

La transferencia de competencias fiscales del gobierno central a los regionales pone a Italia rumbo al federalismo

El primer ministro Berlusconi se propone dar a cada región el mismo financiamiento que a la región más eficiente



El primer ministro de Italia Silvio Berlusconi celebra una rueda de prensa durante una cumbre de líderes de la Unión Europea. Berlusconi ha prometido transferir una cantidad de recursos financieros sin precedente a las provincias y municipios del país.

POR LUCIO LEVI

UN PROYECTO DE LEY SOBRE federalismo fiscal que será decisivo, fue presentado ante el Parlamento italiano. Es el inicio de la marcha para convertir a Italia en una nación verdaderamente federal.

El proyecto recoge las promesas electorales del primer ministro Silvio Berlusconi de transferir una cantidad de recursos financieros sin precedente tanto a las pro-

vincias como a los municipios del país.

El proyecto está respaldado por las autoridades regionales, provinciales y municipales italianas.

Se esperaba que el proyecto, presentado ante el Parlamento el 3 de octubre de 2008, estuviera aprobado para finales de ese mismo año.

La presión para la transferencia de competencias financieras ha aumentado porque el gobierno de Berlusconi, electo en abril de 2008, es una coalición que cuenta con el apoyo decisivo de dos movimientos territoriales: la Liga Norte,

arraigada en el norte de Italia, y el Movimiento para la Autonomía, en Sicilia.

La principal defensora del proyecto de ley es la Liga Norte, que en ocasiones ha adoptado una postura decididamente secesionista. Obtuvo ocho por ciento de los votos en las elecciones de abril.

Berlusconi enfrenta el reto de conciliar los puntos de vista discrepantes de sus socios de coalición sobre el futuro federal de Italia. Oscilan entre el esfuerzo de la Liga Norte para obtener la mayor la autonomía posible para el norte y el deseo de un gobierno central fuerte que salvaguarde la unidad y la solidaridad del país. Esta última postura es la que expresa la Alleanza Nazionale, partido posfacista, que goza de amplio respaldo tanto en el sur de Italia como en otras partes del país.

De acuerdo con el proyecto de ley, los

Lucio Levi es profesor de Ciencia Política de la Universidad de Torino, Italia, director de la revista *The Federalist Debate* [El debate federalista] y autor de quince libros sobre federalismo, integración europea y globalización: el más reciente de ellos es *Federalist Thinking* [El pensamiento federalista], University Press of America, 2008.

tres niveles de gobierno subnacional — regiones, provincias y comunas— y el gobierno central compartirían una cuota del impuesto sobre la renta y del impuesto al valor agregado (IVA). En principio, el acuerdo no implica un aumento en impuestos, sino simplemente un traslado de la carga fiscal del centro a la periferia. Los impuestos podrían aumentar eventualmente, pero sólo si los gobiernos regionales y locales gravaran con nuevos impuestos iniciativas específicas.

En 2001, les fueron otorgadas facultades a las 20 regiones del país para la prestación de servicios de salud, educación y asistencia social. Pero este proyecto de ley da un paso más y modifica la manera en que Roma entrega los fondos a las regiones para pagar el costo de los servicios sociales. El mecanismo principal de la reforma consiste en calcular los “costos estándares” de los servicios públicos en rubros como salud, educación, asistencia social y transporte público en todas las regiones.

Esto significará que, en consecuencia, las regiones ineficientes serán identificadas y evaluadas. En un principio, cada región recibirá el financiamiento correspondiente al costo del programa en la región más eficiente del país. Ese será el punto de partida. Sin embargo, las regio-

nes que no puedan cumplir ese estándar recibirán ayuda de un fondo de ajuste.

Una característica importante del proyecto de ley es que la actual transferencia de ingresos recaudados en las prósperas regiones del norte a las regiones pobres del sur se irá reduciendo gradualmente a lo largo de cinco años.

Lograr que las regiones rindan cuentas

El objetivo que se planteó para la introducción del federalismo fiscal en Italia fue mejorar la rendición de cuentas de las autoridades locales y reducir la brecha de ingresos entre el norte y el sur. A los políticos de las regiones menos eficientes les gusta el proyecto de ley porque consideran que con él dispondrían de mayores recursos.

El norte está satisfecho porque los pagos de nivelación —pagos por transferencias que se destinan al sur— se reducirán a la larga. El sur también está complacido porque puede conservar “sus” impuestos, aunque quizá no esté analizando muy rigurosamente los efectos a largo plazo de este cambio.

