenta de interés, se ha quedado literalmente como letra muerta a causa, según la interpretación más plausible, de la incapacidad de las entidades locales (como de otras entidades) de llegar a líneas de crédito adecuadas. Este es un motivo de acumulación de residuos que obedece a responsabilidades centrales en determinadas decisiones de política económica y que nos remite a los argumentos que exponíamos anteriormente.

El segundo motivo hay que buscarlo en aquel problema que las regiones parecen haber heredado del Estado y que no han procedido a resolver, que es el problema de los procedimientos de gastos. Al llegar aquí es inútil volver a contar por enésima vez la historia de los procedimientos que ya ha sido explicada por mucha gente. Prescindamos del análisis histórico-teórico y veamos un caso concreto. En este sentido yo daría la palabra a una región que, a finales de 1972, legisló en materia de obras públicas en las zonas deprimidas de su territorio y al observar que, a pesar de los compromisos existentes, no se efectuó ningún pago en los primeros meses de 1974, explica así la situación: «El retraso, de acuerdo con cuanto afirman las oficinas técnicas competentes, entra en este caso dentro del procedimiento *normal* de actuación de las obras, que prevén tiempos técnicos que difícilmente pueden reducirse. La duración de la instrucción regional, remitiéndose a los procedimientos estatales preexistentes, ligados además a *iter* y a disposiciones concretas por lo que respecta al proyecto, la adjudicación, la realización y aprobación de la obra, puede concretarse en plazos que como media tienen treinta o treinta y dos meses de duración.»

Pero más interesante aún resulta la segunda parte de la historia, que es la siguiente: «Todo ello —continúa— se mantiene así si no se producen aumentos de costes mientras tanto. De hecho el que se produzca esa eventualidad, como es de imaginar, implica la deserción de los concursos de adjudicación, con la consiguiente revisión de los precios, rectificación de los actos administrativos, adecuación de los medios financieros que estuvieran destinados a la nueva realidad, etc. Factores todos que tienden ulteriormente a alejar la fecha de realización de las obras con un proceso que puede repetirse una segunda o una tercera vez (y ¿por qué no una cuarta o una quinta, y así sucesivamente?) de acuerdo con las condiciones económicas y sociales del momento» (13).

En cuanto a este punto hay poco que decir y que aconsejar, excepto prescindir —si es posible— de los denominados procedimientos estatales preexistentes y utilización —y aquí sé que estoy tocando un punto débil que ha levantado muchos debates y polémicas— entidades

(13) Región Lombardia (Ragioneria Generale-Servizio Controllo di Gestione), *Rivellazione al 18 febbraio 1974 sullo stato de applicazione delle leggi regionali*. (ciclostilado).

e instituciones que hayan demostrado tener mayor flexibilidad en tiempos técnicos sensiblemente más cortos. Repito que éste es un punto débil que implica también problemas de distribución del poder político y económico dentro del sector público: problema que, sin embargo, podría ser menos dramático desde el momento en que se estableciese y garantizase un estrecho control público sobre las entidades públicas de realización de los gastos por parte de los organismos políticos regionales y locales. La alternativa, al menos a corto plazo, es que se quede reducida a cero la actividad de la región como máquina de producción de los bienes públicos (14).

Queda, finalmente, el problema de la denominada «administrativización» de la región, un término usado por los juristas para indicar la tendencia de la región hacia leyes de gasto, hacia leyes de medidas, es decir, de distribución de contribuciones, incentivos, ayudas financieras, etc., más que hacia leyes regionales orgánicas, con la consecuencia de fragmentar y, en última instancia, pulverizar la actividad de gastos que en muchos casos termina por adquirir un carácter meramente asistencial. Desde luego ésta es una afirmación bastante grave que no puede ser verificada por nuestro análisis agregado, por lo que prefiero ser muy cauto en este punto. Sin embargo, esta sensación de fragmentación de la actividad de gasto regional se deduce también a partir de un examen más desagregado tanto de los resultados finales como de los preventivos, e igualmente la hemos notado al hacer una investigación lateral sobre la estructura de las transferencias regionales. Para 1973 los elementos que componen esta estructura quedan de la forma siguiente: por la parte corriente las transferencias a las familias y a las empresas suponen aproximadamente un 55 por 100 del total, mientras que en cuenta de capital la cuota de las entidades públicas aumenta de forma considerable, aunque éste es también el campo en que se forman más residuos pasivos. Ahora bien, estos datos en sí poco pueden decir. Pero para quienes conocen la naturaleza de las transferencias, sobre todo a las empresas, adquiere cierto peso la hipótesis sobre el carácter relativamente asistencial, además de fragmentario, del gasto regional (15).

