

# Federaciones

Vol. 6, Núm. 1 / febrero-marzo de 2007

Lo nuevo del federalismo en el mundo



## SECCIÓN ESPECIAL

### Una parte para cada quien La distribución de impuestos, recursos y deuda en las federaciones

Página 9

- DE • ¿Cómo afrontará Berlín su deuda de 61 mil millones de euros?
- BR • ¿Qué impuesto comparte Brasilia con los estados y las ciudades?
- ES • ¿Qué facultades financieras demandan las comunidades autónomas a Madrid?
- RU • ¿Cómo comparten Moscú y las provincias los ingresos por gas natural y petróleo?
- IN • ¿Qué hace que las finanzas y la planeación públicas funcionen en la India?
- CH • ¿Por qué compiten entre sí los cantones suizos en materia de impuestos?

- DE Página 12
- BR Página 14
- ES Página 16
- RU Página 18
- IN Página 21
- CH Página 23



Una publicación del  
Foro de Federaciones  
[www.forumfed.org](http://www.forumfed.org)

# Federalismo, identidad regional e intereses internacionales de América Latina

Ofelia G. Saavedra Archundia

Distintos gobiernos latinoamericanos han mostrado esfuerzos de descentralización en los últimos veinte años y despertado expectativas en la opinión pública internacional. Las presiones del exterior han acelerado el proceso de democratización de la zona pero han sacado a la luz la complejidad que representa el otorgar poder a las provincias y estados al interior de cada nación, así como las grandes diferencias de desarrollo existentes en el caso de los municipios que integran esta franja de Hemisferio Occidental.

Si bien, la mayoría de los países latinoamericanos habían nacido en el siglo XIX con ánimos federalistas, hasta fechas recientes la tendencia había sido dirimir los problemas de sus unidades administrativas de forma centralizada en las capitales. El centralismo fue la vieja receta para combatir los cacicazgos regionales, la coordinación de programas de desarrollo en poblados distantes, con difícil acceso a las vías de comunicación, y la respuesta administrativa de los gobiernos a males contemporáneos como la guerrilla, el narcotráfico e incluso como una justificación para prevenir los golpes de Estado.

Los primeros pasos hacia la descentralización de los regímenes latinoamericanos se dieron ciertamente con la caída de las dictaduras militares a lo largo de la década de 1980. Entonces, tampoco podía pensarse el otorgamiento de poder a los gobiernos locales en territorios como Centroamérica, en los que vastas localidades vivían en la anarquía o bajo los embates de guerras civiles. Los procesos de democratización, la extensión de las garantías individuales y la libertad de prensa, por ejemplo, tuvieron un efecto generalizador en América Latina hasta la década de 1990.

La descentralización no había sido un tema que encabezara las relaciones internacionales de las administraciones latinoamericanas. En los dos decenios precedentes al siglo XXI, sus gobiernos tuvieron coincidencias en conceptos políticos generales pero múltiples divergencias en sus intereses nacionales particulares. Por ello, sus agendas de gobierno parecen ser comunes y estar contrapuestas en algunos temas al mismo tiempo. Por un lado, fue fácil concebir que la desmilitarización nuclear de su superficie beneficiaría a todos sus integrantes, de la mano lo harían, la pacificación de los sitios en conflicto y la destitución vía democrática de los señoríos militares.

En contraparte, no ha sido sencillo conciliar los intereses económicos de cada país en un "proyecto latinoamericano" ni dar prioridad a la integración regional frente a las relaciones bilaterales con los Estados Unidos, los países de Europa y Japón. De esta manera, cabe citar a la desatención de Canadá como un aliado latinoamericano y promotor de los intereses de la zona en el mundo.

Las exigencias políticas del exterior han acarreado, por un lado, una influencia que limita en América Latina al

empoderamiento de sus regiones, estados, demarcaciones y municipios y por otro, una que lo promueve. Por razones pragmáticas y de funcionamiento burocrático, las llamadas "potencias occidentales" tienden a conciliar sus intereses materiales y dogmáticos en el plano interestatal, lo que implica que las visiones políticas que se intercalan son las de sus metrópolis. En ocasiones, las visitas oficiales al interior de un país se limitan a considerarse como eventos protocolarios. Empero, es virtualmente imposible para cualquier nación del mundo mantener un ejército sin una organización jerárquica y una toma de decisiones centralizada. Está claro que en la cooperación en el tema de seguridad, la mayoría de las diligencias las siguen concentrando los poderes ejecutivos.

