

LA EFICACIA DE LAS REGIONES: UN TEMA CONTROVERTIDO *

Por ENRICO BUGLIONE

1. Introducción

El plan trienal 1979-1981, al considerar la expansión de los gastos del sector público y su incidencia en el producto interior bruto nacional, plantea dos exigencias fundamentales: la contención de los gastos y el aumento de la eficacia de todo el sector público.

Ambos objetivos, contención del gasto público y aumento de la eficacia, no están en contradicción entre sí, pero tratar de lograrlos al mismo tiempo, como ahora se está obligado a hacer, puede ser peligroso, puesto que, frente a necesidades ineludibles, se puede considerar que contener el gasto significa por sí mismo incrementar la eficacia. Un planteamiento de este tipo es equivocado en cuanto que si no se modifican las causas internas y externas a todo aparato público que provocan el actual nivel de ineficacia, reducir los recursos sólo puede provocar un posterior descenso cuantitativo y cualitativo del *output* de la Administración pública.

* En *Democrazia e Diritto*, núm. 6, 1979.

Además, si se actuara según esta hipótesis, se terminaría inevitablemente por aceptar en primer lugar a los centros de gasto más vulnerables, entre los que, sin duda, se encuentra el gobierno local (Regiones, Municipios y Provincias), tanto por su absoluta dependencia financiera respecto del gobierno central como por su limitada capacidad de contratación, o bien porque está más expuesto a las acusaciones de ineficacia, dada su relación directa con la colectividad.

Las regiones constituyen un punto de observación idóneo para refutar un análisis de este tipo. En efecto, está creciendo un difundido sentido de desconfianza respecto de ellas que se debe, al menos en parte, a la supervaloración del papel que en realidad pueden desarrollar; al parámetro al que generalmente se hace referencia para valorar su eficacia (la capacidad de gasto) y al hecho de considerar a las regiones como un cuerpo que se tiene por sí mismo en la Administración pública.

Una vez precisado el papel de las regiones en el ámbito del sector público, se tratará, por tanto, de valorar en qué términos se plantea el problema de su eficacia y también cuáles son las ligazones externas de esta eficacia con una referencia específica a los sistemas de financiación de las regiones (maniobrabilidad y certidumbre de los recursos, adecuación y controles).

2. El papel de las regiones en el sector público y la capacidad de gasto como parámetro de eficacia

El informe sobre la estimación del presupuesto de gastos del sector público, ampliado para 1979, es un instrumento útil para intentar cuantificar las necesidades financieras de las regiones (1). Entre 'os muchos datos que contiene este documento, los más significativos desde el punto de vista que nos interesa parecen ser: a) Los de los gastos conjuntos efectuados por los distintos sectores que forman el sector público ampliado; b) Los datos sobre el gasto consolidado del sector público ampliado, es decir, los pagos efectuados a los sectores *externos* al sector público (empresas, familias); c) La incidencia del sector público en el producto interior bruto.

Los datos a que se refiere el punto a) indican que los pagos efectuados por las regiones representan, en término medio, aproximadamente un séptimo de los efectuados por el sector estatal propiamente dicho (Estado y entidades dependientes de él), y que, de todos modos, son inferiores a los efectuados por las entidades de Previsión, así

(1) Relación presentada el 5 de marzo de 1979, Cámara de Diputados Doc. XXXVII, número 3. Para un análisis profundo de ese documento con especial referencia a las Regiones véase I. PIERANTONI: *I rapporti finanziari fra stato e regioni sulla base delle relazioni sulle operazioni di cassa*, en Oss. Florencia, Reg. 1.º núm. 5-6, Cnr, Instituto para el estudio de las regiones, Roma, 1979.

como a los de los municipios y provincias, menos en 1979, ejercicio en el que se prevé que los gastos de las regiones sufrirán un destacable crecimiento, debido a la entrada en sus presupuestos de los fondos para llevar a cabo la reforma sanitaria establecida por la Ley 833/1978 (véase tabla 1).

Pasando a los datos del punto b) —los pagos efectuados directamente por las regiones a los sectores externos al sector público—, el papel desarrollado por estas entidades es claramente modesto: en todo el periodo considerado (1976-1978, más las previsiones para 1979), dichos pagos constituyen, por término medio, sólo el 4 por 100 del total.

Asimismo, y en lo que se refiere al producto interior bruto, que son los datos del punto c), el total de los pagos efectuados por las regiones no parece asignarles un papel prioritario: se pasa de aproximadamente un 4,9 por 100, en 1976, al 8,2 por 100, en 1979, con un incremento de 3,3 puntos porcentuales, frente a una incidencia del conjunto del sector público ampliado, que pasa del 55,7 por 100, en 1976, al 60,9 por 100, en 1979, con un incremento de 5,2 puntos porcentuales.

Hasta aquí se ha hablado de las regiones refiriéndose indistintamente tanto a aquellas con Estatuto ordinario como a las que tienen Estatuto especial. Sin embargo, y en relación con la ya señalada polémica sobre el grado de eficacia de las regiones, está claro que se habla especialmente de la prueba no satisfactoria de las de Estatuto ordinario. Por tanto, y para poder comprender el alcance real de dicha discusión, habría que depurar los datos que antes hemos proporcionado, separando la cuota de las regiones con Estatuto especial, cantidad no desechable, puesto que es, por lo menos, el 40 por 100 del total de los datos antes indicados.

Parece, por tanto, correcto afirmar que, si bien es indispensable una reflexión sobre los resultados hasta hoy logrados por este nuevo nivel de gobierno, que son las regiones con Estatuto ordinario, es también cierto que, si se quieren alcanzar resultados apreciables a escala nacional, es preciso ampliar el análisis (en un primer momento crítico y más adelante como propuesta) que tienda a producir un incremento de la eficacia en todo el sector público, evitando así una preocupación exclusiva en torno a las regiones con Estatuto ordinario.

Un posterior aspecto del actual debate sobre la validez de las regiones se refiere al concepto mismo de eficacia, al que a menudo se hace referencia para expresar juicios sobre su capacidad operativa.

