

LAS FINANZAS DE LAS REGIONES DESDE 1970 HASTA HOY Y PERSPECTIVAS PARA EL FUTURO SISTEMA DE FINANCIACION REGIONAL *

Por RENATO POLLINI

Sumario: PREMISAS.—1. EL «ESPACIO REGIONAL» EN EL SISTEMA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.—2. ANÁLISIS DE LOS GASTOS: 2.1. La eficiencia económico-financiera. 2.2. Gastos y «residuos pasivos».—3. ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS: 3.1. Composición de los ingresos según la legislación vigente. 3.2. Dinámica de los ingresos de 1972 a 1978. 3.3. Ingresos de las regiones en el período 1979-1980. 3.4. Efectos de la reforma de la contabilidad regional en el sistema de la financiación de las regiones.—4. PROGRAMACIÓN Y SISTEMAS DE FINANCIACIÓN: 4.1. La interacción entre documentos de planificación e instrumentos financieros. 4.2. Los criterios de repartición de recursos. 4.3. La relación región-entes locales. 4.4. Información sobre los fenómenos de las finanzas regionales.—5. LA REFORMA DE LAS FINANZAS REGIONALES. ALGUNAS PROPUESTAS: 5.1. La dinámica de los ingresos. 5.2. Tributos propios. 5.3. Transferencias para proyectos especiales. 5.4. El recurso al sistema crediticio.—6. CONCLUSIONES FINALES.

Premisas

Como ha sido observado en un reciente informe sobre las regiones italianas, *las tentativas* de crear nuevas instituciones políticas no son raras. Pero *el éxito*—la creación de una nueva institución que logre sus objetivos propios de forma completa y eficiente y que satisfaga las exigencias para la cual ha sido creada—sí lo es.

Está extendida la sensación de que la creación de las regiones de estatuto ordinario, pese a que ha constituido una de las reformas más relevantes de la posguerra, no ha producido toda la carga innovadora que potencialmente parecía poseer. Una de las tesis de esta ponencia es que la estructura del sistema de financiación de las regiones ha desarrollado un papel primario en la determinación de un resultado que es positivo, pero no completamente.

* Trabajo presentado al III Convegno di Contabilità Regionale, Florencia, 1981.

Parece, por tanto, necesario concentrar la atención sobre las causas que han conducido a resultados inferiores a las expectativas; más todavía, conviene plantear, en prospectivas, propuestas de modificación: la circunstancia en la que se desarrolla esta ponencia sugiere, por otra parte, delinear las líneas de movimiento y los criterios generales, más bien que las articulaciones y las especificaciones legislativas que deberán derivarse.

Antes de realizar el análisis concreto de las prospectivas no parece inútil una valoración, necesariamente sintética, de las vicisitudes y de las estructuras financieras de las regiones en el curso del pasado decenio; valoración que no puede sino partir de una estimación del papel desarrollado por las finanzas regionales en el sistema de las finanzas públicas de nuestro país.

1. El «espacio regional» en el sistema de las finanzas públicas

La importancia de una institución, en el ámbito de un ordenamiento dado, puede ser valorada de diversos modos, pero el carácter económico-financiero de esta ponencia sugiere que los indicadores a asumir sean preferentemente contruidos sobre las estructuras de ingresos y gastos.

El primer dato a considerar es el de la incidencia de las transferencias a las regiones en el gasto del Gobierno central.

Para calcular correctamente este índice, parece oportuno eliminar de los gastos totales del Estado los gastos de personal y los relativos al Ministerio de Defensa (véase cuadro 1).

Como se puede observar, las transferencias a las regiones representan ya una cuota significativa del total de los gastos (24,8 por 100 en 1979).

CUADRO 1

TRANSFERENCIAS A LAS REGIONES EN EL PRESUPUESTO DEL ESTADO: ALGUNOS INDICES SIGNIFICATIVOS. VERIFICACION DE COMPETENCIA

(Valores absolutos en miles de millones de liras)

	1975	1977	1979
A) Gasto total (títulos I y II)	38.469	62.157	103.947
B) Gasto total neto (títulos I y II), sin gastos de personal y Defensa	28.915	46.255	80.598
C) Transferencias a las regiones	2.496	9.097	19.983
D) Incidencia porcentual de C) sobre A).	6,5	14,6	19,2
E) Incidencia porcentual de C) sobre B).	6,6	19,7	24,8

Es necesario añadir que—con referencia a 1979—tales transferencias resultan inscritas en un 1,84 en el presupuesto del Ministerio del Tesoro y del Balance... Este resultado representa el efecto de las normas del artículo 2, letra c), de la Ley 356 de 1976 y de los artículos 127 y 128 del DPR 616/1977 (en 1975, en el presupuesto de estos Ministerios, resultaba inscrito el 58,5 por 100 del total de las transferencias a las regiones). Como es sabido, tal *concentración* representa sólo un hecho contable, en cuanto no ha tenido ningún efecto, ni desde el punto de vista de la *aceleración* del reparto entre las regiones de las transferencias estatales, que continúa a menudo siendo efectuado al final del ejercicio financiero.

Debe, además, ponerse de manifiesto que de las transferencias a las regiones verificadas en 1979, el 59,1 por 100 está representado por el Fondo Sanitario Nacional; este dato testimonia, sin necesidad de ulteriores comentarios, la importancia de la eficiencia de las regiones en el sector de la asistencia sanitaria y hospitalaria, sector que antes de su transferencia a la competencia regional (en parte en 1974 y totalmente en 1978 con la Ley 833) estaba en un estado *caótico*, y respecto del cual, sólo ahora, se está realizando una compleja reforma.

Otro indicador útil para estimar la importancia financiera de las regiones es el representado por la comparación entre sus gastos totales y el producto interior bruto (véase cuadro 2).

CUADRO 2

RELACION PORCENTUAL DEL GASTO PUBLICO RESPECTO EL PIB

	1977	1978	1979	1980 (1)
Sector Público agregado	51,3	56,6	53,9	56,9
Estado (2)	28,2	37,5	34,1	—
Regiones	4,0	5,3	6,2	7,4
Regiones (excluyendo las transferencias)	1,4	2,2	1,4	1,6
Municipios y provincias	6,7	7,0	6,4	6,2
Municipios y provincias (excluyendo transferencias) ...	5,5	5,6	5,0	4,9

(1) Datos de previsión.

(2) Pagos por obras finales.

De esto se deduce que los pagos efectuados por las regiones (iguales en 1979 al 4 por 100 del PIB) han representado en 1979 el 6,2 por 100 del producto interior bruto, y en 1980 deberían haber sido iguales a un 7,4 por 100; en 1979, además, por primera vez, los pagos efectuados por las regiones deberían, según los datos del informe, haber alcanzado a los efectuados por municipios y provincias (6,4 del PIB), para superarlos largamente en 1980.

Del cuadro 2 se puede todavía extraer otro dato interesante, aunque previsible en alguna medida. Si en vez de considerar los pagos totales se fija la atención sólo sobre las «intervenciones directas», es decir, excluyendo las transferencias, la importancia cuantitativa de las regiones disminuye de manera relevante, pasando en 1979 del 6,2 por 100 al 1,4 del PIB, mientras permanece casi intacto el porcentaje referido a los municipios y provincias (5,0 por 100). Esto confirma, por una parte, que el papel de las regiones es siempre el de localizar y vigilar en un territorio algunos servicios, después desarrollados por otros sujetos, en el ámbito de su competencia (municipios, provincias, entes y haciendas privadas), y por otra parte, que el problema de la eficiencia debe ser puesto en diversos términos con referencia a las regiones respecto, por ejemplo, a los entes locales territoriales propiamente dichos; en el caso de las regiones la eficiencia significa, de hecho, sobre todo, programación, coordinación, estímulo de la actividad de otros sujetos; en el caso de municipios y provincias, la eficiencia significa, sobre todo, capacidad realizadora de actividades inmediatamente operativas.

Las breves referencias cuantitativas hasta aquí suministradas parecen poder confirmar, por consiguiente, que las regiones ya desarrollan un papel importante y creciente en el funcionamiento del aparato administrativo nacional, y que su tarea actual es, fundamentalmente, la de desarrollar el papel de intermediario financiero entre el Gobierno central y las unidades que directamente operan sobre el territorio.

2. Análisis de los gastos

2.1 LA EFICIENCIA ECONÓMICA FINANCIERA

La notabilísima dimensión que ha asumido ya la actividad del sector público respecto a la renta nacional (en 1980 la cuota del PIB absorbida por el sector público debería haber resultado superior—datos de previsión—al 56 por 100) está, poco a poco, imponiendo, cada vez más, la exigencia de dirigir la atención en mayor medida sobre la calidad, más que sobre la cantidad, en el empleo de los recursos públicos. De aquí la reencontrada—y siempre más extensa—atención a la eficiencia como garantía de un uso correcto de recursos que deben ser considerados siempre como escasos. Antes de entrar en el fondo del asunto, es decir, en cómo se puede medir actualmente la eficiencia de los gastos regionales, es probablemente oportuno suministrar algunas aclaraciones terminológicas.

Entre los varios conceptos de eficiencia a los que se puede hacer referencia, el que parece más relevante para nuestros fines es el de la eficiencia económica financiera; este concepto puede, sin embargo, ser entendido en al menos dos sentidos. En una primera acepción, la

eficiencia económico-financiera puede referirse al modo en que vienen desarrolladas las funciones de colocación de los recursos disponibles entre empleos públicos y privados, es decir, la función de redistribución de la riqueza entre los individuos y entre los entes infrarregionales, al cabo, a la función de control del desarrollo económico.