Sin embargo, el gobierno puede estar incumpliendo su propio compromiso de poner más énfasis en la rendición de cuentas de los gobiernos regionales y provinciales con una generosa subvención

a dos gobiernos locales gobernados por mayorías de centro derecha —Roma y Catania (en Sicilia)— y además, a la región de Lacio para aliviar sus pesados déficits financieros. Para un observador externo, esto reúne todas las características de un premio a la ineficiencia.

Si se aprobara el proyecto, se anticipa que su implementación tomará largo tiempo. Se espera la aprobación del Parlamento para finales de año. A partir de entonces, el gobierno dispondrá de dos años para colocar las piezas en su lugar antes de que la ley entre en vigor. El periodo de transición abarcará el mínimo de cinco años. Se supone que el nuevo arreglo fiscal quede listo y en completa operación hasta 2015 o incluso hasta 2020.

Ahora corresponde al Parlamento italiano asumir el liderazgo en la discusión, enmienda y aprobación del proyecto de ley. Una comisión conjunta para la consecución del federalismo fiscal, constituida por representantes de los cuatro órdenes de gobierno (desde los municipios hasta el gobierno nacional) ha recibido la encomienda de calcular el costo de los servicios, elemento clave en la determinación de las asignaciones fiscales.

La comisión conjunta debe partir de cero para crear una base de datos común de costos que pueda ser compartida entre

El recorrido en zigzag de Italia hacia el federalismo

EN 1861, INMEDIATAMENTE DESPUÉS del nacimiento del Estado italiano, el conde Camillo Cavour, arquitecto de la unificación política, presentó un proyecto de ley para el establecimiento de un orden de gobierno regional en Italia. Resultó un sueño imposible.

Inspirada en un principio en el modelo de Estado unitario francés, Italia permaneció sin cambios durante un siglo. Las raíces de la centralización encerrada en sí misma descansan en el contexto de las permanentes tensiones entre los Estados del continente europeo, que compartían largas fronteras territoriales. La tendencia a mirar hacia el interior se vio reforzada por el proceso de integración económica del espacio nacional que trajo consigo la revolución industrial.

Apenas en 1970 se estableció en Italia un orden de gobierno regional, aun cuando la Constitución de la República de Italia de 1948 contenía ya una dis-

posición en ese sentido. La descentralización no comenzó debido a inquietudes políticas relacionadas con la Guerra Fría y al papel dominante del Partido Comunista en algunas regiones.

Apenas en la década pasada, Italia transformó su sistema político con el objetivo de “federalizar” al país. Varios motivos condujeron a un esfuerzo creciente a favor de la federalización. El primero fue la insatisfacción general con las instituciones políticas centrales y la incapacidad del gobierno central con sede en Roma de cumplir con sus tareas. En segundo lugar, tenemos que en la parte norte de Italia cada vez había menos voluntad para apoyar los pagos por transferencia al sur, donde la pobreza es mayor. La popularidad de la idea de subsidiariedad, según la cual las competencias y actividades deben asignarse tan cercanas a los ciudadanos como sea posible, desempeñó un papel importante.

La Liga Norte, en ocasiones secesionista, fue la defensora del federalismo que más se hizo oír. Además, la integración europea y luego la globalización también fueron erosionando progresivamente la soberanía nacional italiana y abrieron la vía a la experimentación actual de descentralización.

Las enmiendas de 1999 y 2001 a la Constitución italiana ampliaron las competencias de las regiones. De acuerdo con el principio federal, las facultades residuales —aquellas no mencionadas explícitamente en la lista de competencias del gobierno nacional o en la lista de competencias concurrentes en la Constitución— les fueron asignadas a las regiones.

Los presidentes regionales empezaron a ser electos por voto directo en 1993. Entonces, el Artículo 119 de la Constitución, que establece el concepto de autonomía financiera de las regiones italianas, aún no había sido puesto en práctica por ningún gobierno italiano. Esta autonomía financiera es un elemento esencial de la transferencia de facultades y es necesario en una Italia federal.

Italia todavía tiene que enfrentar las obligaciones financieras que se derivan de su membresía en la Unión Económica y Monetaria Europea, que incluyen un compromiso de equilibrar su presupuesto y reducir su colosal deuda, mayor a 106% del Producto Nacional Bruto (PNB) del país. Este era el telón de fondo cuando empezó la transferencia de verdaderos recursos fiscales a los gobiernos regionales y locales a finales de 2008.

los distintos actores que participan en las negociaciones.