El parámetro más usado con este objeto es la notable divergencia que se puede encontrar entre las cantidades que se pueden gastar y las que efectivamente se han gastado: considerando la importante masa de residuos pasivos acumulados por las regiones con Estatuto ordinario en estos primeros años de funcionamiento, se deduce su escasa capacidad de intervención o en todo caso su escasa capacidad para modificar en sentido positivo el comportamiento—que sin duda es característico de toda la Administración pública—consistente en

gastar con dificultad de los fondos disponibles y en particular en el sector de los gastos para inversiones (2).

El hecho de que nos hayamos fijado en este índice para valorar la eficacia de las regiones se debe esencialmente a dos motivos: en primer lugar, al hecho de que las regiones, aunque con retrasos en algunos casos y con importantes diferencias metodológicas entre ellas, han elaborado sus cuentas hasta el ejercicio de 1977 y las han hecho públicas con una cierta facilidad (lo cual es, indudablemente, un hecho positivo); en segundo lugar, por el hecho de que basar un análisis de la eficacia de un aparato administrativo tomando como parámetro principal cuantificado el de la capacidad de gasto, es sin duda, el camino más simple, pero diría también que el más simplista. Es cierto que, a menudo, se hacen planteamientos que tienden a descubrir las variables externas (a las regiones) que pueden influir en la capacidad de gasto de estos entes (3), pero, y también debido a las dificultades objetivas para hacerlo, no se llega a cuantificar estas variables, cerrando, por tanto, la posibilidad de obtener un dato depurado en torno a la propensión efectiva al gasto de cada una de las regiones.

De otro lado queda el hecho de que la divergencia entre cantidades disponibles y cantidades efectivamente gastadas es sólo uno de los índices, y tal vez el menos decisivo, para llegar a valorar la eficacia de un aparato administrativo. En efecto, no se puede decir que una entidad es eficaz sólo cuando gasta en términos razonables todos sus recursos disponibles, sino cuando al utilizar estos recursos logra resultados que sean válidos tanto desde el punto de vista del costo por unidad de producto como desde el punto de vista de que respondan a las exigencias económico-sociales del territorio administrado.

En lo que se refiere en particular a las regiones, habrá que preguntarse en primer lugar si existen las premisas necesarias para que dichas entidades puedan operar de manera eficaz, en la aceptación más amplia del término; y habrá que hacerlo aunque sea como una primera aproximación, tal y como hemos propuesto antes.

Desde este punto de vista es esencial, en primer lugar, considerar la amplitud y complejidad de las competencias jurídicas atribuidas a las regiones. Las notables carencias y fragmentaciones que existían tras la primera transferencia de funciones, ocurrida en 1972, han sido, al menos en gran parte y por ahora sólo de modo formal, resueltas con el DPR 616/1977 (4). El retraso mismo con el que se ha llegado a

(2) Para un análisis de los residuos pasivos de las regiones véase L. COLOMBINI: *¿Le Regioni non spendono?* Bolonia, 1978.

(3) Véase al respecto A. BARBERA: «Inidrizzi e procedure di spesa nelle regioni ordinarie», en Aa.vv. *Dove vanno le regioni?* Milán, 1976.

(4) En particular puede recordarse que el DPR 616 remite a una serie de medidas a emanar posteriormente para regular específicas materias transferidas a las regiones. Véase al respecto V. ONIDA: «L'attuazione amministrativa del DPR 616», en *Le regioni*, 1979, 1 y A. BARBERA, F. BASSANINI: *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, Bolonia, 1979.

definir este replanteamiento de las funciones debería aconsejar una notable prudencia a la hora de expresar juicios sobre la capacidad operativa de las regiones.

La plenitud de poderes de intervención en las materias de su competencia representa, sin embargo, sólo la premisa indispensable pero no suficiente para permitir una intervención decisiva y eficaz.

Como es sabido, es necesario que existan también procedimientos administrativos de gasto y aparatos administrativos organizados (nos referimos a su distribución en el territorio y a su organización interna), de tal manera que permitan un uso eficaz de los recursos (5). Por último, es necesario que el sistema mismo de financiación de los gobiernos locales no constituya un freno, sino que sea incluso un elemento de incentivación de la eficacia.

En las páginas que siguen se tratará de verificar en qué medida el actual sistema de refinanciación de las regiones responde a este requisito.

3. El sistema de financiación de las regiones y el problema de la eficacia

Para que un sistema de financiación de un gobierno local dotado de autonomía política, además de la administrativa, pueda ser considerado como orientado hacia la eficacia, ha de superar, al menos, algunos requisitos esenciales: la maniobrabilidad de los recursos—en el sentido de que, una vez determinados los sectores que sean de la competencia del ente local de gobierno (6), éste pueda graduar sus intervenciones en dichos sectores y en el territorio de acuerdo con una escala propia de preferencias aun en el marco de una coordinación global a nivel estatal— y a la certidumbre sobre los recursos disponibles para un espacio de tiempo de varios años; la adecuación de los recursos respecto de las tareas designadas; la posibilidad de controlar (por parte del gobierno central, pero también por parte de la colectividad) los resultados obtenidos mediante la utilización de los recursos atribuidos a los gobiernos locales, tanto en términos de eficiencia (optimización de la relación *input-output*) como en términos de eficacia (capacidad del *output* para satisfacer las necesidades de la colectividad administrada).

(5) Para un primer análisis de las intervenciones de las regiones en materia de procedimientos véase S. CASSESE: «L'accelerazione delle procedure regionali», en *L'accelerazione delle procedure amministrative*, Formez, Nápoles, 1975. La materia en todo caso sufre una rápida evolución tras la emanación de la Ley de 3 de enero de 1978, núm. 1, «Aceleración de los procedimientos para la ejecución de obras públicas y de instalaciones y construcciones industriales» y la relativa normativa regional de recepción.