Por el contrario, prácticas del tenor de las entrevistas interparlamentarias y acercamientos de los gobiernos locales con organizaciones no gubernamentales y miembros de la sociedad civil de otros países, promueven la toma de decisiones con un espíritu federal. El paso del tiempo demuestra, en el caso de América Latina, que las vocaciones federalistas y democráticas se contagian más por medio del intercambio de experiencias y vivencias políticas que cuando son presentadas por agentes del exterior como recetas gubernamentales o credos exportables.

Los miembros del confín latinoamericano han manifestado una vocación federal cuando existen las condiciones para llevarla a cabo. La comunicación de puntos aislados por medio de carreteras también es reciente y lo mismo puede decirse de la destinación de presupuestos a la creación de hospitales, centros de educación y aeropuertos en las provincias lejanas de la mayoría de los países latinoamericanos. El empoderamiento regional por medio de instituciones avanza a la par de una identidad federalista cuando los programas educativos incluyen lecciones de "cultura federal". Asimismo, es importante dar a conocer los beneficios que brindan tanto el consenso en los distintos niveles de gobierno y como la toma inmediata de decisiones en asuntos de emergencia que no requieren de un trámite burocrático intermediado por los gobiernos ejecutivos.

En la medida que los agentes externos entienda que la identidad federal se desarrolla de manera gradual y hermanada con los valores nacionales, se armonizarán de mejor manera sus agendas con las latinoamericanas. Es ya un avance que múltiples actores internacionales conozcan de la geopolítica y las identidades de la región. Ellos son los que mejor pueden interactuar en ella y acercarse a los actores nacionales que promueven el empoderamiento de sus estados, provincias, demarcaciones, distritos y municipios. Finalmente, el reto de los tiempos venideros es que las voces del ámbito local se hagan escuchar no sólo en las grandes demarcaciones administrativas nacionales sino que el diálogo municipal y de las pequeñas comunidades trascienda al marco internacional de una manera fluida y constante.

\* Especialista en federalismo internacional y procesos de empoderamiento municipal



# Federaciones

## Lo nuevo del federalismo en el mundo



Vol. 6, Núm. 1 / febrero-marzo de 2007

Sección especial: Una parte para cada quien. La distribución de impuestos, recursos y deuda. Una mirada a la política y la práctica fiscal en seis países federales: Brasil, Alemania, la India, Rusia, España y Suiza, precedida por una perspectiva general que pone de relieve la globalización y la revolución de la información, escrita por Anwar Shah, del Instituto del Banco Mundial.

Diseño de la portada y foto-ilustración: davidberman.com

### En este número

La página del presidente: El “verdadero” federalismo ..... 2

#### Actualidades:

Sudáfrica se plantea eliminar las provincias ..... 3

Por Donald Pressly

La inquietud de las provincias de Pakistán ante la proximidad de las elecciones ..... 5

Por Samina Ahmed

Reseña de libros: Michael Burgess, *Comparative Federalism: Theory and Practice* y Thomas O. Hueglin y Alan Fenna, *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry* ..... 7

Por Christian Leuprecht

#### Una parte para cada quien: La distribución de impuestos, recursos y deuda

Repensar el federalismo fiscal ..... 9

Por Anwar Shah

Una carga pende sobre Berlín: la deuda de la ciudad asciende a 61 mil millones de euros ..... 12

Por Karen Horn

Los estados y las ciudades de Brasil comparten los ingresos federales ..... 14

Por Rogério Boueri

Derechos fiscales para las comunidades en la Constitución española ..... 16

Por Violeta Ruiz Almendral

Moscú y las regiones rusas comparten los ingresos por gas natural y petróleo ..... 18

