

Federaciones

Lo nuevo del federalismo en el mundo

Vol. 3, No. 3 / Noviembre de 2003

Los estados de Estados Unidos se enfrentan al gobierno federal



El General Eliot Spitzer,
Fiscal de Nueva York

en el asunto de la CONTAMINACIÓN DEL AIRE

Además:

- El voto para los extranjeros en Suiza
- El gobierno local en la mira en Nigeria
- Y más...



Publicación del Foro
de Federaciones
www.forumfed.org

| | |
|--------------------------|--------------------------|
| Canadá | 4.00 dólares canadienses |
| Suiza | 4.00 francos |
| Reino Unido | 3.00 libras |
| India | 76.50 rupias |
| México | 20.00 pesos |
| Unión Europea | 4.00 euros |
| EUA y demás países | 3.50 dólares americanos |

México: la discusión sobre el federalismo hacendario

Desde 1824 México se define constitucionalmente como un país federal, pero históricamente esto no se ha reflejado en la realidad. Los cambios políticos y económicos de las últimas décadas han evidenciado esta contradicción y situado el debate sobre el federalismo, especialmente en su aspecto hacendario, en un lugar relevante.

El sistema político en el siglo XX se desarrolló en un contexto de escasa pluralidad política y alternancia partidista. El poder del gobierno se instrumentó vía un partido hegemónico, integrado por arreglos corporativistas, movimientos de masas y cacicazgos locales, cuya articulación final dependía del poder casi absoluto del Presidente. Bajo ese esquema centralista fue posible un razonable nivel de orden, gobernabilidad y paz social que comenzó a agotarse a finales de los sesenta. A partir de entonces, el país ha experimentado profundas transformaciones económicas y políticas.

En la década de 1980, México optó por la apertura económica y una mayor integración comercial con el mundo. El sistema político centralista y de partido hegemónico procesó la transición hacia una economía moderna con sorprendente velocidad, pero postergando la transición política. El costo fue muy alto y justo en el año de entrada en vigor del TLCAN las muestras de agotamiento fueron evidentes. Estallidos guerrilleros en el sureste del país y asesinatos políticos, aunados a la fuga masiva de capitales, contribuyeron a una nueva crisis económica que, aunada al fuerte rezago político, hizo impostergable la transformación de las reglas del juego político. Gracias a una serie de reformas y una intensa lucha ciudadana que avanzó desde los estados y los municipios hacia el centro, fue posible que en las elecciones de 2000 triunfara un candidato de oposición, Vicente Fox, del Partido Acción Nacional.

México ha dejado atrás los tiempos del poder hegemónico y la figura presidencial omnipotente, la falta de competencia política y el descrédito de los procesos electorales. Actualmente, la gobernabilidad se desarrolla en un marco de competencia y bajo condiciones de alternancia política en todos los órdenes de gobierno, con una efectiva división de poderes y respeto a los derechos humanos.

Es justamente en esta nueva realidad que el debate sobre el federalismo mexicano toma fuerza y se hace imperiosa la discusión y reforma de los esquemas de relaciones intergubernamentales, de manera prioritaria en el ámbito hacendario.

El pluralismo político que vive el país ha generado presiones crecientes hacia la descentralización hacendaria y ha acentuado la necesidad de garantizar fuentes de ingresos fiscales más estables que las derivadas del petróleo. Igualmente, se requieren estrategias firmes para fortalecer la capacidad de los gobiernos subnacionales de generar recursos propios y consolidar su autoridad fiscal. Las iniciativas del presidente Fox en materia fiscal que actualmente están a discusión en el Congreso (la distribución política actual en la Cámara de Diputados es de 222 representantes del PRI, 151 del PAN, 95 del PRD, 17 del PVEM y 11 de otros partidos minoritarios)

buscan revertir la falta de equidad y eficacia que caracterizan al sistema tributario, así como la inefficiencia económica que genera, reconociendo que la recaudación fiscal en México es una de las más bajas del mundo y resulta insuficiente para hacer frente a las grandes necesidades de inversión social.

En este contexto, los gobiernos estatales, a través de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), el Presidente Fox, los poderes legislativos federal y estatales y los presidentes municipales del país han acordado convocar a una Convención Nacional Hacendaria (CNH), en la que se discuta el contenido de una reforma fiscal y las iniciativas para fortalecer el federalismo hacendario en México.

El debate se centrará en los mecanismos adecuados para revertir la concentración de potestades tributarias en la federación, que tiene su origen en la excesiva fragmentación de los mercados y la debilidad de las autoridades fiscales que prevalecía a principios del siglo XX. Posteriormente, los sistemas fiscales se fueron configurando en un esquema centralizado que se consolidó con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1980. En consecuencia, los estados y municipios de México presentan una fuerte dependencia de las transferencias federales para financiar su gasto corriente, de inversión y la provisión de servicios públicos. Por ejemplo, las transferencias federales representaron en 2002 la mayor proporción de los ingresos de las entidades federativas (82.37%), mientras que los ingresos locales ascendieron únicamente a 15.19%. Igualmente, la federación concentra 80% de los ingresos tributarios y, a su vez, las finanzas públicas federales exhiben una dependencia considerable de los ingresos petroleros.

En suma, los principales problemas que caracterizan al federalismo hacendario de México en la actualidad son: i) un profundo desequilibrio vertical, expresado en la dependencia de los gobiernos subnacionales de las transferencias federales; ii) un notable desequilibrio horizontal, referido a la desigualdad en el monto de transferencias que reciben los gobiernos subnacionales, además de que el sistema actual no retribuye su esfuerzo fiscal y económico, y iii) la ausencia de esquemas de rendición de cuentas y transparencia en el quehacer de los gobiernos subnacionales en términos de la provisión de bienes y servicios y la generación de recursos propios.

La CNH, que se desarrollará entre febrero y julio de 2004, busca lograr un nuevo federalismo hacendario que integre el ingreso, el gasto, la deuda y el patrimonio públicos; definir las responsabilidades de gasto que corresponden a cada orden de gobierno a partir de su cercanía con los ciudadanos, y revisar el marco jurídico para generar un capítulo hacendario en la Constitución y una nueva Ley de Federalismo Hacendario. Igualmente, se prevé abordar la modernización y transparencia de la administración hacendaria y la coordinación intergubernamental.

La pluralidad política, la efectiva división de poderes y la competencia partidista en todos los órdenes de gobierno han permitido el surgimiento de novedosas formas de organización entre las que destacan la CONAGO y las Asociaciones de Municipios, dando lugar al planteamiento urgente de reformas con visión de largo plazo que posibiliten la vinculación de las responsabilidades y las facultades derivadas de la generación y distribución de los recursos, bajo un esquema auténticamente federalista. Sin duda este es uno de los mayores retos para México en el futuro inmediato.

La edición de Federaciones en español es posible gracias a la colaboración del Foro de Federaciones y del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de México (INAFED), organismo de la Secretaría de Gobernación, cuya misión es la formulación, conducción y evaluación de las políticas y acciones de la administración pública federal en materia de federalismo, descentralización y desarrollo de los gobiernos locales. A través de esta iniciativa, el INAFED se une a la labor de difusión y análisis del Foro de Federaciones para compartir con los lectores de habla hispana experiencias y perspectivas sobre la evolución del federalismo.

www.inafed.gob.mx



Federaciones

Lo nuevo del federalismo en el mundo

Vol. 3, No. 4 / Noviembre de 2003

En este número

| | |
|---|----|
| Los cantones suizos otorgan a los extranjeros el derecho al voto. | 3 |
| <i>Por Georges Assima</i> | |
| <i>Cinco cantones suizos han otorgado derechos políticos a los residentes extranjeros. ¿Seguirán otros el ejemplo?</i> | |
| ¿El fin de las elecciones locales en Nigeria? | 5 |
| <i>Por Kingsley Kubeyinje</i> | |
| <i>En su evaluación de los gobiernos locales, el gobierno del presidente Obasanjo considera eliminar los consejos electos popularmente.</i> | |
| Los partidos de Brasil cambian sus posiciones en la discusión sobre el federalismo fiscal | 7 |
| <i>Por Matias Vernengo</i> | |
| <i>El gobierno del Lula no está tan dispuesto como antes a compartir el poder con los estados brasileños.</i> | |
| Punto de vista: ¿Quién debe capacitar a la fuerza laboral canadiense? | 9 |
| <i>Por Gordon DiGiacomo</i> | |
| <i>¿Cedió demasiado Ottawa en las negociaciones con las provincias sobre la capacitación de la fuerza de trabajo?</i> | |
| Portada: EUA: Los estados presentan demanda contra la Agencia Federal para la Protección Ambiental. | 11 |
| <i>Por Scott Richards e Yvette Hurt</i> | |
| <i>Catorce estados de EUA han interpuesto una demanda contra Washington por reducir los estándares ambientales.</i> | |
| Cuando el hambre pregunta: alimentos y política federal en la India | 13 |
| <i>Por Prasenjit Maiti</i> | |
| <i>Nueva Delhi comprará el grano pero ¿los estados llegarán a cocinarlo para los niños de las escuelas?</i> | |
| La página del profesional: Anne Twomey, de Australia. | 15 |
| <i>Reformar la Constitución en Australia requiere de una cuidadosa navegación.</i> | |
| La página del profesional: Sir Fred Phillips, de St. Kitts y Nevis | 17 |
| <i>¿Pueden los Estados del Caribe oriental beneficiarse con un gobierno federal?</i> | |
| Breves y Actualidades | 19 |
| Próximos eventos | 20 |

Una publicación del Foro de Federaciones

700-325 Dalhousie, Ottawa, Ontario K1N 7G2 Canadá

Teléfono: (613) 244-3360 • Fax: (613) 244 3372 • forum@forumfed.org • www.forumfed.org

Equipo editorial: Karl Nerenberg, Editor; Carl Stieren y Mahalya Havard, Editores Asociados; Rita Champagne, Asistente Editorial/Administrativa; Mark Daly, Traducción Francés-Inglés del artículo sobre Suiza.

Fotografía: Diseño de portada de More in Typo Ltd. Página 3, foto de conteo de votos en Suiza- www.admin.ch/f/pore/nrw99/broch/info.pdf. Página 5, foto de escuela rural en el sureste de Nigeria de Tim Feresten, www.povertyfighters.com. Página 7, foto de Lula da Silva de Rocardo Stuckert, Secretaría de Prensa y Difusión, Presidencia de Brasil, www.info.planalto.gov.br/. Página 9, foto de Baddeck Information Technology Centre, cortesía de www.baddeckit.com . Página 11, foto de Eliot Spitzer, cortesía de www.spitzer2006.com. Página 12, foto de niños en la escuela en Kausani, India, de Carl Stieren, Foro de Federaciones. Página 15, foto de Anne Twomey de Carl Stieren, Foro de Federaciones. Página 17, foto de Sir Fred Phillips, de Karl Nerenberg, Foro de Federaciones.

Federaciones es publicada cinco veces al año por el Foro de Federaciones. Los costos de suscripción son de \$ 20 dólares canadienses por año en Canadá, y \$ 20 dólares estadounidenses por año en el resto del mundo. Las contribuciones y artículos son bienvenidos. Favor de contactar a los editores a través de la información proporcionada anteriormente. El Forum of Federations no garantiza la devolución de los manuscritos no solicitados.

Otras ediciones: Inglés-Federations-*What's new in federalism worldwide*. Francés-Fédérations-Le fédéralisme de par le monde, *quoi de neuf*.
Ruso- Федерации - Что нового в мире федерализма.

De los Editores

Puede ser que el federalismo no sea exactamente el “plato del mes”, pero mucha gente en el mundo está pensando y hablando sobre él.

Frecuentemente, Irak es el primer lugar que se menciona en las conversaciones sobre federalismo. Iraquíes, norteamericanos y otros han invocado abierta y libremente al federalismo al momento de discutir los elementos para una nueva constitución democrática para ese país. En números anteriores de esta publicación, hemos reportado sobre el proceso de paz en Sri Lanka y la importancia que ambas partes han depositado en una solución política federal. En las Filipinas, muchos promueven una estructura federal, tanto para resolver el problema de la inestabilidad en algunas regiones y como un medio para dar contenido a principios e instituciones democráticas fundamentales.

Para estos y muchos otros casos, la experiencia que proporcionan federaciones ya establecidas es lo que más se acerca a un borrador del proyecto del federalismo. La popular tienda de artículos del hogar IKEA aún no pone a la venta su paquete de “hágalo usted-mismo” del federalismo. A principios del 2004, contaremos con un número especial de Federaciones dedicado a la relevancia de los modelos federales y de la “idea federal” para las situaciones de conflicto y transformación.

Por ahora, continuamos reportando sobre las federaciones establecidas. Tal como es nuestra costumbre, la mayoría de nuestros reportes versan sobre lo que parecen ser fricciones y conflictos al interior de los sistemas federales:

- En los Estados Unidos, los estados se enfrentan al gobierno federal sobre las regulaciones de la calidad del aire.
- El gobierno federal de Nigeria amenaza con debilitar significativamente los gobiernos locales.
- Los gobiernos provinciales canadienses contienden con el gobierno federal sobre la capacitación del mercado laboral.

Todas estas historias de discordia y desacuerdo no debilitan al federalismo. Por el contrario, lo fortalecen.

Los mecanismos y la práctica del federalismo ofrecen los medios para resolver diferencias de manera civilizada y pacífica. En ocasiones, puede llegar a ser una manera desordenada –compleja y frustrante también– de hacer las cosas en la práctica gubernamental. Sin embargo, de alguna forma logra cumplir con el trabajo encomendado.

El Foro de Federaciones está convencido de que existe un valor en conocer las dificultades y retos de otros, así como también sus éxitos. Esta revista intenta hacer una pequeña contribución a ello. Contamos con una página web que puede serle de utilidad:

www.forumfed.org

Le invitamos a visitar la biblioteca en línea que actualmente tiene más de 800 documentos, reportes y artículos sobre la práctica del federalismo alrededor del mundo, todos clasificados geográficamente, por tema y por idioma. Además de los trabajos en inglés y francés, hay documentos en español, portugués, alemán y ruso. Estamos muy interesados en su retroalimentación y sugerencias acerca de cómo podemos ofrecer un servicio que genuinamente sea de utilidad para usted.

Por favor, comuníquese con nosotros en:

nerenberg@forumfed.org

O

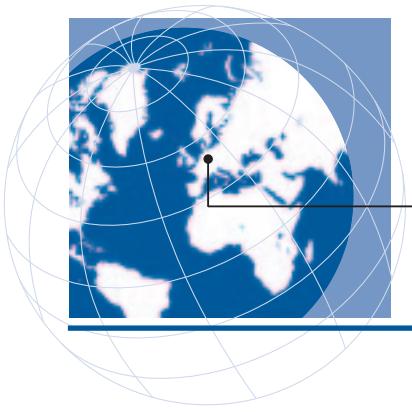
forum@forumfed.org

También puede escribirnos al siguiente domicilio:

Karl Nerenberg
Forum of Federations
700-325 Dalhousie St.
Ottawa, Ont. K1N 7G2
Canadá

O llamar al: (613) 244-3360, ext. 203.

www.forumfed.org



Los cantones suizos otorgan a los extranjeros el derecho al voto

Los residentes extranjeros han ganado derechos políticos en cinco cantones suizos, pero sólo en los niveles cantonales y municipales.

POR GEORGES ASSIMA

El 18 de mayo de 2003, el cantón de Grison dio a sus municipios el derecho para permitir que los extranjeros votaran en las elecciones locales. Fue el primer cantón en ir en esta dirección: los otros 21 cantones no autorizaron estos derechos a los extranjeros. Mientras la tendencia actual de los cantones de garantizar los derechos de voto data de 1978, Neuchâtel otorgó derechos políticos a los extranjeros desde hace 150 años. No obstante, los derechos civiles de los extranjeros en Suiza son básicamente tan viejos como la misma federación helvética. Este inicio tan poco sistemático sólo era posible en un sistema federal.

