



Canadá: un sistema que necesita aceitar sus engranajes

ROBERT YOUNG

Según la frase acuñada, los municipios en Canadá son “criaturas de sus provincias”. Desde el punto de vista constitucional, están sujetos a la jurisdicción provincial, lo que significa que conviven en el país diez sistemas provinciales-municipales distintos, establecidos de acuerdo con las legislaciones provinciales y regulados por un departamento provincial. Las ciudades, pueblos y municipios rurales del país también están sujetos a la legislación provincial en materias como medio ambiente, vivienda o policía. Los gobiernos locales dependen de las transferencias de los gobiernos provinciales, que llegan a representar hasta 15.6 por ciento de su ingreso corriente. El gobierno federal, con sede en Ottawa, destina pocas transferencias directas a los municipios, apenas el 1.5 del ingreso corriente. La suma del ingreso gubernamental de los municipios –aproximadamente 55 mil millones de dólares canadienses– equivale a 4.1 por ciento del producto interno bruto.

Aunque las restricciones sean grandes, los municipios también representan una responsabilidad para los gobiernos provinciales, que deben responder a las necesidades planteadas por los gobiernos municipales y sus electores. Este es particularmente el caso en las provincias donde

predominan las ciudades. La población de Winnipeg, por ejemplo, representa 60 por ciento del total de la población de Manitoba y las tres grandes áreas metropolitanas de Toronto (41 por ciento), Vancouver (51 por ciento) y Montreal (47 por ciento) tienen un lugar preponderante en Ontario, Columbia Británica y Quebec, respectivamente.

El gobierno federal se debe también a los electores urbanos. Tan sólo las tres metrópolis ya mencionadas eligen a 85 de los 308 miembros del parlamento. En este país urbanizado, la mayoría de los programas federales se lleva a cabo en las ciudades y pueblos. Pero es necesario hacer una distinción entre las actividades del gobierno federal *en* los municipios y las actividades del gobierno federal *con* los gobiernos municipales. Las primeras son extremadamente diversas y las últimas han variado en intensidad a través de los años; la última vez que adquirieron fuerza fue a mediados de la década de 1970, con el Ministerio Federal de Estado para Asuntos Urbanos, institución de breve existencia.

Hoy en día, las relaciones entre los municipios y la federación están nuevamente en estado de cambio. La urbanización ininterrumpida ha exigido el cambio. Los nuevos inmigrantes extranjeros son atraídos principalmente por las grandes conurbaciones y los indígenas se mudan de las reservas a las ciudades, particularmente en el oeste de Canadá.

Conforme aumenta la importancia económica relativa de las ciudades, el éxito de las grandes ciudades-zonas resulta vital para la competitividad de la nación en la economía global. Las principales fusiones urbanas de los últimos tiempos y la descarga de funciones en los gobiernos municipales han centrado su atención en ellas. De manera más significativa –y en parte debido a esta descarga–, los gobiernos municipales han redoblado sus esfuerzos de cabildeo para obtener ayuda financiera. Los municipios sostienen que dependen demasiado del impuesto predial y que el desequilibrio fiscal aparece cuando se ven obligados a recortar el gasto a pesar de la enorme necesidad de financiamiento para servicios e infraestructura.

Los municipios sostienen que dependen demasiado del impuesto predial y que el desequilibrio fiscal aparece cuando se ven obligados a recortar el gasto a pesar de la enorme necesidad de financiamiento para servicios e infraestructura.

Estas presiones arrastran a la federación al cambio. El problema de los ingresos mejoró gracias a que a partir de 1993, el gobierno federal aumentó constantemente las transferencias para infraestructura. En 2005, como parte de un “nuevo acuerdo para las ciudades”, el gobierno federal eliminó por completo los pagos municipales del impuesto federal sobre las ventas y asignó aproximadamente un mil millones anuales del impuesto sobre la gasolina a los municipios, junto con fondos especiales para el

transporte urbano. Pero estas suspensiones impositivas y los pagos de transferencias nunca parecen suficientes y, recientemente, las transferencias no han sido permanentes ni previsibles. Esta es la causa de que los municipios demanden una parte de las fuentes de ingresos que crecen rápidamente, como los impuestos sobre la renta y sobre las ventas. Los opositores a la medida consideran que los municipios pueden hacer más con los préstamos, las cuotas a usuarios y las facultades impositivas existentes.

