



SECCIÓN ESPECIAL: LAS CIUDADES Y SUS PROGRAMAS

El gobierno federal de Canadá se muestra renuente a financiar a las ciudades

POR ROBERT YOUNG

LOS MUNICIPIOS DE CANADÁ continúan ejerciendo presión ante el gobierno federal en Ottawa para obtener mayor financiamiento, a pesar de que los municipios en Canadá recaen directamente bajo la jurisdicción de los gobiernos provinciales. Las fuerzas económicas parecen acentuar la importancia de las grandes ciudades, que presentan un rápido crecimiento, mientras que los municipios en las áreas periféricas luchan con la disminución de población. La tensión financiera se ha extendido por los municipios canadienses, independientemente de su tamaño.

Los intereses empresariales y los aliados laborales y académicos de los

El subfinanciamiento crónico aqueja a los gobiernos locales

En esta sección temática sobre el gobierno local y las regiones metropolitanas en los países federales, nuestros expertos analizan cómo les ha ido a los municipios de Brasil, Canadá, la India, Sudáfrica y España en lo referente a la prestación de los servicios directos, los cuales son demandados por sus florecientes poblaciones.

El hilo conductor para esos cinco países es la lucha de los gobiernos locales que no tienen los medios para proveer los costosos servicios a que están obligados y tienen que depender de otros órdenes de gobierno para financiarlos.

En Brasil, Brian Nicholson, escritor de temas económicos, nos cuenta una historia fascinante de contrastes entre el municipio de Altamira, que ocupa 159 700 kilómetros cuadrados, y Diadema, una ciudad del sucio cinturón industrial que rodea São Paulo. Los municipios brasileños reciben fondos del gobierno federal y del impuesto al valor agregado de los estados de acuerdo con su tamaño.

A su vez, las ciudades canadienses son creaciones de los gobiernos provinciales y el profesor Robert Young, de la Universidad de Ontario Occidental, nos narra la competencia por el dinero entre los municipios debido a que el gobierno federal, a cargo del primer ministro Stephen Harper, desaprueba que el gobierno en

Ottawa esquive la Constitución para ayudar al financiamiento de las ciudades, dando marcha atrás a la política emprendida por su predecesor.

En la India, existen 60 ciudades con una población superior a un millón de personas. La periodista Rashme Sehgal hace notar que la alcaldesa de Delhi, capital de la India, está que echa humo y sostiene que el gobierno estatal ha invadido la esfera de competencia del gobierno de la ciudad. La mayor parte de los ingresos de las ciudades indias procede de su recaudación del impuesto sobre los bienes, pero requieren transferencias del gobierno central y del gobierno estatal para financiar la educación, la salud y la asistencia social.

En las ciudades sudafricanas se despliega un gran movimiento por las nuevas construcciones en preparación para la Copa Mundial de Fútbol de 2010. Pero han proliferado las protestas de la comunidad por la falta de servicios que deben proveer los gobiernos municipales, como nos lo explica Annette Christmas, de la Universidad de Cabo Occidental.

En España, los municipios también luchan con la entrega de servicios. Carlos Alba y Carmen Navarro, de la Universidad Autónoma de Madrid, nos dicen cómo los españoles cuentan con las elecciones generales de marzo para elegir un gobierno que complete una reforma que se proponga conceder mayores facultades a los gobiernos locales.



CIUDAD DE OTTAWA/ROGER L'ALONDE

Marcha de Concejales de la ciudad de Ottawa en el Parlamento en diciembre de 2007. El concejal Michel Bellemare, rodeado de los demás concejales, repite el llamado a Ottawa de destinar un centavo de los impuestos federales sobre las ventas a las ciudades canadienses.

municipios han impulsado lo que llaman el “programa de las ciudades” dentro y fuera de la Colina del Parlamento en Ottawa. Y el gobierno federal ha respondido, en particular durante el periodo del gobierno liberal del ex primer ministro Paul Martin (de diciembre de 2003 a enero de 2006). Sin embargo, en fecha más reciente, el péndulo ha retrocedido, en tanto que el gobierno conservador de Stephen Harper, electo en 2006, ha dado marcha atrás en buena parte de las audaces iniciativas del expediente municipal. Esto es muestra de un hecho fundamental del federalismo: cuando algún problema apremiante no está bajo la jurisdicción de un orden de gobierno en particular, la Constitución prevé que ese orden de gobierno quede excusado de encararlo.