Neuchâtel, primero en permitir el voto de los extranjeros

Después de 1848, el año en que sería adoptada la primera Constitución moderna de Suiza, el cantón de Neuchâtel otorgó el derecho para que los extranjeros votaran y fueran votados en las elecciones municipales. La falta de resistencia local a esta muestra de liberalismo puede atribuirse al hecho de que en aquel momento el término "extranjero" se refería más que a ciudadanos de otros países a los residentes de otros cantones. En 1887, Neuchâtel dio un paso atrás con el rechazo de que los extranjeros pudieran ser votados en las elecciones municipales.

En lugar de –o quizás por ello– el alto porcentaje de extranjeros en el cantón (23% a finales de 2002), los partidos tanto de izquierda como de derecha han ido construyendo gradualmente un fuerte consenso sobre este tema tan delicado para la amplia población de inmigrantes ya establecidos. Aunque en 1990, en un referéndum, a los extranjeros nuevamente se les restringió el derecho de competir para ser electos al consejo municipal, Neuchâtel les otorgó los derechos de voto en el nivel cantonal en 2000, como parte de una reforma general de la Constitución. Esto se dio siguiendo el ejemplo del nuevo cantón suizo de Jura.

Jura: más liberal que Neuchâtel

Después de un receso de 130 años, un segundo cantón otorgó derechos políticos a los extranjeros. Esto sucedió en 1978, cuando los suizos crearon el cantón de Jura de la parte francófona norte del anterior cantón de Berna. En el mismo año, la Asamblea Constituyente de Jura propuso otorgar derechos políticos a los extranjeros. Los habitantes de Jura escogieron un camino distinto al de sus predecesores, otorgándoles el derecho al voto al mismo tiempo en lo niveles municipal y cantonal. Esta propuesta fue aceptada por la gente junto con la primera constitución Jura. Junto con la incorporación en 2000 del derecho a presentarse como candidatos al consejo municipal, Jura se convirtió en el cantón más progresista en materia del voto para extranjeros y continua siéndolo hasta ahora.

Georges Assima ha trabajado como experto en ciencias para la Comisión Federal de Extranjeros de Berna y ha sido responsable de asesorar al gobierno y la administración suizos en materia de políticas de integración social de los extranjeros. Es Doctor en Ciencia Política.



Conteo de boletas electorales en los comicios federales de Suiza, en octubre de 1999.

Los extranjeros: beneficiados antes que las mujeres

Entre 1887 y 1959, Suiza tuvo la reputación de limitar la extensión de sus beneficios. El federalismo jugó un papel importante en el postergado reconocimiento de los derechos civiles de la mujer en Suiza, así como en el proceso que condujo a revertirlo. En un principio, estos derechos fueron restringidos para las mujeres en las elecciones de 1959 y fueron finalmente aceptados hasta el referéndum de 1971. Los extranjeros gozaron de derechos civiles en el cantón de Neuchâtel casi un siglo antes que las mujeres suizas.

Sin embargo, siguiendo el ejemplo del cantón de Vaud y gracias al sistema federal, muchos cantones (especialmente los francófonos) pudieron otorgar todos los derechos políticos a las mujeres tanto en los niveles cantonales como municipales entre 1959 y 1971. Esos derechos fueron garantizados a través de propuestas locales en 1959 para enmendar la Constitución federal. Por el contrario, algunos cantones germanos, obligados después de 1971 a reconocer los derechos civiles de las mujeres en el nivel federal, aplicaron la misma estrategia de rechazarlos en el nivel local, argumentando que querían preservar su soberanía local en el asunto. El último cantón en renunciar a esta forma pasiva de resistencia lo hizo en 1990, a consecuencia de una orden de la Suprema Corte Federal.

Dudas y precauciones federales

La Constitución suiza reserva el ejercicio de los derechos políticos en el nivel nacional a sus ciudadanos. Sin embargo, nada prohíbe a los cantones y municipios dar a los extranjeros el derecho a votar y ser votados para los puestos municipales en áreas dentro de su jurisdicción territorial, por ejemplo, tienen derecho a participar en iniciativas populares o en los referendos e incluso aún en la elección de los miembros del consejo de Estado, que representan a los cantones en el parlamento federal. Los extranjeros disfrutan del derecho de petición en todo el territorio y pueden participar en los partidos políticos suizos provistos del status para ello, lo que se da en la gran mayoría de los casos.

El derecho de los extranjeros a votar y ser votados concierne a todos los residentes (no ciudadanos) de todas las nacionalidades. Esta situación difiere de casi todos los países de la Unión Europea (UE), que reservan estos derechos solamente a

nacionales de otros países miembros. Concretamente esto significa que el potencial del electorado externo suizo se compone de una población residente permanente, o el 20% de la población total del país a finales del 2002 –tres veces el promedio europeo-. El que un extranjero residente pueda ejercer derechos civiles depende del tipo de permiso de residencia que tenga esa persona –una condición que reduce el número de beneficiarios–.

De cualquier manera, el numero potencial de votos extranjeros sigue siendo significativamente alto en comparación con la mayoría de los países de la Unión Europea, con la excepción de Luxemburgo. Esta es probablemente una de las principales razones que explican la poca urgencia para reconocer los derechos civiles de los inmigrantes. La duda persiste a pesar de las investigaciones que demuestran que los votos de los inmigrantes en el nivel local están mas o menos distribuidos entre los diferentes partidos políticos.

La Asamblea Federal ha estudiado diversas propuestas en la materia, pero hasta la fecha ninguna ha obtenido una total aceptación. Los derechos políticos de los extranjeros no se encuentran en la presente agenda de reformas graduales a la Constitución federal. De hecho, ni la primera parte de este documento, que cubre los asuntos relativos a los derechos básicos y la ciudadanía, ni la sección que alude a la expansión de los derechos populares –ambos vigentes–, hacen referencia los derechos de los extranjeros. Parece existir un fuerte apoyo al argumento de que para ser garantizados, esos derechos políticos requieren de un período de residencia (cuyas condiciones deben ser facilitadas) y, si así fuera necesario, de capacitación en el nivel local.

Pequeños pasos en el nivel local

Los esfuerzos para introducir los derechos políticos de los extranjeros en el nivel federal y, especialmente, en el regional, se han multiplicado desde los noventa. Por lo menos 15 de los 26 cantones (Suiza tiene 20 cantones y seis medios-cantones) han trabajado en propuestas sobre el tema. La mayoría de estas propuestas han requerido de referéndos, por ser de naturaleza constitucional. Hay un enfoque sobre el tema que ha resultado más prometedor: el otorgamiento de derechos políticos como parte de una reforma total a la constitución cantonal. Las iniciativas cantonales, específicamente las emitidas por los partidos políticos y los grupos progresistas no han podido obtener una aprobación pública generalizada.

La experiencia de los 13 años anteriores no es, de ninguna manera, totalmente negativa. El 30 de abril de 1995, el medio-canton de Appenzell Outer-Rhodes se convirtió en el tercer cantón suizo en otorgar derechos civiles a los extranjeros residentes. La nueva constitución adoptada por el pueblo garantiza a los municipios la autoridad para otorgar a los extranjeros el derecho a votar y a competir por puestos públicos en las elecciones municipales. Muchos municipios aprovecharon esta nueva autoridad y al menos dos de ellos ya garantizaron estos derechos. Este fue el modelo “homeopático” que el cantón de Grisons decidió seguir en su nueva constitución, adoptada por voto popular el 18 de mayo de 2003.

Los derechos políticos de los extranjeros en Suiza

Jura: derecho al voto en los niveles cantonal y municipal para los extranjeros + derecho a competir por puestos públicos.

Neuchâtel: derecho al voto en los niveles cantonal y municipal.

Vaud: derecho al voto en el nivel municipal y a competir por puestos públicos.

Appenzell Outer-Rhodes y Grisons: las municipalidades pueden otorgar derechos políticos en el nivel local.

Vaud: un cantón grande marca el ejemplo

El 22 de septiembre de 2002, el pueblo de Vaud aprobó el texto de su nueva constitución, que estableció la incorporación de los derechos políticos de los extranjeros. Aceptada por el 56% del electorado nativo, la nueva constitución estipula en su Artículo 142 dos puntos:

“Los extranjeros de ambos sexos mayores de 18 años, a los que no se les haya prohibido el voto por razones de enfermedad o debilidad mental, que estén residiendo en la comuna (el municipio), que han vivido legalmente en Suiza por lo menos 10 años, y que hayan vivido en el cantón por lo menos tres años, son parte del electorado communal (municipal)”.

Como todos los demás votantes, los extranjeros ahora gozan, al igual que otros votantes, del derecho a participar en elecciones y actividades electorales, a votar en el nivel municipal, a firmar iniciativas populares y a formular peticiones de referéndum. Es mucho menos de lo prometido en la iniciativa de ley adoptada por una mayoría avasalladora en marzo del 2001, que otorgaba el derecho a votar y a competir por puestos públicos en los niveles municipales y cantonales a todos los extranjeros que hubieran residido en Suiza por lo menos seis años, y en el cantón por lo menos durante los últimos tres meses. Pero hasta el matrimonio entre esta democracia semi-directa y el federalismo tiene su talón de Aquiles, ya que los partidos de derecha han tratado de eliminar la iniciativa constitucional para retirarles a los extranjeros estos nuevos derechos políticos antes de que puedan ejercerlos, siquiera por primera vez.

El resto del país

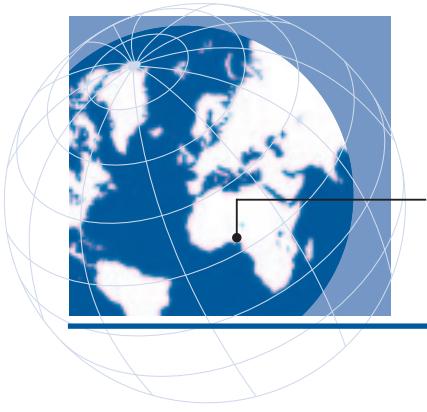
Neuchâtel, Jura, Appenzell Outer-Rhodes y Grisons representaban 5.4 por ciento del electorado no-suizo de Suiza a finales del 2002. La constitución de Vaud aumentó la proporción de extranjeros elegibles para derechos civiles a 16.5 por ciento, desplazando la participación política de los extranjeros de una plataforma esencialmente simbólica a una “políticamente correcta”. Ahora, la mitad de los cantones francófonos ya han concedido este derecho a los extranjeros.

El 4 de marzo del 2001, una ligera mayoría (52 por ciento) de los ginebrinos rechazaron una reforma constitucional, apoyada por las autoridades, que otorgaba a los extranjeros el derecho al voto y a competir por puestos públicos en las elecciones municipales. En 1993, dicha propuesta había sido rechazada, pero en aquella ocasión lo fue por 71 por ciento, en dos votaciones populares sobre temas similares. Para la primavera de 2003, se enviaron dos nuevas iniciativas constitucionales por parte de círculos progresistas a favor de los derechos políticos de los extranjeros en Ginebra.

Fribourg, al igual que otros cantones, se encuentra en proceso de reforma constitucional y aún no ha decidido en qué dirección se moverá, pero también está estudiando la posibilidad de introducir derechos políticos en el nivel municipal. Berna, uno de los cantones más grandes y con una mayoría germana, parece moverse en la misma dirección y pudiera inclinar decisivamente la balanza a favor del otorgamiento de derechos políticos a los extranjeros de manera definitiva.

¿Una tendencia?

Hasta la fecha, no se han otorgado derechos políticos a los extranjeros en la política federal. ¿Continuará la tendencia con el otorgamiento de derechos para las elecciones federales a los residentes extranjeros? (6)



¿El fin de las elecciones locales en Nigeria?

El presidente Obasanjo acusa a los consejos municipales de "bajo desempeño"

POR KINGSLEY KUBEYINJE

¿Qué pasa en un país cuando se incrementa el precio de la gasolina en 54 por ciento y se propone cambiar o eliminar el tercer nivel de gobierno, es decir, los consejos municipales?

En Nigeria, el incremento del precio de la gasolina desencadenó una feroz y sangrienta reacción bajo la forma de una huelga de ocho días en todo el país encabezada por los trabajadores, evento que obligó al gobierno a ceder y aceptar un precio negociado de 34 nairas (27 centavos de dólar estadounidense) por litro, por debajo de las 40 nairas (32 centavos de dólar estadounidense) que habían sido anunciadas previamente. Aunado a esta situación, el debate sobre la reestructuración de los municipios sigue creciendo de manera candente, como fuego sobre arbustos secos.

Estas controvertidas propuestas fueron iniciativas presidenciales aprobadas el 18 de junio por el Consejo Nacional de Estados de Nigeria, en Abuja, la capital federal. El Consejo, formado por el Presidente, su oficial suplente, los 36 gobernadores de los estados y todos los anteriores presidentes, se reunió en respuesta a la convocatoria del Presidente Olesegun Obasanjo.

Tan sólo horas después de esta reunión, Obasanjo anunció en una transmisión a todo el país la creación de un comité técnico de alto nivel formado por once miembros para revisar la reestructuración de la gobernabilidad en el nivel local. El comité está formado por expertos en asuntos de gobierno local de cada una de las seis zonas geopolíticas del país. Desde agosto el comité ha estado funcionando y recibiendo representaciones y memoranda por parte de los interesados.

El destino de los municipios pende en la balanza

A partir de sus propios puntos de referencia, el comité examinará el problema de la inefficiencia y el alto costo de la gobernabilidad en el país, con miras a reducir los costos y despilfarros en los tres niveles de gobierno. También revisará el desempeño de los gobiernos locales en los últimos cuatro años y determinará mantener o no al gobierno local como tercer nivel de gobierno. Asimismo, se le ha encomendado analizar el alto costo de las campañas electorales en el país y considerar, entre otras opciones, la conveniencia de que sean los partidos políticos, y no los individuos que buscan puestos públicos, quienes hagan campaña por los votos en las elecciones.

Obasanjo lamentó que en vez de funcionar como catalizadores y apoyo para el desarrollo de las bases populares, los 774 consejos de gobierno local reconocidos constitucionalmente en el país hayan tenido un pobre desempeño y fueran generadores de despilfarros

Kingsley Kubeyinje es editor en la Agencia de Noticias de Nigeria (ANN), del gobierno federal. También ha trabajado como corresponsal de la agencia en África del este y del sur.

masivos. "Nunca antes en la historia del país había existido tal nivel de acumulación de fondos para los gobiernos locales en la cuenta de la federación. Aún así, la esperanza por un desarrollo rápido y sostenido se ha ido desvaneciendo, considerando que los sucesivos consejos tuvieron un mal desempeño notorio en casi todas las áreas de su responsabilidad", dijo el Presidente.



Un carpintero en Ameka, Nigeria. Los gobiernos locales regulan la ubicación de tiendas y otros negocios.

También acusó a los gobiernos estatales de crear indiscriminadamente nuevos consejos locales en adición a los 774 autorizados por la Constitución. Lamentó la fragmentación, especialmente la división de pueblos y ciudades en mini-consejos locales.

La consecuencia inmediata de la iniciativa presidencial fue que las elecciones de consejos locales se pospusieron por tres meses. Las votaciones, en las que participarían más de 8,000 candidatos para las posiciones de presidente y consejero, estaban originalmente programadas para el sábado 20 de junio de 2003. En estos momentos, nadie tiene la certeza de cuando se celebrarán las elecciones o siquiera si éstas se llevarán a cabo efectivamente.

Nadie tiene la certeza de cuando se celebrarán las elecciones (municipales) o siquiera si éstas se llevarán a cabo efectivamente.