(6) En este sentido puede ser oportuno recordar que los gobiernos locales al intervenir en los sectores tradicionalmente de su competencia desempeñan funciones de gobierno de la financiación pública (ubicación y distribución de los recursos, y funciones de estabilización). Sobre la posibilidad y capacidad de las regiones de intervenir en esta materia véase G. MOSSETTO: *Questioni attuali del rapporto tra finanza pubblica centrale e regionale in Italia*, informe en la mesa redonda «Questioni attuali di finanza regionale», Perugia, 7-8 de mayo de 1979.

4. Eficacia, maniobrabilidad y certidumbre de los recursos

Si estos son los requisitos esenciales para que un sistema de financiación de gobiernos locales se oriente hacia la eficacia, es evidente que el que actualmente se utiliza para financiar a las regiones (y en particular las de Estatuto ordinario) está muy lejos de serlo.

En lo que se refiere a la maniobrabilidad de los recursos, para poder superar este requisito es indispensable, al menos, que en el presupuesto de la entidad tomada en consideración existan recursos que se puedan gastar de acuerdo con una escala de prioridades decidida por dicha entidad en el ejercicio de su autonomía. Es asimismo evidente que este tipo de recursos, los que se pueden gastar según la escala de preferencias del ente local, no podrá ser el 100 por 100 de los recursos de que podrá disponer en total el ente, y ello por una serie de motivos, entre los que aparece en primer lugar la exigencia de garantizar en todo el territorio nacional determinados niveles mínimos de prestaciones en el sector de los servicios sociales y también de respetar exigencias determinadas en algunos territorios; son estos problemas que en la práctica del federalismo fiscal en general se resuelven con la transferencia de recursos ligados a objetivos específicos a los gobiernos situados a un nivel inferior del central.

Naturalmente, es difícil establecer *a priori* cuál es el nivel óptimo de autonomía financiera que hay que conceder a los Gobiernos locales y, por tanto, cuál es la relación óptima entre entradas libremente disponibles y entradas ligadas a objetivos determinados.

Con todas las limitaciones que se desprenden de análisis de tipo comparativo, puede afirmarse que las entradas libremente disponibles tienden a constituir la componente esencial de las disponibilidades del presupuesto. Así, por ejemplo, en el Gobierno local inglés en 1976-77 dichos recursos representaban más del 85 por 100 del total (7). En España, en donde la introducción de las regiones están en una fase muy avanzada de realización, los proyectos de financiación de este nuevo nivel de gobierno indican en los ingresos tributarios —en las entradas libremente disponibles por excelencia— su principal fuente de financiación, salvo la atribución para fondos de solidaridad para favorecer a las regiones más pobres.

En Italia las regiones con Estatuto ordinario que, por el grado de autonomía política de que disponen y la amplitud de los sectores de su competencia —teniendo en cuenta el hecho de que no están situadas en un estado con estructura federalista— constituyen un modelo hasta ahora único en Europa, se encuentran desde el punto de vista de la autonomía financiera en una situación totalmente diferente.

(7) En este sentido cfr. G. PAOLA: «I problemi attuali della finanza locale in Gran Bretagna», en *Economia Pubblica*, 1977, pp. 1-2.

Si en 1973 la incidencia de las entradas libremente disponibles sobre el total de entradas efectivas estaba, para el conjunto de las regiones con estatuto ordinario, cerca del 70 por 100, esta proporción había bajado al 28 por 100 en 1976 (8). Parecería, por tanto, que, con respecto a estas instituciones, más que de autonomía financiera debería hablarse de sujeción financiera en relación con el Gobierno central, aunque se reconozca que en el período considerado el peso de la hacienda regional en su conjunto ha crecido notablemente (en 1973 representaba el 2,4 por 100 del PIB, mientras que en 1976 representa el 5,5 por 100).

Si cierto es que los datos antes señalados incluyen las asignaciones relativas al fondo nacional para la asistencia hospitalaria (es decir, asignaciones de destino prefijado que tienen una cuantía muy importante), es igualmente cierto, sin embargo, que las entradas consideradas libres (ingresos tributarios, fondo común, fondo de desarrollo, ingresos patrimoniales y varios, constitución de fondos de previsión) en realidad son sólo parcialmente libres, puesto que en todo caso gravan sobre ella los gastos de administración (9) y también las obligaciones que se derivan de la rigidez característica del presupuesto de las administraciones públicas (gastos plurianuales, gastos corrientes de carácter asistencial y sanitario, los llamados gastos de mantenimiento).

Por tanto, se puede afirmar que el requisito de maniobrabilidad no se cumple en gran medida en el sistema de financiación de las regiones y, en especial, en las de estatuto ordinario (10). Ello tiene consecuencias directas negativas en la eficacia del aparato regional e incide tanto en la capacidad de gasto de las regiones (problemas sobre el que volveremos más adelante), como sobre la posibilidad misma de las regiones de establecer una directriz propia al desarrollo económico y social del territorio administrado. Así, el hecho de que determinados sectores tengan sistemáticamente una importancia residual en los presupuestos regionales (por ejemplo, el de la artesanía o el de la vivienda) se debe a la carencia de fondos de utilización obligatoria transferidos por el Estado para actuaciones en esos sectores y a la carencia de recursos libres que destinar a ellos, y también el desarrollo de determinados sectores únicamente a partir de un mo-

(8) Esa relación queda confirmada en un valor de casi el 30 por 100 incluso en las previsiones de 1977 de las regiones con estatuto ordinario, las cuales en todo caso suelen presentar datos subestimados precisamente con respecto a las entradas con destino obligatorio (cfr. *Osservatorio finanziario regionale*, 1978, pp. 5-6).

(9) En las previsiones 1977 de las regiones de estatuto ordinario, los gastos de administración resultan equivalentes al 12,5 por 100 de los gastos efectivos para el neto de los relativos al Fondo nacional para la asistencia hospitalaria (cfr. *Osservatorio finanziario regionale*, 1978, 5-6, p. 11).