Al lado de este concepto hay también un concepto de eficiencia económico-financiera, referido de modo específico a las intervenciones que los aparatos administrativos, en nuestro caso regionales, son capaces de realizar en relación con el desarrollo de sus tareas institucionales y dentro del ámbito de los sectores de intervención de su competencia (por ejemplo, promoción de la salud en el ámbito de los servicios sociales, o promoción del desarrollo agrícola en el ámbito de las intervenciones en el sector económico).

Por lo que concierne al concepto general de eficiencia, en el caso de las regiones, parece de escasa importancia la medida de la eficiencia colocadora de los recursos, en cuanto que las regiones (incluso también las de Estatuto especial) no tienen ningún poder para determinar el nivel total de recursos que deben ser detraídos del sector privado para ser destinados al sector público: esto es cierto, tanto a nivel de las circunscripciones territoriales de competencia de cada región, como a nivel estatal, en cuanto que, al menos hasta ahora, la participación de las regiones, como grupo de presión político-institucional, en la realización del presupuesto total de los operadores públicos ha resultado escasamente influyente. Todo esto, naturalmente, es cierto dentro de determinados límites: cuando, por ejemplo, la región concede préstamos a cuenta a los entes locales para la financiación de un determinado gasto público, incentivando el recurso a la deuda por parte de los entes locales, indirectamente incentiva, también la absorción de los recursos disponibles en el mercado por el sector público, en vez de por el sector privado; este aspecto resulta, hasta ahora, poco tratado entre los publicistas y debería ser, a nuestro entender, tratado más profundamente.

Respecto a los otros tipos de eficiencia (general y particular enumerados anteriormente, dado que la región posee una cierta libertad de maniobra, su medida parece un elemento indispensable y a efectuar con continuidad. En este punto surge todavía el problema de la disponibilidad de datos. Si, por una parte, son, de hecho, fácilmente disponibles las informaciones que afectan a la entidad, a la dinámica y la composición económica y financiera de los gastos y de los ingresos, así como la capacidad de realización de los mismos, existe, en cambio, una insuficiente disponibilidad de otros no menos relevantes, elementos económicos: basta pensar (desde una óptica que se aleja de la institucional para acercarse a la económico-financiera) en la distribución de tareas entre regiones y otros entes locales. En la repartición del gasto público total, que afecta a todo el territorio regional, y que proviene de los múltiples centros decisorios del sector público. En la

valoración, en términos físicos, de los servicios prestados por los distintos niveles de gobierno. Resulta así superfluo precisar que se trata, de referirse, respectivamente, a la colación actual de las funciones dentro del sector público (con gran atención en el problema dimensional), a la dirección y gestión del «costo consolidado», como módulo del sistema informativo regional, y a la construcción de «funciones de costo» de los servicios públicos.

Respecto a este punto, el estado de la información es todavía bastante precario, pese a que aquí y allá, episódicamente, se pueden descubrir iniciativas e incluso realizaciones de un cierto interés.

En el estadio actual, los juicios sobre la experiencia de las regiones vienen expresados sobre la base del análisis puramente financiero de los respectivos ingresos y, sobre todo, de los gastos: en particular, el dato mayormente citado es el de los «residuos pasivos», es decir, el dato que representa crudamente la incapacidad de las regiones para introducir con celeridad en el sistema económico los recursos a su disposición.

2.2 GASTOS Y RESIDUOS PASIVOS

La tesis que considera a los residuos pasivos como índice de una presunta ineficiencia del gasto regional creó que debe ser notablemente revisada, si se tienen en cuenta algunas consideraciones que afectan al origen y al supuesto de hecho de los residuos. En particular, los juicios de eficiencia del gasto fundados sólo sobre el volumen de los residuos son, en general, escasamente dignos de fe, porque no tienen en cuenta ni la naturaleza, ni la historicidad de los residuos pasivos (desde el momento en que no se distinguen los residuos del año apenas concluido de los residuos más viejos); con este propósito basta pensar en los gastos relativos a una parte del fondo sanitario (fármacos, asistencia indirecta, curas convencionales), que se liquidan necesariamente en los primeros meses del nuevo año.

La fuerte variabilidad que se manifiesta en las relaciones entre residuos y gastos de competencia en las quince regiones de estatuto ordinario (véase con este propósito el cuadro 3) citadas, saca a la luz oscilaciones y separaciones que deberían ser analizadas más atentamente, incluso porque parece improbable que las diferencias reales, en términos de eficiencia y velocidad de gasto, que ciertamente existen entre las regiones, asuman valores tan divergentes.

En primer lugar, tal diversidad de comportamiento prueba el hecho de que la región no es en todas partes ineficiente. Existen casos donde la región ha repuesto con rapidez y eficiencia a las solicitudes centrales y locales, que le imponían la asunción de un papel activo en la política económica y social; no es ciertamente una casualidad que esto haya ocurrido, más frecuentemente, allí donde los gobiernos regionales han gozado de una estabilidad política mayor, en aquellas

regiones donde más prontamente se ha realizado el proceso de delegación de las funciones y de los poderes.

Parece evidente, por tanto, que no es en la articulación institucional de la región donde se encallan las previsiones políticas y especialmente económicas, así como que es evidente que ayuda al momento regional (como ayuda a todos los otros niveles político-institucionales) la estabilidad de gobierno y el huir, en el caso específico de las regiones, de una especie de neocentralismo regional.

Conviene, en este punto, examinar algunas de las causas que generan a veces masas de residuos pasivos en las regiones; algunas de éstas no parecen, en efecto, imputables a las propias regiones y constituyen un problema al que conviene buscar una solución de alcance más general; otras se refieren a causas internas de las regiones, a veces distintas de región a región.

Antes de efectuar esta reseña sobre las causas generadoras de residuos conviene advertir que una parte de los propios residuos es absolutamente fisiológica; y éste es el caso de los residuos de gastos de inversión que no se concluyen, como ocurre a menudo, en el año, sino que se realizan en distintos estadios proyectados para diversos años. Igualmente generan residuos no evitables, leyes como la 153, que recoge directivas de la CEE en materia de agricultura y que parecen poco o lentamente utilizables por gran parte de las estructuras productivas primarias de nuestro país; no es por eso casualidad que todas las regiones registren, con relación a esta ley, masas importantes de residuos.

La distinta relevancia que el fenómeno asume en los distintos sectores de intervención regional (la relación entre residuos y compromisos va del 14 por 100 para los gastos de administración general, al 61 por 100 para la agricultura y el 85 por 100 para la construcción) es directamente atribuible a la distinta importancia que revisten, dentro de los distintos sectores, los gastos corrientes respecto de los gastos de inversión. Los primeros, como es sabido, «producen» residuos pasivos bastante menos frecuentemente que los segundos.

Pasando a las causas más generales que tienden a generar residuos en las regiones, podemos advertir que:

- Una de las causas externas de la formación de residuos está producida por los tiempos de actuación financiera del presupuesto del Estado, es decir, por el tiempo de transferencia de los recursos del balance del Estado, a los balances de las regiones. Los retardos en la subdivisión de las sumas (derivados de la larga serie de leyes y *leyecitas* existentes) y en las transferencias de los fondos comunes a las leyes financieras regionales. Retardos, todos ellos, que generan obviamente crecimientos del fenómeno de los residuos pasivos.

RESIDUOS PASIVOS Y AVANCES DE ADMINISTRACION, PRESUNTOS, APLICADOS AL PRESUPUESTO DE 1980 (1)

	RESIDUOS PASIVOS 1979		AVANCES DEL TOTAL DE RECURSOS 1979 DISPONIBLES ADMINISTRADOS PERO NO SUMINISTRADOS EN EL AÑO			Cantidades afectas a compet. 1980 en miles de millones	Incidencia de los residuos pasivos en las cantidades afectas a competencias
	Valores absolutos en miles de millones (liras)	Valores per cápita (liras)	1979	Valores absolutos en miles de millones	Valores per cápita		
Valle de Aosta	42	371.059	20	62	545.675	179	23
Prov. Bolzano	373	865.880	306	679	1.575.656	930	40
Prov. Trento	261	590.011	323	585	1.321.362	880	29
Piamonte	325	71.617	230	555	122.301	2.047	15
Lombardía	671	75.142	— 133	671	75.142	3.201	20
Liguria	206	11.285	20	226	121.971	834	24
Véneto	533	122.859	35	568	130.927	1.794	29
Friuli	750	602.114	—	750	602.114	1.405	53
Emilia Romagna	173	43.757	82	255	64.483	1.873	9
Toscana	131	36.443	84	215	59.812	1.648	7
Las Marcas	275	195.524	39	315	223.712	722	38
Umbria	126	158.954	—	126	158.954	354	35
Lacio	358	71.329	48	407	80.858	3.023	11
Abruzos	423	343.117	47	471	381.871	671	62
Molise	67	203.858	72	140	422.331	437	15
Campania	1.454	268.246	—	1.454	265.246	2.548	57
Apulia	534	137.347	400	934	240.190	2.096	25
Basilicata	111	100.976	22	134	218.012	433	25
Calabria	280	135.444	320	600	290.238	894	31
Sicilia (2)	1.986	400.092	732	2.720	547.539	4.399	45
Cerdeña (2)	712	447.028	— 3	712	447.028	1.019	69
	9.800	172.450	2.874	12.584	221.439	31.390	31

(1) Los datos están extraídos de los documentos del presupuesto de 1980.