Dos bandos en la batalla municipal

Como era de esperarse, el debate sobre la planeada reestructuración ha generado tanto críticos como partidarios, y esto ha polarizado aún más al país, creando tensión en los ya terriblemente opuestos círculos político-administrativos. Entre los escépticos está el sindicato que agrupa a los tres millones de trabajadores de los gobiernos locales del país, los partidos de oposición bajo el patrocinio de la Conferencia de Partidos Políticos Nigerianos (CPPN), organizaciones no gubernamentales, abogados y académicos. Algunos gobernadores estatales que son miembros del Consejo Nacional de Estados también se han manifestado contra las reformas propuestas, argumentando que las aceptaron bajo engaño. Once partidos de oposición ya han interpuesto una demanda legal ante la Suprema Corte Federal en Abuja, afirmando que la decisión del partido en el poder, el Partido Democrático del Pueblo (PDP), condujo al gobierno federal a "alterar" los consejos, así como a posponer sus elecciones.

Un vociferante crítico y baluarte de la oposición es Attahiru Bafarawa, gobernador del estado de Sokoto, situado al noroeste del país y dominado por musulmanes. Bafarawa se apresuró a señalar un elemento étnico en el tema propuesto acusando al presidente -cristiano del suroeste de Nigeria- de estar jugando una carta étnica y bailar al canto de su grupo tribal, los Yoruba. Los Yoruba habían estado demandando la reestructuración total del gobierno federal y

de sus círculos político-administrativos con el objeto de alcanzar lo que ellos llaman una “verdadera” federación, similar a las de Canadá, Suiza y Alemania.

El Sindicato Nigeriano de Empleados de Gobiernos Locales (SNEGL) había convocado al gobierno federal al diálogo con todas las partes interesadas antes de embarcarse en cualquier reforma o bien, enfrentarse al riesgo de una manifestación masiva y a la furia de sus miembros. El Secretario General del SNEGL, Abubakar Salam, declaró que el Sindicato no estaba “totalmente” en contra de las reformas, pero que la reestructuración debía ser realizada con la intención de preservar la autonomía de los consejos locales y no para dañarla.

Dos de los grandes partidos de oposición, el Partido de Todos los Pueblos de Nigeria (PTPN), y la Gran Alianza de Todos los Progresistas (GATP), han calificado las reformas propuestas como anti-constitucionales. El PTPN, cuyo candidato fue el principal rival de Obasanjo en las elecciones presidenciales del pasado 19 de abril, dijo que la reestructuración planeada era sospechosa y comparable a un golpe de estado contra los nigerianos.

¿Es sacro el gobierno local?

Una organización no gubernamental, el Proyecto de Derechos Constitucionales (PDC), dijo que la constitución de la nación garantiza que el sistema de gobiernos locales sea administrado por consejos locales de gobierno democráticamente electos. “Este mandato constitucional hace que el asunto sea considerado como “sacro” y, por tanto, no esté sujeto a los caprichos del gobierno federal. En otras palabras, el gobierno federal no está en libertad para jugar con el tema de gobierno local, y es claramente anticonstitucional hacerlo”, dijo el PDC.

Hablando a nombre del partido gobernante, el PDP, en el estado de Ondo, al suroeste de Nigeria, Leye Akinyosotu, defendió al gobierno señalando la necesidad de realizar una reestructuración fundamental del sistema de gobierno local. “Una situación donde unos cuantos se reparten las partidas asignadas por ley a los gobiernos locales, mientras que el pueblo se sume en la pobreza, ya no puede ser perdonada”, dijo en una aparente referencia a la corrupción y a los malos manejos en los consejos locales.

Reformas antes de un golpe de estado

Irónicamente, la actual estructura del gobierno local fue creada en 1976, como consecuencia de las reformas fundamentales realizadas por el mismo Obasanjo –en aquél momento jefe de Estado militar– en un momento de preparación del país al retorno a la democracia. A pesar de que el 1 de octubre de 1979 Obasanjo le entregó el poder a un presidente democráticamente electo, Shehu Shagari, el experimento democrático que dio nacimiento a la Segunda República de Nigeria sólo duró hasta el 31 de diciembre de 1983. En esa fecha, el gobierno fue tomado por asalto en un golpe de Estado encabezado por el General Muhammadu Buhari, quien se convertiría en el principal oponente de Obasanjo en las últimas elecciones presidenciales.

El principal objetivo de las reformas de 1976 fue liberar a los consejos locales de la excesiva interferencia de otros niveles de gobierno y establecer una vibrante y efectiva administración popular. Como resultado de la reforma, los gobiernos locales fueron reconocidos legalmente como el tercer nivel de gobierno con poderes, funciones y una partida de los ingresos nacionales.

Especificamente, el cuarto capítulo de la Constitución enlista como funciones de los gobiernos locales la recaudación de impuestos a la

propiedad, licencias de radio y televisión, establecimiento de cementerios, mercados, rastros, estacionamientos, asilos para los pobres, licencias de bicicletas, canoas, carretillas manuales y carritos, así como la asignación de nombres a caminos y calles y la numeración de las casas. También es responsabilidad constitucional de los consejos locales proveer y mantener el drenaje y los depósitos de basura,

imponer y recaudar cuotas vecinales, regular los anuncios exteriores, la circulación y el mantenimiento de mascotas, así como la ubicación de tiendas, kioscos, restaurantes y panaderías.

La relevancia de los consejos locales como tercer nivel de gobierno destaca por el hecho de que la constitución les proporciona fondos directos. La creación de nuevos consejos también es un asunto constitucional, el cual debe ser aprobado por el parlamento bicameral federal.

Un plan para dar a los estados mayores ingresos

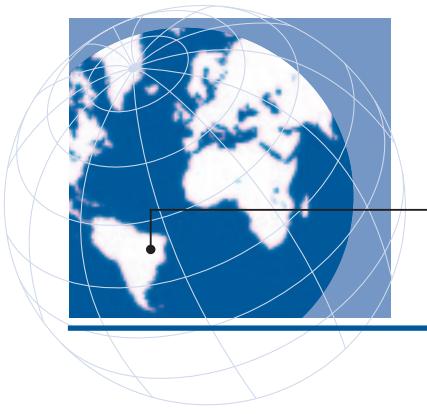
Bajo la fórmula de distribución del ingreso –próxima a ser eliminada–, los consejos locales se llevan 21 por ciento de la totalidad de los ingresos obtenidos federalmente, contra 55 por ciento que va al gobierno federal y 25 por ciento para los estados. En la nueva fórmula de distribución que se debate actualmente en el parlamento, 20 por ciento del ingreso irá a los consejos locales, 47 por ciento al gobierno federal y 33 por ciento a los 36 gobiernos estatales y Abuja, la capital federal del país.

Pero, ¿han fallado realmente los gobiernos locales? El sentimiento generalizado es que no han satisfecho las expectativas de la gente. Ciertamente los empleados de los gobiernos locales admiten algunas deficiencias, pero insisten en que los consejos han enfrentado circunstancias que son parcialmente responsables de su mal desempeño. En un memorándum presentado al comité de reestructuración, el SNEGL admitió que cerca de 750 mil millones de nairas (USD 6 mil millones) fueron desembolsados a los 774 gobiernos locales entre mayo de 1999 y mayo de 2003. Sin embargo, el SNEGL insistió en que los consejos locales fueron presionados al máximo porque fueron forzados a asumir una gran cantidad de facturas de proyectos que ellos no habían iniciado. Aún peor, se trataba de proyectos que se encontraban fuera del ámbito de sus responsabilidades constitucionales. El Sindicato explicó que estas responsabilidades adicionales hicieron prácticamente imposible a los consejos la provisión de servicios a la población.

El SNEGL destaca además los 463.2 mil millones de nairas (USD 3.7 mil millones) deducidos en los últimos cuatro años por concepto de pago de maestros de escuelas primarias, que debieron haber sido pagadas por el gobierno federal; los 37.5 mil millones de nairas (USD 300 millones) que los gobiernos estatales pagaron a líderes tradicionales desde las cuentas de los gobiernos locales, y los 176.9 mil millones de nairas (USD 1.4 mil millones) pagados como honorarios a funcionarios en puestos políticos en los gobiernos locales. El SNEGL hizo hincapié en que la Comisión Fiscal y de Asignación para la Movilización del Ingreso, organismo creado por el gobierno federal, forzó el paquete de asignaciones a los consejos. También señala los 4.4 mil millones de nairas (USD 35.2 millones), que fueron deducidos por el gobierno federal y utilizados para la compra de 1,000 jeeps para la policía –un órgano federal–, así como para el financiamiento obligatorio de las elecciones generales de abril. El SNEGL dice que a cada uno de los 774 consejos le fueron gravados 10 millones de nairas (USD 80,000) para las elecciones, y también fueron obligados a financiar instituciones estatales de servicios terciarios y otros proyectos iniciados por los gobiernos estatales.

Considerando la gama de responsabilidades “adicionales” que fueron obligados a admitir, los consejos locales afirman que su desempeño no podría haber sido mejor. ☠

Como resultado de la reforma (de 1976), los gobiernos locales fueron reconocidos legalmente como el tercer nivel de gobierno con poderes, funciones y una partida de los ingresos nacionales.



Los partidos de Brasil cambian sus posiciones en la discusión sobre el federalismo fiscal

¿Cómo cambió el partido del presidente Lula da Silva de defensor a opositor de la descentralización fiscal?

POR MATIAS VERNENGO

En Brasil, el partido del presidente Lula da Silva siempre había defendido el federalismo fiscal –la descentralización de las responsabilidades y de los ingresos– cuando menos hasta ahora. Aún recientemente, el Partido de los Trabajadores (PT) estaba a favor de la descentralización, mientras que los conservadores brasileños se oponían. De hecho, el PT no sólo luchó por que el gobierno federal compartiera la carga de la administración con los estados y municipios, sino que internamente siempre rechazó el llamado “centralismo democrático” que suele manifestarse en los partidos ortodoxos de izquierda. Para el PT, la democracia y la descentralización del poder iban de la mano.

Durante la exitosa campaña de Lula por la Presidencia, la plataforma de partido del PT prometía que “junto con una reforma fiscal, nuestra Administración recomendará a los estados y municipios una redefinición del pacto federal con la intención de promover la descentralización de las políticas sociales y de apoyar la acción local”. Por lo tanto, hubiera sido lógico esperar que, a medida que la reforma fiscal empezara a ser discutida en el Congreso, la Administración apoyaría firmemente los principios fiscales federalistas. Sorprendentemente, ese no fue el caso.

La larga sombra del FMI

Las razones para este repentino y sorpresivo golpe frontal para el federalismo fiscal no son simples y en gran medida están relacionadas con el legado de anteriores administraciones. Quizás más relevante aún es el hecho de que la presente Administración está tratando de mantenerse dentro de los parámetros fiscales establecidos en los acuerdos vigentes con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Para entender las razones detrás del cambio de Lula, es importante analizar la situación fiscal hacia el final de la Administración de Fernando Henrique Cardoso y la lógica del acuerdo con el FMI.

Por más de una década, Brasil ha venido trabajado fuertemente en un ajuste de sus cuentas fiscales. De 1991 a 2002, el gobierno federal mantuvo en promedio un superávit primario de 2.3 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), excluyendo los pagos de intereses sobre la deuda acumulada. El

superávit primario en el 2002 fue de 3.9 por ciento del PIB. Aproximadamente en el mismo período, las transferencias a los gobiernos estatales y locales cayeron de 25 por ciento de los gastos totales del gobierno federal a un poco más de 15 por ciento. El gasto en salarios del sector público fue recortado de 32 a 22 por ciento, como parte de una difícil reforma de la administración pública. Además, cabe señalar que la pasada Administración refinanció las deudas de los gobiernos estatales y locales. Todos estos esfuerzos se coronaron con una nueva ley de responsabilidad fiscal que impuso límites a los gastos en los salarios de los trabajadores y un límite al endeudamiento.

Impuestos más altos que en los países de la OCDE

Durante los años 90, los ingresos de los gobiernos federal, estatales y municipales registraron incrementos que alcanzaron alrededor de 36 por ciento del PIB en 2002, un nivel más cercano a los estándares de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), donde hay más y mejores servicios públicos. Sin embargo, al analizar los impuestos, se revela que los países miembros de la OCDE tienen más y mejores servicios pero una menor carga fiscal, que es alrededor del 20 por ciento del PIB. Parte del crecimiento de los ingresos federales se hizo a expensas de los gobiernos estatales y locales. Como resultado, los municipios han visto en los últimos años aumentar su dependencia de las transferencias del gobierno federal. En 1995, menos de 30 por ciento de los ingresos de los gobiernos locales eran transferencias, mientras que para el 2001 ese nivel se había elevado a más de 40 por ciento de todos sus recursos.



Lula (I.) y el gobernador del estado de Minas Gerais.

Matias Vernengo es Profesor de Economía en la Universidad de Utah, Salt Lake City. (Vernengo@economics.utah.edu)

A pesar de los esfuerzos para el ajuste fiscal, la deuda pública de los gobiernos federal, estatales y locales se elevó de menos de 30 por ciento del PIB a casi 60 por ciento el año pasado. La

explicación radica en la pesada carga del servicio de la deuda causado por las increíblemente altas tasas de interés. Los déficits nominales (que incluyen los pagos de intereses de la deuda pendiente) permanecen en el orden de 5 por ciento del PIB. En otras palabras, la razón por la que la deuda pública se elevó está relacionada con el servicio de la deuda, el cual resulta alto debido a las altas tasas de interés mantenidas para evitar la fuga de capitales.

Ingresos e impuestos regresivos

Ciertamente, esta creciente deuda pública es la razón por la que el FMI y el recientemente electo gobierno del PT aceptaron, a comienzos del año, subir la meta del superávit primario de 3.75 por ciento a 4.25 por ciento del PIB. De ahí que la combinación de una larga década de ajuste fiscal –que redujo grandemente la capacidad de los estados y de las autoridades locales para gastar –junto con el acuerdo con FMI, significó que habría pocas esperanzas para incrementar las transferencias hacia los estados y municipios.

Los problemas de la estructura fiscal brasileña no se limitan a las disputas entre la Administración federal y local. El sistema fiscal brasileño no es eficiente ni justo en términos de distribución. De ahí que haya tanto espacio de mejora. Por ejemplo, es ampliamente aceptado que los impuestos indirectos son regresivos. En el caso brasileño, los impuestos son particularmente problemáticos porque el

10 por ciento más pobre de la población gasta 25 por ciento de su ingreso en impuestos indirectos, mientras que el 10 por ciento más rico gasta 12.5 por ciento. Más aún, un problema que los exportadores y productores enfatizan es que hay varias contribuciones sociales que son acumulativas y gravan en exceso tanto a las exportaciones como a la producción para el consumo doméstico, haciendo menos competitivos a los bienes locales en comparación con las importaciones. Por lo tanto, el nuevo gobierno necesita hacer el sistema fiscal más justo y eficiente, sin reducir los ingresos por concepto de impuestos, y sin compartir recursos con los demás niveles de la Administración.

Los municipios recortan el gasto

En los últimos años de la anterior Administración federal, los estados y municipios se vieron forzados a realizar fuertes recortes a sus gastos en un período en el que los problemas urbanos se incrementaban progresivamente como resultado del alto desempleo. De esta manera, se esperaba un cambio necesario impulsado por la nueva Administración. A medida que fue avanzando el año y el superávit primario real se mantenía por encima del nivel acordado con el FMI –alrededor del 6 por ciento del PIB–, distintos municipios en los estados de Bahia, Minas Gerais, Paraná, Piauí, Rio Grande do Sul y São Paulo, entre otros, anunciaron un paro laboral de dos días para protestar contra la reducción del Fondo de Participación Municipal (FMP).

Resulta evidente que la presente crisis de la administración municipal sólo puede ser resuelta incrementando las transferencias desde el gobierno federal. Sin embargo, el acuerdo con el FMI y la creciente deuda indican que la única manera de incrementar las transferencias es aumentando los impuestos. Pero incrementar los impuestos en medio de una recesión

significaría un desastre para un gobierno que ha prometido combatir el desempleo y el hambre.