(10) Las razones de estatuto especial se encuentran desde este punto de vista en una situación claramente mejor en cuanto que su principal fuente de entradas sigue siendo todavía la de las transferencias (libres) del Estado en sustitución de los tributos suprimidos con la reforma tributaria. Sin embargo, también en estas regiones la relación entre entradas libres y entradas vinculadas se está deteriorando progresivamente, en cuanto que también son destinatarias de los numerosos fondos sectoriales instituidos con las regiones de estatuto ordinario.

mento concreto (ello ocurre, por ejemplo, en la construcción de escuelas) depende de la atribución de fondos de uso obligatorio a partir de ese determinado momento.

De otro lado, el hecho de que gran parte de los recursos gestionados por las regiones lleguen ya canalizados en sectores específicos de actuación a sus presupuestos es un obstáculo para la eficacia tanto porque refuerza el aspecto burocrático del aparato regional —reduciendo, de un lado, la capacidad operativa de las asesorías de la programación, de otro, prefijando los recursos (y, por tanto, el poder) de las distintas asesorías operativas (agricultura, sanidad, etc.)— como porque reduce el alcance de uno de los principales efectos positivos establecidos por la aplicación de la Ley 335 a la contabilidad regional: en efecto, con esta ley se fijó el principio de la prescripción anticipada de los residuos pasivos, incluidos los gastos de capital y, por tanto, de la movilidad de los recursos «liberados» de este modo, lo cual, sin embargo, no podrá realizarse en lo relativo a los residuos debidos a gastos financiados con fondos de uso obligatorio, gastos que, es lícito suponer, habrán de seguir «comprometidos» en dichos sectores.

Además de ser poco maniobrables, la cuantía de estos fondos administrados por las regiones —en los ejercicios financieros sobre los que, en general, se han hecho valoraciones sobre su ineficacia— tampoco ha sido segura. Este es también un factor que incide negativamente en su capacidad operativa: basta pensar en la escasa fiabilidad de los presupuestos de previsión (respecto de los resultados efectivos de final de ejercicio), así como de los anuales o de los plurianuales elaborados en aplicación de la Ley 335 (11). Este estado de incertidumbre se deriva esencialmente de: *a*) de la falta de un debate entre el Estado y las regiones sobre el destino global de los recursos públicos y, por tanto, de la falta de un serio proceso de programación; *b*) de la absoluta incertidumbre respecto de la cuantía del fondo del desarrollo, al menos desde la aprobación de la Ley 356, de 1976; *c*) de la sucesión desordenada de leyes especiales destinadas a crear fondos de uso obligatorio a favor de las regiones (y que en la mayor parte de los casos se han transferido a las regiones con plazos y modalidades difícilmente programables). ¿Ha modificado la reciente normativa financiera del Estado el marco negativo hasta aquí trazado?

En lo que se refiere a la revalorización del papel de la programación, que ha tenido lugar, como es conocido, mediante la Ley número 335, de 1976, y la Ley 468, de 1979, ha de tenerse en cuenta que es obligatoria para las regiones (con estatuto ordinario), para el Estado, los municipios y las provincias, la elaboración de presupuestos pluri-

(11) La escasa credibilidad de dichos documentos queda confirmada por el hecho de que con ocasión de la elaboración del plan trianual del Estado los presupuestos plurianuales de las regiones han resultado inutilizables en la práctica por la diversidad de criterios utilizados por las distintas administraciones en la elaboración de las proyecciones de entrada.

anuales. Además, en particular para las regiones, se han establecido normas que tienden a aligerar la gestión del presupuesto anual y a hacer más realistas los datos que en el mismo figuran. Sin embargo, a este respecto será decisiva la aprobación del programa trianual nacional, puesto que sólo de este modo las regiones podrán disponer de puntos de referencia significativos para definir las actuaciones que a su nivel habrán de hacer (12).

En lo que respecta a la dinámica de las transformaciones libres y al problema de la cuantificabilidad plurianual de los recursos disponibles para las regiones, la ya citada Ley 356 establece un techo mínimo tanto para el fondo común como para el fondo de desarrollo y, además, establece que el incremento anual de estos fondos esté ligado a la evolución de los precios del PIB. Esta innovación ha producido resultados positivos en la gestión del ejercicio de 1976, en el cual, de no haber existido esta norma añadida, el porcentaje de entradas libres sobre el total de ingresos de las regiones con estatuto ordinario habría sido inferior a la anteriormente evidenciada, que de por sí ya era muy pequeña. Además, para el fondo de desarrollo se aceptó la interpretación planteada por las regiones en virtud del artículo 2, apartado b), de la Ley 356 y se decidió anexionar definitivamente al fondo las cuotas de incrementos anuales que se deriven del crecimiento de los precios del PIB.

Por último, la dificultad constituida por la incidencia en los ingresos de las regiones de los fondos de destino obligatorio sigue básicamente sin estar resuelta. Sin embargo, también en este campo hay que señalar una interesante innovación que si se aplica correctamente puede producir resultados positivos: se trata de la puesta en marcha de una programación sectorial concertada entre el Estado y las regiones. Con las recientes leyes de financiación de la actividad de las regiones en materia de agricultura (Ley 984/1977), sanidad (Ley 833/1978) y formación profesional (Ley 845/1978), también se prevé la financiación mediante fondos de uso obligatorio, pero en base a programas sectoriales elaborados conjuntamente entre el Estado y las regiones. En la práctica, la relación entre entradas libres y entradas de uso obligatorio no variaría, pero cambiaría el origen de dicha obligación, puesto que en su definición también podrían participar las regiones.