(2) Los datos de Sicilia y Cerdeña, son los definitivos al cierre de 1978. Se hipotiza que el aumento de los residuos en 1979 se mantenga al mismo nivel de 1978.

Los datos de la región Trentino-Alto Adigio (residuos pasivos en 1978, 22,4 miles de millones de liras; avance, 1,7 miles de millones; competencia 1980, 27,5 miles de millones), son de escaso significado para los fines de esta nota.

- Una segunda causa es la relativa a la situación que se ha producido por la progresiva agravación de la situación económica del país. Esto incide desde dos perspectivas:

a) Desde la perspectiva del aumento de los costos de las obras y de los muebles, porque cuando las regiones llegan al momento de la contratación de las obras, los precios resultan absolutamente inadecuados y conviene repetir el procedimiento, bastante largo y complicado, de ajuste de precios, volviendo de nuevo al gasto.

b) Desde la perspectiva de la marcha del mercado financiero y de las intermitentes maniobras realizadas sobre la tasa de interés. Tal hecho, en presencia de leyes regionales que rebajaban, en determinada medida, la tasa de interés, ha hecho registrar difusas reflexiones de los operadores privados, que no han consentido los empleos previstos de los fondos destinados a la facilitación de las tasas de interés del mercado.

- Hay además causas internas de la formación de residuos, originadas por el hecho de que, en una primera fase, las regiones han cambiado mucho las leyes regionales respecto de la legislación estatal existente, con todos los límites y los defectos de la misma. Estos límites eran evidentes no sólo porque se trataba de una legislación que intervenía sobre todo el territorio del Estado y, por tanto, no tenía en cuenta las peculiaridades regionales y locales, sino también porque contenía el gran límite del excesivo garantismo, de carácter jurídico formal, que constituye un obstáculo real a la prontitud del gasto.

De cuanto precede resulta evidente el hecho de que, también con referencia a los residuos pasivos, un relevante papel negativo es protagonizado por la actual estructura de financiación de las regiones, a través de la cual el Gobierno central impone una serie de condicionamientos.

Reflexionando sobre el hecho de que, como decía al inicio, las regiones se configuran como intermediarios entre el Gobierno central y las unidades operativas en el territorio, indudablemente el dato de la capacidad de gasto es un dato importante, pero no debe ser sobrevalorado, para evitar que se convierta en un falso objetivo.

El verdadero objetivo debe ser, en efecto, no tanto el de reducir al mínimo el tiempo en el que las regiones *pasan de mano* los fondos recibidos del Estado, como el de conocer y mejorar su capacidad para coordinar las actividades de los entes infrarregionales y la eficiencia de sus políticas realizadas directamente o con la ayuda de los entes locales.

Para alcanzar este objetivo es necesario, en primer lugar, revisar el sistema de financiación de las regiones, y para que la reforma del sistema financiero alcance a lograr los objetivos fijados es necesario primero analizar el sistema actual.

3. Estructura de los ingresos

3.1 COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS SEGÚN LA LEGISLACIÓN VIGENTE

Como es sabido, la legislación que regula la financiación de las regiones es particularmente compleja: junto a las dos leyes fundamentales (la 281 de 1970 y la 356 de 1976) se encuentran un gran número de disposiciones mediante las cuales han sido atribuidos (o son todavía atribuidos) fondos a las regiones. Más que adentrarnos en el análisis específico de estas normas (por otra parte ampliamente tratadas por la doctrina habitual) nos limitaremos a examinar su efecto sobre la composición y la dinámica de los ingresos de las regiones de estatuto ordinario.

Como es sabido, también los ingresos de las regiones pueden distinguirse en cuatro categorías: ingresos libres, afectados (aquí de gran importancia para la asistencia sanitaria) y contribuciones especiales.

A la primera categoría pertenecen los ingresos provenientes de tributos propios (tasas regionales de circulación de vehículos, tasas de ocupación de espacios públicos, tasas sobre concesiones regionales), tributos transferidos (impuestos sobre la fabricación de productos), ingresos de tipo patrimonial ligados a la venta de bienes y servicios (intereses de amortizaciones, venta de bienes y servicios, etc.), amortizaciones de préstamos y, finalmente, transferencias del Estado libres de vínculo de destinación (Fondo Común y fondos de desarrollo dispuestos e integrados por distintas leyes sectoriales: artículos 127, 128 y 130 del DPR 616 de 1977, y artículo 2, letra c de la Ley 356 de 1976), transferencias del artículo 12 de la Ley 281, transferencias a las regiones del *mezzogiorno* en base a la Ley 183 de 1976.

A la segunda categoría (ingresos afectados) pueden reconducirse, en cambio, los ingresos provenientes de transferencias del Estado o de la Comunidad Europea con vínculos de destinación, es decir, afectados a la financiación de funciones propias de las regiones (transferencias para intervenciones en agricultura, construcción, equipos hospitalarios, asistencia, fondos para calamidades naturales, etc.) y las transferencias del Estado afectadas a la financiación de funciones delegadas a las regiones.

A la tercera categoría pertenecen las transferencias del Estado para la financiación de la asistencia hospitalaria (de 1974 a 1977) y de 1977

en adelante, del Servicio Sanitario Nacional. Este ingreso, que en realidad debería figurar entre los afectados, se ha considerado oportuno separarlo en razón de su cantidad particularmente relevante.

A la cuarta categoría pertenecen, finalmente, los ingresos que vienen generalmente denominados como «contribuciones especiales», es decir, las partidas de giro propiamente dichas y las partidas que se compensan con el gasto (por ejemplo, retenciones de los sueldos del personal). No hemos incluido (como hemos visto) en las contribuciones especiales ciertos fondos afectados (como el fondo sanitario) que algunas regiones, todavía en 1978, continúan considerando en esta categoría.

Conviene añadir que, mientras para los gastos sólo se ha podido disponer de datos ciertos hasta 1976, para los ingresos, en general, ha sido posible disponer de una serie, puesta al día, en 1978, mientras a través de la bien conocida publicación del Ministerio de Balance sobre transferencias a las regiones se han podido poner al día hasta 1980 los datos sobre transferencias del Estado, forma de ingreso, que notoriamente representa buena parte de los ingresos totales. En los cuadros aportados han sido indicados las verificaciones, los ingresos por competencias y los residuos activos.

En el cómputo de los ingresos no han sido, en cambio, considerados los «avances de administración», en cuanto tales medios de ingreso no representan, en el ejercicio, en el que vienen verificados, un ingreso añadido, sino más bien el reemplazo de ingresos ya realizados en los ejercicios precedentes.

3.2 DINÁMICA DE LOS INGRESOS DE 1972 A 1978

Antes de realizar el análisis de la estructura de los ingresos de las regiones, es oportuno hacer una reflexión sobre la dinámica de conjunto en el periodo 1972-1978.

Como resulta de los datos suministrados (véase cuadro 4), los ingresos netos de las regiones, descontando los destinados a asistencia sanitaria, sufren incrementos considerables en 1973 y 1974, también en 1976 y, finalmente, en 1978. Los incrementos de 1973 y de 1974 están ligados, evidentemente, al fin de la fase inicial de la actividad regional. El incremento de 1976, respecto del año anterior, es debido a la introducción en el balance de los fondos del Decreto-ley de agosto de 1975. Finalmente, el incremento de 1978 es debido, en una parte, a la nueva disciplina sobre la formación del Fondo Común y del Fondo de desarrollo de la Ley 356 de 1976 (estos fondos, en 1978, sufren un incremento, respectivamente, del 34,6 por 100 y del 74 por 100 respecto del anterior ejercicio), pero en mayor medida al incremento de las transferencias afectadas, que en 1978 aumentan un 111,8 por 100 respecto a 1977 (en particular para las subvenciones en favor de la agricultura).

CUADRO 4

INGRESOS DE LAS REGIONES DE ESTATUTO ORDINARIO (AL NETO DE LOS TRANSPORTES PARA ASISTENCIA SANITARIA), DINAMICA DE LOS VALORES DE COMPETENCIA Y DE CAJA

1973-1978

Años	Ingresos totales	Ingresos libres	Caja
1973	+ 78,8	+ 68,2	—
1974	+ 51,5	+ 51,6	—
1975	+ 21,3	+ 23,8	+ 27,6
1976	+ 68,2	+ 17,7	+ 67,0
1977	— 5,2	+ 10,4	+ 9,9
1978	+ 59,7	+ 28,0	+ 75,1

La impresión general sobre la dinámica de los ingresos es que, en el periodo considerado, han sido suficientes para cubrir a las regiones de la evasión debida a la inflación, pese a que es necesario tener en cuenta el hecho de que, en el periodo considerado, sobre las regiones ha sido realizada una carga continua y creciente de funciones: está, por tanto, en relación con el crecimiento de los costos y con las nuevas funciones que se deberían verificar, la congruencia de los ingresos regionales.

Respecto a la composición, se tiene la sensación de que la cuota afectada sea la que más ha contribuido a determinar el montante total de los ingresos. La importancia de este medio puede ser más específicamente destacada con los datos que siguen (véase cuadro 5).