Las negociaciones sobre la reforma fiscal en el Congreso se han enrarecido con la discusión sobre el pacto federal. El PT desea mantener los actuales niveles de ingreso para poder cumplir con el FMI. Por esta razón, el partido quiso consignar el impuesto temporal sobre las transacciones financieras como un elemento permanente del código fiscal. El Partido del Frente Liberal (PFL) –de corte conservador– ha insistido en que esto sólo sería posible si la Administración decidiera compartir estos ingresos con los niveles subnacionales de la Administración. Como resultado, el gobierno decidió mantener el impuesto temporal hasta el año 2007, y compartir parte de los ingresos con los estados.

Reducción de impuestos a los alimentos y medicinas

La propuesta de reforma fiscal enviada al Congreso también establece un límite de 4 por ciento en el impuesto a la venta que puede ser aplicado a alimentos y medicinas. Otros bienes pueden ser gravados con tasas superiores. En este caso, el impuesto es una versión brasileña del IVA (*Imposto sobre Circulación de Mercadorias e Servicos*, ICMS). Hay más de 40 tasas diferentes para este impuesto en distintas partes del país. De acuerdo con el texto de la reforma, sólo cinco tasas permanecerán y se unificarán 27 diferentes piezas de legislación estatal que reglamentan el ICMS. Esto permitirá mayor justicia, ya que los pobres gastan una parte mayoritaria de sus ingresos en alimentos y medicinas. La propuesta de reforma también incrementará la eficiencia al reducir la burocracia. Sin embargo, no existe garantía de que la máxima tasa del ICMS –de 25 por ciento– que puede ser aplicada a bienes que no sean alimentos o medicinas, no conducirá a un incremento de la carga fiscal.

Debido a estas pequeñas concesiones, la Administración logró que se aprobara la primera ronda de votos a favor de la reforma en la Cámara baja. Resta lograr un voto aprobatorio más en la Cámara baja antes del final del año y también está pendiente la aprobación en el Senado. No obstante, el acuerdo con los estados y municipios no implica necesariamente compartir recursos. Más bien, es probable que el acuerdo con los otros niveles de la Administración conduzca a un incremento de los impuestos. Los ingresos derivados del ICMS podrían crecer y, además, el texto de la reforma incluye nuevos impuestos municipales relativos a la recolección de basura y al alumbrado público. La Confederación Nacional de la Industria se ha quejado de la reforma argumentando que ésta no solucionará los problemas de imposición excesiva ni de eficiencia. Los disidentes dentro del PT también han señalado que las reformas no son suficientes para solucionar los problemas de desigualdad.

La Administración del presidente Lula ha señalado que, en el contexto actual, ésta es la única reforma fiscal posible. La solución para la crisis del pacto federal consiste en incrementar la carga de impuestos manteniendo el alto grado de centralismo fiscal instrumentado por la Administración anterior. De esta forma, las posiciones han cambiado y el PFL, un partido que estuvo a favor de la centralización fiscal durante los 90, ahora está a favor del federalismo, mientras que el PT tendrá que luchar por mantener el actual nivel de centralización, a riesgo de perder su identidad en el proceso. Es tiempo de re-escribir el viejo mandato de la política brasileña del siglo XIX: "Nada se parece más a un conservador que un liberal en el poder". Así pues, nada se parece más a un centralista fiscal que un federalista fiscal en el poder. ☽

... las transferencias a los gobiernos estatales y locales cayeron de 25 por ciento de los gastos totales del gobierno federal a un poco más de 15 por ciento.



PUNTO DE VISTA

¿Quién debe capacitar a la fuerza laboral canadiense?

POR GORDON DI GIACOMO

El gobierno federal canadiense ha transferido una gran responsabilidad a las provincias respecto a la capacitación de los trabajadores a las provincias. ¿Fue una decisión acertada, sobre todo en el contexto de un mercado laboral globalizado?

¿Cometió el gobierno federal canadiense un error al transferir la capacitación del mercado laboral a los gobiernos provinciales? Probablemente las autoridades no lo dirán públicamente, pero algunos reportes recientes sobre la fuerza laboral canadiense les están dando el espacio para hacerlo.

Al principio de 2003, *Statistics Canada* elaboró un reporte sobre el envejecimiento de la fuerza laboral en Canadá. Aunque Canadá no es el único país donde esto ocurre, el país se distingue por el tamaño relativamente grande de su generación de *Baby-boomers*. La rápida salida de la fuerza laboral de un gran número de trabajadores con experiencia puede significar una seria escasez laboral. Y la escasez laboral disminuye el crecimiento económico.

En este sentido, en un reporte del 2002 sobre escasez de capacidades, el Centro de Trabajo y Negocios de Canadá alertó que la declinación en el crecimiento de la fuerza laboral podría derivar en una escasez de habilidades laborales y de la planta laboral "de magnitudes significativas", en comparación con lo que se había experimentado en el pasado reciente. El reporte señaló que la capacitación en el lugar de trabajo tomará mayor importancia y, con un claro sentido de urgencia, estableció: "Si es que vamos a sostener el crecimiento económico y la calidad de vida, debemos hacer de las habilidades y el aprendizaje una prioridad nacional".

Otro reporte, realizado en 1999 por *Industry Canada*, puntualizó que la competencia global por individuos con experiencia y conocimientos, la fuerza de trabajo añea, y el cambio tecnológico "llevarán al límite nuestro sistema de desarrollo de capacidades".

Los reportes sobre la potencial escasez laboral emergieron justo antes que el gobierno negociera los Acuerdos para el Desarrollo del Mercado Laboral (*Labor Market Development Agreements*) con las provincias y los territorios. Bajo estos acuerdos, el gobierno federal transfiere fondos a las provincias y territorios para distribuir cierto tipo de medidas de empleo. Cada provincia tiene la libertad de diseñar las estrategias como lo considere adecuado, siempre y cuando sean similares a los cinco tipos, –denominados "Beneficios del Empleo y Medidas de Apoyo" (*Employment Benefits and Support Measures*), tal como están especificadas en la segunda parte del "Acta de Seguro de Empleo" de 1996 (*Employment Insurance Act*). Solamente Ontario, la provincia más poblada del país y principal centro económico, estaba pendiente de suscribir estos acuerdos.

Un asunto polémico muy antiguo

El hecho de que el gobierno federal trabajara con las provincias de esta manera no fue sorprendente. Después de todo, los acuerdos



Acuerdos para el Desarrollo del Mercado Laboral apoyan la capacitación computacional en el Baddeck IT Centre de Nueva Escocia.

federación-provincias han sido el *modus operandi* en el área de capacitación laboral desde 1919, cuando el gobierno federal aprobó la Ley de Educación Técnica (*Technical Education Act*). En otras palabras, y esto es un punto clave, las provincias siempre estuvieron involucradas en la planeación, formación e instrumentación de las políticas de capacitación ocupacional.

Lo que difiere en los nuevos acuerdos es la cláusula en el preámbulo de cada acuerdo que dice: "Canadá reconoce que la capacitación del mercado laboral es un área de responsabilidad provincial..." .

Al aceptar la inserción de esta cláusula, el gobierno federal parece haber aceptado mucho más de lo necesario.

La cuestión sobre qué nivel de gobierno debe tener la responsabilidad para la capacitación de los trabajadores (conocida también como capacitación del mercado laboral, capacitación para adultos y capacitación ocupacional) ha sido un asunto contencioso por muchos años en Canadá. La Constitución asigna la responsabilidad de la educación a las provincias. No habla, sin embargo, de qué nivel de gobierno es responsable de la capacitación de los trabajadores. Por décadas, el gobierno federal ha insistido en que debe estar involucrado en las tareas de capacitación en razón de su propia responsabilidad sobre la economía nacional. Durante este mismo tiempo, las provincias más grandes han rechazado la presencia federal.

Desde la firma de los Acuerdos para el Desarrollo del Mercado Laboral, varias organizaciones han intentado evaluar los efectos de la devolución de las competencias y los cambios al Seguro Laboral. Se identificaron varias áreas problemáticas, una de las más serias es la que tiene un impacto negativo en las mujeres. Algunos problemas son consecuencias directas de esta restitución.

Las copresidentes de empleo y administración del Congreso Canadiense del Comercio de Acero y del Empleo (*Canadian Steel Trade and Employment Congress*), uno de los consejos más importantes del país en ese sector, dijeron en un panel de discusión, en 2001, que la restitución había creado un impacto negativo en la capacidad del Congreso para responder exitosamente a los retos que la industria y sus trabajadores enfrentan.

La devolución ha hecho mucho más difícil el acceso a los programas del gobierno y al desarrollo y realización de servicios sectoriales de distribución de una manera eficiente. El enfoque sectorial que ha funcionado tan bien para la industria durante los últimos quince años se encuentra en riesgo sólo porque unas cuantas provincias han promovido políticas sectoriales. Esto hace más difícil desarrollar y aplicar de manera eficiente y eficaz políticas sectoriales para Canadá en su conjunto.

No hay espacio para el papel de sindicatos e industrias

Otro problema derivado de la restitución es la reducción de las oportunidades para el involucramiento de las partes en la construcción de las políticas públicas para el mercado laboral.

Antes de la restitución, una organización de trabajadores y representantes administrativos, el Comité para el Desarrollo de la Fuerza Laboral Canadiense (*Canadian Labour Force Development Board*), asesoró al gobierno federal en las políticas públicas relevantes, emprendió una investigación en temas de capacitación, buscó ingresos públicos y representación de los intereses sociales en el gobierno federal. La razón de ser de la organización desapareció cuando el gobierno federal se retiró de la responsabilidad de la capacitación.

La estructura principal del momento es el Foro Ministerial para el Mercado Laboral, compuesto exclusivamente por ministros de gobierno que han mostrado poco interés en incorporar los intereses de la sociedad civil. Evidentemente, el resultado es un involucramiento considerablemente menor del público en la creación de políticas públicas para el sector laboral. Adicionalmente, los grupos de interés que deseen cambiar esas políticas públicas tienen que lidiar no sólo con un gobierno, sino con varios niveles de gobierno. Esto constituye una gran barrera para los grupos con pocos recursos.

Nuevas iniciativas federales

Algunos eventos recientes indican que el gobierno federal quiere “regresar al campo”, que no puede ni debe retirarse del área de desarrollo de habilidades, a pesar de la cláusula incluida en el preámbulo de cada Acuerdo. De hecho, en su presupuesto de febrero del 2003, Ottawa anunció una contribución de 100 millones de dólares canadienses para el establecimiento del Instituto Canadiense de Aprendizaje. No se tienen muchos detalles sobre esta nueva entidad, pero su objetivo principal será “incrementar y profundizar la información y datos sobre la educación y el aprendizaje”.

Uno de los documentos que bosqueja la estrategia de innovación del gobierno federal establece que: “existe una gran demanda de personas con habilidades laborales y Canadá no está capacitando a suficientes personas para satisfacer esta demanda. Esta escasez puede limitar significativamente nuestro crecimiento económico en el futuro”.

El documento indica que el gobierno federal trabajará con los múltiples consejos de los sectores laboral y de la iniciativa privada de Canadá para incrementar el número de sectores que los consejos pueden cubrir, así como para ampliar la planeación de recursos humanos y de desarrollo de habilidades en las pequeñas y medianas empresas.

El gobierno federal también analizará la posibilidad de crear incentivos financieros para los empleadores que apoyen el desarrollo de habilidades esenciales en sus trabajadores. De la misma manera, trabajará con las provincias y territorios para formular iniciativas de desarrollo de habilidades específicas para ayudar a personas con discapacidades, aborígenes, minorías declaradas e individuos con barreras especiales para su participación en el mercado laboral.

¿Una “posición extraña”?

Con toda justicia, debe reconocerse que al negociar el retiro del gobierno federal de las tareas de capacitación del mercado laboral éste retuvo para sí el derecho de desarrollar e instrumentar acciones para el empleo para la población que no goza del seguro de desempleo, incluyendo a los jóvenes, personas con discapacidades, aborígenes, trabajadores de edad avanzada y nuevos inmigrantes. De hecho, el presupuesto de febrero de 2003 anunció medidas para atraer y retener a inmigrantes con experiencia, así como para apoyar el desarrollo de habilidades de los ciudadanos aborígenes. Asimismo, el gobierno federal se reservó el derecho de emprender actividades pan-canadienses para responder tanto a problemas especiales del mercado laboral como a situaciones que afecten una parte significativa del país o bien al país entero.

El lector será perdonado si piensa que el gobierno federal ha adoptado una posición extraña respecto a la capacitación del mercado laboral. Por una parte, anuncia su retiro del área y acuerda por escrito que el tema recae bajo la jurisdicción provincial, pero por otro lado retiene el derecho –para ejercerlo posteriormente– de poder involucrarse en varias áreas vinculadas con el desarrollo de habilidades.

¿Qué explica esta contradicción? Una explicación es que el gobierno federal realmente no puede retirarse por completo del esfuerzo de capacitación de los trabajadores debido a su responsabilidad en el desarrollo económico nacional. Las habilidades y conocimientos de la fuerza laboral son tan importantes para la competitividad y productividad que el gobierno federal debe interesarse activamente en el tema de la capacitación, a pesar de que por razones de armonía entre la federación y las provincias pudiera desear abandonarlo completamente.

Es casi inconcebible que los gobiernos federales de otros países federales económicamente desarrollados como Estados Unidos y Alemania, abandonaran el papel de liderazgo que tienen en las políticas públicas para el entrenamiento ocupacional.

Otra explicación posible para esta actitud ambivalente del gobierno federal hacia la capacitación laboral radica en un conflicto de valores. Los acuerdos entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales no están construidos en el vacío, son un reflejo de los valores e ideales de la gente. Por ejemplo, Cheryl Saunders, la eminentemente profesora australiana de federalismo, observó que “la preocupación nacional sobre equidad o igualdad” tiende a reflejarse en la asignación de poder al gobierno federal”.

La cuestión de la igualdad

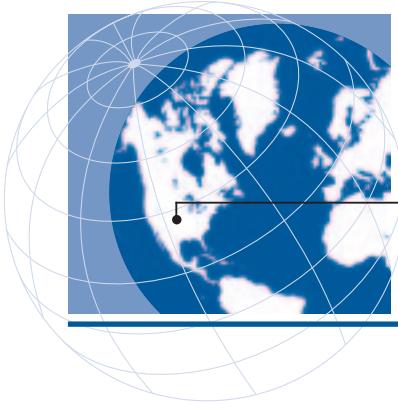
En Canadá, una de las tareas más importantes del gobierno federal ha sido la de asegurarse que los individuos reciban un tratamiento relativamente equivalente, sin importar donde viven. Esta es la base del programa para la igualdad, un programa de Canadá considerado tan importante que está inscrito en su Constitución y que constituye una de las principales razones por las que el gobierno federal tiene participación en el cuidado de la salud.

Sin embargo, en años recientes la importancia visible del valor de la igualdad ha retrocedido, mientras que el deseo de acomodar la diversidad se ha fortalecido. Este conflicto se refleja en la actitud contradictoria del gobierno federal sobre la capacitación laboral.

El gobierno federal puede ser ambivalente sobre la capacitación del mercado de trabajo, pero no muestra esa misma ambivalencia respecto a la educación de nivel superior. De hecho, al tiempo que se negocia el retiro del gobierno federal de las tareas de capacitación o, por lo menos, la disminución de su participación, éste estaba profundizando su involucramiento en la educación de nivel superior, particularmente en la universitaria. Una participación tan activa en esta área lleva a algunos observadores a imaginar que la posibilidad de que se presente una legislación federal sobre el tema no es lejana.

Entre las iniciativas recientes del gobierno federal está la creación de la Fundación Canadiense para la Innovación (*Canada Foundation for Innovation*), con el fin de modernizar la infraestructura de las universidades, el establecimiento de directores de investigación de Canadá (*Canada Research Chairs*) para ayudar a las universidades a atraer un profesorado de alta calidad, y las becas canadienses para graduados (*Canada Graduate Scholarship*), que tienen como objeto apoyar anualmente a miles de estudiantes de maestrías y doctorados. Existen más programas federales que apoyan la educación en el nivel universitario y de los colegios comunitarios.

