



Australia: el ascenso del tercer orden de gobierno

GRAHAM SANSOM

Australia tiene alrededor de 700 gobiernos locales muy diversos, con poblaciones que van de menos de cien a cerca de un millón de habitantes y áreas que varían entre unos cuantos kilómetros cuadrados y el tamaño que pudiera tener un pequeño país. El promedio de población –alrededor de 30,000 habitantes– es bastante alto para los estándares internacionales pero, en términos económicos, el sector de gobierno local en Australia es bastante pequeño y sus funciones se circunscriben generalmente a servicios municipales e infraestructura local. Recaudan menos del tres por ciento del total de impuestos y sus gastos anuales –alrededor de 20 mil millones de dólares australianos– representan tan solo 2.5 por ciento del producto interno bruto. Su posición en la federación es indefinida y se encuentra amenazada: el gobierno local no está contemplado en la Constitución australiana y es enteramente establecido de acuerdo con leyes estatales. Los concejos electos por la vía democrática pueden ser disueltos por los gobiernos estatales y las fronteras pueden ser alteradas sin necesidad de referendo, además de que todos los aspectos de la administración local están sujetos a un minucioso control estatal.

Las limitaciones de los gobiernos locales resultan particularmente evidentes en las zonas metropolitanas, administradas principalmente por dependencias estatales. Las ciudades más grandes están divididas en varias áreas de gobierno local a cuyos concejos les resulta difícil desempeñar un papel estratégico en la planeación y el desarrollo metropolitanos. Brisbane constituye –hasta cierto punto– una excepción, ya que el concejo de la ciudad gobierna alrededor de la mitad del área metropolitana y es un proveedor importante de infraestructura urbana y transporte público. Sin embargo, incluso en este caso, el control estatal aumenta debido a la presión que ejerce la expansión de la metrópoli más allá de los límites de la ciudad, aunada a una preocupación cada vez mayor por el abastecimiento de agua.

Todo esto sugeriría un gobierno local débil y en cierto sentido, así es. Los concejos rurales más pequeños y apartados tienen una capacidad sumamente limitada para proveer servicios y una fuerte dependencia del apoyo estatal y federal. A pesar de ello, el gobierno local en su conjunto se autofinancia en más del 80 por ciento y tiene un papel destacado en varias ramas de la administración pública: vías de comunicación, recreación, disposición de desechos y, en algunos estados, abastecimiento de agua y drenaje. En general, la correspondencia entre la base impositiva y las funciones del gobierno local es bastante buena y los concejos más grandes tienen capacidad para operar de manera prácticamente autónoma y promover el bienestar de sus comunidades en un amplio espectro de actividades.

En contraste, todos los gobiernos estatales dependen de manera excesiva de las transferencias federales. La autonomía estatal se ha ido perdiendo durante los últimos cincuenta años como consecuencia de las interpretaciones constitucionales del Tribunal Supremo y la pérdida de facultades impositivas en favor del gobierno federal que, por su fortaleza financiera, ahora domina prácticamente todas las áreas clave en materia de políticas públicas.

Este cambio en el equilibrio del poder ha afectado profundamente al gobierno local. El gobierno federal se ha convertido, por mucho, en la mayor fuente de financiamiento de los concejos, con una aportación de más de 3 mil millones anuales en subvenciones de carácter general y para fines específicos. En efecto, durante los últimos cincuenta años, el apoyo federal ha sido uno de los propulsores esenciales de la importante ampliación del papel que desempeña el gobierno local; podría decirse también que ha permitido que algunas responsabilidades y costos asociados de los gobiernos estatales se deriven a los concejos locales (“transferencia de costos”).

El gobierno federal, además de apoyar financieramente a los concejos, ha establecido con ellos relaciones de trabajo directas, tanto de manera individual como en grupos regionales, y ha apoyado la presencia

gubernamental local en muy diversos foros intergubernamentales. Todo ello se presenta “al margen” de la Constitución, que no contempla un gran número de temas en materia de relaciones intergubernamentales, lo que bien podría interpretarse, en caso de impugnación por parte de los estados, como una prohibición de las transferencias federales directas a los gobiernos locales.