Los municipios en Canadá son “criaturas de las provincias”. Las ciudades, los pueblos y los municipios rurales están sometidos a la jurisdicción provincial. Las diferencias entre las provincias de acuerdo con la relación que guardan con sus muni-

cipios son significativas, pero también existen coincidencias. En primer lugar, los municipios del país están sujetos a la legislación provincial relativa al medio ambiente, la vivienda, el uso de suelo y la policía, entre muchas otras materias. En segundo lugar, los gobiernos locales más bien son dependientes de las transferencias financieras de los gobiernos provinciales, que constituyen alrededor de 16 por ciento de los ingresos municipales. Por otro lado, las transferencias federales a los municipios equivalen a sólo dos por ciento de sus ingresos. Por último, los municipios canadienses dependen en un alto grado del ingreso por impuestos sobre los bienes, que no se eleva de manera automática de acuerdo con el crecimiento económico. Además, los impuestos sobre los bienes son visibles y difíciles de aumentar desde el punto de vista político.

Los municipios demuestran su fuerza en Ottawa

Los municipios sí tienen poder político cuando están unidos y resueltos a lograr algo. Así es en las provincias dominadas por ciudades. Los habitantes rurales pueden resentir este peso, pero la población de la ciudad de Winnipeg representa 60 por ciento de la provincia de Manitoba, mientras que las tres ciudades más

Robert Young es profesor de Ciencia Política de la Universidad de Ontario Occidental, donde ocupa la Cátedra de Investigación de Canadá en Gobernanza de Niveles Múltiples.

grandes de Canadá —Toronto, Montreal y Vancouver— dominan en las provincias de Ontario, Quebec y Columbia Británica, donde representan 41 por ciento, 47 por ciento y 51 por ciento de sus respectivas poblaciones.

El gobierno federal también debe responderle a sus electores urbanos. Tan sólo las tres ciudades más grandes eligen a 85 de los 308 miembros del Parlamento, y la mayoría de los programas y gastos federales están destinados a las ciudades y los pueblos. Sin embargo, el contacto directo entre Ottawa y los municipios ha sufrido muchos altibajos a lo largo del tiempo. Hasta hace poco, el punto más alto del compromiso con los municipios había sido alcanzado en la década de 1970, con el Ministerio Federal de Estado para Asuntos Urbanos, que tuvo una corta vida. Pero el péndulo osciló de manera decisiva hacia una mayor participación federal cuando el gobierno liberal del ex primer ministro Paul Martin llegó al poder en Ottawa.

El impulso al “programa de las ciudades”

La presión para que el gobierno federal cambiara su postura creció a partir de mediados de la década de 1990. La urbanización ininterrumpida acarrió problemas de crecimiento a los centros más grandes porque los inmigrantes extranjeros son atraídos principalmente por las grandes ciudades. En el oeste de Canadá hubo también una tendencia entre la población indígena a desplazarse de las reservas a las ciudades. Entre tanto, los municipios periféricos se esforzaban por continuar prestando servicios a un número de residentes que disminuía o permanecía estancado.

En algunas provincias, las transferencias a los municipios disminuyeron, posiblemente debido a las reducciones de las transferencias de la federación a las provincias que tuvieron lugar después de 1995. Pero el problema más grave fue el de la infraestructura municipal (sistemas de calles, alcantarillado, puentes y suministro de agua) tanto en las ciudades de rápido crecimiento como en las ciudades y los pueblos más pequeños. La Federación de Municipios Canadienses (FCM, por sus siglas en inglés), un grupo de presión de Ottawa que cada vez reúne más experiencia y eficacia, calculó el “déficit en infraestructura” en alrededor de 60 mil millones de dólares canadienses, cantidad evidentemente superior a la que pueden manejar por sí mismos los municipios. Por consiguiente, aumentó la presión para que el gobierno federal se involucrara más en la solución de los problemas municipales.