Si los ingresos de las regiones vienen considerados en bruto, sin descontar las transferencias, para la asistencia sanitaria, parece evidente la creciente prevalencia de las transferencias vinculadas. De este modo se puede constatar cómo el actual sistema de financiación garantiza a las regiones, es decir, a la principal articulación del Estado sobre el territorio, únicamente la posibilidad de maniobrar autónomamente sobre un 28 por 100 de los ingresos totales inscritos en el balance. Dato incluso sobrestimado, en cuanto sobre este 28 por 100 se gravan los llamados gastos rígidos: considerando sólo entre éstos los gastos de administración general, que, como media, absorben el 8,6 por 100 del total de los gastos, la cuota de los ingresos disponible se reduce a menos del 20 por 100. Si, en cambio, calculamos los ingresos netos, descontando las transferencias para asistencia sanitaria, la situación aparece menos desequilibrada: los ingresos libres (ingresos propios más transferencias libres) representan, en todo el periodo considerado,

al menos el 50 por 100 de los ingresos totales y además, por tanto, los ingresos propios juegan un papel significativo representado, de 1974 en adelante, por lo menos el 15 por 100 del total. De este modo, además, parece más evidente la función compensatoria que los ingresos propios pueden haber representado respecto a la marcha de las transferencias estatales. En 1975, en efecto, frente a la paralización de las transferencias estatales (crecidas globalmente tan sólo en un 11

CUADRO 5

INGRESOS DE LAS REGIONES DE ESTATUTO ORDINARIO (COMPOSICIÓN PORCENTUAL). TRANSFERENCIAS VERIFICADAS

1972-1980

(Valores absolutos en millones de liras) (1)

Años	INGRESOS PROPIOS		Tranfe- rencias libres	Tranfe- rencias vinculadas	Total de ingresos
	Tributarios	Otros			
1972	11,5	0,8	61,2	28,5	620.988
1973	8,1	3,0	60,5	28,4	1.110.823
1974	10,7	10,7	47,8	30,8	1.682.601
1975	10,2 (4,8)	20,1 (9,4)	40,8 (18,8)	29,4 (87,0)	2.041.502 (4.371.158)
1976	6,8 (3,7)	11,8 (6,5)	31,0 (17,2)	50,6 (72,6)	3.433.001 (6.199.277)
1977	9,1 (3,8)	11,2 (4,6)	40,9 (17,0)	38,8 (74,6)	2.189.392 (2) (5.271.251)
1978	6,4 (3,0)	7,4 (3,5)	36,1 (17,0)	50,1 (76,5)	3.142.777 (3) (6.675.741)

(1) Los datos entre paréntesis están calculados en bruto, sin descontar las transferencias para asistencia sanitaria.

(2) Al neto de: Campania, Apulia y Calabria por indisponibilidad de datos.

(3) Al neto de: Campania, Calabria y Basilicata por indisponibilidad de datos.

por 100), los ingresos propios aumentaron en un 292 por 100, llegando a cubrir el 30 por 100 del total de los ingresos; naturalmente, esta función anticíclica podía haber sido desarrollada por el recurso al préstamo, particularmente relevante en este período, más que por los ingresos, que son estructuralmente más bien rígidos; las partes alícuotas relativas son modificables por las regiones sólo dentro de límites muy restringidos.

COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS DE LAS REGIONES DE ESTATUTO ORDINARIO.
VERIFICADOS EN EL EJERCICIO 1978

(Valores absolutos en millones de liras)

	INGRESOS LIBRES							Ingresos afectados	Total	Fondo Sanitario Nacional	Partidas de giro
	Tributos propios	Tributos transferidos ILOE	Ingresos patrimoniales	Amort. de prest.	Fondo común	Fondo de desarrollo	Total				
Piamonte	20.088	7.499	44.406	1.420	122.140	14.338	209.891	165.626	375.517	425.854	5.306
Lombardía	37.385	25.000	29.671	—	212.432	24.600	329.588	218.329	547.917	960.829	23.947
Veneto	16.767	3.566	18.243	—	112.817	13.129	164.532	134.298	298.820	544.907	9.013
Liguria	7.348	4.493	20.898	—	46.018	11.924	90.871	115.396	206.067	173.959	3.517
Emilia Romagna	20.973	5.442	18.238	—	110.531	15.886	170.870	132.122	302.992	474.783	244.587
Toscana	912	3.124	30.377	17.400	97.328	14.745	163.886	406.586	570.472	153.880	285.098
Umbria	3.107	791	3.171	7.687	30.489	7.543	52.788	41.848	94.636	95.161	89.002
Las Marcas	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Lacio	19.008	21.096	21.771	—	117.019	17.115	196.009	223.904	419.913	542.952	132.909
Abruzos	3.738	835	12.513	—	48.878	81.040	147.004	108.531	255.535	135.571	13.871
Molise	817	212	5.175	—	18.644	17.671	42.519	28.389	70.908	25.068	40.362
Campania	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Apulia	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Basilicata	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Calabria	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
TOTAL	130.143	72.058	204.453	26.507	916.796	217.791	1.567.748	1.575.029	3.142.777	3.532.964	847.612

COMPOSICION DE LOS INGRESOS DE LAS REGIONES DE ESTATUTO ORDINARIO EN EL EJERCICIO 1978.
PERCEPCIONES PARA COMPETENCIAS

(Valores absolutos en millones de liras)

	INGRESOS LIBRES						Ingresos afectados	Total	Fondo Sanitario Nacional	Partidas de giro	
	Tributos propios	Tributos transfer. ILOR	Ingresos patrimo- niales	Amort. de prest.	Fondo común	Fondo de des- arrollo					Total
Piamonte	18.804	6.912	9.474	—	116.975	768	152.933	70.594	323.527	425.814	3.884
Lombardía	37.385	7.087	16.474	—	68.769	—	129.715	107.161	236.876	873.345	5.467
Veneto	18.729	988	17.942	—	112.817	—	148.466	14.076	222.547	542.907	7.066
Liguria	7.348	3.670	14.403	—	20.774	3.443	49.638	65.067	114.705	173.959	2.136
Emilia Romagna ...	20.924	4.597	10.885	—	108.018	—	144.424	92.746	237.170	449.303	207.918
Toscana	826	910	24.413	17.400	94.042	10.619	148.210	370.002	518.212	153.380	254.646
Umbria	3.107	791	923	5.137	30.489	543	40.990	34.636	75.626	95.161	38.405
Las Marcas	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Lacio	19.008	21.096	3.379	—	8	118	43.809	31.858	75.467	416.261	130.776
Abruzos	1.406	592	141	—	37.554	—	39.693	15.733	55.426	135.571	5.219
Molise	806	153	2.310	—	18.644	—	21.913	18.425	40.338	25.088	19
Campania	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Apulia	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Basilicata	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Calabria	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
TOTAL	126.333	46.796	100.344	22.537	608.090	15.491	919.591	787.552	1.799.889	3.292.769	655.536

**COMPOSICION DE LOS INGRESOS DE LAS REGIONES DE ESTATUTO ORDINARIO.
PERCEPCIONES (COMPETENCIAS + RESIDUOS) EN EL EJERCICIO 1978**

(Valores absolutos en millones de liras)

	INGRESOS LIBRES						Ingresos afectados	Total	Fondo Sanitario Nacional	Partidas de giro	
	Tributos propios	Tributos transfer. I.L.O.R.	Ingresos patrimoniales	Amort. de prest.	Fondo común	Fondo de desarrollo					Total
Piamonte	21.346	8.495	51.854	2.379	122.140	27.157	233.369	325.886	557.255	522.078	6.944
Lombardía	37.405	45.606	30.022	—	369.443	26.330	508.806	257.709	766.515	1.339.623	26.056
Veneto	16.776	7.415	18.146	24.811	112.836	1.300	181.264	83.870	265.834	621.566	7.358
Liguria	7.348	3.670	16.072	17.716	38.192	5.880	98.872	68.575	167.153	196.188	3.125
Emilia Romagna.	21.079	9.000	18.296	3.043	110.016	—	161.434	117.172	278.606	551.844	229.737
Toscana	908	7.070	32.577	17.400	94.153	—	152.108	397.419	544.727	153.381	335.008
Umbria	3.154	796	3.900	12.220	30.489	1.066	51.618	57.103	108.721	112.880	38.754
Las Marcas	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Lacio	19.008	21.096	12.533	—	88.586	3.028	144.251	32.691	176.932	602.983	131.134
Abruzos	1.409	592	6.077	—	58.854	17.543	84.475	25.038	109.513	147.853	5.363
Molise	813	153	6.089	167	18.644	428	26.294	22.251	48.545	36.275	17.595
Campania	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Apulia	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Basilicata	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Calabria	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
TOTAL	129.244	103.888	195.564	77.736	1.043.333	92.732	1.642.497	1.385.904	3.028.401	4.284.671	801.176

COMPOSICION DE LOS INGRESOS DE LAS REGIONES DE ESTATUTO ORDINARIO.
RESIDUOS DE EJERCICIO PARA EL EJERCICIO 1978

(Valores absolutos en millones de liras)

	INGRESOS LIBRES						Ingresos afectados	Total	Fondo Sanitario Nacional	Partidas de giro	
	Tributos propios	Tributos transfer. ILOR	Ingresos patrimoniales	Amort. de prest.	Fondo común	Fondo de desarrollo					Total
Piamonte	1.284	587	34.937	1.420	5.169	13.570	56.958	95.032	151.990	40	1.422
Lombardia	—	17.413	13.197	—	144.163	24.600	199.873	111.168	311.041	87.484	18.480
Veneto	48	2.578	301	—	—	13.129	16.056	60.222	76.278	—	1.947
Liguria	—	823	6.485	—	25.244	8.481	41.033	50.329	91.362	—	1.381
Emilia Romagna	44	845	7.353	—	2.513	—	10.760	55.062	65.822	25.480	36.469
Toscana	86	2.214	5.964	—	3.286	19.849	31.399	20.861	52.260	500	30.452
Umbria	—	—	2.248	2.550	—	7.000	11.798	7.212	19.010	—	50.577
Las Marcas	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Lazio	—	—	18.392	—	117.011	16.997	152.400	192.046	344.446	126.631	2.133
Abruzos	2.332	243	12.372	—	11.324	81.040	107.311	92.798	200.109	—	8.652
Molise	11	59	2.865	—	—	17.671	20.606	9.964	30.570	—	40.343
Campania	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Apulia	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Basilicata	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Calabria	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
TOTAL	3.810	25.262	104.109	3.970	308.706	202.337	648.194	694.694	1.342.888	240.195	192.076

3.3 LOS INGRESOS DE LAS REGIONES DURANTE EL PERÍODO 1979-1980

Para 1979 y 1980 no tenemos disponible un número suficiente de rendiciones de cuentas, tales de consentir la continuación de la serie estadística aportada anteriormente. Para poder, por consiguiente, tener elementos indicativos de la dinámica y de la composición de los ingresos, también para este período se ha tomado como punto de referencia el dato de las transferencias del Estado, que, como resulta de los datos aportados antes, representa, al menos, el 70 por 100 de los ingresos totales de las regiones (véase cuadro 10).