Hoy en día, el gobierno local está representado prácticamente en todos aquellos foros federales de su particular interés. Entre ellos se cuentan alrededor de catorce consejos de ministros federales y estatales, además del más alto órgano intergubernamental, el Consejo de Gobiernos Australianos, conformado por el primer ministro federal, los jefes de gobierno estatales, los ministros en jefe de los territorios y el presidente de la Asociación Australiana de Gobierno Local (ALGA, por sus siglas en inglés).

Desde principios de los años ochenta, el término “gobierno local” ha formado parte del cargo de alguna ministra o ministro federal. En 1995, el gobierno federal y la ALGA negociaron un acuerdo entre el gobierno federal (Commonwealth) y los gobiernos locales mediante el cual se articularon agendas de políticas compartidas. Su existencia fue breve porque la coalición conservadora electa en 1996 favoreció, en un principio, una agenda más tradicional de “derechos de los estados”. En años recientes, sin embargo, ese mismo gobierno ha dado varios pasos adelante para fortalecer las relaciones —que quizá ahora sean las más estrechas que hayan existido jamás— entre la federación y las localidades. Entre ellos, quedan incluidas las subvenciones “Caminos hacia la Recuperación” entregadas directamente a los concejos; las averiguaciones federales en torno a la situación financiera de los gobiernos locales; la negociación de un acuerdo intergubernamental tripartita sobre transferencia de costos y una resolución parlamentaria por la que se reconoce al gobierno local como parte del sistema federal.

El gobierno local debe lograr un justo equilibrio en sus relaciones con los ámbitos federal y estatal. Necesita estrechar los lazos con un gobierno federal cada día más poderoso, pero permanece jurídicamente sujeto a los estados.

Sin lugar a dudas, estas acciones son el reflejo de la situación de un gobierno federal conservador que, confrontado por gobiernos laboristas en todos los estados y territorios, considera conveniente participar a nivel local y regional mediante la cooperación con los concejos. De cualquier manera, también son una manifestación de cambios subyacentes en la federación australiana.

El gobierno local australiano debe resolver ahora cómo capitalizar estos avances recientes y asegurarse una presencia federal. ¿Realmente puede justificar su derecho a ser la “tercera esfera” de la federación? Para tal efecto,

enfrenta numerosos retos. El primero es la sustentabilidad financiera: información reciente indica que aproximadamente entre 25 y 40 por ciento de los concejos –principalmente los concejos rurales y regionales más pequeños– pudieran no ser sostenibles a mediano plazo. La evidente falta de capacidad deteriora la credibilidad del gobierno local en su conjunto; lo mismo sucede con la mentalidad mendicante o de pariente pobre que también prevalece en algunos concejos más grandes.

En segundo lugar, el gobierno local necesita reforzar su posición dentro del sistema de gobierno. Entre otras cosas, ello significa obtener un mayor apoyo comunitario mediante la profundización de la democracia a nivel local y la demostración de su capacidad para ofrecer una mejor gestión gubernamental local y regional por medio de la planeación estratégica eficaz, la prestación de servicios coordinada y la cooperación entre los concejos.

En tercer lugar, el gobierno local debe lograr un justo equilibrio en sus relaciones con los ámbitos federal y estatal. Necesita estrechar los lazos con un gobierno federal cada día más poderoso, pero permanece jurídicamente sujeto a los estados y no puede darse el lujo de competir con ellos por el apoyo federal. Casi siempre, Australia todavía funciona como una federación con dos órdenes de gobierno, por lo que el gobierno local necesita también esforzarse por mantener relaciones productivas con el nivel estatal y convencer a los estados de su valor como socio.

La obtención del reconocimiento en la Constitución federal se ha convertido en la meta anhelada por muchos en el gobierno local. Sin embargo, difícilmente cualquier enmienda constitucional posible marque una diferencia significativa frente al estado de cosas actual. Para elevar su estatus, el gobierno local debe corregir su debilidad y probar que es capaz de desempeñar un papel más amplio.