La participación federal en 2004

Cuando se formó el gobierno de Paul Martin en diciembre de 1993, el gobierno sí tomó medidas. El señor Martin había prometido un “Nuevo Acuerdo” para las ciudades, aunque esto significara superar “escollos de métodos y actitudes arraigados.” Estableció sin dilación una Secretaría para las Ciudades dependiente de la oficina del consejo privado del monarca (Privy Council), entidad de investigación con rango de secretaría de élite del gobierno canadiense. Para julio de 2004, existía ya un ministro de Estado responsable de la nueva cartera de Infraestructura y Comunidades. En el primer presupuesto, se le reembolsó a los municipios el 100 por ciento de sus pagos por impuestos federales sobre las ventas, un beneficio estimado en 7 mil millones de dólares canadienses en un plazo de 10 años, y 4 mil millones de dólares canadienses fueron destinados a eliminar la contaminación de distintas zonas. El siguiente presupuesto dio 5 mil millones de dólares canadienses en transferencias a los municipios durante los siguientes cinco años, nominalmente de la parte federal del impuesto a las gasolinas, y se agregaron 300 millones de dólares canadienses a los fondos verdes municipales que administra la Federación de Municipios Canadienses.

Aún más, mientras el gobierno aguardaba un informe de un comité consultivo externo, Ottawa renovó los acuerdos de desarrollo urbano con las ciudades de Vancouver y Winnipeg. Se trata de acuerdos tripartitos de costos compartidos suscritos por la ciudad,

la provincia y el gobierno federal e implican gastos y programas rigurosamente coordinados. En 2005 se firmaron nuevos acuerdos con las ciudades de Regina y Saskatoon y el gobierno provincial de Saskatchewan; con posterioridad, se llevaron a cabo negociaciones con otras ciudades más. Mientras se celebraban negociaciones con la ciudad de Toronto, el gobierno de Martin fue derrotado en un voto de confianza y, después de ganar la elección subsiguiente, Stephen Harper y su grupo conservador ocuparon el poder.

El “programa de las ciudades” con el “federalismo abierto”

Para explicar el enfoque actual del gobierno hacia los municipios —o dicho de manera más precisa, su reducción de gastos y el abandono de las audaces iniciativas de su predecesor— es necesario entender antes el marco más amplio en el que se inserta el enfoque de Stephen Harper sobre el federalismo. El señor Harper llama a este enfoque “federalismo abierto.” Entre los principios importantes que contiene, destacan:

- Debe haber rectitud y orden en las relaciones entre el gobierno federal y las provincias, con acuerdos de principios en lugar de tratos improvisados y arreglos de última hora.
- Las provincias son actores legítimos que ocupan áreas jurisdiccionales importantes, de las cuales son responsables.
- La división constitucional de poderes debe ser respetada, y el gobierno federal debe enfocarse en sus funciones centrales como son la defensa, los asuntos exteriores y la unión económica (aunque Ottawa debe continuar participando en la salud, la educación superior y la infraestructura, de manera respetuosa y cooperativa).
- Quebec es una provincia que tiene una responsabilidad particular con respecto a su cultura e instituciones, y es de suma importancia que los quebequenses perciban que el federalismo puede funcionarles.

Las implicaciones del enfoque conservador en lo referente al expediente municipal son obvias. Los municipios están bajo jurisdicción provincial. Los gobiernos de Quebec han tenido una mayor determinación de mantener el control provincial. Los municipios pudieran requerir ingresos más seguros y estables, pero las provincias son los actores principales para los gobiernos municipales. Ottawa podrá concebir políticas para combatir problemas urbanos en particular, como la delincuencia y los asentamientos de inmigrantes, pero las relaciones tripartitas continuas no son congruentes con la doctrina del federalismo abierto.