Antes de la introducción de su proyecto de ley en materia de federalismo fiscal, la primera iniciativa de envergadura del gobierno de Berlusconi fue la abolición del impuesto predial municipal, tal como lo había prometido durante la campaña electoral. Se trata del único impuesto verdaderamente local en Italia. Los municipios fueron compensados por la pérdida de este ingreso con una transferencia de fondos del gobierno central proporcional al ingreso que antes obtenían del impuesto municipal. Debido a las dificultades derivadas de la crisis financiera internacional, hasta ahora sólo la mitad de esta cifra ha sido transferida.

Cuando la centralización de un gravamen se realiza al mismo tiempo que se descentraliza el gasto de los ingresos impositivos no promueve la austeridad financiera, la rendición de cuentas ni la eficiencia de los gobiernos regionales.

Las regiones recaudan impuestos

Los defensores con principios del federalismo en Italia han sostenido que esta práctica está muy distante de los principios federalistas, que requieren que las regiones recauden y gasten su propio ingreso impositivo en lugar de centralizarlo en manos del gobierno nacional.

El hecho es que la brecha de ingresos entre el norte y el sur de Italia hace que el federalismo enfrente serias dificultades. El ingreso promedio en Calabria, en el “dedo” de Italia, es 40% más bajo que en Lombardía, cuya capital, Milán, es el centro de la moda y las finanzas de Italia.

La Liga Norte se opone a la política de transferencias monetarias de las ricas regiones del norte a las regiones del sur, que son más pobres. De acuerdo con el programa electoral del partido, 90% del impuesto cedido debe quedarse en los territorios donde se haya generado.

Por otra parte, el Movimiento para la Autonomía reclama que el ingreso del impuesto a las gasolinas refinadas en Sicilia debe quedarse en Sicilia. Es casi imposible conciliar demandas tan contradictorias. El proyecto de ley contiene un acuerdo entre las dos posiciones contradictorias con el que se pretende encontrarle la cuadratura al círculo.

En Italia, la idea del federalismo



La Liga Norte, el partido populista de Italia encabezado por Umberto Rossi (derecha), apoya incondicionalmente la transferencia de competencias sobre recursos financieros a las provincias y ciudades del país. Acompaña a Rossi su correligionario de partido Roberto Calderoli en un mitin partidista en junio de 2008.

empezó a tener agarre apenas en fecha reciente como consecuencia de la transferencia de competencias a la Unión Europea, por una parte, y a las regiones y comunidades locales por la otra.

Aun así, a pesar de todos los pasos que Italia ha dado hasta ahora hacia el federalismo, hay algunos motivos de peso que hacen suponer que los siguientes pasos en esa dirección pueden resultar difíciles.

Poder para las regiones... ¿y para la mafia?

En la mayoría de los casos se puede sostener que con el federalismo se logra una mejor administración del servicio público y de los recursos públicos en tanto que la responsabilidad de las autoridades locales y regionales aumenta. Pero este no es un argumento de aplicabilidad universal.

En Italia hay regiones que escapan al control del gobierno central, que hasta ahora ha sido incapaz de someter a las bandas del crimen organizado; no sólo a la mafia siciliana sino también a otras organizaciones criminales importantes en el sur, como la Camorra en la Campania o la ‘Ndrangheta en Calabria. En estas regiones, un proceso de descentralización bien podría significar el fortalecimiento de las bandas criminales.

Además, un aspecto esencial del programa de la Liga Norte es su micro nacionalismo, basado en el afecto que le tienen sus miembros a la “Padania”, o Valle

del Po, en el norte de Italia, una comunidad sin particulares raíces históricas.

La Liga Norte ha sido acusada de xenofobia e incluso de racismo, y hasta el mismo gobierno de Berlusconi fue criticado de xenofóbico por el Consejo de Europa en junio de 2008.

Para ejercer presión a favor de sus demandas de autonomía regional, los dirigentes de la Liga Norte amenazan periódicamente con la secesión de la Padania. Han llegado al punto de proclamar que sus activistas están preparados para recurrir a un conflicto armado.

Por esas mismas fechas, seis trabajadores agrícolas negros fueron asesinados por la Camorra en Castelvoturno, cerca de Nápoles, en septiembre de 2008, hecho que indujo al Ministro del Interior de la Liga Norte, Roberto Maroni, a declarar que “el gobierno enfrenta una guerra civil”.

La historia reciente de Italia nos enseña lo frágiles que son los principios fundamentales del Estado de Derecho y la democracia.

Las fuerzas más importantes fuera del control gubernamental incluyen no sólo las corporaciones multinacionales, sino también la Iglesia Católica Romana y el crimen organizado.

La situación es tan delicada que algunos observadores políticos advierten que el establecimiento del federalismo en Italia puede poner en riesgo la unidad del Estado. 