

# El federalismo ruso en una encrucijada

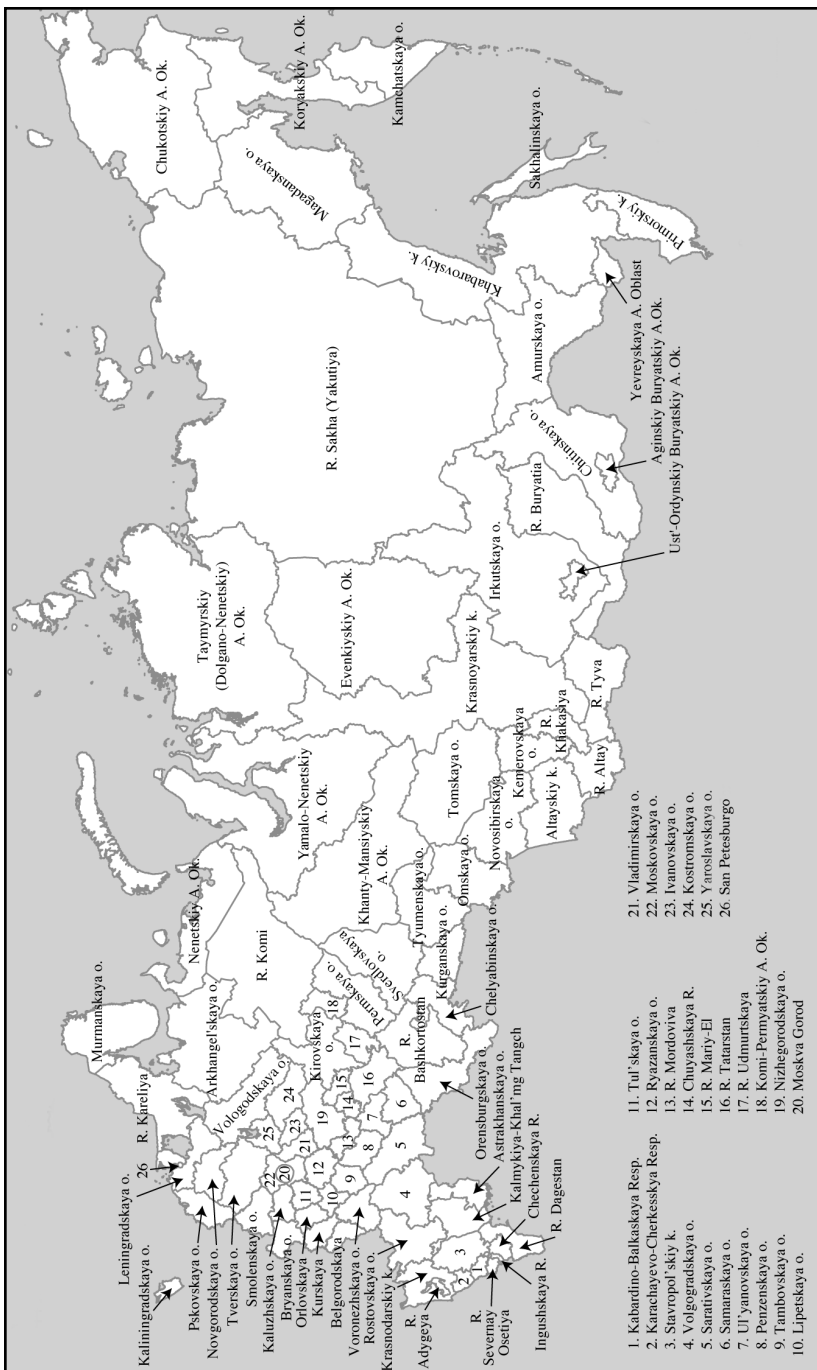
ALEXANDER DERYUGIN /  
GALINA KURLYANDSKAYA

Rusia pronto concluirá la instrumentación del programa de federalismo fiscal que comenzó en 2001. Este programa prometía disciplina, un sistema transparente de relaciones fiscales intergubernamentales y responsabilidades de gasto y fuentes de ingresos claramente asignadas. Aunque este programa es uno de los pocos que el gobierno ruso ha llevado a cabo con éxito, los acontecimientos en el país desde su puesta en marcha han hecho que algunos se pregunten si es posible mantener un federalismo fiscal en un país que se desvía cada vez más del federalismo político. Cualquiera que sea la respuesta, hay algo que queda claro: otorgar autonomía en los ingresos a las unidades constitutivas será un factor esencial para el éxito del federalismo fiscal –que muchos esperan prepare el terreno para volver al federalismo político–.

Cuando, a principios de los años noventa, Rusia empezó a avanzar hacia el federalismo, el gobierno central ofreció a los estados todas las facultades que éstos querían, algo que muchos consideran una medida que salvó al país de la desintegración. Sin embargo, la autonomía de los estados pronto se volvió un obstáculo para el desarrollo de una nación integrada. Con objeto de vencer las tendencias centrífugas y aumentar la asimetría en las relaciones federales, el gobierno instituyó un programa de federalismo fiscal.

Durante la instrumentación de este programa, se promulgaron leyes que aumentan las facultades de los poderes legislativo y ejecutivo de los gobiernos estatales y locales. Estas leyes ajustaron la legislación federal a la nueva asignación de responsabilidades, en la que se centralizaban los recursos y responsabilidades, mientras que el poder político seguía descentralizado. Los estados conservaron la discrecionalidad sobre varias áreas importantes (por ejemplo, salud y educación) en las que el gobierno central prometió no interferir.