Hay que señalar además un hecho muy curioso. Hemos visto antes que las regiones acusan al Estado de *vincular* excesivamente sus transferencias reduciendo por lo tanto su autonomía de gastos regionales. El mismo tratamiento que el Estado da a las regiones es el que las regiones da a las entidades locales, desde el momento en que se puede estar de acuerdo en reconocer que la legislación regional de transferencia y de delegación es sensiblemente vinculante. Ahora bien, yo no tengo nada en contra de las contribuciones condicionadas. Sin em-

(14) Véase el estupendo trabajo de A. BARBERA: *Indirizzi e procedure di spesa nelle Regioni ordinarie*, pp. 3-4.

(15) Con respecto a este punto véase P. GIARDA: *Finanziamento ed efficienza tecnica economica delle attività regionali delegate agli enti locali*, en Formez, *La delega delle funzioni agli enti locali*, Nápoles, 1974.

bargo, también aquí se plantea un problema de autonomía de gastos de las entidades menores.

Ya dije antes que quería ser muy cauto en este sentido. Y para seguir adelante con este tema, yo diría que el análisis de la actividad de gastos regionales revela en primer lugar la falta de un esquema de programación preciso y coherente (y eso en nuestro país no es nada nuevo), pero sobre todo revela la falta de un esfuerzo de reorganización, mediante la actividad de transferencia y de delegación, de la estructura del gobierno local, aunque evidentemente en los estatutos y en las leyes se repiten términos como asociaciones de municipios, circunscripciones, etc. Por decirlo en otros términos, parece que hasta ahora las regiones no hayan resuelto los dos problemas-clave de la actividad de gasto: a *quién* transferir y delegar y *cómo* transferir y delegar.

La primera cuestión implica, al haber comprobado ya el carácter inadecuado en cuanto a organización y dimensiones de las entidades menores (a pesar de que los partidos, en etapas electorales, descubran de pronto su gran amor a los municipios), la búsqueda de una entidad o de un nivel de gobierno que por sus estructuras organizativas y sus dimensiones logre eliminar los despilfarros, económicos y sociales, que responden a esa ineficacia que normalmente es silenciada por los economistas: la ineficacia institucional.

La segunda cuestión en cambio implica la investigación de las interrelaciones existentes entre las distintas funciones para evitar este fenómeno, tan querido para los asesores regionales, pero que luego es imputado al Estado, que es el de *sectorializar* los gastos que tiene el resultado de reducir la autonomía de gastos y por lo tanto la autonomía política de las asambleas electivas locales (16).

3. Algunas conclusiones

Para concluir, si me preguntaran al llegar aquí cuál es la imagen de región que se deduce del análisis de ingresos y gastos regionales, yo encontraría terriblemente embarazosa la respuesta: en primer lugar porque esta imagen está demasiado descolorida y deslucida para permitir entrever rasgos precisos, pero sobre todo porque la imagen actual contrasta claramente con la imagen «que se espera» de un nivel de gobierno capaz de dirigir tanto el proceso de descentralización desde arriba, y por lo tanto en definitiva la reforma del Estado, como el proceso de centralización desde abajo, consistente sobre todo en la reorganización del gobierno local menor.

(16) Estamos, por tanto, de acuerdo con aquellos que, en una encuesta realizada por *Política y Economía* dan «juicios sobre las regiones» positivos, sobre todo en el plano político. Véase «Un bilancio dell'esperienza regionale», *Política y Economía*, junio 1975.

Naturalmente hay que evitar el peligro de la crítica destructiva o de pensar que no se ha hecho nada. No; en algunas regiones se han hecho cosas importantes. También es probable que la región, nada más nacer, haya tenido que emplear todas sus energías y su fuerza en una acción de ruptura de comportamientos y de mentalidades centralistas por un lado y parroquialistas por otro, por lo cual, superado este trabajo de ruptura, su actividad podrá desplegarse de forma más satisfactoria. Si eso es cierto, también es cierto que hoy la situación no es de color de rosa, sobre todo en el plano económico-financiero y administrativo. Y en esta situación, si se me permite una invocación y un exhorto final, adquiere todavía un mayor valor ese trabajo de búsqueda y de análisis crítico que los hombres de las regiones y los investigadores deberían realizar conjuntamente, con espíritu de tolerancia recíproca y de respeto mutuo, sobre la vida y sobre la experiencia regional. Trabajo, de investigación y análisis del que este estudio quiere ser un modesto ejemplo.