Igualmente, en relación con la liberalización de las transferencias del Estado, algunos atribuyen una extraordinaria importancia al artículo 116 del DPR 616, el cual, al prever el desplazamiento de los fondos de uso obligatorio de competencia de las regiones antes del decreto, en los capítulos relativos al fondo común y al fondo de desarrollo (en el caso de que se trate de gastos corrientes o de capital)

(12) Véase al respecto V. ONIDA: «L'attuazione amministrativa del Dpr 616, en *Le regioni*, 1979, 1, pp. 34 y ss., y M. CARLI: «La finanza regionale dopo il 616», *ibidem*, página 40.

determinaría (en particular en lo que se refiere a las cantidades que aumenten el fondo común) la desaparición de ese uso obligatorio. Pero una serie de hechos impiden una interpretación de ese tipo, que de otro lado sería deseable: en primer lugar, el hecho de que las leyes por las que se creaban esos fondos no han sido derogadas y, por tanto, deberían seguir siendo válidas las asignaciones anuales previstas en ellas, pero también los fines que con estas asignaciones se pretendía satisfacer y, por tanto, su destino; en segundo lugar, el hecho de que algunas leyes (por ejemplo, la número 153, de 1975) prevén tanto asignaciones corrientes como asignaciones de capital complementarias entre sí para lograr los fines globales de dichas leyes y por ello no se ve cómo será posible hacer desaparecer únicamente la obligación que conllevan las asignaciones corrientes; en tercer lugar, el hecho de que las regiones con estatuto especial se encontrarían en una situación peor que las de estatuto ordinario, puesto que su cuota de dichos fondos seguirá fijada en el capítulo original.

Los que hasta aquí hemos considerado son indudablemente rasgos de carácter positivo para un avance en el sentido autonomista de las relaciones entre el Estado y las regiones y deberían conducir a un incremento de la eficacia del aparato regional, pero en parte resultan contradichos por recientes normas de carácter tributario que afectan, entre otras cosas, a los ingresos tributarios de las regiones, a las transferencias libres del Estado y a la creación de nuevos fondos sectoriales.

Con el artículo 19 bis del Decreto-ley del 29 de diciembre de 1977 —«disposiciones urgentes para la hacienda local», modificación de la Ley de conversión del 27 de febrero de 1978, número 43— se establece que «hasta la aprobación de nuevas normas que regulen la participación de las regiones en el impuesto local sobre las rentas, se atribuyen por parte de la administración financiera a las regiones con estatuto ordinario y a las empresas autónomas de hostelería, balnearios y turismo, creadas en el último cuatrienio 1974-77, cantidades sustitutivas por valor igual a la cuota esperada, calculadas sobre la base de las sumas destinadas a tal fin en 1977, más el 10 por 100. Esta práctica ha sido posteriormente prorrogada al ejercicio de 1979 mediante el artículo 11 del de 10 de noviembre de 1978, número 772, «disposiciones en la materia de hacienda local», modificado por la Ley de conversión de 8 de enero de 1979, número 3, pero en este caso las cantidades sustitutivas atribuidas a las regiones con estatuto ordinario en 1978 quedan aumentadas en un 15 por 100.

El significado de estas normas es evidente: a partir de 1978, uno de los más importantes ingresos tributarios de las regiones con estatuto ordinario (que es equivalente a una cuota situada entre el 1 y 2 por 100 de la base imponible en cada una de las regiones) deja de ser un ingreso tributario propiamente dicho y se asimila a una transferencia posterior del Estado con incrementos anuales predeterminados

y en todo caso independientes de las variaciones de la base imponible, lo cual evidentemente lesiona la ya inexistente autonomía tributaria de las regiones con estatuto ordinario. En segundo lugar, la aplicación de las normas que analizamos implicará una notable contención de la dinámica de esta parte de los ingresos de las regiones tanto por la posible ampliación de la base imponible como consecuencia de las actuaciones llevadas a cabo a nivel central para contener el fenómeno de la evasión fiscal como por el incremento de los ingresos derivados de la introducción del principio de la autorización también para este impuesto (13).

En lo que se refiere a las transferencias libres del Estado —es decir, las cuotas del fondo común y del fondo de desarrollo que no incluyan las transferencias sectoriales a favor de las regiones que llegaron a estos fondos en aplicación del DPR 616, de 1977— puede decirse en primer lugar que sólo en los primeros meses de 1979 se han asignado a las regiones las cuotas adicionales de tales fondos relativas a la transferencia de nuevas funciones, cuotas fijadas mediante la Ley 482, de 1978, en 42.500 y 45.800 millones de liras, respectivamente. De otro lado, y en aplicación de la Ley 483, de 1978, artículo 9 (disposición de variación del presupuesto del Estado), con el fin de favorecer la contención del déficit público, el fondo común ha sido recortado en 21.900 millones y el fondo de desarrollo en 38.100 millones de liras. En relación, por último, al tema de las transferencias de uso obligatorio, anteriormente habíamos dicho que una de las novedades más interesantes en esta materia era la introducción de un mecanismo de debate entre el Estado y las regiones para definir las actuaciones a financiar con estos fondos. Sin embargo, también a este respecto hay que destacar los notables retrasos que han tenido lugar en la aplicación de esos mecanismos: así, en el campo de la agricultura, mientras todavía no ha sido aprobado el Plan Agrícola Nacional al que se refiere la Ley 984, de 1977, para 1978 han sido asignados a las regiones cerca de 464.900 millones con un rígido reparto en subsectores y sin ninguna participación de las regiones en su fijación.

De otro lado, a lo largo de 1978 ha continuado la proliferación de nuevos fondos con destino obligatorio. Mediante estas nuevas disposiciones se asignan a las regiones para el período 1978-1984 cerca de un billón para actuaciones en sectores específicos. Ello, naturalmente, al margen de las transferencias para la puesta en práctica de la reforma sanitaria, que sólo para 1979 alcanza la cifra de 12 billones (véase al respecto la nota 2) y de los destinados a la reforma de la formación profesional en todo lo referente a aquellos aspectos en los que no está determinada una competencia específica de las regiones en esta cuestión.

(13) Sobre los efectos para las regiones derivados de la nueva disciplina del Illor, véase P. GIARDA: «Entrate», en *Guida per le autonomie locali*, Roma, 1979.