En 1979 y en 1980 las transferencias del Estado a las regiones de Estatuto ordinario (excluidas las transferencias de sumas pertenecientes a las regiones en concepto de ingresos tributarios) son iguales, respectivamente, a 14.476 y 18.610 miles de millones de liras. De esta cifra las transferencias libres (Fondo Común, Fondo de desarrollo, ex

CUADRO 10

COMPOSICION DE LAS TRANSFERENCIAS DEL ESTADO A LAS REGIONES DE ESTATUTO ORDINARIO PARA LOS EJERCICIOS 1979-1980

(Valores absolutos en miles de millones de liras)

	1979		1980	
	V. A. Porcentaje	Porcentaje sobre total general	V. A. Porcentaje	Porcentaje sobre total general
Transferencias libres	2.321,5	16,0	2.936,4	15,8
Fondo común	64,7	—	71,1	—
Fondo de descuento	16,4	—	14,0	—
Ley 183/1976	18,0	—	14,9	—
Transferencias vinculadas	12.155,2	84,0	15.673,3	84,2
FSN	84,6	—	87,0	—
TOTAL	14.476,7	—	18.609,7	—

Ley 183, según la clasificación aquí adoptada) representan en ambos ejercicios cerca del 16 por 100 del total. La cuota prevalente de las transferencias continúa siendo absorbida por el Fondo Sanitario Nacional, que incide sobre el total de las transferencias, en ambos casos, en más de un 71 por 100.

Como puede observarse, el reparto de las transferencias del Estado entre libres y afectadas reproduce exactamente la comprobada en los

ejercicios precedentes, directamente de las rendiciones de cuentas de las regiones; si a esto se añade que, en base a las normas vigentes, también la relación entre ingresos propios de las regiones e ingresos por transferencias debería permanecer constante, se deriva que hasta el momento actual las modificaciones hasta hoy introducidas en el sistema de las finanzas regionales con la Ley 356 de 1976 y con el DPR 618 de 1977, no han comportado modificaciones de signo positivo, desde el punto de vista de la maniobrabilidad de los recursos inscritos en los balances de estos entes.

En particular, con referencia a la marcha de los dos Fondos *ex lege* 281, se debe hacer notar que, gracias a los incrementos producidos por la Ley 356 (véase cuadro 11), la entidad global de los Fondos ha crecido en medida suficiente como para compensar el incremento de los costes producido por el proceso inflacionista. Queda todavía por considerar el aumento, ya recordado, de las funciones reales atribuidas a las regiones en el mismo período, que no permite extraer conclusiones definitivas sobre la congruencia entre los recursos disponibles y las funciones a desarrollar.

CUADRO 11

**INCREMENTOS DE LA CUOTA LIBRE DEL FONDO
COMUN Y DEL FONDO DE DESARROLLO DETER-
MINADOS POR LA LEY 356/1976**

Años	FONDO COMUN		FONDO DE DESARROLLO
	Cantidades afectadas determinadas por Ley 281/80	Incremento ex Ley 356/76	Incremento ex Ley 356/76
1976	694,8	+ 72,7	+ 93,2
1977	812,9	+ 257,0	+ 56,0
1978	977,4	+ 448,0	+ 113,7
1979	1.273,3	+ 236,3	+ 161,8
1970	1.180,8	+ 845,0	+ 216,0
	4.939,2	+ 1.859,0	+ 641,1

**3.4 EFECTOS DE LA REFORMA DE LA CONTABILIDAD REGIONAL EN EL SISTEMA
DE FINANCIACIÓN DE LAS REGIONES**

Hasta ahora hemos tratado de precisar la actual estructura de financiación de las regiones, la importancia relativa y la dinámica de sus componentes, y además una tentativa de verificar el efecto de la aplicación de la Ley 356 de 1976.

Naturalmente, las hasta aquí indicadas son sólo alguna de las normas que han incidido directamente sobre la financiación de las regiones; pero otras, y no de menor importancia, han intervenido en el período considerado, como, por ejemplo, la transformación del ILOR, del impuesto local de competencia de las regiones, de los municipios, provincias y otros entes, en una verdadera y propia transferencia por parte del Estado, completamente desenganchada de la gestión real del impuesto e incrementado, de año en año, sobre la base de porcentajes fijos, determinados autónomamente por el Gobierno central. Aunque el efecto de la variación todavía no ha modificado la estructura de base de la financiación de las regiones, que continúa estando caracterizada, tanto por una limitada posibilidad de variar el nivel de recursos disponibles, en relación a las necesidades de la colectividad administrada, como por una fuerte incidencia de las transferencias afectadas, que comporta pesadas limitaciones a la autonomía del gasto de las regiones.

A partir de 1976, además se ha producido una profunda modificación del sistema de contabilidad pública, modificación que, comenzada por las mismas regiones, con la bien conocida Ley 335 de 1976, ha proseguido después, en relación con el Estado, con la Ley 468 de 1978 y en relación con municipios y provincias con el DPR número 421.

Sin adentrarnos en el detalle de las modificaciones introducidas con estas normas, bastará subrayar cuáles son o, quizá, cuáles deberían ser los efectos sobre el funcionamiento total de la actividad financiera y programática de las regiones.

Programación financiera plurianual y programación económica.—La introducción para las regiones, y ya también para el Estado y los entes locales, del balance plurianual ligado al programa económico, representa una oportunidad de relación entre el Estado y las autonomías sobre la entidad de los recursos disponibles por los operadores públicos, sobre su repartición entre los distintos niveles de gobierno y sobre su repartición con respecto a los objetivos a alcanzar en los distintos niveles.

Esto podría contribuir a resolver el problema de la certeza de los recursos disponibles por un período de tiempo plurianual, haciendo, por tanto, menos problemática la definición de los procedimientos necesarios para el empleo de los recursos. Solamente en el caso del Fondo Común y en el Fondo de Desarrollo y, por consiguiente, sólo hasta el 31 de diciembre de 1981, dado el vencimiento de la Ley 356 de 1977, es posible determinar con alguna verosimilitud los importes futuros. Para las otras transferencias existe todavía una gran incertidumbre sobre cuáles pueden ser las sumas globalmente disponibles en un período de tiempo plurianual. Tampoco la tentativa de llegar a una cuantificación de este tipo, al menos para las principales transferencias afectadas (sanidad y agricultura) a través de planes sectoriales, ha producido resultados significativos, tanto por los retardos que han

acompañado la aprobación del propio plan, como por los casos de desliz de las cantidades previstas, como, finalmente, por la falta de correspondencia entre gastos previstos y gastos efectuados. Una prueba, si bien no decisiva, de que en el estadio actual, esta tentativa de basar en la programación la gestión financiera, está en parte contradicha por la escasa fiabilidad de intervenciones de los balances pluri-anales que a menudo representan la proyección en el tiempo de los gastos previstos para un ejercicio dado.

Indicación de los residuos pasivos y de los datos de caja.—Por sí misma la previsión de la obligación de indicar en el flanco de cada capítulo del balance anual, la cantidad que se prevé suministrar en el curso del ejercicio y la suma presunta de residuos pasivos acumulados en los precedentes ejercicios, no contribuye directamente a resolver los problemas de la gestión financiera, pero reviste, sin embargo, una notable importancia desde el punto de vista cognoscitivo, permitiendo obtener con mayor rapidez datos, antes sólo obtenibles a través de las rendiciones de cuentas.

Caducidad anticipada de los residuos pasivos.—La nueva disciplina prevista en la Ley 335 para las regiones (y esta vez no es igual a la de los otros aparatos públicos, al menos en la forma), que busca la conservación en el balance de los residuos pasivos y los requisitos en base a los cuales el gasto puede considerarse empleado, tiene, en cambio, un efecto directo sobre la gestión financiera, permitiendo dar mayor flexibilidad al balance y, por tanto, mayor posibilidad de orientar los recursos hacia aquellas intervenciones que permiten una utilización inmediata. Pese a que todavía el balance de las regiones continuará condicionado por los vínculos de la llamada legislación estatal del sector, porque la entrada de esta norma sigue siendo modesta, salvo quizá la reducción formal de los residuos pasivos que figuran en el balance y el correspondiente aumento de los avances de administración.

