

Reflexiones comparativas sobre gobierno local y regiones metropolitanas en sistemas federales

NICO STEYTLER

La existencia de tres órdenes de gobierno –federal, estatal y local– es común a todos los sistemas federales, pero la posición y el papel que desempeña el gobierno local en esos sistemas son notablemente diversos. En algunos casos, el gobierno local es un orden de gobierno reconocido en la Constitución y en otros, es competencia del gobierno estatal. Sin embargo, el gobierno local en general y las zonas metropolitanas en particular, desempeñan un papel cada vez más significativo en el ejercicio de gobierno en países federales.

Las instituciones del gobierno local

'Gobierno local' es el término con que se designa el conjunto de instituciones sin un nivel de gobierno intermedio entre ellas y los ciudadanos. Fuera de esta característica común, las autoridades locales difieren en número, tamaño, propósito y composición. En la India se establece incluso una distinción adicional entre gobierno local rural y gobierno local urbano.

En la mayor parte de los doce países considerados en este cuaderno, hay un gran número de autoridades locales que se cuentan por miles, la mayoría de ellas en poblaciones muy pequeñas. España y Sudáfrica están en los extremos: ambos países tienen una población de 44 millones; sin embargo, mientras que España tiene 8 108 municipios, en Sudáfrica sólo hay 284 municipios. Además de Sudáfrica, únicamente Australia y Nigeria cuentan con menos de mil municipios. La mayoría de los planes nacionales contemplan, con éxito meramente ocasional, la fusión de su elevado número de pequeños municipios, a menudo inviables desde el punto de vista financiero. Sin embargo, en términos políticos, lo pequeño puede resultar excelente: en Austria el valor de los municipios pequeños goza de resguardo político, con la posibilidad de que también quede

protegido por la Constitución. Las elevadas cifras de municipios de un país con mucha frecuencia esconden las enormes diferencias: grandes municipios metropolitanos de varios millones de habitantes y pequeñas instituciones rurales de apenas un millar de personas. El tamaño del municipio muchas veces cuenta: los grandes municipios urbanos, por lo general financieramente autosuficientes, llaman a la puerta del gobierno federal para hacerse oír, como sucede en Canadá, mientras que en Suiza se alienta a los municipios pequeños a que cooperen entre sí para su sobrevivencia financiera.

La forma más común de gobierno local es el municipio con funciones generales que desempeña distintas tareas y presta un gran número de servicios. A su lado, podemos encontrar, especialmente en Estados Unidos, instituciones que operan con una finalidad única, como los distritos escolares y las autoridades a cargo del agua o del transporte.

Los municipios con niveles múltiples –un conjunto de municipios primarios bajo la jurisdicción de un distrito o condado que desempeña funciones de coordinación general y proporciona enormes cantidades de servicios– son comunes a la mayoría de los países que cubre este cuaderno. No obstante, la gestión con jurisdicción compartida puede resultar problemática, como resulta evidente en Sudáfrica.

Otra forma de gobierno local que se ha vuelto frecuente, sobre todo en EE. UU. –pero que también existe en otros países–, es la conocida como comunidades cerradas. Se trata de áreas residenciales circundadas por muros y bardas donde hay duplicidad de muchos de los servicios que ya presta el municipio o condado, como los de limpieza de las calles, seguridad, recolección de basura y cuidado de parques. Estos gobiernos privados delimitados representan un reto para la estabilidad y eficacia de los gobiernos locales.

El régimen jurídico de los gobiernos locales también se caracteriza por sus grandes variaciones entre un estado y otro en la mayoría de los países donde las autoridades locales actúan bajo jurisdicción directa de los gobiernos estatales. En las federaciones más antiguas, las autoridades locales son establecidas por las leyes estatales y, por consiguiente, esas mismas leyes definen su autonomía. Sin embargo, los elementos básicos del gobierno local –su condición y función– son recogidos cada vez con mayor frecuencia en las constituciones federales.

El reconocimiento constitucional

Con excepción de Austria y posteriormente, México, las primeras constituciones federales (Estados Unidos, Suiza, Canadá, Australia) no hacían referencia al gobierno local y si llegaban a hacerla, era sólo como una competencia del gobierno estatal. El autogobierno local empezó a formar parte de las constituciones federales sólo a partir de la Segunda Guerra Mundial, y con frecuencia fue un elemento importante del retorno al

régimen democrático. La primera Constitución que lo incluyó fue la de Alemania de 1949. Aun cuando la Constitución española de 1978 se enfocó en la creación de las Comunidades Autónomas, también menciona la autonomía local. El retorno de Brasil al régimen civil asimismo estuvo marcado por la amplia protección que se le otorgó al autogobierno local en la Constitución de 1988. En tanto que el afianzamiento del gobierno local en la Constitución de la India en 1992 respondió a asuntos relativos al desarrollo, la amplia protección del autogobierno local de la Constitución de Sudáfrica de 1996 fue el resultado de objetivos tanto democráticos como de desarrollo. A motivos similares se debe la inserción del gobierno local como orden de gobierno en la Constitución de Nigeria de 1999. A diferencia de esta evolución, el reconocimiento del gobierno local en la Constitución Suiza de 1999 únicamente reflejó una realidad que ya existía.