¿Podría un gobierno Liberal con una orientación de centro –si no es que de izquierda– abandonar el campo de la capacitación laboral al tiempo que incrementa el apoyo para la educación universitaria? Afortunadamente, parece que no será así. ☺



EUA: Los estados presentan demanda contra la Agencia Federal para la Protección Ambiental

La Administración Bush ha irritado a estados y ambientalistas al suavizar las reglas que impulsan a las plantas de energía a adoptar nuevos controles contra la contaminación.

POR SCOTT RICHARDS E YVETTE HURT

En lo que va del último año ha emergido en Estados Unidos una gran batalla entre la Agencia para la Protección Ambiental (EPA, por sus siglas en inglés) y los estados. El origen de la polémica fueron los cambios al programa de Revisión de Nuevas Fuentes de la Ley de Aire Limpio (*Clean Air Act*), el cual se encarga de expedir autorizaciones a las plantas de energía para controlar sus emisiones contaminantes del aire.

A finales de 2002, con un fuerte apoyo de la Casa Blanca, la EPA publicó nuevas reglas para un nuevo programa de revisión de fuentes, algunas de las cuales alteraron significativamente los requisitos para instalar nueva tecnología para el control de la contaminación en plantas viejas, refinerías y otras instalaciones industriales. Un grupo de estados, encabezados por el Fiscal General de Nueva York, Eliot Spitzer, respondió al asunto con una serie de acciones legales con el objetivo de que la Agencia reconsiderara las nuevas reglas. También trataron de retrasar la aplicación de las nuevas normas y obtener una revisión de la Corte de Apelaciones del distrito de Columbia.

Este conflicto sobre metas ambientales básicas, valores y prioridades, ilustra la compleja y dinámica relación entre los estados y el gobierno federal de Estados Unidos.

Leyes federales que permitieron el control estatal

Desde la década de los 70, el programa de la Ley de Aire Limpio ha exigido a las fuentes de contaminación, tales como las plantas de energía, instalar equipo moderno para el control de la contaminación siempre que los propietarios de las plantas introdujeran cambios que condujeran al incremento de las emisiones de aire bajo el nuevo programa de Revisión de Nuevas Fuentes de la Ley. En 1977, cuando dicha ley entró en vigor, se logró un compromiso en cuanto a la revisión de nuevas fuentes: se impusieron estrictos controles de contaminación para la construcción de nuevas plantas, pero a cambio, las plantas existentes podrían retrasar la instalación de nuevos equipos hasta la renovación o ampliación de la planta. A los operadores de las instalaciones se les permitió realizar un "mantenimiento de rutina" sin tener que instalar un equipo nuevo y caro para el control de la contaminación.

Mientras que esta propuesta regulatoria aseguraba que las plantas viejas tendrían garantizado tiempo suficiente para absorber el costo de cumplir con los nuevos estándares, también le daba a los reguladores estatales un mecanismo para asegurarse de que los estándares del

Scott Richards es Analista Principal de Política Ambiental en el Consejo de Gobiernos Estatales. Yvette Hurt fue Analista Ambiental para el Consejo de Gobiernos Estatales y actualmente trabaja en temas de políticas públicas estatales y locales. El Consejo fue fundado en 1933 y trabaja con los poderes ejecutivo, judicial y legislativo de los gobiernos estatales de EUA, a través de servicios de educación, investigación e información. El Consejo fue creado bajo la premisa de que los estados son la mejor fuente de penetración e innovación.

programa estarían siendo cumplidos. Cualquier planta que quisiera una renovación tenía que acudir a los reguladores para solicitar un permiso, dando a los funcionarios estatales una oportunidad para revisar los planes y especificaciones, así como registros operativos.

Las nuevas reglas de la Administración Bush eliminan este mecanismo de control estatal. Bajo las nuevas reglas, las instalaciones industriales que decidan internamente que están exentas de la ley, no tendrán que solicitar un permiso, presentar planes o incluso mostrar sus registros a los reguladores estatales para probar que efectivamente están exentos.

Los cambios como un retroceso respecto a la regulación anterior

La Administración Bush presentó por primera vez de manera formal cambios al Programa de Revisión de Nuevas Fuentes en febrero de 2002, como parte de su iniciativa "Cielos Limpios" (*Clear Skies*), que también incluyó una propuesta de sistema de concesiones vs límites aplicables para las emisiones de plantas de energía tales como dióxido de sulfuro y mercurio. Los ambientalistas se preocuparon de inmediato por los cambios -que aplican a la gran parte del complejo industrial de la nación- quejándose de que los cambios significan un retroceso en relación con lo logrado con la Ley Federal de Aire Limpio.

Los cambios de Bush a la Revisión de Nuevas Fuentes redefinen las actividades "de mantenimiento y reparación de rutina" que estarán exentas de los estrictos requerimientos del programa de control de la contaminación del aire. Por primera vez, la nueva definición establece un límite al gasto de capital que las plantas de energía y otras instalaciones industriales deben observar y cumplir antes

de que sean implantados los requerimientos de control de contaminación de la Ley de Aire Limpio. Las nuevas reglas exentarán las actividades de construcción, aún aquéllas que modifican o amplían cualquier planta de energía, siempre y cuando cuesten 20 por ciento o menos de los costos de reemplazamiento de la planta.

Las reglas propuestas no sólo permitirían continuar operando a las viejas plantas de energía de carbón, refinerías y otras instalaciones industriales, sino incluso ampliarse sin la obligación de instalar la mejor tecnología disponible para el control de la contaminación.

Además, los reguladores estatales no tendrían que ser notificados sobre los planes de renovación o construcción, a menos que los operadores de la planta determinen *internamente* que los costos proyectados del trabajo exceden el 20 por ciento de los costos de reemplazamiento de la planta.

La industria de los servicios públicos básicos ha cabildeado durante años a favor de los cambios, argumentando que la actual reglamentación resulta cara y confusa. La Administración Bush va aún más allá, considerando que las actuales reglas de la Revisión de Nuevas Fuentes dañan el medio ambiente al desanimar significativamente a las compañías para hacer todo lo posible para modernizar sus viejas instalaciones. La Administración Bush sostiene que los requerimientos de la Ley de Aire Limpio daban un incentivo a

las compañías para mantener el *status quo* en sus deterioradas plantas, en vez de sufragar costos adicionales para la renovación y la actualización.

Pero algunos funcionarios estatales y los ambientalistas reproban la nueva reglamentación. Argumentan que los cambios violentan la iniciativa original de la Ley de Aire Limpio que exigía a las plantas viejas modernizar la tecnología de control de la contaminación, junto con cualquier actividad de renovación o ampliación que potencialmente pudiera incrementar las emisiones de contaminación del aire. Además, señalan que las nuevas regulaciones impiden a los reguladores estatales y locales tener control para monitorear actividades que pudieran incrementar las emisiones de contaminación de aire. De esta forma, las compañías no sólo tendrán un incentivo para restringir su gasto a 20% o menos del costo de reemplazamiento de una instalación para así evitar la revisión estatal, sino que podrían estar tentadas a involucrarse en una "contabilidad creativa" para asegurar que la regulación del límite del gasto capital no sea implantada.

El resultado final, según los funcionarios estatales, serán mayores emisiones de contaminación del aire en sus estados, lo que pondrá en riesgo su capacidad para cumplir con los requisitos federales de reducción de contaminantes, tales como el smog y el hollín.

Ejercicio de procedimiento

La actual coalición de estados –encabezada por Nueva York– que se opone a los cambios de la administración Bush al programa de Revisión de Nuevas Fuentes incluye 14 estados, el distrito de Columbia, y 6 consejos locales de control de la contaminación de California. Los estados en la coalición son Nueva York, California, Maine, Maryland, Massachusetts, New Hampshire, New Jersey, Rhode Island, Vermont, Connecticut, Delaware, Illinois, Pennsylvania y Wisconsin.

Durante la última sesión de su legislatura estatal (antes del voto de confirmación que eligió a Arnold Schwarzenegger), California se convirtió en el primer estado en aprobar la legislación que se opone a los nuevos estándares federales de la Revisión de Nuevas Fuentes. El 11 de septiembre de 2003, la asamblea estatal aprobó una iniciativa que permitiría a los funcionarios ambientales de California mantener los estándares de protección ambiental tal como eran antes de los cambios de la Administración Bush. La Ley de Aire Limpio permite a los estados escoger estándares más estrictos, siempre y cuando la Agencia de Protección Ambiental (EPA) los revise y apruebe. El plan de California coloca a la Agencia en la posición de tener que aprobar la actual versión más estricta del programa de Revisión de Nuevas Fuentes, o involucrarse en otra batalla legal con un estado.

En respuesta a la oposición –encabezada por Nueva York– contra las reformas de la Administración Bush, ocho estados (Indiana, Nebraska, Kansas, Dakota del Norte y del Sur, Carolina del Sur, Utah y Virginia) contrarrestaron con una moción legal en apoyo a los cambios en la regulación. Los líderes de estos estados dijeron que están de acuerdo con el incremento de la flexibilidad en la aplicación de la Ley de Aire Limpio y argumentan que las revisiones serán benéficas para su región.

La responsabilidad regulatoria compartida: una larga historia

Históricamente, los gobiernos estatales y locales fueron los responsables de regular la contaminación, décadas antes de cualquier regulación federal sobre el tema. A mediados de los años 50, el monitoreo federal regulatorio creció con la aprobación de la Ley para el Control de la Contaminación del Agua (*Water Pollution Control Act*). La evolución hacia un mayor control del gobierno federal continuó en los 60 y 70, al incrementar su autoridad con la ejecución de la ley sobre la contaminación del agua y el aire.

Sin embargo, las acciones más significativas que condujeron a la redefinición de los papeles de los gobiernos estatales y del gobierno federal en cuanto a la protección ambiental, aparecieron con la entrada en vigor de la Ley de Aire Limpio en 1970, y la Ley de Agua Limpia (*Clean Water Act*) de 1972. Estas leyes ubicaron al gobierno federal en una posición de dominio en lo que se refiere al establecimiento de los estándares de contaminación, e incrementaron su papel en la ejecución de la ley. Mientras que ambas leyes transferían más poder regulatorio a manos federales, la Agencia para la Protección Ambiental comenzó a dirigirse a los estados para implementar los programas de contaminación.

En años recientes ha crecido la presión para descentralizar la regulación ambiental y regresar más poder y control a los estados y demás agencias locales. Asociaciones nacionales que representan a los estados y organizaciones de políticas públicas, tales como el Consejo Ambiental de los Estados (*Environmental Council of the States*), el

American Enterprise Institute, y el Grupo de Trabajo Multi-Estatal sobre Administración Ambiental, abogan por una rápida transición hacia el control y autonomía de los estados para el establecimiento de estándares, así como para la aplicación de programas de protección ambiental.

A medida que los estados reclaman más poder para instrumentar las regulaciones ambientales, un número significativo de ellos ha promulgado leyes que limitan el rigor de su propia regulación ambiental. De acuerdo con la EPA, en una tercera parte de los estados los reguladores estatales están limitados por sus propias leyes estatales, las cuales fueron diseñadas siguiendo un criterio de "no-más-estricto-que" sus correspondientes leyes federales. El número y tipo de programas ambientales regulados por

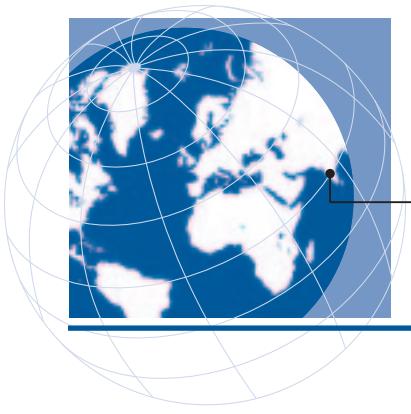
las mencionadas leyes varía de estado a estado, pero en general las leyes alteran el balance de poder entre los estados y el gobierno federal sobre asuntos ambientales. Cabe decir que aquellos estados limitados por el criterio de "no-más-estricto-que" han traspasado una significativa cantidad de poder al gobierno federal para que establezca estándares ambientales para sus propios estados.

El medio ambiente revela una compleja relación

Muchos conflictos inherentes a la responsabilidad compartida se han hecho evidentes desde los 70. Inicialmente los estados apreciaron la presencia del gobierno federal para apoyar el cumplimiento de las leyes ambientales. Sin embargo, a mediados de los 90, muchos estados comenzaron a frustrarse cada vez más debido a la inspección federal. Para ese momento, los estados habían desarrollado las habilidades profesionales necesarias para administrar programas de contaminación y empezaban a favorecer soluciones descentralizadas como resultado de cambios políticos en el nivel estatal. Muchos estados comenzaron a resistirse a lo que veían como "mandatos sin fondos" (*unfunded mandates*), es decir, nuevos requerimientos federales para los que el gobierno federal no proporcionaba financiamiento adecuado.

Otro elemento interesante del debate sobre los cambios a la Ley de Aire Limpio es la fractura de las otrora leales afiliaciones partidarias. Seis de los estados participantes en la coalición encabezada por Nueva York tienen gobernadores republicanos, a decir, Nueva York, Massachusetts, Connecticut, New Hampshire, Rhode Island y Maryland. Estos gobernadores parecen estar dispuestos a romper filas por lo que ellos ven como una amenaza a la calidad ambiental en su estado y, tal vez igualmente importante, como una amenaza del control del estado sobre actividades industriales que son grandes fuentes de contaminación.

Los comentarios finales de la EPA sobre los cambios en el programa de revisión de nuevas fuentes se esperan para antes de que finalice el año y la batalla entre los estados y el gobierno federal sobre este tema seguramente va a continuar. ⑥



Cuando el hambre pregunta: alimentos y política federal en la India

POR PRASENJIT MAITI

La existencia de más consultas en asuntos importantes entre el gobierno central y los gobiernos estatales (en la India), dentro del amplio espectro de partidos políticos, señalan una era de federalismo cooperativo y políticas de coalición. El gobierno central explora opciones para descentralizar los programas de combate a la pobreza y de desarrollo rural.

- Traduciendo el crecimiento en desarrollo humano: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El pronóstico optimista del PNUD respecto al federalismo en la India ha probado estar equivocado en un asunto de especial importancia: la provisión de alimentos matutinos para los niños de las escuelas primarias. Bajo este esquema, el gobierno federal indio proporciona y transporta sin costo alimentos y granos para su distribución entre niños de escuelas primarias que viven por debajo de la línea de pobreza.

Ciertos gobernadores han decidido enfrentarse con el gobierno central en este controvertido tema. Y es que la tensión se fue construyendo hasta el punto en que la oposición en el Parlamento presentó en agosto una moción de desconfianza contra el gobierno central. La moción falló, pero la crisis permanece.

Los estados citan razones financieras por las que no están en la capacidad de proporcionar alimentos preparados a los niños que padecen hambre y que, de otra manera, abandonarían la escuela para trabajar. En vez de alimentos preparados, estos estados han estado distribuyendo granos crusos como alimento a los estudiantes de escuelas primarias, a pesar de que sólo cuesta 1 rupia por niño proveer alimentos preparados y cumplir con el requisito de otorgar este beneficio 200 días del año.

A pesar de la orden temporal de la Suprema Corte que en noviembre 2001 ordenó a los estados que brinden alimentos matutinos en las escuelas primarias del gobierno o apoyadas por el gobierno, muchos estados aún no lo han hecho. Bengala del Oeste es uno de los estados que en mayor medida no ha cumplido con la orden, de acuerdo con el diario *Times of India*. Esta actitud es sorprendente, considerando que desde que accedió al poder en 1977, el Gobierno del Frente de Izquierda de Bengala del Oeste (GFIBO) suele presentarse a sí mismo como un gobierno de, por y para los pobres.