Por Galina Kurlyandskaya

Cómo funcionan la planificación y las finanzas públicas en la India ..... 21

Por Tapas Sen

Los cantones suizos aún compiten por los contribuyentes ..... 23

Por Lars P. Feld

#### Actualidades:

El acuerdo sobre la madera blanda puso a prueba el federalismo tanto en Canadá como en los Estados Unidos ..... 26

Por William Dymond

Las insurrecciones ponen a prueba el sistema federal de Nigeria ..... 29

Con base en el informe del International Crisis Group

PUNTO DE VISTA: Mandatos no financiados en los Estados Unidos ..... 31

Por Christopher Hoene

# El “verdadero” federalismo: un sistema que se adapta a las necesidades de cada país

En este número de *Federaciones* presentamos nuestro nuevo formato: la mitad de los artículos abordan un tema de vital interés para los países federales, en tanto que la otra mitad sigue enfocándose en los acontecimientos de actualidad en los países federales.

El tema de este número es el federalismo fiscal, un asunto central y siempre vigente en todas las federaciones. La manera en que se recaudan, se distribuyen y se gastan los ingresos es parte esencial del carácter y la dinámica de cada federación.

Estos temas pueden llegar a encender los ánimos. Pero incluso tomando en consideración ejemplos como los que presentamos en este número, ¿cómo puede un país estar verdaderamente seguro de la forma de federalismo que corresponde mejor a sus circunstancias? Esta idea me vino a la cabeza durante mi viaje a Nigeria en noviembre pasado. En ese momento se desarrollaba un encarnizado debate sobre la Ley de Responsabilidad Fiscal propuesta por el gobierno del presidente de Nigeria, Olusegun Obasanjo. Los opositores consideraban que las disposiciones que exigían a los estados cumplir diversos requisitos relativos a la transparencia fiscal, a la rendición de cuentas, y a una mejor coordinación en materia macroeconómica intergubernamental no correspondían al “verdadero” federalismo.

Es sorprendente la frecuencia con que los debates en las federaciones acaban centrándose en los distintos puntos de vista sobre el “verdadero federalismo”. Tanto una parte como la otra argumentan que ésta o aquélla medida no concuerda con el verdadero federalismo y por lo tanto debe ser objetada o incluso eliminada. ¿Qué pensar de estas afirmaciones? La mayoría de los expertos coincide en que el federalismo se define por unos cuantos elementos clave: un régimen de dos niveles de gobierno —el central y el regional—, donde cada uno tenga facultades propias definidas por la Constitución, que las enmiendas a la Constitución requieran del amplio consentimiento de ambos órdenes, y que cuenten con un árbitro independiente para interpretar la Constitución. Algunos incluirían además la existencia de una segunda Cámara en el seno de la Asamblea Legislativa federal donde esté representada la postura de las regiones.

Estos elementos no sólo son pocos, sino también bastante modestos. En primer lugar, no hablan sobre la importancia relativa de las competencias entre un orden y otro. De esta forma, un país puede estar muy centralizado y aún así cumplir con los requisitos del federalismo.

Por otra parte, en cualquiera de los países que todos reconocen como federales podemos encontrar alguna característica no federal. El Gobierno de la India puede sujetar a los estados al régimen presidencial y suspender temporalmente el gobierno local y el Parlamento central puede modificar la Constitución, incluso en lo relativo a las fronteras interestatales, sin necesidad de contar con la aprobación de los estados. En Canadá, la llamada facultad



George Anderson

declarativa de revocación ha permitido al gobierno federal tener injerencia en la jurisdicción provincial.

Las comunidades autónomas de España no están establecidas constitucionalmente. Hay varias federaciones en las que es posible declarar la suspensión de las normas constitucionales vigentes en caso de emergencia. Existen muchas otras anomalías de este tipo.

¿Es, en todos los casos, un defecto del sistema federal el contar con elementos federales? Los grandes *ismos*, como el liberalismo, el socialismo y el comunismo, han sido propuestos como sistemas de creencias y valores universales. La democracia, a pesar de no ser un *ismo*, está en el mismo caso, es un sistema que aspira a una aplicación universal.