La falta de reconocimiento en las constituciones federales con frecuencia queda compensada con la inserción del autogobierno local en las constituciones estatales, que va desde la amplia protección al régimen local de gobierno autónomo en Estados Unidos hasta el reconocimiento meramente simbólico en Australia.

Un reconocimiento constitucional amplio, como en la Constitución de la India, no suprimió el papel dominante de los estados sobre los gobiernos locales. Sólo en Brasil y Sudáfrica la función de control y regulación del gobierno a nivel estatal ha sido restringida con eficacia.

Función y responsabilidades

En casi todos los países, independientemente de las diferencias de tamaño de los municipios, al gobierno local le son concedidas facultades homogéneas. Sin embargo, cada vez son más las disposiciones especiales que dan mayor autonomía a las grandes ciudades. En teoría, la asignación de responsabilidades se basa en el principio de subsidiariedad. En la práctica, los servicios básicos municipales incluyen agua y sanidad, carreteras, espacios públicos, seguridad y, en algunos países, también educación escolar.

Además de desempeñar sus propias funciones autónomas, las autoridades locales han tenido que cargar con tareas adicionales que el gobierno federal y los estatales les han delegado. En Alemania, los municipios tienen un marcado carácter híbrido: son unidades de autogobierno pero, a la vez, son el orden más bajo de administración estatal. En la mayoría de los países contemplados en este volumen, la continua transferencia de más y más responsabilidades al gobierno local sin el acompañamiento de los fondos correspondientes es un motivo de queja constante. En España, se ha desatado el conflicto porque las Comunidades Autónomas han asignado servicios costosos a los organismos locales pero contribuyen sólo modestamente a sus gastos generales. La importancia de este problema

en Alemania fue incluso motivo de una enmienda constitucional que dispone que los gobiernos de los *Länder* sólo deleguen tareas administrativas en los gobiernos locales si van acompañadas del adecuado reembolso financiero por el desempeño de dichas tareas.

Las finanzas municipales

El rango del financiamiento del gobierno local comprende desde la autosuficiencia hasta la dependencia de las transferencias estatales o federales. En Australia, Canadá y Sudáfrica, por ejemplo, el gobierno local recauda a partir de fuentes propias más del 80 por ciento del ingreso, mientras que el gobierno local rural en la India depende absolutamente de las transferencias de la Unión y de las estatales, la mayor parte de ellas, atadas a los programas y lineamientos gubernamentales. Con frecuencia, las transferencias proceden directamente del gobierno federal, lo cual le permite a éste tomar la iniciativa en el renglón de desarrollo urbano, como sucede en Brasil.

Una de las quejas expresadas en Nigeria es que cuando la mayor parte del ingreso proviene de transferencias federales, la carencia de un ingreso propio debilita la autonomía implícita en el concepto de tres órdenes de gobierno. Incluso en los países en general autosuficientes, suele existir una distribución de recursos desigual entre los municipios: gran parte de los municipios rurales depende de las transferencias, mientras que los centros urbanos se basan en el ingreso propio.

Las fuentes principales de recursos propios son los impuestos prediales, los impuestos al comercio (en Alemania) y las tarifas que pagan los usuarios de servicios. La queja generalizada es la excesiva dependencia que tienen los municipios de los impuestos prediales, misma que les impide satisfacer sus necesidades de servicios e infraestructura, siempre en aumento. En EE. UU., la dependencia de las contribuciones por propiedad inmobiliaria ha disminuido y el énfasis está ahora en los impuestos sobre las ventas al menudeo y el impuesto sobre la renta. Los cargos a los usuarios de servicios se han convertido en el medio de recaudación de ingresos propios más importante y de mayor crecimiento en ese país.

La supervisión

El nivel de autonomía de los gobiernos locales se refleja en la magnitud de las facultades de supervisión de los órdenes de gobierno superiores. En casi todos los países estudiados en este volumen, los estados tienen facultades de monitoreo e intervención. Para este último caso, puede aplicarse una amplia variedad de medidas que van desde sólo el control de la legalidad de una sentencia judicial o un acto administrativo hasta la disolución de los concejos de elección democrática. En Sudáfrica, la intensificación de la supervisión financiera apunta hacia la disminución de la

autonomía del gobierno local. Por el contrario, el sistema de gobierno local español dispone que la supervisión ejercida por el gobierno central y los gobiernos estatales sea muy limitada y descansa más bien en relaciones intergubernamentales eficaces.