Después de la crisis de rehenes en la escuela de Beslan en septiembre de 2004, el gobierno federal tomó medidas más serias para concentrar el poder político. Una de las más controvertidas fue que el presidente hizo a un lado las elecciones directas para gobernadores y ahora los designa él



1. Kabardinno-Balkskaya Resp.
2. Karachayevno-Cherkesskaya Resp.
3. Stavropol'skiy k.
4. Volgogradskaya o.
5. Saratovskaya o.
6. Samarskaya o.
7. Ul'yansovskaya o.
8. Penzenskaya o.
9. Tambovskaya o.
10. Lipetskaya o.
11. Tula'skaya o.
12. Ryazanskaya o.
13. R. Mordoviya
14. Chuyashskaya R.
15. R. Mariy-El
16. R. Tatarstan
17. R. Udmurtskaya
18. Komi-Permyanskiy A. Ok.
19. Nizhegorodskaya o.
20. Moskva Gorod
21. Vladimirskaaya o.
22. Moskovskaya o.
23. Ivanovskaya o.
24. Kostromskaya o.
25. Yaroslavl'skaya o.
26. San Peterburgo

mismo. Como resultado, los gobernadores se han vuelto una parte integrante del poder ejecutivo nacional y se ha cedido un número creciente de facultades del gobierno central a las unidades territoriales, proceso al que se ha llamado "desconcentración". Así, la estrategia de federalismo de Vladimir Putin ha quedado clara: el centro federal nombra a las autoridades

Hay un peligro potencial inherente a esta estrategia: cuando el centro empieza a controlar a las regiones en su ejecución de las responsabilidades federales, también se puede sentir tentado a asumir el control de las funciones regionales que corresponden a la jurisdicción federal-regional.

regionales, les asigna responsabilidades con apoyo de los fondos que corresponda y mantiene un estricto control sobre el gasto. Si se llega a identificar una malversación de los fondos públicos y empeora la situación en alguna de las regiones, el presidente cuenta con medios para revertirla. Hay un peligro potencial inherente a esta estrategia: cuando el centro empieza a controlar a las regiones en su ejecución de las responsabilidades federales, también se puede sentir tentado a asumir el control de las funciones regionales que corresponden a la jurisdicción federal-regional. El peligro es muy real porque ahora las regiones cumplen con muchas funciones adicionales no exentas de la interferencia del centro federal.

A esto se suma el hecho de que las regiones tienen muy poca autonomía respecto a sus ingresos. Hoy, sólo hay tres impuestos regionales y dos locales. Compárese esto con la asombrosa cantidad de casi cincuenta impuestos federales. Como en Rusia los presupuestos regionales y locales proceden principalmente de los impuestos y las transferencias federales, y no de los impuestos recaudados a la ciudadanía, las regiones no rinden cuentas ante ésta. Asimismo, las empresas, no los individuos, son los principales contribuyentes en Rusia; en consecuencia, los gobernadores están más interesados en atraer nuevas empresas a sus jurisdicciones que en mejorar la vida de la gente.

En 2004, las fuentes impositivas regionales y federales estaban asignadas de manera permanente al orden subfederal, lo que hace que los estados dependan menos de las decisiones presupuestarias anuales del gobierno federal. Sin embargo, estas modificaciones no han fortalecido de manera perceptible la autonomía en los ingresos de los estados. El mismo predicamento se observa en la fórmula de transferencias de nivelación: por un lado, una estrategia formalizada para el manejo de las transferencias federales parece otorgar cierta independencia financiera a las regiones; por otro lado, el centro federal es quien establece la fórmula de distribución y la modifica a discreción.

En la actualidad, Rusia no tiene un programa de federalismo fiscal en curso para mejorar el anterior. Tampoco hay una opinión unánime en el

país sobre las perspectivas del federalismo. La mayoría de los expertos opinan que no todas las unidades federales pueden tener las mismas responsabilidades y facultades, en vista de las grandes disparidades que existen en desarrollo socioeconómico, desarrollo político, clima y muchos otros factores. En los años noventa, las regiones fuertes recibieron facultades adicionales en el marco de acuerdos bilaterales con el centro federal, mientras que el modelo que hoy se aborda priva a las regiones débiles de discrecionalidad en el manejo de sus finanzas. Parece casi inevitable el regreso al modelo asimétrico de federalismo.

Los cambios en los métodos de nivelación de la capacidad fiscal es uno de los temas más debatidos actualmente en Rusia. Aunque muchos piensan que se debe dar apoyo financiero a los estados extremadamente débiles bajo un estricto control del centro federal, la principal forma de apoyo para esos estados debe ser el financiamiento de proyectos de capital que no beneficie sólo a uno, sino a varios estados. En sentido estricto, una política regional de este tipo no requiere una estructura federal y limita el ámbito del federalismo fiscal.

La lucha para reconciliar el federalismo político con el federalismo fiscal es complicada. Algunos expertos consideran que no durará el actual regreso de Rusia al sistema unitario –que el federalismo fiscal preparará el terreno para el mayor desarrollo del federalismo político–. Asimismo, señalan la mayor autonomía financiera de las regiones gracias a las fuentes de ingresos, por escasas que sean, que se les asignaron en 2004; la distribución basada en fórmulas de las transferencias de nivelación; y varios fondos federales establecidos para distribuir transferencias para fines específicos a las regiones. Otros piensan que el federalismo fiscal y el autogobierno local son imposibles si no hay una verdadera autonomía en los ingresos y que el federalismo fiscal no puede coexistir con un eje vertical del poder ejecutivo; en otras palabras, la autoridad altamente centralizada en Moscú anula la capacidad de las regiones para ejercer cualquier facultad real que les corresponda. Hay algo en lo que muchos están de acuerdo: en su tentativa de mejorar el federalismo fiscal, el país no puede esperar a que aparezca una forma ideal de federalismo.