La retirada y el nuevo compromiso

El gobierno de Harper incorporó muy rápido el Departamento de Infraestructura y Comunidades al Departamento de Transporte, de mayores dimensiones y antigüedad. Oficialmente, el resultado fue una nueva “cartera de Transporte, Infraestructura y Comunidades”, pero el puesto de viceministro de Infraestructura y Comunidades no sobrevivió mucho tiempo y la división correspondiente a las comunidades ha desaparecido de la mayor parte de los sitios de Internet oficiales.

El gobierno conservador efectivamente extendió las transferencias de impuestos sobre las gasolinas del gobierno federal a los municipios hasta 2014, y sigue comprometido con los programas de infraestructura, donde las asignaciones han aumentado a un ritmo constante. Incluso hay indicios de una nueva política de tránsito urbano a nivel nacional.

Pero una señal clara de la decisión del gobierno de Harper de abandonar la ambiciosa agenda de su predecesor fue la que dio el primer ministro cuando pronunció un discurso en la Federación de Municipios Canadienses en 2006. En él felicitó a los gobiernos locales, pero se refirió varias veces a los “niveles de gobierno” en Canadá, en lugar de usar la denominación igualitaria de “órdenes de gobierno” largamente codiciada por la FCM. Sostuvo que “durante décadas —y en particular en años recientes— Ottawa se ha inmiscuido en los asuntos locales y provinciales” e

CANADÁ

[CONTINÚA DE LA PÁGINA 12]

insistió en que Ottawa limitaría el nuevo programa de gasto a “las áreas jurisdiccionales claramente federales”.

De manera significativa, hizo referencia a Quebec, que “cuida con celo sus responsabilidades constitucionales, incluso aquellas relativas a los asuntos municipales” y apuntó que el gobierno de Quebec ha aumentado de manera sustancial sus propias transferencias a los municipios.

La oscilación del péndulo

Para explicar el retroceso del péndulo de Ottawa, es difícil recurrir a la jurisdicción constitucional como tal, debido a que el gobierno federal lleva mucho tiempo activo en áreas de responsabilidad provincial en virtud de la “facultad de gasto federal”. Esta facultad es invocada por el gobierno federal cuando hace ciertas transferencias directas a las personas o cuando ofrece transferencias a las provincias condicionadas a que éstas lleven a cabo sus programas particulares.

El motivo de la retirada de Ottawa, podría argumentarse, es que era posible. La división de jurisdicciones en el federalismo canadiense, lo mismo que en otras partes, justifica que Ottawa no actúe en algunos terrenos de políticas. En un Estado unitario, por contraste,



La reconstrucción de un paso elevado que se vino abajo en Laval, Quebec, en 2006 requirió de dinero y de fuerza física. Las ciudades canadienses enfrentan una escasez de fondos para reemplazar partes importantes de su infraestructura, que está envejeciendo.

un gobierno es responsable del ámbito completo de las políticas públicas, y las demandas públicas sobre cualquier problema local apremiante se convierten inevitablemente en un problema del gobierno central. Por el contrario, una característica esencial de una federación es que los gobiernos no son responsables de ciertos ámbitos políticos y quedan exentos de actuar para resolver estos problemas de políticas.

Es verdad que si existe ya un involucramiento profundo, como en el sistema de asistencia médica canadiense, batirse en retirada es políticamente impensable; pero en el programa de las ciudades y comunidades, el gobierno de Harper puede invocar la Constitución para distanciarse de nuevas iniciativas. Y hay razones para hacerlo. Estas grandes empresas crean expectativas en todo el país que son difíciles de cumplir. Las necesidades de las comunidades canadienses son enormes y se teme que los gobiernos municipales puedan convertirse en pozos sin fondo para el gasto. Un gobierno federal que ambiciona actuar con audacia en sus áreas de responsabilidad, como la defensa, y que además está impaciente por reducir los impuestos, necesita una excusa para no actuar en otras áreas. Por lo que respecta a los municipios canadienses, la Constitución proporciona esta justificación. Este es el motivo de la oscilación del péndulo. 