Niñas estudiantes en la escuela Lakshmi Ashram en Kausani, Uttaranchal, India.

En vez de alimentos preparados, estos estados han estado distribuyendo granos crusos como alimento a los estudiantes de escuelas primarias, a pesar de que sólo cuesta 1 rupia por niño proveer alimentos preparados y cumplir con el requisito de otorgar este beneficio 200 días del año.

Bengala del Oeste

Las organizaciones no gubernamentales en Calcuta y en el resto de Bengala del Oeste, encabezadas por los niños de las escuelas primarias, organizaron manifestaciones el día del niño, el 14 de noviembre de 2002 para protestar contra la intransigencia del gobierno para proporcionar alimento matutino. Entre los convocantes a estas movilizaciones se encontraban organizaciones no gubernamentales como la Red "Derecho a la Comida y al Trabajo", la Campaña contra el Trabajo Infantil, la Red de Educación de Bengala del Oeste, y el Foro de Niños Trabajadores y de la Calle de Calcuta.

La Suprema Corte de la India ordenó a los estados que se negaban a cooperar cumplir inmediatamente con la regulación del gobierno central, de lo contrario, sus fondos provenientes de Delhi, serían desviados para instrumentar este proyecto en las escuelas primarias. Ya previamente, el gobierno de Bengala del Oeste, -en respuesta a un dictamen de la Suprema Corte que indicaba a los estados que la nutrición infantil es un tema que no se puede negociar- había presentado una petición argumentando que no tenía la capacidad de cumplir con este proyecto debido a su severa crisis financiera. Bengala de Oeste, fiel a la retórica de un federalismo competitivo, culpó al gobierno central de su deplorable estado financiero, que ha detenido casi por completo el trabajo en el área de desarrollo social en su estado. Sin embargo, la Suprema Corte rápidamente desechó esta petición.

En un artículo del *Times of India*, el trabajador social Siddharta Mukherje de Pushti dijo que, ante la existencia de la orden de la Suprema Corte, Bengala del Oeste difícilmente puede evadir este asunto crítico. Incluso la Suprema Corte de Calcuta presentó al funcionario principal responsable de alimentos y provisiones una orden directa para remediar la notablemente irregular distribución de los alimentos matutinos a los niños de las escuelas primarias.

Asimismo, el 20 de agosto, el Magistrado de Distrito de Purulia, en Bengala del Oeste, condenó la calidad del arroz ofrecido por la Corporación de Alimentos de la India en los alimentos matutinos por considerarlo "inadecuado para el consumo humano". Para mediados de septiembre, el gobierno de Bengala del Oeste aún tenía pendiente anunciar la fecha en que proporcionaría alimentos matutinos preparados para todas las escuelas en los distritos.

Dr. Prasenjit Maiti es escritor y consultor político residente en Calcuta.

Rajasthan

En mayo de 2001, la Unión de Libertades Civiles del Pueblo de Rajasthan (ULCP) presentó a la Suprema Corte una petición para que la reserva de granos de alimento del país fuera liberada inmediatamente para alimentar a sus ciudadanos. Posteriormente, la Corte transformó los beneficios de ocho programas federales –relacionados con nutrición–, en derechos legales y ordenó a los gobiernos estatales proporcionar alimentos matutinos en las escuelas de gobierno y en las apoyadas por el gobierno.

En diciembre de 2001, la Corte ordenó a los gobiernos estatales proveer a cada niño en escuelas primarias de gobierno o apoyadas por el gobierno, alimentos matutinos que contuvieran un mínimo de 300 calorías y de 8 a 10 gramos de proteínas.

La Corte dio a los estados tres meses para convertir la distribución de sus raciones secas en programas de alimentos preparados, y tres meses más para extender los alimentos preparados a escuelas que nunca antes hubieran gozado de ellos. También dio instrucciones a la Unión de la India y a la Corporación de Alimentos de la India de “asegurar una provisión oportuna de grano de calidad promedio y justa para el programa”.

¿Una guerra federal de desgaste?

Estados como Bihar, Uttar Pradesh y Jharkhand violaron esta orden al no aplicar las medidas contenidas en el proyecto. Manipur también planea seguir sus pasos y ha presentado una solicitud a la Suprema Corte con este propósito. Los gobiernos estatales que se niegan a instrumentar el programa han reclamado que no tienen la capacidad para hacerlo. También alegan que el gobierno central no les ayuda de ninguna manera a ejecutar exitosamente el programa y, en septiembre de 2002, se enfrentaron con el Primer Ministro Atal Behari y con el Ministerio de Desarrollo de Recursos Humanos por este asunto.

El de los alimentos matutinos es uno de los programas centrales que ha encontrado más resistencia en la India federal. Los estados perciben que mientras son ellos quienes llevan los costos de la instrumentación, es el gobierno central quien toma el asunto para reforzar su imagen y que parezca que los gobiernos estatales han dejado en olvido dichos programas. Sin embargo, Jean Dreze, de la Escuela de Economía de Delhi, dice que se esperaba que los gobiernos estatales vieran el programa de alimentos matutinos en las escuelas como una oportunidad de ganar votos a un costo relativamente bajo. Ciertamente, el programa podría ser muy popular y no resulta costoso para los gobiernos estatales, considerando que el gobierno central está proporcionando los granos gratuitamente. Sin embargo, en la mayoría de los estados no existen señales de entusiasmo. De hecho, muchos en la India dicen que hay algo profundamente fallido en una democracia donde las necesidades básicas del pueblo cuentan tan poco para la política electoral.

Durante el año pasado, el diario *The Statesman* reportó que para empeorar más las cosas, los estados no siempre recolectan a tiempo en la Corporación de Alimentos de India (*Food Corporation of India*), los granos ofrecidos por el gobierno central para los programas federales de asistencia tales como “comida-por-trabajo”, alimentos matutinos y el *Grameen Rojgar Yojana* (el plan de empleo rural).

De hecho, los estados con riesgo frecuente de sequías y hambrunas, como Rajasthan y Orissa, todavía no han identificado sus poblaciones por debajo de la línea de pobreza que carecen de tarjetas de racionamiento. Estas tarjetas ayudan a la población vulnerable a comprar granos a precio de subsidio en el sistema de distribución pública. ¿La razón? Un comité gubernamental averiguó que en los pueblos de la región en riesgo de Kalhandi-

Bolangir-Keonjhar, las tiendas de racionamiento abren solamente una o dos veces al mes. Los poseedores de tarjetas de racionamiento que no recajan su cuota de arroz y trigo cuando las “tiendas de precio justo” están abiertas, carecerán de su ración de granos alimenticios para el resto del mes.

A pesar de la decisión del gobierno central, asumida en abril del 2002, de elevar las raciones de arroz y trigo de 20 a 35 kilogramos por mes para cada familia necesitada, el gobierno no pudo incrementar el monto de granos de alimentos que los gobiernos estatales deben recoger de la Corporación de Alimentos de la India.

La comida como incentivo

Una encuesta realizada en 10 estados por el Grupo de Investigación de Operaciones (*Operations Research Group*) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) encontró que el esquema de alimentos matutinos había disparado positivamente la inscripción escolar, la asistencia y la retención escolar, especialmente entre las niñas en zonas rurales, según reportó el *Indian Express* en su edición de noviembre de 2000. Por su parte, en enero de 2003, el diario *The Tribune* descubrió que este esquema también había contribuido al aumento de la asistencia en las escuelas primarias públicas en casi un 30 por ciento en el distrito de Ludhiana, en Punjab, donde el programa había iniciado apenas en octubre de 2002. Jean Dreze, junto con Geeta Gandhi Kingdon, de la Universidad de Oxford, concluyeron que proporcionar los alimentos escolares resultó un incentivo principal para la asistencia en Himachal Pradesh. Las niñas estudiantes que reciben comida tienen 30 por ciento más de probabilidades de terminar la escuela primaria.

Los programas de alimentos matutinos han sido implantados por CARE en estados como Andhra Pradesh, Gujarat, Haryana, Karnataka, Kerala, Madhya Pradesh, Orissa, Punjab, Rajasthan, Tamil Nadu, Uttar Pradesh y Bengala del Oeste. CARE ha solicitado que el programa se concentre en atraer a estudiantes de primera generación a las escuelas y mantenerlos ahí.

La voz del pueblo?

El 11 de enero de 2003, la Campaña “Derecho al Alimento” (*Right to Food Campaign*), una red informal de organizaciones no gubernamentales encabezada por Jean Dreze, Colin Gonsalves, Kavita Srivastava y un ex burócrata, ahora activista social, Harsh Mander, concluyeron que los beneficios de los mandatos de la Suprema Corte de Justicia son limitados, y solamente las protestas y demandas populares son efectivas, según publicó la revista *Humanscape* en su edición de febrero. Aparentemente, cuando no existen ni la voluntad ni la visión política necesarias, los métodos requeridos para hacer llegar alimentos a los estómagos de niños hambrientos son diseminar información y darle fuerza a los grupos populares.

Sin embargo, el ex ministro de finanzas de la Unión de Libertades Civiles del Pueblo de Rajasthan (ULCP), P. Chidambaram, está convencido de que no muchos estados están realmente interesados en el modelo político de federalismo cooperativo y que las ciudades capitales continúan resistiéndose a la descentralización del poder y de los recursos. Esto es particularmente cierto en casos como los de Bengala del Oeste donde el grupo gobernante, el Gobierno del Frente de Izquierda, está controlado por el Partido Comunista de la India (marxista) que, a su vez, está enfrentado en un conflicto ideológico con el gobierno de la Alianza Nacional Democrática en Nueva Delhi, encabezado por el partido nacionalista Bharatiya Janata. Es claro que si el federalismo cooperativo no proporciona alimentos preparados para los estudiantes pobres de escuelas primaria entonces, muy probablemente, los grupos populares utilizarán otros métodos para forzar al gobierno a hacerlo. ⑥

**Las niñas estudiantes
que reciben comida
tienen 30 por ciento
más de probabilidades
de terminar la escuela
primaria.**



La página del profesional

Anne Twomey, de Australia

Reformar la Constitución en Australia requiere de una cuidadosa navegación

Anne Twomey, abogada constitucional de Australia, ha trabajado para la Suprema Corte de Australia como funcionaria principal de investigación y para el parlamento federal como Secretaria del Comité Legal y Constitucional del Senado. También ha trabajado para el gobierno de Nueva Gales del Sur, como responsable del área legal de la oficina del Gabinete y como asesora sobre asuntos de carácter legal y constitucional con el Premier de este estado. En marzo de 2003, hizo una presentación sobre distintas constituciones nacionales en el marco del programa de Diálogo Global, organizado por el Foro de Federaciones (Forum of Federations) y la Asociación Internacional de Centros de Estudios Federales de Filadelfia (International Association of Centers for Federal Studies). Carl Stieren, miembro del equipo del Foro de Federaciones, la entrevistó en esa ocasión.

Forum:

Cuéntenos sobre las elecciones de los parlamentos estatales en Australia. ¿Se rigen por el principio de mayoría o por el de representación proporcional?

Twomey:

Existen diferencias entre los parlamentos estatales, por lo que la respuesta depende de la jurisdicción en cuestión. Generalmente en las Cámaras bajas se da una representación uninominal, con base en la población, pero en las Cámaras altas hay mayor diversidad. Todos los parlamentos de los estados son bicamerales, excepto el de Queensland. Las Cámaras altas en los parlamentos estatales tienden a ser elegidos por representación proporcional. Entonces, por ejemplo, en Nueva Gales del Sur, el estado entero es un distrito electoral, lo que contrasta con Victoria, donde hay distritos electorales que eligen a un número determinado de miembros.

Forum:

¿Qué fue la llamada "boleta electoral de mantel" en Nueva Gales del Sur?

Twomey:

Por un largo período de tiempo, en Nueva Gales del Sur, la Cámara alta fue, de hecho, una Cámara designada. No fue sino hasta los 70 que iniciamos elecciones directas para la Cámara alta. Y en ese momento, el sistema electoral introducido fue uno de representación proporcional que requería de una cuota muy baja para ser electo. El sistema fue hecho de tal manera que los votantes podían elegir a un partido en particular y luego el partido determinar la forma en que las preferencias se distribuían. Esto significó que una negociación de preferencias

entre los partidos pequeños podía conducir a que los representantes de dichos partidos minoritarios resultaran electos.

Existe cierto valor en ser elegido para un período de ocho años: al final del período puede obtenerse una pensión vitalicia. Esto hizo muy atractivo obtener una posición en la Cámara alta y llevó a la proliferación de pequeños partidos postulándose para la elección. El número de partidos postulados para las elecciones de 1999 fue tan grande que la papeleta electoral se hizo del tamaño de un mantel. Era aproximadamente de dos pies de ancho y dos pies de alto, casi imposible de marcar en la casilla de voto. Después de esa elección, hubo un gran movimiento para reformar y eliminar este tipo de boleta en el futuro. Yo estuve involucrada en el diseño de una legislación que permitiera alcanzar este objetivo.

Forum:

¿Qué decía la legislación? ¿Elevaron el porcentaje de votos que un partido debía tener para poder elegir a un miembro?

Twomey:

Se propusieron varias medidas. Una de ellas fue una cuota que los partidos debían pagar, procurando desanimar a aquellos que no fueran serios en sus intenciones, esto es, que no tuvieran una base de militantes. Otro requisito fue el establecimiento de un número determinado de militantes para poder integrar al partido en las listas electorales. Hubo otras medidas que cambiaron el método de elección. Ahora tenemos un sistema preferencial opcional, recurriendo a la representación proporcional. Es un poco complicado pero ahora puedes dar tu preferencia principal al partido A y tu voto se transfiere a todos los candidatos del partido. Sin embargo, si deseas distribuir también tus preferencias a otros partidos, marcas un segundo voto para el partido B (o C o D, etc.) y el voto se transfiere a todos sus candidatos. Antes, si tu votabas por un partido, tus preferencias eran determinadas por el partido.

Forum:

Entonces, en otras palabras, ¿era un sistema de listas?

Twomey:

Efectivamente, era un sistema de listas pero ahora el sistema de listas te permite votar por un partido, pero si tienes preferencias adicionales no estás limitada por ese primer partido... Así eliminamos las negociaciones que los partidos pequeños podían hacer y que llevaron a la proliferación de partidos pequeños que buscaban la elección a través de negociaciones. También

propusimos una reforma constitucional muy significativa para manejar las discusiones entrampadas que algunas veces se dan entre ambas Cámaras. Sin embargo, esto requería de un referéndum porque invadía algunas partes de la constitución estatal. Algunas partes pueden resolverse por medio de la legislación ordinaria y otras requieren del referéndum. Buscamos apoyo de ambos partidos para realizarlo, porque tal vez sólo así la reforma podría aprobarse. Sin embargo, los partidos de oposición retiraron su apoyo posteriormente y el referéndum fue abandonado.

Forum:

¿Cuándo ocurrió esto?

Twomey:

Creo que fue en 1999, justo después de la elección “del mantel”. Tuvimos que hacer una versión más limitada de la reforma. Ésta condujo a un sistema un poco extraño y hasta medio distorsionado, pero fue porque no podíamos cambiar algunas pequeñas provisiones de la Constitución y, en cambio, si teníamos que acomodarlas en el sistema electoral. Esto resultó en un sistema electoral que nadie habría podido imaginar, a menos que estuvieran empezando de cero. Podemos concluir que cuando algunas partes de la Constitución están involucradas y no se está en condiciones de organizar un referéndum, hay que darle la vuelta (a esas partes) y así es como se generan extrañas distorsiones en el sistema electoral.

Forum:

¿Entonces el resultado final fue una papeleta electoral del tamaño de una carpetita de mesa?

Twomey:

Efectivamente. Precisamente ayer (22 de marzo) tuvimos la elección estatal más reciente y la papeleta de voto fue mucho más manejable. Aún hubo un razonable número de partidos, pero el punto no es desalentar la democracia. No se trata de desanimar a la gente de ejercer su derecho de participar, de buscar estar presente en las elecciones.