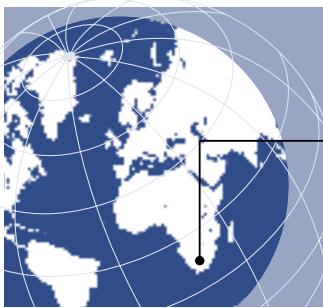
Nadie ha catalogado jamás al federalismo como un verdadero *ismo*. Siempre se ha aceptado que el federalismo es un sistema —y casi siempre, que es un sistema democrático— que puede ser apropiado para algunos países o contextos pero no para otros. Los regímenes federales no son universalmente superiores a los regímenes unitarios.

Los argumentos en torno al federalismo pueden ser normativos o pragmáticos. Los argumentos normativos a favor del federalismo se remontan al menos a los *Federalist Papers* de los Padres Fundadores de los Estados Unidos. También hay argumentos normativos en contra del federalismo. Por ejemplo, los ataques del politólogo Alfred Stephan contra ciertos elementos federales, como una Cámara alta en la que todos los estados o provincias, incluso los menos poblados, tengan igual representación, por considerar que limitan la soberanía popular. En general, incluso estos argumentos normativos dependen del contexto.

La mayoría de las federaciones surgieron por circunstancias pragmáticas, basadas en un acuerdo político y en valores o principios clave. Rara vez se formaron en función de un ideal de federalismo. El término “federal” ni siquiera aparece en las constituciones de la India, Sudáfrica y España. Canadá se definió a sí misma como confederación, aunque originalmente fue concebida como una quasi federación centralizada.

Ahora, ¿qué significado tiene todo esto en nuestra forma de evaluar los arreglos en distintos países federales? Primero, que la invocación de un ideal del verdadero federalismo tiene una importancia limitada puesto que los elementos centrales que lo definen son bastante limitados. Y no hay nada esencialmente malo en los arreglos unitarios o quasi unitarios. Segundo, el contexto es rey. Es sumamente persuasiva una argumentación que parte de los principios básicos para llegar a la conclusión de la pertinencia del federalismo, o de los arreglos federales, pero sólo por lo que respecta a un país o un contexto específicos. Por supuesto que la historia de los acuerdos relativos al federalismo en ese país específico puede ser un elemento del contexto local. Pero en ese caso, no estamos apelando al verdadero federalismo sino a un tipo de federalismo local. Finalmente, podemos aprender de otras federaciones. La misión del Foro es precisamente la de promover el aprendizaje mutuo dentro de nuestra red sobre federalismo. Aprendemos de la experiencia de los demás lo que puede servirnos de inspiración o llamarnos a la prudencia, no quién ha encontrado el mítico Santo Grial del verdadero federalismo. ☠

George Anderson



# Sudáfrica se plantea eliminar las provincias

*La eficacia de la gestión es el problema; entre tanto, las nueve provincias hacen lo posible por cumplir con sus obligaciones*

POR **DONWALD PRESSLY**

**Las** provincias de Sudáfrica nunca han tenido su futuro asegurado, a pesar de que la Constitución de 1996 establece que son una de las tres esferas de gobierno, junto con el gobierno nacional y los gobiernos locales.

En efecto, a mediados de 2006, el Congreso Nacional Africano (ANC, por sus siglas en inglés), actualmente en el poder, filtró a la prensa que estaba considerando abolir por completo las provincias, noticia que tomó por sorpresa a muchos ciudadanos. El argumento del ANC fue que de esa manera se lograría que los servicios gubernamentales fueran más eficaces.

El ANC ha envuelto a las provincias en su control político y goza de mayorías en las nueve asambleas legislativas provinciales (aunque escasa en las provincias de KwaZulu-Natal y del Cabo Occidental). Su predominio en Gauteng, Noroeste, el Cabo del Norte, Limpopo, Mpumalanga, Estado Libre y el Cabo Oriental, se refleja en su enorme mayoría en el Parlamento nacional.