5. Eficacia y adecuación de los recursos

Con el fin de que una operación de descentralización de funciones lleve a un aumento de la eficacia global del aparato administrativo —además de la satisfacción de exigencias de carácter político— es indispensable que se vea acompañada por la atribución a los Gobiernos locales de los recursos necesarios para satisfacer los gastos financieros que se les fijan. No parece que en Italia las soluciones adoptadas para resolver este problema hayan dado resultados satisfactorios. De esto modo, el deterioro de la hacienda local, con el consiguiente alto nivel de endeudamiento que en ella se registra (y para hacer frente al cual se han dictado las recientes disposiciones de saneamiento) se debe en parte a la política, a menudo irresponsable, llevada a cabo por las entidades locales, por ejemplo, en materia de retribuciones del personal, pero, sobre todo, al hecho de que a las entidades locales se han encargado tareas cada vez más amplias sin que paralelamente se aumentaran sus ingresos e incluso a partir de 1972, con la entrada en vigor de la reforma tributaria, éstos se hayan visto congelados.

Para las regiones con estatuto ordinario (y también ahora para las entidades locales, al menos en lo que se refiere a los gastos corrientes) no se plantea el problema de un recurso masivo al endeudamiento en virtud de los límites precisos establecidos por la legislación vigente en torno al recurso a esta forma de financiación, pero la adecuación de los recursos sigue teniendo una importancia prioritaria en relación con el grado de eficacia con el que estas funciones pueden ser desempeñadas (14).

Esencialmente son dos los métodos mediante los cuales se han atribuido nuevas funciones a las regiones: transferencias de carácter general (en virtud del DPR de 1972 y del DPR 616, de 1977); transferencias de competencias concretas en las distintas materias a través de la legislación especial establecida en este periodo. El primer tipo de transferencias se vio acompañada por la atribución de recursos libres (el fondo común en el caso de los DPR de 1972 y su incremento en virtud del 616), mientras que en el caso de las transferencias de competencias concretas se ha preferido el método de la asignación de fondos con destino obligatorio (y el segundo método ha prevalecido ampliamente sobre el primero, al menos desde el punto de vista de los recursos transferidos). En líneas generales, se puede observar que en ambos casos ha faltado un análisis económico del costo de las

(14) Pueden recordarse en este sentido los fondos vinculados a los que se refiere la ley financiera (21 de diciembre de 1978, núm. 843), en materia de construcción escolar (art. 35), de protección de la contaminación (art. 37), de economía de montaña (art. 48); el fondo instituido con la ley de 22 de mayo de 1978, núm. 194 para las intervenciones de las regiones en materia de aborto; el fondo al que se refiere la ley de 27 de julio de 1978, núm. 398 para la integración de los cánones de alquiler; el fondo al que se refiere la ley de 20 de octubre de 1978, núm. 674 para favorecer el asociacionismo en agricultura.

funciones transferidas y también una discusión con las regiones en torno a la fijación de las cantidades requeridas.

En este aspecto, parece oportuno limitarse a analizar el método seguido para cuantificar los recursos a transferir a las regiones en lo que se refiere a las denominadas transferencias generales.

En ambos casos (en 1972 y en 1977) el método adoptado ha sido el mismo: determinación de los capítulos de presupuesto del Estado afectados por la transferencia de funciones y asignación (parcial o total) a las regiones de las cantidades relativas con un aumento porcentual mayor o menor, bien se trate de gastos corrientes, de funcionamiento, o de gastos de capital. Como consecuencia de la interpretación restrictiva dada por la Administración central respecto de los capítulos a suprimir o a reducir, ya en 1972 se verificó una notable separación entre el costo de las funciones transferidas (incluso en la versión simplista del coste que figuraba en el presupuesto del Estado) y de las cantidades asignadas a las regiones (15). Idéntica situación se verificó en 1977 en ocasión de la asignación a las regiones de nuevos recursos para atender a las nuevas funciones establecidas en virtud del DPR 616. En esta ocasión, en primer lugar, el Gobierno actuó con mucho retraso para cuantificar y transferir a las regiones las cantidades que les competían para el ejercicio de las nuevas funciones: la fijación de las cantidades a asignar a las regiones únicamente tuvo lugar mediante la Ley 482, de 1978, y el reparto entre las regiones, únicamente en lo relativo a las transferencias destinadas a aumentar el fondo común, se estableció en virtud del DM de 29 de enero de 1979, mientras que, según el Decreto 616, el procedimiento debería haber finalizado antes del 31 de octubre de 1977.

En segundo lugar, el Gobierno ha mantenido, también en este caso, una actitud muy restrictiva en torno a la fijación de las cantidades a transferir a las regiones. Al respecto se elaboró la siguiente norma, en la que se indican tanto las transferencias para nuevas funciones como el «desplazamiento» de fondos de destino obligatorio que anteriormente eran de competencia de las regiones, los cuales, en aplicación del artículo 126 UC, fueron a aumentar el fondo común o el fondo de desarrollo (columna B), aunque se pueda considerar, como ya hemos señalado, que permanecen inalterados tanto los criterios de reparto como el destino obligatorio. En relación con las transferencias para nuevas funciones, puede observarse que las regiones habían hecho una propuesta cuya cuantía era notablemente distinta (16): de acuerdo con dicha propuesta, las transferencias para nuevas funciones habrían debido de llegar casi a los 121.000 millones (frente a los 75.000 que fija la Ley 482) y ello en relación únicamente

(15) A. BRANCASI: «La Determinazione del fondo comune dei decreti delegati: una verifica», en *Stato attuale della finanza regionale e linee di riforma*, Milán, 1975.

(16) Grupo de trabajo interregional sobre los aspectos financieros del DPR 616. *Prime considerazioni e proposte*, Bolonia 1977.

a las supresiones de capítulos de presupuesto del Estado, dado que las llamadas reducciones no habían sido cuantificadas debido a la falta de indicaciones por parte del Gobierno respecto al parámetro que había de adoptarse en este sentido. También hay que observar que la distancia entre regiones y Gobierno habría sido más amplia si no hubiera intervenido la comisión intercameral para las cuestiones regionales y no hubiera esto modificado, aumentando, la propuesta inicial del Ministerio del Tesoro.