Forum:

¿Hubo entonces más partidos en la urna, aparte de los dos grandes partidos australianos?

Twomey:

Sí, todavía hay como 10 o 15 partidos. Hubo partidos representados en la Cámara alta debido al sistema de representación proporcional en el que ningún partido se lleva la mayoría. Se dio ahora la llamada “bancada combinada” (*cross bench*), con un número de pequeños partidos independientes. Ahora tenemos un partido dominante y una coalición de otros dos partidos que forman la oposición principal. Y luego, en la bancada combinada están unos cuantos partidos pequeños y los micro-partidos, que de hecho fueron personas elegidas en la elección de 1999. Como ejemplo, había un hombre del Partido por la Recreación en Exteriores (*Outdoor Recreation Party*), cuya política principal consistía en que la gente debería poder conducir un vehículo regular, de cuatro llantas, en los parques nacionales. Fue elegido en la elección de 1999 para un período de ocho años.

Forum:

Cuéntenos cómo se enmiendan las constituciones federal y estatales en Australia. ¿Realizan referéndos en algunas ocasiones?

Twomey:

Sí. La Constitución federal es muy firme, entonces sólo puede ser enmendada por referéndum. También tiene un requisito especial de mayoría. Debe obtenerse una mayoría de votantes en todo el país y mayorías en la mayoría de los estados. Esto significa que tienes que tener que haber aprobación mayoritaria en cuatro de los seis estados para que un referéndum permita realizar cambios a la Constitución federal. Las constituciones estatales son más flexibles. En la mayoría de los casos, las provisiones pueden ser enmendadas vía la legislación ordinaria.

Forum:

Diganos un poco sobre el famoso referéndum australiano, aquél sobre la república, del que mucha gente ha oído hablar. Entiendo que se ofrecieron tres opciones. ¿Es posible que vuelva a existir un referéndum que plantee cambiar a una forma republicana de gobierno?

Twomey:

El referéndum sobre la república se realizó en 1999. Hubo controversia en las opciones que serían ofrecidas. Cabe señalar que los lazos entre Australia y la Gran Bretaña ya se habían cortado. Se trataba principalmente de un cambio simbólico, sin embargo la Constitución aún hace un número de referencias importantes a la Reina. Por ejemplo, la Reina nombra al gobernador general. Entonces, para poder eliminar las referencias a la Reina, se propuso una república y para ello, un referéndum. Las encuestas de opinión mostraban que al eliminar a la Reina del sistema, una mayoría de los australianos apoyaban la idea del cambio hacia una república. La dificultad radicaba en qué figura sustituiría la Reina. ¿Cómo se elegiría al “gobernador general” –que sería renombrado “presidente”? En el sistema actual, la Reina nombra al gobernador general, siguiendo el consejo del Primer Ministro. Esto significa que el Primer Ministro también tiene el derecho de despedir al gobernador general si así se lo sugiere a la Reina. Por supuesto, cuando la gente tiene que votar por eso, es decir, la idea de depositar tanto poder en el Primer Ministro, la propuesta no resulta muy atractiva. Por el contrario, si tienes un Presidente elegido por la nación entera, ese Presidente podría pensar que tiene la tarea de actuar de una manera contraria a los consejos del Primer Ministro. Esto pondría en caos todas las convenciones y reglas que sostienen el sistema constitucional. Entonces, por una parte tenías a los abogados constitucionalistas y demás personas preocupadas en mantener el actual sistema de gobierno y opinando que un Presidente elegido directamente sería incorrecto. Por otra parte, tenías a una población diciendo: “Bueno, quisieramos participar en la elección para Presidente”. La consecuencia final fue que el referéndum falló porque no existió acuerdo en Australia (sobre alguna de las alternativas).

Postdata:

Después de las elecciones del 22 de marzo en Nueva Gales del Sur, de entre los 42 miembros de la Cámara alta, cada uno de los siguientes cinco partidos eligieron a un miembro: Demócrata Australiano, Partido de los Cazadores (*Shooters Party*), Partido de la Unidad, Partido de Una Nación (*One Nation Party*) y el Partido de la Reforma al Sistema Legal. El representante elegido por el Partido para la Recreación en Exteriores renunció porque se le encontró culpable de corrupción y pronto será reemplazado por un miembro del mismo partido. Adicionalmente, los Verdes ganaron tres escaños y el Partido Demócrata-Cristiano obtuvo dos asientos. En la Cámara baja, de noventa y tres distritos electorales uninominales, los únicos partidos representados fueron el Partido Laboral Australiano, el Partido Liberal, el Partido Nacional y seis representantes independientes. (6)



La página del profesional

Sir Fred Phillips, de St. Kitts y Nevis ¿Pueden los Estados del Caribe oriental beneficiarse con un gobierno federal?

Sir Fred Phillips es ex Gobernador de Saint Kitts y Nevis y líder del Grupo de Trabajo sobre la Constitución de su país. También es Presidente de la Comisión de Reforma Constitucional de Antigua y Barbuda. Fue entrevistado en Ottawa por Karl Neremberg, Editor de la revista *Federaciones*.

Forum:

¿Cuál es su interés personal en el tema del federalismo en el Caribe oriental?

Phillips:

Yo fui Gobernador de Saint Kitts y Nevis. Cuando era Gobernador se llamaba St. Kitts-Nevis-Anguilla, pero en 1967 Anguilla se separó para formar un estado unitario. En 1983, con la independencia, las dos unidades constitutivas que formaron un estado independiente fueron St. Kitts y Nevis. Están descritas en la Constitución como una federación pero, de hecho, el país no es una auténtica federación. Uno de los principales problemas es que sólo uno de los dos estados tiene una legislatura (Nevis) y una administración. El otro estado, St. Kitts, no tiene ni una legislatura ni una administración. Y la percepción es que en una verdadera federación, todos los estados deben tener una legislatura y una administración.

Durante los últimos seis años, aproximadamente, he estado involucrado en una comisión nombrada en 1997 para recomendar cambios a la Constitución. Y en 1998, conmigo como presidente, la comisión hizo recomendaciones muy específicas en las que sugeríamos que debe haber dos Administraciones por separado para cada isla: la Administración de Nevis y la Administración de St. Kitts.

Forum:

¿Qué interés existe sobre el federalismo en toda la región del Caribe? ¿Cómo caracterizaría ese interés, o éste no existe?

Phillips:

Usted hace preguntas muy interesantes. Yo era el secretario del Gabinete de lo que en aquél entonces era conocido como la Federación de las Indias del Oeste (*West Indies*). Esta Federación se formó en 1958 y se disolvió en 1962. Abarcaba Jamaica, Trinidad, Barbados, Granada, San Vincent, Santa Lucía, Dominica, St. Kitts, Antigua y Montserrat. Desde entonces ya existía interés en el federalismo. Y ciertamente hay muchas

personas que aún sostienen que los problemas que actualmente afectan al Caribe se deben a la desaparición de la Federación. ¿Entiende lo que le digo? Cuando la Federación existía, teníamos un gobierno, el gobierno federal, y los demás gobiernos en cada isla. En otras palabras, cuando tratábamos con representaciones diplomáticas en ciudades capitales en el extranjero, había un embajador federal, o un Alto Comisionado del Caribe. Ahora hay Altos Comisionados y Embajadores por cada uno de los países independientes. Entonces el costo se vuelve fenomenal. Por esta razón, creo que hay varias personas que sienten que debemos nuevamente formar una federación.

Forum:

En caso de que esta federación se hiciera realidad, ¿sobre qué trabajarían? ¿Qué puede existir en este momento que pudiera ser la base de una federación en el futuro?

Phillips:

Para empezar, tenemos lo que se conoce como la Organización de Estados del Caribe Oriental, que son las pequeñas islas que en alguna ocasión fueron Estados asociados, como Granada, San Vincente, Santa Lucía, Dominica, Antigua y St. Kitts. Y esa es una sub-región que podría formar el núcleo de esta nueva federación. Esta Organización, junto con Barbados, Trinidad, tal vez las Islas Vírgenes Británicas en su debido momento, y Montserrat, podrían convertirse en una nueva federación.

Forum:

En referencia a esta Organización de Estados del Caribe Oriental, ¿Qué funciones tiene en este momento que coincidan con las de un gobierno federal?

Phillips:

Bueno, en términos económicos son varias. Existe un Banco Central del Caribe Oriental, que es una organización muy importante. Controla las políticas monetarias y ese tipo de cosas. Tenemos una moneda en esas islas que es administrada por el Banco Central del Caribe Oriental, ubicado en St. Kitts, y que también realiza funciones económicas adicionales. Existe un número de subvenciones administradas desde la Organización de Estados del Caribe, con sede en Santa Lucía. Entonces puede decirse que sí existen elementos similares a los de una organización federal.

Forum:

¿Cuál es el nivel de comprensión de la población en general de una federación o el concepto de volverse federados? ¿Cómo ve esto la gente común y corriente?

Phillips:

Esta es también una pregunta muy interesante. Durante el tiempo en que la Federación existió, la gente en general no entendía o comprendía de lo que se trataba una federación y lo que implicaba. Creo que no se hizo lo suficiente, por lo menos de manera tal que el hombre de la calle, en todos los territorios, estuviera consciente de la totalidad de valores y objetivos de una federación.

Forum:

¿Y qué tipo de cosas podrían hacerse ahora para evitar los errores de la Federación de 1958?

Phillips:

Bueno, se está haciendo mucho. Muchos de los Primeros Ministros y gobiernos están informando activamente a la población sobre los valores de unirse y la gente entiende que el mundo está cambiando. Es decir, la federación existió en 1958, eso es hace casi 50 años, pero ahora la gente tiende más a unirse, ya sea a través de una Unión Europea o el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés). De aquí que el concepto de unión se esté convirtiendo en algo que la gente puede entender. Los políticos también están tratando de hacer que la gente lo entienda. Pero es difícil que las personas dejen de ser insulares si no viajan. El transporte aéreo ha marcado la diferencia para muchos, esperamos que a medida que el tiempo pase todos obtengan un mayor entendimiento acerca de las ideas del federalismo.

Forum:

Ahora que usted habla de acercar a los países del Caribe en una quasi-federación, en un país que tiene algunas características federales se puede apreciar la amenaza de la separación, es decir, Saint Kitts y Nevis. ¿Qué puede hacerse sobre esto en este momento?

Phillips:

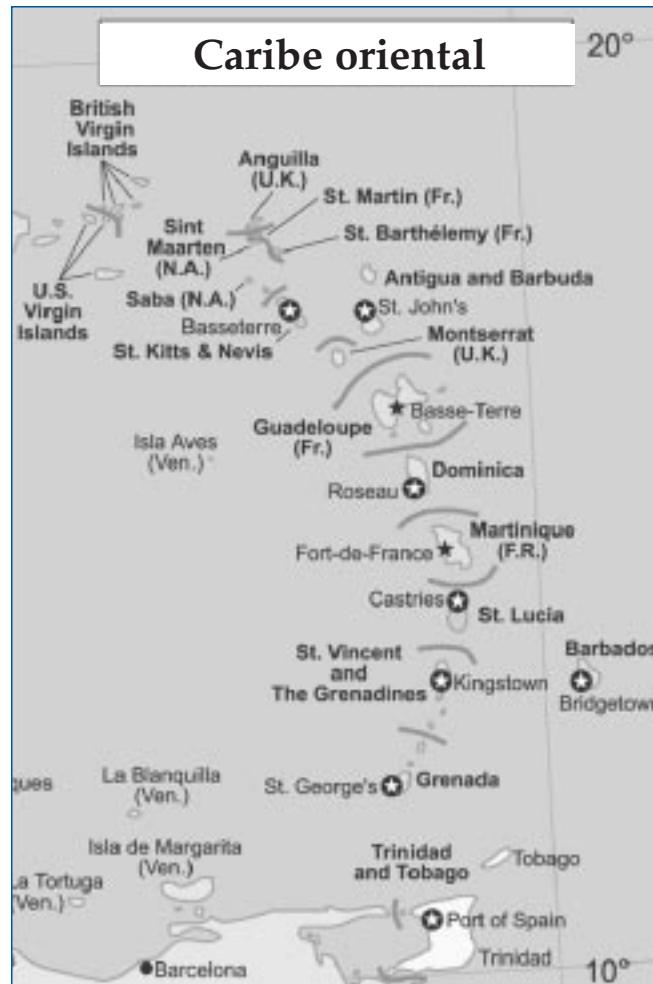
No tengo la respuesta para su pregunta. Desafortunadamente, en la Constitución de St. Kitts y Nevis existe una disposición que prevé la separación. La Sección 1.13 estipula que la isla de Nevis tiene el derecho de secesión. Entonces lo que queda es tratar de persuadir a las autoridades de Nevis de que es en su propio interés el no separarse, porque estos son tiempos en los que la gente converge más, en lugar de hacerse a pedazos. Además de tratar de persuadirlos de que la separación no está en el interés del Caribe o de la comunidad en su mayoría, creo que no hay nada más que se pueda hacer.

Forum:

¿Qué espera usted lograr al visitar un país federal como Canadá, que es además un país amigable con el Caribe en términos de apoyo para desarrollar la noción de federalismo en su región?

Phillips:

Bueno, hace usted una pregunta muy difícil. Yo he sido un federalista desde el principio, continúo siéndolo y siempre seguiré siendo un federalista. No creo que en el Caribe



lleguemos a alcanzar algo si continuamos con estos Estados separados. En un libro sobre derecho constitucional que publiqué hace más o menos un año, escribí: "...las fuerzas del divisionismo están ahora más activas que en cualquier otro período de nuestra historia. En la escena mundial actual, la ruta más corta para la continua pobreza, al deterioro económico y la catástrofe, es la insistencia tenaz en tratar de poblar la actual multiplicidad de jurisdicciones como Estados separados independientes. Con seguridad nuestros políticos serán lo suficientemente sabios como para echar una mirada objetiva a Estados Unidos y a Canadá, -a los que frecuentemente solicitan ayuda y asistencia técnica-, y observar como cada uno de estos dos grandes países han logrado unirse como naciones para promover los intereses de sus ciudadanos. A los líderes en el Caribe les ha parecido adecuado desde 1962 instalar tres Presidentes, cuatro Ministros en Jefe y entre 150 y 200 Ministros de Gobierno como la maquinaria administrativa superior para una población de cerca de cinco millones de habitantes. Esto equivale a menos de la mitad de la población de Shanghai en China. Esta maquina administrativa es la que el autor estuvo preparado para observar en sus visitas de 1983, 1986 y 1988. La duplicación de personal diplomático en capitales como Londres, Bruselas, Ottawa, Nueva York y Washington es delirante y sólo puede resultar en un mayor despilfarro de los ya de por sí escasos recursos a disposición de estos empobrecidos Estados".



Breves y Actualidades

Se forma G3 después de que falló la respuesta del G8

Tres países federales recientemente industrializados han formado un bloque comercial y sus líderes esperan que su influencia política crezca. La Corporación de Difusión de Sudáfrica (*South Africa Broadcasting Corporation*) reportó el 7 de junio que Sudáfrica, Brasil y la India formaron un grupo conocido como el "G3", después de que en una reunión del G8 no se lograran recortes a los subsidios agrícolas para ayudar a África, y no se apoyó un plan brasileño de erradicación del hambre. "Cuando países como India, Sudáfrica y Brasil deciden hablar con una sola voz, esa voz será escuchada", dijo Yashwant Sinha, Ministro de Relaciones Exteriores de la India, acompañado de sus contrapartes brasileño y sudafricano, después de sostener su primera reunión trilateral. El primer objetivo político del G3 es crear asientos permanentes para las naciones en desarrollo en el Consejo de Seguridad de la ONU.