Entonces, ¿por qué el gobierno central no apoya el sistema provincial y por qué los gobiernos provinciales parecen estar tan preocupados y se esfuerzan tanto por cumplir con sus obligaciones? Una respuesta es la falta de eficacia a nivel provincial. El Cabo Oriental, bastión tradicional del ANC, además de base del poder y lugar de residencia del ex presidente Nelson Mandela y del actual presidente Thabo Mbeki, pasa de una crisis administrativa a otra. En octubre de 2006, *The Mail & Guardian online* informó que la administración de la provincia del Cabo Oriental no podía justificar 30.2 mil millones de rand (alrededor de 4.2 mil millones de dólares estadounidenses) de los 34.1 mil millones de rand (alrededor de 4.7 mil millones de dólares estadounidenses) del gasto total durante el año fiscal 2005-2006. Hizo referencia a la preocupación expresada por la contraloría del servicio público (*Public Service Accountability Monitor*) en el sentido de que la cifra acumulativa no reconocida había casi duplicado la del año fiscal anterior, cuando el auditor general desconoció un total de 16.8 mil millones de rand (2.3 mil millones de dólares estadounidenses), equivalentes a 54 por ciento del presupuesto de la provincia. (El desconocimiento de auditoría se expide cuando el Auditor General no puede confirmar que los fondos asignados se hayan usado para el propósito al cual

Photo: REUTERS/SIPHIWE SIBEKO



El presidente de Sudáfrica, Thabo Mbeki, celebra el 95 aniversario del ANC con el ex vicepresidente Jacob Zuma el 13 de enero de 2007.

fueron dedicados). El informe 2005-2006 sumó el Ministerio de Desarrollo Social a los de Salud, Educación y Vivienda en la lista de ministerios con informes de auditoría con severas reservas.

## Falta de capacidad

La mayoría de los problemas que se encontraron en la administración de las finanzas provinciales no parecen guardar relación con la corrupción. Por el contrario, los informes financieros anuales reflejan una falta de ejercicio de recursos importante, que parece deberse a la incapacidad administrativa más que a la deshonestidad. Las cifras dadas a conocer en noviembre de 2006 por la Tesorería Nacional indican que los gobiernos provinciales aumentaron su gasto; pero por lo que respecta al gasto en educación, que representa más de 40 por ciento de los presupuestos provinciales, la gestión de las provincias no iba por buen camino. A seis meses de iniciado el año fiscal, el porcentaje de los fondos ejercidos por los ministerios de Educación locales solamente ascendía a 31.7 por ciento.

Los problemas del gobierno provincial están relacionados en gran medida con la falta de capacidad. Esto se debe, en parte, a que los servidores públicos del "antiguo régimen" —los que fueron nombrados durante la época del apartheid— han estado saliendo de la administración pública en forma gradual. Efectivamente, algunos de ellos se han visto forzados a dejar sus cargos por la necesidad que tiene el gobierno de formar un servicio público que represente a la población del país, mientras que otros salen por el desgaste natural del personal. Esto ha significado inevitablemente

**Donwaland Pressly** es corresponsal de temas políticos de I-Net Bridge, servicio por cable de Sudáfrica. También tiene la corresponsalía de News24 on line y de The Mail & Guardian.



*Ebrahim Rasool, primer ministro de la provincia del Cabo Occidental, intercambia unas palabras con Trevor Manuel, ministro de Finanzas de Sudáfrica.*

una pérdida de experiencia para las instituciones, aunque el servicio civil nunca fue muy sólido. La tarea de garantizar un nivel uniforme de servicios a toda la población de Sudáfrica exige mayor capacidad de la que tuvo jamás el gobierno del apartheid y más de las que el nuevo gobierno es capaz de allegarse. Este problema es todavía más severo en las provincias que a nivel nacional.