Procedimiento para la acreditación de fondos.—Con la Ley 468, de 1978, se ha generalizado el principio, ya introducido por algunas leyes sectoriales, en base al cual las transferencias del Estado destinadas a gastos de desarrollo deben de acreditarse sólo sobre la base de exigencias efectivas de caja de la propia región. Esta norma, para algunos lesiva de la autonomía regional, podría tener efectos positivos sobre la aceleración de los gastos, eliminando el incentivo, que en algunas regiones puede haber estado presente, de tener depositados en los Bancos las transferencias estatales, obteniendo como contrapartida sumas no indiferentes en forma de intereses. En el estadio actual, todavía el efecto tangible de esta norma ha sido sólo haber hecho crecer las sumas de residuos pasivos de las regiones en relación con el Estado (en 1978 los residuos pasivos relativos a transferencias de desarrollo eran iguales al 67 por 100 de las verificadas); no habiendo contribuido a la aceleración de los gastos esta norma, por tanto, ha servido para

evitar un endeudamiento anticipado del Estado respecto al momento en el cual los gastos vienen efectivamente concluidos.

Informes sobre el funcionamiento de los órganos.—El artículo 19 de la Ley 335, reproducido después, tanto en la Ley 468 del Estado, como en el DPR 421/1979, para los municipios y provincias, prevé que se elaboren informes sistemáticos sobre el funcionamiento de los órganos y sobre el grado de cumplimiento de los objetivos. Esta norma podría contribuir, si es cumplida plenamente, a dar un notable impulso a la eficiencia de los gastos regionales, permitiendo individualizar, entre otras, las causas específicas que obstaculizan la relación de una determinada intervención.

4. Programación y sistema de financiación

4.1 LA INTERACCIÓN ENTRE DOCUMENTOS DE PLANIFICACIÓN E INSTRUMENTOS FINANCIEROS

Jamás como hoy han aparecido ligados tan estrechamente, de una parte, la elección del método de gobierno —la programación— y de otra la construcción del método de financiación del sistema de la autonomía. Es quizá un hecho que hoy a la atención de las fuerzas políticas se ponen, al mismo tiempo, algunas cuestiones—el nuevo orden institucional y financiero del poder local y la reforma de las finanzas regionales— que durante demasiado tiempo habían sido tratadas como problemas separados; incluso en la ocasión más reciente, la del Decreto 616, no parece haberse tratado el tema de modo adecuado. La circunstancia presente, en cambio, está constituida por la caducidad de las Leyes 281 y 256, de una parte, y el inicio de las reformas del gobierno local, desde el punto de vista institucional y financiero, de otra. Y debe ser aprovechada, en el mejor de los modos, para realizar aquello que ya parece un resultado al que no se puede renunciar, a pesar de la progresiva pérdida de credibilidad del mismo concepto de autonomía en nuestro país; es decir, un sistema orgánico, ordenado, que aúne poderes de *indirizzo* (orientación) y programación con poderes de administración y de gestión de servicios en los niveles más apropiados, del que derive, de modo coherente, un mecanismo de recogida, más específicamente, de empleo de los recursos, que haga, verdaderamente, de las finanzas regionales el sistema financiero de referencia para toda la Administración local operante en el territorio regional.

La experiencia de estos años sirve todavía para advertir que no se trata de una operación ni simple ni exenta de riesgos. La articulación subregional de los poderes se ha venido, en efecto, enriqueciendo, en los últimos años, por supuestos de hecho muy diversificados en la distinta realidad de nuestro país y, además, las experiencias de las distintas relaciones entre regiones y entes locales no han sido siempre

satisfactorias. A las acusaciones de tendencias neocentralistas, de una parte, han, a menudo, hecho el juego dificultades objetivas de los municipios para asumir y gestionar empleos diversos y añadidos a los tradicionales.

El conocimiento de las dificultades pasadas y de los riesgos no disminuye todavía la urgencia de concentrar más esfuerzos en esta dirección.

No se trata, evidentemente, de construir un sistema completamente nuevo; existen, sin duda, afirmaciones de principio, experiencias positivas y resultados ya conseguidos que deberán considerarse como bases ciertas, puntos de referencia válidos para construir las nuevas partes del edificio.

Respecto a la región, por ejemplo, es indispensable reafirmar, a nivel de principios y de hechos, sus funciones de programación, legislación y coordinación. Respecto a los otros niveles de autonomía local, se trata de poner orden en una materia que ha sufrido decenas de carencias estatales, a las que han correspondido frecuentes subrogaciones locales que han producido todavía comportamientos y consecuencias bastante diferentes, no sólo a nivel de gastos, sino también en la propia organización de los poderes a escala subregional. Es necesario, pues, tener en cuenta las numerosas y, frecuentemente, interesantes experiencias producidas hasta hoy en numerosas regiones en materia de «comprensori», asociaciones intermunicipales y consorcios de entes locales, para replantearse, con afán innovador, la entera organización territorial de los poderes de programación y administración.

El orden financiero, por otra parte, deberá ser plasmado en función de las operaciones de reforma que se adopten respecto a los poderes: es difícil pensar, por ejemplo, en unas finanzas regionales que no estén preferentemente orientadas al empleo de recursos mediante transferencias, considerando su papel de orientación y coordinación, al que deberá corresponder una función colocadora de recursos (en el territorio, en los sectores de intervención y quizá incluso en el tiempo).

Las transferencias entre regiones y entes locales, por lo demás, como acaso, en general, entre todos los entes de la administración directa operantes en el territorio regional, deberían siempre ser más un producto consecuente de los procesos de programación que el mero resultado de una repartición, oculta, de fondos disponibles.

Alargando, por un momento, el ámbito de observación al sistema entero de la Administración Pública directa, de hecho, se debe subrayar, como la muchas veces comentada contestación, por parte de las regiones, de los llamados *fondos afectados*, tiene origen en el rechazo de un modo de gestión, no programático, de los recursos públicos.

Una vez definido, por tanto, el nuevo y orgánico ajuste de los poderes locales e iniciado, de modo creíble, un proceso nacional-regional

de programación del desarrollo económico-social, el problema de las orientaciones, de la coordinación y de las afecciones iría a colocarse del ámbito actual (preferentemente financiero) al más apropiado del acuerdo entre programas y planes nacionales, regionales y locales. Y en este terreno, el de la elección entre empleos públicos o privados de las rentas, entre utilizaciones alternativas de los recursos y a la vez de las decisiones sobre la distribución infranacional e infrarregional de los mismos, debe desarrollarse la verdadera confrontación entre Administración local, central y Parlamento, primeramente, y entre regiones y entes locales sucesivamente.

El problema de los jamás suficientemente agradecidos —cualquiera que fuese el destinatario— *fondos afectados* debería por tanto resolverse reconduciéndolo a su ámbito natural, es decir, al de una cuestión más de elección real que de carácter financiero. La afección debería, por tanto, desaparecer no sólo para las regiones respecto del Estado, sino también para los entes locales respecto de las regiones, siendo sustituido por la coordinación y el respeto de las orientaciones aseguradas en el acuerdo entre los diversos programas en sus distintos niveles.

Es evidente que para que esta prospectiva parezca realista, la programación, a todos los niveles, pero en primer lugar al nacional, necesita de una reflexión y de una crítica serena y constructiva. En interés de la programación regional, en particular, debería ser analizada la breve historia de la programación de los años setenta, una historia caracterizada preferentemente, como es sabido, por una asidua producción de documentos de programación, denominados de varias maneras («líneas», «cuadro de referencias», «programa regional de desarrollo») y de ambiciones y niveles distintos, pero que difícilmente pueden ser considerados capaces de responder a las exigencias de una programación específica, sectorial e infrarregional.

4.2 CRITERIOS DE REPARTICIÓN DE LOS RECURSOS

Una aproximación análoga, es decir, que posea criterios de homogeneidad en las relaciones entre todos los niveles de gobierno podría ser utilizada también para otros «nudos» de las relaciones financieras internas del sector público; uno de éstos es el sistema de parámetros para la repartición de los fondos. No es éste el lugar para entrar en excesivas especificaciones o en detalles técnicos; será por tanto suficiente indicar algunos criterios generalísimos. El más inmediato, que podría ser sin embargo suficiente para orientar la repartición de las transferencias entre las regiones y, dentro de éstas, entre las Administraciones locales, es el que hace referencia tanto para gastos corrientes como para los de inversión, al *stock* de capital fijo existente. Mientras para los primeros la consideración de la dotación de capital debería valer en proporción directa, para los segundos la relación se

debería invertir. Se trataría de evaluar, donde es posible, un costo medio (si no un costo estándar) por unidad de capital, a aplicar deseablemente con gradualidad, para la evaluación de los recursos a transferir. Este criterio, que se puede aplicar a una serie bastante amplia, pese a que no a todas las actividades regionales y locales, parecería preferible al del simple gasto histórico, si no por otras razones, sí para iniciar un cierto esfuerzo de persecución de eficiencia en los servicios públicos. Para los gastos de inversión, en cambio, la dotación existente debería indicar la desviación respecto de una dotación de referencia (media estándar) nacional o regional; la repartición de los fondos destinados a las inversiones debería por tanto ser directamente correlativa a la desviación aceptada. No es necesario advertir que la relación precisada con la dotación de capital requiere puestas al día anuales de los parámetros, en conexión con la realización concreta de las inversiones financieras. Obviamente, la red de actividades desarrollada por regiones y entes locales es tan compleja que para una aplicación real de este criterio la financiación de los gastos de gestión se requeriría, por lo menos, un sistema de ponderación que tuviese en cuenta la importancia relativa de los sectores de intervención. La misma precisión vale también para los gastos de inversión, con la ulterior, si bien obvia, consideración de que en este ámbito deberán asumir preferente importancia la selección general de intervenciones sectoriales.