Estados Unidos enfrentará nuevamente déficit el próximo año –se prevén recortes en programas o incremento de cuotas

Los gobiernos de Estados Unidos esperan un déficit de 32 mil millones de dólares estadounidenses para el próximo año. A pesar de que esta cantidad representa la mitad del déficit del año pasado, el Centro de Presupuesto y Prioridades de Política Pública (*Center on Budget and Policy Priorities*), una organización sin fines de lucro con sede en Washington, D.C., señaló que espera que estas cifras crezcan y que este será "el cuarto año consecutivo de recortes en programas, incrementos. Un excelente ejemplo de esto es California, donde el gobernador electo, el republicano Arnold Schwarzenegger, tendrá que trabajar con un déficit de 8 mil millones de dólares el próximo año, equivalentes a cerca de 11% del presupuesto del estado.

El partido de Haider pierde votos en Austria

El Partido de la Libertad (PL) del político de extrema derecha, Jörg Haider, fue el gran perdedor en las dos elecciones provinciales del 28 de septiembre en Austria. Específicamente, en la provincia de Alta Austria, los votos para el PL cayeron de un 20% a sólo poco más de 8% en estas elecciones. Los grandes ganadores fueron los socialistas, quienes incrementaron su participación en la votación de 11 a 38 por ciento, precedidos únicamente por el Partido del Pueblo Austriaco (conservador) que se llevó 43%. En la provincia del Tirol, el Partido de la Libertad también cayó de 20 a 8 por ciento de los votos, mientras que los socialistas se levantaron con cuatro puntos y los conservadores con dos.

Somalia avanza lentamente hacia la paz

A pesar del acuerdo realizado en julio, en el marco de las conversaciones de Nairobi de la Conferencia de Paz y Reconciliación Nacional Somalí, varios líderes de ese país se han negado a cooperar. En evidente oposición a los acuerdos de Nairobi se encuentran el Presidente del Gobierno Nacional Transicional (GNT), Abdiqassim Salad Hassan, y el líder de una facción localizada en Mogadishu, Muse Sudi Yalahow. Hassan, líder del GNT que controla sólo algunas partes de Mogadishu y dos pequeñas áreas en el sur, acusó a los delegados de aprobar el desmembramiento de Somalia. Los delegados en Nairobi dieron su apoyo a una carta federal de transición y acordaron que el gobierno federal de transición gobernaría los primeros cuatro años, pero no han acordado la solución de asuntos

tales como el status de las actuales administraciones regionales y el papel de la religión y los idiomas oficiales del país.

Inicia la reforma electoral en las provincias de Canadá

A finales de 2004, una Asamblea Ciudadana en la Provincia de Columbia Británica propondrá un nuevo método para la selección de miembros del parlamento provincial justo a tiempo para la próxima elección, programada para el 17 de mayo de 2005. Dos miembros de la asamblea están siendo escogidos al azar por cada distrito representativo de la provincia. En Prince Edward Island, la provincia más pequeña de Canadá, una comisión de reforma electoral sostuvo audiencias y emitió un reporte interino en septiembre presentando para su consideración cuatro diferentes sistemas, cada uno de ellos incorporaba algún elemento de representación proporcional. En la provincia de Quebec, los partidos principales –los Liberales, el Parti Québécois y Action Démocratique– han estado de acuerdo en adoptar alguna forma de representación proporcional. El Premier de Nueva Brunswick, Bernard Lord, ha ordenado la creación de una comisión sobre democracia legislativa para estudiar el concepto de representación proporcional, y fijó fechas para las elecciones en su provincia. En Ontario, el Partido Liberal llamó a un referéndum obligatorio en mayo sobre el nuevo sistema de votación, pero esta propuesta no ha vuelto a ser mencionada después del 2 de octubre, fecha en que los liberales ganaron avasalladoramente 72 de las 103 curules de la Legislatura de Ontario.

Abogados paquistaníes marchan para restablecer la Constitución

El 13 de octubre, abogados paquistaníes que se oponen a las reformas constitucionales apoyadas por la Orden de Configuración Legal del Presidente Musharraf, dieron inicio a lo que la prensa de Paquistán llama "una larga marcha". Los abogados se encuentran marchando 275 kilómetros desde Lahore a su destino final, Rawalpindi. De acuerdo con comunicados del 13 de octubre vertidos por el diario *Dawn* de Lahore, el Presidente de la Asociación de la Barra de la Suprema Corte, Hamid Khan, dijo que los abogados del país han rechazado todas las "reformas a la Constitución" elaboradas por la Orden de Configuración Legal.

Continúa la crisis constitucional en Comoros

A pesar de un acuerdo firmado por las partes en conflicto el 16 de agosto en Pretoria, Sudáfrica, la mediación de la Unión Africana sobre las competencias de las circunscripciones y del gobierno federal en Comoros, no había progresado para mediados de septiembre. Sumado a la crisis, el descontento popular se desató debido al incremento de los precios en septiembre, principalmente por el incremento del precio del arroz como parte de un impuesto destinado a la creación de una universidad.

¿Tendrá Canadá un "Consejo de la Federación"?

Los ministros de las provincias canadienses programaron una reunión para el 24 de octubre para dar estructura y forma final al mandato de un nuevo "Consejo de la Federación". El consejo propuesto, mismo que ha sido respaldado por todas las 10 provincias y los 3 territorios sería una nueva institución permanente de las provincias "para el mejoramiento de las relaciones intergubernamentales en Canadá".



Próximos eventos

Los eventos enumerados en esta página están organizados por el Foro de Federaciones, en cooperación con uno o varios socios.

2003 y 2004

Actividades de educación pública en Sri Lanka. El tema principal es el federalismo y los acuerdos fiscales dentro de los sistemas federales. Estas actividades son organizadas por el Foro de Federaciones y el Centro de Alternativas Políticas, organismo asociado al Foro ubicado en Colombo, Sri Lanka. Por otra parte, expertos del Foro están brindando asesoría directa a los equipos encargados de las negociaciones de paz en cuestiones relativas al federalismo y a la gobernanza en niveles múltiples.

Septiembre de 2003
a febrero de 2004

Programa internacional de prácticas para jóvenes 2003-2004. El Foro de Federaciones, a través de sus organismos asociados en Sri Lanka, Sudáfrica, Nigeria y Filipinas, coordina un programa de pasantías en estos países para ciudadanos canadienses y residentes permanentes de Canadá.

5 de noviembre
de 2003

Día del federalismo en el Colegio Edouard Montpetit, Canadá. Se dará una plática introductoria y se describirá el contenido de una simulación de negociaciones intergubernamentales. Profesores de la Universidad de Montreal darán una ponencia y discutirán el tema del federalismo.

15 y 16 de
noviembre
de 2003

Diálogo mundial: Conferencia internacional de desarrollo temático sobre distribución de responsabilidades, a celebrarse en Nueva Delhi, India. En esta conferencia, que se realizará en el Centro de Estudios Federales de la Universidad de Hamdard (Nueva Delhi), se analizará el tema de la distribución de competencias y responsabilidades dentro de los sistemas políticos federales. Los académicos y los funcionarios de gobierno de cada país presentarán temas que abarcan desde acuerdos fiscales hasta asuntos culturales. Los países participantes serán Nigeria, Estados Unidos, Australia, India, Canadá, Brasil, Alemania, México, Bélgica, Suiza y España.

19 de noviembre
de 2003

El arte de la negociación. Estudiantes del Colegio Edouard Montpetit, Canadá, llevarán a cabo una simulación sobre relaciones intergubernamentales

19 de noviembre
de 2003

encaminada a la resolución de los conflictos de los países federales.

Descentralización de la prestación de servicios de salud, a realizarse en Ahmedabad, India. El Foro ofrecerá un taller internacional destinado a compartir experiencias internacionales en materia de descentralización de la prestación de servicios de salud en el contexto de la mundialización, que contará con la participación de representantes del gobierno nacional y de los gobiernos estatales de la India.

Enero a marzo
de 2004

Diálogo mundial: mesas redondas por país en 11 países, cuyo tema principal será la gobernanza legislativa y ejecutiva de las democracias federales.

Enero de 2004
4 y 5 de febrero
de 2004

Taller sobre salud en Morelos, México.

Marzo de 2004

Taller sobre los servicios de salud de los países federales en Nueva Delhi, India.

Federalismo y políticas fiscales en Brasil: El Foro planea organizar un taller en colaboración con el CONFAZ (Consejo Nacional de Política Fiscal de Brasil) sobre federalismo fiscal, concretamente sobre la reforma de los impuestos en Brasil.

16 y 17 de marzo
de 2004

Los retos de la administración urbana, Brasil. El Foro organizará este evento en colaboración con la Secretaría de Asuntos Federales de la Presidencia de Brasil, el Ministerio de las Ciudades de Brasil, el Instituto de Investigación Económica Aplicada y la Comisión del Congreso sobre Desarrollo Urbano.

Mayo de 2004

Diálogo mundial: Conferencia Internacional en Melbourne, Australia sobre la gobernanza legislativa y ejecutiva de las democracias federales.

Noviembre de 2004

Diálogo mundial: Conferencia Internacional en Saskatoon, Canadá sobre las relaciones exteriores de los sistemas federales.

¿Quién puede participar?

El Foro de Federaciones diseña los eventos para apoyar a los profesionales del federalismo, el trabajo diario de los cuales está relacionado con el sistema federal. La participación en algunos eventos está limitada. Por favor, contacte al miembro del personal adecuado para obtener más información.

El Foro de Federaciones es una red internacional que busca fortalecer la gobernabilidad democrática a través del diálogo y la comprensión de los valores, prácticas y principios del federalismo.

El **Foro de Federaciones**, creado en 1998, es una organización internacional sin fines de lucro con sede en Ottawa, Canadá. El Foro conduce una amplia gama de programas de cooperación mutua diseñados para ayudar a desarrollar mejores prácticas en países con sistemas federales de gobierno en todo el mundo.

Las actividades del Foro se enfocan principalmente a los profesionales, esto es, personas que trabajan en este campo. Los profesionales incluyen funcionarios electos, servidores públicos, consultores, académicos y todos aquellos con un interés práctico en los retos asociados al gobierno de los sistemas federales. El Foro también trabaja en países que desean explorar las posibilidades que ofrecen los modelos federales. Tenemos varios programas dirigidos específicamente a los jóvenes, en particular, para los jóvenes profesionales del federalismo.

El primer evento relevante del Foro fue la conferencia internacional sobre federalismo en la era de la globalización, llevada a cabo en Mont-Tremblant, Québec, Canadá en 1999. Desde entonces, el Foro ha desarrollado una serie de proyectos a través del trabajo con profesionales de una gran variedad de países, incluyendo Nigeria, Brasil, México, Rusia, India, Sri Lanka y Canadá. El Foro también busca establecer procesos activos donde el conocimiento recién adquirido pueda ser puesto en práctica.

El Foro tiene un sitio web interactivo: www.forumfed.org

En este sitio se pueden encontrar versiones en línea de nuestras publicaciones, así como información documental sobre la teoría y práctica del federalismo en las páginas web del Foro. El sitio contiene también información actualizada regularmente sobre los proyectos del Foro.

Foro de Federaciones
700-325 Dalhousie
Ottawa, Ontario K1N 7G2 Canadá
Tel.: (613) 244-3360 Fax.: (613) 244-3372

Correo electrónico: forum@forumfed.org

Consejo de Administración: Bob Rae (Canadá); Rui de Britto Álvares Affonso (Brasil); David Cameron (Canadá); Alex Ekwueme (Nigeria); Nicholas Haysom (Sudáfrica); Clarence Thomas (Manny) Jules (Canadá); Arnold Koller (Suiza); Teresa de Madero (Méjico); Narasimhan Ram (India); Gil Rémillard (Canadá); Henning Voschereau (Alemania); Ronald Watts (Canadá); Michael Zorbas, Representante de la Juventud (Australia)

La gestión fiscal en las federaciones

Contiene cuatro ensayos sobre relaciones fiscales en diferentes países federales. Introducción por Paul Boothe.
Septiembre de 2003. 77 páginas. ISBN 0-9730767-8-X

Enviar una copia de *La gestión fiscal en las federaciones* :

- A mi dirección en Canadá, 7.95 dls. canadienses
- A mi dirección fuera de Canadá, 10.95 dls. estadounidenses*, o 10.50 euros*.
- Cheque / giro postal
- Tarjeta de Crédito Visa No. _____ Fecha de vencimiento: _____

Versión en: Inglés Francés Español

Nombre _____

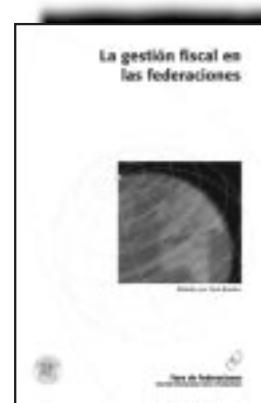
Dirección _____

Favor de incluir código postal

País _____

Por correo a: **Foro de Federaciones**
325 Dalhousie, Suite 700, Ottawa, Ontario K1N 7G2 Canadá

Por fax: Enviar pedidos de tarjeta de crédito al número de fax (613) 244-3372



* Más gastos de envío:
Canadá 2.10 dls. canadienses;
EUA 3.00 dls.; otros 10.00 dls.
canadienses.

Handbook of Federal Countries, 2002

Un proyecto del Foro de Federaciones



El *Handbook of Federal Countries, 2002* es un nuevo compendio de información sobre las federaciones del mundo. Examina el desarrollo, instituciones, constituciones y dinámica de federalismo en 25 países. El libro da una introducción concisa a la política y elementos del sistema federal de cada país. Es un recurso esencial para investigadores, académicos, servidores públicos y profesionales del federalismo.

El *Handbook of Federal Countries, 2002* incluye:

- Artículos sobre 25 países federales (Brasil, Canadá, India, EUA, México, Nigeria, Rusia, Sudáfrica y otros)
- Datos estadísticos actualizados sobre indicadores geopolíticos y socioeconómicos.
- Introducción y ensayos de temas actuales

Disponible en inglés y francés.

Ordene su *Handbook of Federal Countries, 2002* en www.mqup.ca o complete el siguiente formulario:

Editado por Ann L. Griffiths, coordinación por Karl Nerenberg,
65.00 dólares canadienses | 49.95 dólares americanos | 37.95 libras |
49.60 euros, más gastos de envío.

ISBN 0-7735-2499-1 (Francés) ISBN 0-7735-2419-3 (Inglés)

Solicitar sus pedidos a: Direct Sales Manager
McGill-Queen's University Press
3430 McTavish Street
Montreal, QC,
CANADÁ H3A 1X9
Fax: (514) 398-5443

Handbook of Federal Countries, 2002 \$ _____

Guide des pays fédérés: 2002 \$ _____

El sello postal y el envío en Norteamérica \$ _____
(4.00 dólares americanos por el primer libro
y 1.00 dólar canadiense por libro adicional).

Estampillas fuera del país \$ _____
(5 dólares el primer libro y 2 dólares
por libro adicional).

Subtotal \$ _____

Residentes del estado de Nueva York favor
de agregar 8% de impuesto de ventas. \$ _____

Residentes canadienses favor de
agregar el 7% GST. \$ _____

El total \$ _____

Esta orden es para _____ (número de) libros.

Fuera de Canadá, los precios son en los dólares americanos.
Dentro de Europa (incluso en el Reino Unido) los precios son
en euros y en libras.

- El pago, el pedido de compra, o el número de tarjeta de crédito deben acompañar el formato de orden.
 Cheques a la orden de *McGill-Queen's University Press*
 Pedidos personales deben ser pagados por adelantado.

Marque: VISA MasterCard

Número de tarjeta de crédito _____ Fecha de vencimiento _____

Firma (para los pedidos con tarjeta de crédito) _____

Teléfono (tarjetas del crédito) _____

Enviar libros a:

Nombre _____

Calle _____

Ciudad _____ Estado o Provincia _____

Código postal _____ País _____



McGILL-QUEEN'S UNIVERSITY PRESS