Una confirmación de la escasa importancia de las reducciones de gasto establecidas mediante la Ley número 482 se obtiene comparando la incidencia de dichas reducciones en las previsiones iniciales de gasto de los distintos Ministerios para el ejercicio 1978, al margen de los gastos de personal, dado que aún no han sido definidas las transferencias a las regiones en lo relativo a este capítulo. Para hacer aún más significativa esta comparación, las reducciones de gasto relativas a las nuevas funciones asignadas a las regiones han sido sumadas a las dispuestas en virtud de los artículos 126 UC, 127 y 128 del Decreto 616, relativos a los fondos que ya eran de competencia regional (y que sumaban cerca de 895.000 millones de liras) (véase columna C de la tabla 2).

Como se puede observar, únicamente en el caso del Ministerio de Obras Públicas y de Agricultura, existen recortes de importancia (respectivamente, del 35,6 por 100 y del 47,8 por 100) que, sin embargo, han de ser vistos a la luz de los siguientes: a) una parte, situada en torno al 20 por 100 de cada uno de los fondos indicados en la columna B han de volver a figurar en los respectivos estadillos de previsión en cuanto que se refieren a las regiones con estatuto especial; b) en el curso de 1978 se reinscribieron nuevas cantidades en los estadillos de previsión de los distintos Ministerios con ocasión de la creación de fondos de destino obligatorio o de refinanciación de los anteriores (17).

En conclusión, una vez más, el comportamiento de la Administración central no favorece la eficacia de las regiones y de la Administración pública en general, en cuanto que sigue escatimando a las regiones los recursos necesarios para el desarrollo de sus funciones y, además, parece decidido a mantener en pie a algunos Ministerios que ahora, al menos sobre el papel, carecen de un poder real de intervención (18).

(17) En este sentido puede citarse el caso de la ley de 21 de diciembre de 1978 que, respectivamente, con los artículos 35 y 48 ha inscrito en el presupuesto del Ministerio de Obras Públicas un crédito de 245.000 millones de liras para el trienio 1979-1981 a favor de la construcción escolar, y un crédito de 300.000 millones de liras para el trienio 1979-1981 en el Ministerio de Agricultura como refinanciación de la ley sobre las comunidades de montaña.

(18) Para una ulterior profundización de las cuestiones ligadas a las transferencias financieras en actuación del Decreto 616, véase M. CARLI: *La Finanza regionale* dopo il 616, cit.

6. Eficacia y formas de control de la gestión de los recursos

La modalidad de control de la gestión de los recursos asignados a los gobiernos locales también puede incidir en sentido positivo o negativo en su grado de eficacia. Para que un sistema de control favorezca la eficacia, es necesario que responda, por lo menos, a dos requisitos: que permita una valoración de la actividad de la entidad sometida a control desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo; que prevea un mecanismo de intervención punitiva cuando no se alcance un nivel mínimo de funcionalidad. Debe, por tanto, establecerse el criterio de la responsabilidad del gobierno local en la utilización de los recursos que se le hayan atribuido, cualesquiera que éstos sean.

En lo que se refiere a las regiones, el hecho de que más del 80 por 100 de sus ingresos les sean transferidos por el presupuesto del Estado no implica que exista un mecanismo de control del tipo que hemos planteado. En efecto, el que actualmente está en vigor afecta esencialmente a dos aspectos: el de carácter financiero, relativo a la cantidad, los plazos, la distribución en el territorio, el destino de los recursos asignados a las regiones (19), y el jurídico-formal, relativo a los presupuestos y a los distintos actos legislativos, que tiende a evitar que las regiones incluyan en sus presupuestos fondos por cantidades superiores a las que efectivamente se les han atribuido y a que no destinen estos fondos a actuaciones que no sean de su competencia.

Esa forma de control ha permitido alcanzar algunos resultados positivos, como son: el perfecto conocimiento de los recursos virtuales de competencia de las regiones (20); la atribución de un poder redistributivo al sistema de financiación de las regiones; un control estrecho sobre el destino de los recursos y sobre la política de tesorería de las regiones; una comprobación constante de su capacidad de gasto.

Por el contrario, no se ha logrado obtener ningún resultado desde el punto de vista de un control de la eficacia entendido como valoración de la actividad de las regiones en términos cuantitativos y cualitativos. Es más, el actual sistema parece haber operado en sentido contrario al de la obtención de dichos resultados. En primer lugar, porque ha generado un clima de completa irresponsabilidad por

(19) Esa forma de control ha sido ampliada con Ley de 5 de agosto de 1978, número 468, disponiéndose por el artículo 31 que todas las transferencias con respecto a las Regiones tengan que ser depositadas en la tesorería central salvo que estén acreditadas en la tesorería regional competente sobre la base de prevenciones trimestrales de caja aprobadas por la junta.

(20) Utilizando esos datos en un estudio reciente ha sido propuesto el cálculo de los residuos pasivos de las regiones respecto a los fondos que podrían resultar inscritos en sus presupuestos en base a las deliberaciones de reparto en lugar de a las sumas efectivamente inscritas (P. GIARDA, G.; CERE, M. F. AMBROSIANO: «I conti delle regioni», en *Riv. Int.*, sc. soc., 1978, pp. 4 y 5).

parte de las regiones. Irresponsabilidad que se deriva de una serie de factores: de la escasa autonomía de gasto de las regiones que constituye un obstáculo para la formulación de juicios sobre su capacidad operativa; por la confusión de competencias entre el Estado y las regiones, problema sólo y en parte recientemente resuelto con el DPR 616, lo cual impide determinar con seguridad quién es el responsable de un determinado comportamiento; de la no utilización de criterios de eficacia en el reparto de transferencias por parte del Estado, criterios que de haber sido adoptados, como claramente ocurre en otros países (21), habrían podido compensar ampliamente desde el punto de vista de la responsabilización, el escaso nivel de autofinanciación de las regiones y, en particular, el que se basa en la capacidad contributiva de las distintas colectividades que cada una de ellas administra.