Respecto a la actividad de los entes locales, en particular, estarían específicamente excluidos de este método de repartición todas las financiaciones más estrechamente ligadas a la actividad productiva (intervenciones en favor de la agricultura, artesanía, pequeña industria, etcétera), para los cuales parece más oportuna una colocación de recursos que descienda directamente del acuerdo entre los programas subregionales y el cuadro de referencia regional.

4.3 LA RELACIÓN REGIÓN-ENTES LOCALES

Los criterios que han sido anteriormente delineados deberían sustancialmente conducir a una revalorización de los acuerdos sistemáticos entre planes regionales y planes subregionales como mecanismo real de colocación de los recursos, con el soporte de unos instrumentos, en la medida de lo posible, objetivos (los parámetros antes descritos, por ejemplo). Vendrían así, en gran parte, a atenuarse los problemas conexos con el vínculo de destinación de las financiaciones, para las funciones delegadas y, en general, reconducidas a unidad las transferencias regionales dirigidas a los entes locales: tanto para las funciones propias como para las delegadas por el Estado o por la región. La inserción del flujo de financiación del Estado a los municipios en un flujo orgánico que vaya del Estado a las regiones y de éstas a los entes locales no debería asustar excesivamente. La afirmación de que la región debe ser un ente de programación y coordinación no puede no

comportar que todos los recursos públicos gestionados por el sector público regional vengan, a tal fin, programados y coordinados unitariamente. El problema, aquí y allá temido, del neocentralismo—si realmente existe— debe ser afrontado en los términos justos, es decir, en los de la coordinación de los programas subregionales respecto de los regionales. Consecuentemente, con esta propuesta, el sistema de las transferencias a los municipios (singulares o asociados) no debería fundarse más en disposiciones para destinaciones específicas, sino basarse en el método de los fondos globales a determinar con los criterios antes delineados y en la consecuente plena actuación de las delegaciones.

4.4. LA INFORMACIÓN SOBRE LOS FENÓMENOS DE LAS FINANZAS REGIONALES

La adecuada información sobre los aspectos financieros del proceso de programación regional constituye un imprescindible instrumento para hacer progresivamente más adecuadas y ajustadas las decisiones y las acciones de programación a las necesidades y las exigencias de la realidad regional.

Del balance debe nacer un sistema apropiado de información que finalice en la propuesta y actuación de las acciones programadas. Tales informaciones pueden agruparse así:

- Informaciones financieras relativas a los ciclos de programación precedentes (anuales y plurianuales), tanto en términos de recursos a colocar (preventivos) como de recursos empleados (consumitivos). El organismo que formula la elección programática y de balance no puede prescindir de estas informaciones, ya adopte un método de incrementos o uno de tipo sinóptico y global.
- Informaciones sobre el volumen total de los recursos disponibles en relación con los cuales deben medirse las elecciones de programación. Tales informaciones deben permitir acertar también la compatibilidad de las inversiones plurianuales.
- Informaciones financieras relativas al ciclo de programación en curso de desarrollo, que deben indicar la actuación de las políticas de ingresos y el nivel de realización de los objetivos programáticos en lo que afecta al gasto.
- Informaciones financieras al cierre del ciclo de programación (anual y plurianual) que permitan una confrontación entre objetivos perseguidos y resultados logrados.

Estos grupos de información financiera deberán dirigirse a verificar la correspondencia entre las decisiones a nivel de balance y las definidas a nivel programático y aportar elementos para evaluar la eficacia de las intervenciones de gasto respecto a las indicaciones de objetivo definidas en el programa de desarrollo y programadas en los planes de actuación.

Si se amplía la óptica de la región al total de la actividad, en la región, del sector público agregado, en la prospectiva de un acuerdo entre las políticas de programación de los diversos niveles de gobierno, de la armonización de la programación regional con la nacional y de la coordinación de las intervenciones de los planes regionales de desarrollo con los del Estado y de los entes locales, entonces se modifica, completamente, la base informativa y la dimensión del problema.

Se trata, en efecto, de hacer homogéneos los balances de las diversas expresiones político-administrativas a nivel local, de cara a la articulación periférica de la administración central, para todas las actividades desarrolladas en el ámbito territorial de la región y de poner bajo control todos los flujos financieros públicos desde su inicio hasta su empleo final.

Tal proceso, de desarrollarse dentro del respeto al principio del intercambio de información sobre la base de la reciprocidad, pondrá a todos los niveles de gobierno en grado de disponer de las informaciones necesarias, para un proceso de programación integrado, previéndose, incluso, previo acuerdo sobre las modalidades, la utilización en común de los respectivos sistemas informativos.

La coordinación de los recursos financieros gestionados por el sector público requiere una serie de disposiciones de reforma institucional y operativa que, por un lado, eliminen las dificultades todavía persistentes en relación con la acción pública y, por otro, liguen más estrechamente la intervención pública a nivel descentralizado, con las necesidades, exigencias y peculiaridades emergentes de las diversas realidades económicas y sociales del país, recomponiendo, de manera unívoca, las intervenciones.

Pero nuestra indagación sobre los múltiples aspectos de las relaciones entre información, balance y programación no puede considerarse todavía acabada.

El total de los recursos financieros, cuyo movimiento está registrado en el balance regional y en los balances de la Administración pública local, viene a incidir, de manera relevante, sobre los procesos de desarrollo económico y de formación de la renta.

Por otra parte, hay una justa tendencia a alargar el campo de interés y de intervención de las regiones, además del ámbito de las funciones específicamente atribuidas por la norma constitucional a los problemas más generales del desarrollo económico total y de la colocación de las inversiones.

Esto supone la necesidad de un instrumento informativo adecuado, de un sistema de contabilidad que, si bien no podrá reproducir el disponible por todo el país, provea, al menos, una base de información sobre la que se pueda desarrollar el análisis económico de la realidad regional.

La contribución informativa que el sistema de balance puede dar sobre estos aspectos está especificada, en una primera aproximación,

por las inversiones de la Administración pública para sus diversas funciones y por las contribuciones de la Administración pública a las inversiones en las distintas ramas productivas (organización del territorio, lucha contra la polución, agricultura, energía).

Es cierto que un sistema de contabilidad económica territorial, a nivel regional, no puede limitarse sólo a algunos aspectos financieros, por eso conviene replantearse también, desde este punto de vista, toda la problemática conexas con la reforma del ISTAT (Instituto Estatal de Estadística) y la construcción de un sistema estatal, nacional, en el cual se salvaguarde la autonomía de las regiones dentro del respeto al principio fundamental de la unidad del sistema.

5. La reforma de las finanzas regionales. Algunas propuestas

Una vez debatido el concepto, que debería comenzar a considerarse cada vez más, de las finanzas regionales como las finanzas del sistema de operadores públicos actuantes en el territorio y en relación con la colectividad regional, parece oportuno, igualmente, hacer explícitos algunos puntos prospectivos para la reforma de las finanzas regionales, en sentido estricto, es decir, las finanzas del ente regional. Puntos que no tienen ni la pretensión de ser exhaustivos respecto a la totalidad de la materia (analizaremos tan sólo algunos de los nudos principales), ni, mucho menos, de ser definitivos, fundados como están más en valoraciones e intuiciones extraídas de las experiencias que en un replanteamiento orgánico y de conjunto.

5.1 DINÁMICA DE LOS INGRESOS

En materia de finanzas regionales parece hoy advertirse la necesidad de una reforma, en el sentido propio del término, es decir, de una intervención modificadora que mejore la sustancia, reordene y corrija, haciendo más válido un sistema que posee, ya actualmente, junto a aspectos sobre los que se debe intervenir también, partes que deben considerarse válidas y por tanto deben confirmarse.

Basta pensar, a título de ejemplo, en las conexiones ya hoy existentes entre ingresos regionales y tasa de inflación, estoy pensando en el Fondo ex art. 9 o en la suma total de ingresos en el balance del Estado mediante el Fondo ex art. 8, pese a que para este último convendría que la relación entre déficit e ingresos totales no creciera ulteriormente.

En ambos casos parece oportuno mantener este carácter dinámico de los ingresos regionales, dinamicidad que la anterior regulación no aseguraba, mediante la introducción de algunos correctivos simples. Sería, por tanto, oportuno prever la posibilidad de verificar, en el curso del ejercicio, si las previsiones de los dos agregados macroeconómi-

cos han resultado confirmadas por los hechos y, en caso negativo, proveer a adecuar, evidentemente entre ambos, la determinación de los fondos a transferir.

5.2. TRIBUTOS PROPIOS

Respecto a los tributos propios y a la posible extensión cualitativa del área impositiva autónoma, incluso aquí es difícil tratar este tema de las finanzas regionales sin ligarlo, inmediatamente, a las finanzas locales. En tanto que, para aclarar los principios, es decir, para afirmar que uno de los contenidos del concepto de autonomía es el de poder autodeterminar, dentro del ámbito de un margen adecuado, la cantidad de ingresos a destinar a los empleos públicos y por tanto la posibilidad de aumentar, bien por parte de la región o por la de los otros niveles locales de autonomía, de alguna forma, la presión tributaria necesaria para garantizar la cantidad y calidad de los servicios públicos añadidos respecto a la media nacional.