Las relaciones intergubernamentales

Tanto en la teoría como en la práctica, el gobierno local interactúa principalmente con el siguiente nivel de gobierno –los estados–, pero cada vez sostiene mayores relaciones directas con el gobierno federal, no sólo debido a que las subvenciones federales no pasan a los gobiernos locales a través de los estados, sino también a su participación en las estructuras federales de gobierno. Aun cuando el gobierno local no tiene rango constitucional en la federación australiana, el gobierno local organizado es miembro de pleno derecho del Consejo de Gobiernos Australianos, un foro de relaciones federales intergubernamentales. Por otra parte, aun con la presión del gobierno local organizado de Canadá para obtener “un lugar en la mesa de gobierno”, el gobierno federal no está dispuesto a interferir en los ámbitos de competencia provincial. El gobierno local de Alemania también busca un papel oficial en la legislación federal y una voz en la evaluación del impacto de esta legislación. Sudáfrica sobresale como el país donde las estructuras formales de relación intergubernamental han consolidado al gobierno local como socio fundamental en el gobierno nacional, incluso con derecho a voz en el Consejo Nacional de las Provincias, la cámara alta del parlamento.

En el plano horizontal, las relaciones intergubernamentales también son amplias. Los municipios, aunque se resisten a las presiones para fusionarlos, a menudo cooperan entre sí a través de acuerdos contractuales voluntarios, como se puede observar en EE. UU. y Suiza.

La cultura política

Por la naturaleza y organización del gobierno local, que abarca desde megaciudades hasta pequeños municipios rurales, la cultura política varía considerablemente de un país a otro y, con frecuencia, incluso dentro de un mismo país. En términos generales, las políticas municipales no son partidistas y, por consiguiente, en países como Canadá, por ejemplo, no es posible valerse de los canales de los partidos para la comunicación con otros órdenes de gobierno. Puede existir una política de partido, pero siempre en un grado menor que en los niveles federal y estatal, como sucede en Alemania. En el extremo opuesto, encontramos gobiernos municipales completamente organizados de acuerdo con líneas partidistas en Austria y Sudáfrica. El uso de cuotas en la India para aumentar la representación femenina y de los grupos desfavorecidos es único: una tercera parte de los concejales y alcaldes deben ser mujeres. La participación popular en elecciones locales también varía considerablemente,

y puede ser mayor que en las elecciones estatales y federales, como sucede en la India, o que los niveles de participación sean menores, que es la tendencia más común.

Las zonas metropolitanas

Un rasgo común en la mayoría de los países aquí considerados es la concentración de personas en las zonas metropolitanas. En estas zonas de los países en vías de desarrollo, como Brasil, México, Nigeria y Sudáfrica, se da la mayor desigualdad intraurbana; ahí conviven la prosperidad económica y la pobreza. Incluso en Canadá, las concentraciones de pobreza y la exclusión social de inmigrantes y población indígena urbana es motivo de preocupación para las ciudades. Por lo tanto, el ejercicio del gobierno en las zonas metropolitanas es sumamente trascendente. En los países analizados encontramos cinco modelos diferentes de gobierno:

En primer lugar, en Australia, donde las grandes ciudades se dividen en numerosos pequeños municipios, las zonas metropolitanas son administradas principalmente por los gobiernos estatales. El segundo modelo reúne bajo una misma estructura formal de coordinación a varias autoridades locales en un área metropolitana, sin sacrificar la existencia de ninguno de los miembros constitutivos. Las enmiendas de 1993 a la Constitución india, por ejemplo, estipulan esta estructura gubernamental. En el tercero, que es una versión informal del modelo anterior, varios municipios trabajan en forma colectiva en asuntos específicos. Este es el modelo que se aplica en la actualidad, sin mucho éxito, en Brasil. El modelo cooperativo de Suiza parece ser más exitoso, y consiste en “aglomeraciones” de municipios de las ciudades y los municipios que las circundan.

El cuarto modelo son las estructuras de gobierno local para servir a un propósito único. Es frecuente en Estados Unidos, donde los distritos especiales son instituciones ad hoc dedicadas a aspectos específicos de la vida metropolitana, tales como el transporte público, el control de la contaminación ambiental, los sistemas de agua y drenaje y la protección en caso de incendios. El modelo menos popular es la consolidación de las áreas metropolitanas en estructuras políticas unificadas con múltiples propósitos. Sin embargo, no se ha dado el caso de que toda una zona sea incluida en una sola estructura municipal.

El crecimiento de las zonas metropolitanas hace que el gobierno eficaz de estas áreas sea uno de los temas fundamentales que enfrenta el gobierno local. La discusión en Alemania consiste en cómo gobernar las zonas metropolitanas: de manera conjunta por las ciudades involucradas o mediante la creación de un nivel de administración nuevo y diferente, que cuente con sus propios concejos elegidos por votación directa. De manera similar, en México ha aumentado el interés en el establecimiento de nuevos organismos metropolitanos de coordinación y en reforzar los antiguos.

Conclusión

El creciente reconocimiento del gobierno local como socio de pleno derecho en el gobierno refleja un cambio más amplio en la conceptualización del federalismo. Representó un desplazamiento del federalismo dual, donde las funciones gubernamentales se dividen exclusivamente entre dos órdenes de gobierno (federal y estatal), hacia el gobierno de niveles múltiples con facultades de gobierno divididas y compartidas por tres órdenes de gobierno. Sin embargo, ello ha significado que la interrelación entre los tres órdenes de gobierno haya producido un sistema de gobierno federal inherentemente más complejo, que plantea nuevas exigencias a la teoría y la práctica del federalismo.