En segundo lugar, el control sobre las transferencias a las regiones actúa en un sentido contrario al de la eficacia por la farragosidad, la lentitud y la falta de automatismos que lo caracterizan. Para todas las financiaciones con destino obligatorio, aparte de algunas escasas excepciones, los criterios de reparto no están fijados por la ley que los crea, sino que se derivan de propuestas ministeriales en torno a las que se pide un parecer de carácter formal a las regiones y que pueden variar de año en año. Los procedimientos para la asignación a las regiones son complejos y lentos y los plazos en los que se establece la cuota de competencia de cada una de ellas son siempre demasiado amplios como para permitir la utilización y a menudo tampoco la inscripción en el presupuesto del ejercicio al que se refieren.

Tampoco el segundo momento del control de la actividad financiera de las regiones —la que se establece sobre los presupuestos y sobre las leyes de gasto— es un control de eficacia, pues se destina sobre todo, como ya hemos dicho, a verificar la correspondencia de las cifras que figuran en el presupuesto con las cantidades transferidas por el Estado y la utilización de dichos recursos en los sectores de competencia regional.

De otro lado, en la situación actual no existen los instrumentos necesarios para efectuar un control que no sea jurídico-formal o estrictamente financiero. Incluso después de la entrada en vigor de la Ley 335, los presupuestos de las regiones siguen sin tener datos que den elementos sobre su grado de eficacia. El hecho de que las regiones deban elaborar sus previsiones no sólo en términos de competencia, sino también en términos de caja; el hecho de que, en base al nuevo concepto de compromiso establecido en virtud del artículo 17 de la Ley 335, exista una mayor correspondencia entre los gastos previstos y las actuaciones a realizar; el hecho de que las previsiones se hagan para un plazo de tiempo plurianual y de que queden

(21) Cfr. S. STEFANI: «Decentramento finanziario e formule per i trasferimenti agli enti locali», en *Economia Pubblica*, 1978, pp. 4 y 5.

agregadas por programas, son todos ellos factores altamente positivos y que pueden permitir un conocimiento más profundo de la actividad financiera de las regiones. Sin embargo, siguen faltando elementos que permitan conocer lo que se ha realizado en concreto, con qué grado de economicidad y en qué medida han respondido a los objetivos que se pretendían alcanzar. En realidad, la Ley 335, en su artículo 19, insistía sobre la necesidad de establecer índices de eficacia que permitiesen valorar la actividad de los distintos departamentos del aparato regional, pero ello ha encontrado un escaso eco en la normativa correspondiente elaborada por las regiones (22).

Indudablemente éste es un factor negativo, pero hay que preguntarse qué incentivo podían y pueden tener las regiones para hacer un análisis de este tipo si, de un lado, no se eliminan los obstáculos externos que se oponen a su eficacia y de otro no se desarrollan actuaciones análogas y sistemáticas en toda la Administración pública.

La eficacia de las regiones sigue siendo un tema controvertido, también al término de estas líneas. En efecto, lo que nos habíamos planteado era llamar la atención sobre el hecho de que hoy no existen todavía los instrumentos necesarios para cuantificar el grado de eficacia de las regiones, entendiéndola ésta como el hecho de que el *output* responda tanto a criterios de economicidad como a criterios de eficacia respecto de los objetivos que se pretendían alcanzar: en efecto, las detalladas informaciones disponibles sobre la actividad financiera de las regiones son sólo uno de los índices que es necesario utilizar para establecer la eficacia en los términos, aunque sean aproximados, que antes hemos propuesto. Se ha subrayado además que la eficacia es esencialmente un término relativo y que, por tanto, ha de ser valorada en relación a las condiciones operativas concretas con las que las regiones han de actuar, haciendo una particular referencia al actual sistema de financiación de las regiones, se ha puesto en evidencia que la Administración central ha desempeñado un papel de freno y en todo caso no ha puesto en marcha un sistema de financiación que por sí mismo constituyera un incentivo para la eficacia de dichos organismos.

También se ha llamado la atención sobre el hecho de que el incremento de la eficacia a nivel regional es, sin duda, un problema esencial, pero que tiene mucha mayor importancia el problema del aumento de la eficacia en todo el sector público.

Recientes iniciativas hacen pensar que existe una nueva sensibilidad al respecto de estas cuestiones. Nos referimos concretamente a los planes de reorganización de los municipios y de las provincias planteados o, mejor dicho, replanteados, por el artículo 4 de la Ley número 3, de 1978.

(22) Sobre la normativa regional de recepción de la Ley 335, véase U. ALLEGRETTI: «Le prime normative regionali di contabilità», en *Le nuove norme regionali di contabilità*. Formez, Quaderni Regionali, 21, Nápoles, 1978.

La elaboración de estos documentos puede ser una buena ocasión para obtener informaciones indispensables en torno a la organización y las funciones de los entes locales y establecer así las premisas para una aproximación científica al problema de la eficacia.

Sin embargo, el modo en que son propuestos por la ley hace objetivamente difícil una utilización de dichos planes para el fin señalado: en efecto, los datos que deberían estar incluidos en ellos hacen referencia, sobre todo, a la reorganización de las funciones y de los servicios en relación a las transferencias masivas hechas en virtud del DPR 616, pero sería igualmente esencial tener informaciones concretas sobre las funciones que actualmente se desarrollan a nivel local y sobre su modelo organizativo. Y en este caso es también necesario, más allá del contenido indicado por la ley, establecer datos que puedan permitir elaborar índices de eficacia (*output* de los distintos servicios, costos para producirlos, cuantificación de los objetivos que se pretenden alcanzar, etc.) y además, para evitar un planteamiento aislado es necesario extender la filosofía de los planes de reorganización a toda la Administración pública.

Los que hemos indicado son resultados difíciles de lograr dado también los plazos fijados por la Ley número 3 para la redacción de dichos planos y que concluyen el 30 de julio de 1979. De todos modos, y como ocurre a menudo si este plazo no fuera respetado, al menos por una vez esto sería un hecho positivo en la medida en que ese retraso fuera utilizado para que los documentos pudieran ser utilizado para un estudio de eficacia.