Es evidente que esta posibilidad tiene sentido sólo si, por un lado, existen mecanismos porcentuales del tipo de los antes tratados que aseguren, a cargo del total de la colectividad nacional, un nivel de alineamiento de todas las áreas del país hacia el estándar nacional, y por otro lado existe la garantía de que las mayores cargas vayan, efectivamente, a gravar sobre las comunidades que perciban el beneficio.

Establecido este esquema de principio no parece impropio alargar la capacidad impositiva autónoma de municipios y regiones, dentro de márgenes definidos, para acercarnos a la situación de los países occidentales con un sistema de reparto de poder parecido al nuestro. Parece que se está de acuerdo en la elección de la renta (o del patrimonio) inmobiliaria como el área de imposición más propia para este experimento; debe precisarse que alguno de los problemas existentes en esta materia derivan de la infiabilidad de un instrumento tan importante como el catastro; parece indispensable aclarar el hecho de que no se puede pensar en añadir (visto el nivel de presión fiscal alcanzado en nuestro país) a la parte estatal, la local, sino más bien sustituir aquélla por ésta.

Está implícito, pero quizá es oportuno explicitarlo, que para las autonomías regional y local aceptar la extensión del área impositiva autónoma constituye una prueba y un empeño. Una prueba de la capacidad de los aparatos propios para emplearse con éxito en un terreno en el que, a menudo, las estructuras centrales han fallado; un empeño, en el sentido de tratar de lograr, de nuevo, la coincidencia entre ingresos y gastos. Se trata de una coincidencia que desde la reforma tributaria, en adelante se ha ido, poco a poco, debilitando, que podría crear dificultades, no despreciables, en las relaciones con la comunidad administrada y que podría poner en dura prueba la capacidad de realización y de eficiencia de una parte consistente de la Administración.

En general, en cuanto a la estructura total de los instrumentos de financiación, debería ser confirmado el sistema actual, constituido, como se ha visto, por transferencias estatales y por el recurso al sistema crediticio.

Se han descrito ya las posibles modificaciones que podrían introducirse y sus implicaciones respecto a los ingresos propios; algunas precisiones parecen oportunas respecto a las otras dos fuentes de financiación.

5.3. TRANSFERENCIAS PARA PROYECTOS ESPECIALES

Respecto a las transferencias estatales, no se puede sino recordar lo dicho anteriormente respecto a la cuantificación de las mismas, a las garantías de confirmación de su dinámica, métodos a precisar y a experimentar para su repartición. Queda sólo afirmar que, respecto al sistema actual, diseñado fundamentalmente en la Ley 281, sería oportuno hacer operantes, y no sólo esporádicamente como ha ocurrido en estos años, todas las formas de financiación previstas. Piénsese, en particular, en la activación, a menudo deseada, pero sólo una vez realizada, de las contribuciones especiales señaladas en el párrafo 3.º del artículo 119 de la Constitución y previstas en el artículo 12 de la Ley 281. Podría tratarse, en efecto, de uno de los medios más concretos de hacer realmente coherente los programas regionales de desarrollo con el programa económico nacional.

5.4. EL RECURSO AL SISTEMA CREDITICIO

La problemática de los posibles nexos entre funciones crediticias y acciones programáticas regionales ya está agotada. Ya ha pasado la época de las financieras, ha pasado también la de los *latidos* ligados a la aplicación del DPR 616/1977 y de su artículo 109, y parecen haber perdido hoy sugestión las perspectivas de una, al menos parcial, regionalización de parte del sistema crediticio, sea del más próximo a los motores locales del desarrollo económico, sea de los más ligados a la financiación del déficit público. Los ritmos de la crisis y el cambio de los equilibrios políticos y legislativos han acabado por marginar esta temática incluso del debate académico. Todavía, no obstante, el problema continúa. Y no todo puede ser archivado: existen elementos que pueden ser valorados y se reflejan en el cuadro organizativo e institucional resultante de la reforma de las finanzas y de la autonomía local que se va perfilando.

Se alude, en particular, a una evidencia que había sido comprobada en muchas partes y ocasiones: la exigencia de separar la cuestión de una función regional al frente del sistema crediticio. Es una función a ensamblar de un modo nuevo, si se excluyen la virtualidad de algunas experiencias, que en términos de exigencia pueden formularse así:

hacer capaz al ente regional de sostener su propia acción de programación con el ejercicio de una función crediticia, tanto en relación con los entes locales como con las empresas.

Las tareas en curso, de progresiva asignación a la Caja de Depósitos y Préstamos, parecen pagar la maduración de una similar función regional, según un modelo que podría ser esquematizado en la *confrontación* regiones-Caja, para asegurar la coherencia de las inversiones de los entes locales con los planes regionales de desarrollo. A menos que no se considere que la Caja de Depósitos y Préstamos es un sujeto suficientemente representativo y técnicamente organizado para asumir *per se* esta función agregativa. Pese a que no falta esta lectura en las últimas redacciones de la reforma de las finanzas locales, no se puede no ser de distinta opinión, no por otra razón, sino porque las nuevas tareas no se acompañarían de consiguientes reorganizaciones, como es tradición en toda la historia de nuestra Administración pública.

La potenciación del papel de la «Caja» como Banca prioritaria del poder local, de hecho no se ha traducido todavía, en proyectos de reforma o en relanzamientos de pasadas tentativas (cfr. los trabajos de la Comisión Stammati del 1976-1977), no obstante, recientes elogiables intenciones. Precisamente, porque no sólo el frente continúa siendo débil y transitorio, sino también porque, sobre todo, se presentan tendencias que hacen de la Caja un ente de descentralización de funciones programáticas estatales y de centralización de funciones programáticas regionales, las regiones deben hacerse cargo de tal tarea incluso solicitando precisas intervenciones del legislador estatal.

Otros elementos pueden ser aprovechados del debate de los pasados años.

Uno afecta a los institutos que tradicionalmente operan en la financiación de los entes y de las economías locales, es decir, las Cajas de Ahorro. Después de todo lo dicho, y no hecho, los seminarios organizados y los proyectos hibernados, todo lo que el Gobierno ha logrado hacer —con no pocas fatigas— ha sido los nombramientos de los vértices de las Cajas.

Se debe, en cambio, ir más allá y establecer un nexo entre la programación regional y la actividad de estos institutos de crédito. Este nexo podría estar representado por una explícita reserva de fondos en favor de las iniciativas indicadas en el programa regional, hechos, naturalmente, para cada operación individual los normales criterios de fiabilidad. Para hacer esto, no serían ni tan siquiera necesarias nuevas disposiciones legislativas, sería suficiente utilizar las posibilidades ofrecidas por la vigente Ley bancaria. La reserva debería valer tanto en favor de las empresas como en favor de los entes locales y, en determinadas iniciativas, de ambos. Piénsese, por ejemplo, en Toscana, en la realización de algunos proyectos regionales o en la aplicación de ciertas leyes regionales para las cuales es necesaria una acción conjunta de los operadores económicos y de las autonomías territoriales.

Para tal prospectiva sería incluso oportuno retomar las propuestas de quienes sostienen que es necesario modificar los estatutos de las Cajas, transformándolas todas en asociaciones y previendo el ingreso entre los socios y entre los miembros del Consejo de Administración de representantes de los entes locales.

En definitiva, se debe empezar (o volver a empezar) a pedir una elección al poder político central: que se diga, de una vez, si se quiere legitimar al oligopolio bancario, racionalizando entonces las estructuras, y al instrumento fundamental con el que las Cajas participan (Italcasse), o si se quiere, en cambio, relanzar la hipótesis de la programación económica y de su concreta articulación regional.

Habría un ulterior elemento a recuperar para el debate de los próximos años, el referido a los posibles acuerdos entre programación regional e instituciones de crédito de Derecho público, en particular con relación a la experiencia de algunas regiones meridionales. Ha habido todavía una oportunidad recientísima para afrontar la redefinición de esta relación, esto es, el proceso de recapitalización conexo con la legislación de salvamiento—en la secuencia de decretos-leyes sucedidos desde el quinto gobierno Andreotti al segundo gobierno Cossiga—de algunos grandes grupos industriales del *Mezzogiorno* y de la química. Esta oportunidad ha sido explícitamente impedida por voluntades políticas, precisas y claras, que el operador regional no puede sino denunciar.

En definitiva, el problema de la relación entre regiones e institutos de crédito queda todavía como un problema abierto. Hoy, como ayer, conviene tratar de imponer soluciones positivas que desechen resurgentes tendencias centralistas y den un soporte concreto a la operatividad de la programación regional.

La ponencia aquí presentada, pese a no representar un examen completo de las vicisitudes financieras de las regiones, intenta enfocar, en un panorama coordinado, los principales nudos que se han presentado en este frente en los últimos años.

La profundización de los temas centrales por parte de las dos ponencias siguientes y el consiguiente debate deberán poder consentir la adquisición de un cuadro-base común, con perfiles técnicos e institucionales, capaz de constituir el punto de partida fecundo para una segunda fase destinada a solucionar problemas técnicos complejos y políticamente delicados.

En este tema las regiones se están moviendo con gran sentido de responsabilidad, actuando como promotoras de reflexiones, incluso críticas, sobre el pasado y de propuestas para el futuro que asumen relieve programático incluso a nivel nacional. Alcanzar todos juntos a constituir un nuevo y más avanzado anillo regional del sistema nacional de programación representa, hoy por hoy, el objetivo de nuestro esfuerzo y la contribución más significativa al proceso de renovación del Estado.