Para dar respuesta a la preocupación por la pobre prestación de servicios, se redujo la responsabilidad fiscal de los gobiernos de las provincias. El manejo de las prestaciones sociales, función que antes desempeñaban, queda ahora a cargo de la oficina de seguridad social de Sudáfrica (*South African Social Security Agency*). Esta dependencia fue establecida en abril de 2005 para hacer más eficiente la entrega de subsidios y eliminar la corrupción imperante en el sistema. El Gobierno de Sudáfrica ha estado perdiendo cerca de 1.5 mil millones de rand al año (alrededor de 205 millones de dólares estadounidenses) por fraudes cometidos en los subsidios sociales. El Ministerio de Desarrollo Social de la federación argumentó que la concentración del poder de compra para el pago de subsidios podría significar un ahorro de 500 millones de rand al año (alrededor de 70 millones de dólares estadounidenses), y que poner fin al fraude representaría un ahorro similar. La dependencia se hizo cargo de los pagos de subsidios en Gauteng, el Cabo del Norte y el Cabo Occidental en abril de 2006. En marzo de 2007, manejará la totalidad de los pagos de subsidios —aproximadamente 55 mil millones de rand al año, es decir, alrededor de 8 mil millones de dólares estadounidenses— a más de 10 millones de sudafricanos empobrecidos. Se trata, en su mayor parte, de subsidios de apoyo a la niñez y pensiones para los ancianos.

### **Un tema politizado**

Es demasiado pronto para juzgar si este cambio de responsabilidades traerá las mejoras que sus partidarios proclaman. Los escépticos señalan que los subsidios seguirán pagándose en las mismas dependencias y con los mismos funcionarios. El único cambio real es que los funcionarios ahora tienen que responderle a una lejana Pretoria y no a su respectiva capital provincial. También hay quienes piensan que el cambio es positivo para los gobiernos de las provincias. El pago de subsidios sociales a los valores establecidos por el gobierno nacional convirtió a las administraciones provinciales en pagadurías sin poder de decisión en la implementación del sistema de subsidios, lo que para los gobiernos de las provincias fue una carga que no les reportó ningún beneficio palpable. Desde este punto de vista, trasladar la responsabilidad al centro fue pertinente.

A decir verdad, la preocupación del gobierno nacional por la inadecuada prestación de subsidios es sólo una de las razones que lo mueven a cambiar el sistema provincial. El tema de la existencia de las provincias tiene una gran carga política y varios políticos del ANC resienten el hecho de la imposición de provincias en el país como parte del compromiso que llevó al gobierno del *apartheid* a renunciar al poder en 1994. Recientemente, los dos aliados centrales del ANC —el Congreso de Sindicatos de Comercio de Sudáfrica (Cosatu, por sus siglas en inglés) y el Partido Comunista Sudafricano— reiteraron su inquietud por la mera existencia

de las provincias. Por ejemplo, el secretario general del Cosatu, Zwelinzima Vavi, se pronunció por un Estado unitario y la desaparición total de las provincias. Si conviene o no conservar las provincias ha sido un tema recurrente en los debates políticos, pero hasta hace muy poco tiempo, el ANC había restado importancia a las preocupaciones sobre su abolición. La primera vez que se vio claramente que la reconsideración del sistema era una posibilidad sería en diciembre de 2005 cuando el ministro nacional de Asuntos Locales y Provinciales hizo público que se estaba considerando la posibilidad de disminuir el número de provincias y que quizás lo más adecuado fuera hacerlo antes de las elecciones nacionales de 2009.

### **Las asambleas legislativas provinciales podrían cambiar o desaparecer**

El documento del ANC titulado “Hacia una deliberación sobre la división de competencias y funciones entre las tres esferas de gobierno” sugería varios escenarios distintos que consideraban desde la abolición de las asambleas legislativas provinciales pero conservando los órganos ejecutivos por nombramiento o elección, hasta el extremo de la completa desaparición de la administración provincial. En la práctica, esto significaría que el gobierno central y, en cierta medida, el gobierno local, asumieran las funciones provinciales.

Stephen Friedman, profesor visitante de ciencias políticas en la Universidad de Rhodes, ha hecho ver que Sudáfrica es una nación demasiado grande para ser gobernada desde la capital del país. Explica que incluso en el caso de que las provincias dejaran de existir, es probable que las administraciones regionales y sus funcionarios permanezcan de una forma u otra. Solamente la estructura de rendición de cuentas y de transparencia sería modificada y todo hace pensar que el responsable sería un ministro nacional. Actualmente, varias de las funciones nacionales, tales como la justicia, responden exactamente al modelo que describe Friedman, y su pobre desempeño no respalda los argumentos de que funcionarán mejor con la centralización. Y —agrega Friedman— la centralización de competencias a nivel nacional, como en el caso de los programas para abatir la pobreza, sólo ocasionaría que dichas funciones se llevaran a cabo a una mayor distancia.