Hay otros temas polémicos. No existe un acuerdo acerca de si el gobierno federal debe concentrar la inversión en las grandes ciudades o extender el financiamiento de manera más uniforme, considerando que las “inversiones estratégicas” pueden hacerse prácticamente en cualquier lado y que los problemas del deterioro rural merecen ser atendidos.

El tamaño de los municipios representa un problema. Las leyes municipales de las diversas provincias prevén la uniformidad de las finanzas y funciones, aunque hay disposiciones especiales para las áreas rurales y recientemente, en algunos casos, para dotar de mayor autonomía a las grandes ciudades (la nueva Ley de la Ciudad de Toronto y el Acuerdo de Ciudad con Montreal). Algunas ciudades también se han visto favorecidas con la negociación de acuerdos tripartitos como el Acuerdo de Desarrollo Urbano de Vancouver. Pero este enfoque de concertación no está al alcance todos los municipios.

La toma de decisiones conjunta también tiene sus inconvenientes. El proceso puede ser engorroso y los costos de negociación altos, además de que la responsabilidad diluida de las decisiones presenta problemas para la rendición de cuentas. De cualquier manera, sus defensores afirman que con mejor información municipal se pueden mejorar las políticas y que si es necesario que los municipios pongan en ejecución iniciativas gubernamentales de niveles superiores de gobierno, tienen todo el derecho a participar en el diseño de estas políticas.

Sin embargo, la capacidad es un problema en los municipios. La administración municipal cuenta con expertos especializados sólo en algunas áreas operativas. Las ciudades más pequeñas contratan pocos analistas de políticas públicas. Además, hay una opinión generalizada en el sentido de que no existe talento político ni administrativo de primera línea a nivel municipal. Pero el argumento contrario es que más dinero y mayor responsabilidad atraerán esos talentos. La participación de los municipios en la toma de decisiones de niveles múltiples puede depender de la política que esté siendo sometida a consideración. Por ejemplo, en temas de infraestructura, los municipios tienen una gran experiencia. Al respecto, a las administraciones de las ciudades les preocupan las concentraciones de pobreza y la exclusión social de los inmigrantes e indígenas que habitan en las urbes. En este terreno, los gobiernos municipales podrían tener una mayor capacidad para incorporar a los grupos marginados a las iniciativas

basadas en los nuevos lugares. Propugnar el cambio es problemático. Las asociaciones de municipios han estado activas desde hace tiempo en el nivel provincial, pero están fragmentadas en varias provincias. A nivel nacional, alrededor de 90 por ciento de los municipios participan en un grupo de cabildeo eficaz, la Federación de Municipios Canadienses (FCM, por sus siglas en inglés). Buena parte de la presión ejercida recientemente sobre el gobierno federal ha sido encabezada por el caucus de alcaldes de las grandes ciudades de la FCM, cuyos miembros tienen intereses distintos. Ya que la política municipal en Canadá suele ser apartidista, la presión hacia arriba no puede ejercerse a través de los canales de los partidos, pero en algunos municipios individuales, grupos heterogéneos que forman coaliciones de interés, como la Alianza Cumbre de la Ciudad de Toronto, han podido influir en gobiernos superiores.

Entonces, ¿los problemas de los gobiernos municipales son de incumbencia federal? Para algunos, las preocupaciones de las grandes ciudades zonas –el uso de suelo y la expansión urbana descontrolada, el medio ambiente y el transporte– trascienden los límites municipales y convierten inevitablemente a los gobiernos de las provincias en “administradores urbanos estratégicos imprescindibles”. En cuanto a las finanzas, centrarse en el gobierno federal apenas saca a los gobiernos provinciales del atolladero. Por otra parte, la acción municipal en áreas como el control del medio ambiente o la vigilancia contra el terrorismo tiene implicaciones externas que podrían implicar cierta participación federal. Las necesidades de infraestructura son imperiosas y cabría considerarlas de importancia nacional.

El gobierno federal en funciones, lo mismo que cualquier probable sucesor, no se siente inclinado a interferir en esferas de jurisdicción provincial, particularmente en Quebec, donde gobiernos sucesivos han defendido celosamente el control provincial sobre los asuntos municipales. Por consiguiente, es posible que el nuevo gasto sea dirigido a los gobiernos provinciales en lugar de los municipales. Pero al gobierno federal le resta mucho por hacer en las ciudades. Los municipios seguirán ejerciendo presión y con todos los escaños que están en juego en la Cámara de los Comunes, bien pudiera ser que en adelante el sistema acabe avanzando hacia arreglos intergubernamentales más complejos.