Es difícil saber qué piensa el gobierno nacional sobre este asunto. En noviembre de 2006, el ministro nacional de Asuntos Locales y Provinciales reiteró su firme postura de someter a debate la posibilidad de modificar la configuración de las provincias, y añadió que algunas de ellas podrían ser abolidas. Ya se ha debatido sobre la conveniencia de reducir el número de provincias. Hasta ahora, el presidente Thabo Mbeki no ha disipado la preocupación por la desaparición de provincias; por el contrario, ha contribuido a la incertidumbre con la declaración de que algunas de las funciones de los gobiernos provinciales bien podrían ser mejor llevadas a cabo por los municipios.

### **El próximo dirigente del ANC será crucial en el destino de las provincias**

Por el momento, todo debate político en Sudáfrica tiene lugar a la sombra de la interrogante de quiénes serán el próximo dirigente del ANC y el futuro presidente del país. Mbeki termina su segundo periodo como presidente de la nación en 2009 y, de acuerdo con la Constitución, no puede ser reelecto. Las suposiciones de que el ANC aprovechará su mayoría de 70 por ciento en el Parlamento para enmendar la Constitución y permitir que Mbeki gobierne el país por tercera vez siguen siendo una mera conjeta. Pero quién

*Continúa en la página 8*



# La inquietud de las provincias de Pakistán ante la proximidad de las elecciones

*La insurgencia en Baluchistán se suma a la inquietud a lo largo de la frontera afgana*

POR SAMINA AHMED

**L**a política federal de Pakistán está sometida a las fricciones entre sus seis principales grupos étnicos: los punjabíes, los sindhis, los pastunes, los baluches, los seraikis y los muhajires.

Estas fricciones desencadenan estallidos de violencia esporádicos y obligan al país a afrontar la violencia y las agitaciones en diversas regiones. La provincia de Baluchistán vive una insurgencia armada con enfrentamientos esporádicos. Las tensiones entre el gobierno federal y la oposición baluche se han intensificado recientemente debido a la respuesta armada de Islamabad a la militancia baluche y la negativa del centro a negociar sus demandas de autonomía política y económica. La violencia también procede de las áreas tribales de administración federal en la frontera con Afganistán y de la provincia de Sind.

Los problemas que Pakistán enfrenta en la actualidad son los mismos que el presidente Pervez Musharraf prometió eliminar cuando el entonces jefe de las fuerzas armadas derrocó al gobierno electo el 12 de octubre de 1999. Al justificar el golpe de Estado con el argumento de una pretendida reforma democrática, que incluía poner fin a los resentimientos de las provincias

mediante la devolución de competencias, Musharraf prometió "fortalecer la federación, poner fin a la falta de armonía entre las provincias y restablecer la unión nacional" en la multiétnica y multirregional Pakistán. Nada ha hecho. A casi ocho años de distancia, el país se encuentra profundamente dividido por la negativa de los baluches y los sindhis —las comunidades étnicas dominantes en Baluchistán y Sind, dos de las cuatro provincias de Pakistán— a reconocer como legítimo al grupo militar gobernante dominado por los punjabíes, que ha concentrado todo el poder en sus manos.

La provincia de Sind está al borde de caer en un conflicto étnico sangriento, similar al de los sindhis y muhajires (refugiados de lengua urdu, emigrantes de la India y segunda comunidad étnica más numerosa de Sind), que estremeció la región en la década de 1980. Simultáneamente, una insurgencia de bajo nivel en Baluchistán desafía al centro. Persiste el resentimiento por la explotación federal de los recursos naturales tanto en Sind y Baluchistán como en la Provincia de la Frontera del Noroeste (NWFP, por sus siglas en inglés), habitada mayoritariamente por los pastunes. En esta provincia, la Corte Suprema de Pakistán

bloqueó la "ley talibán" aprobada por la asamblea legislativa provincial, en virtud de la cual se establecería un ministerio con fuerza policial propia para aplicar en forma estricta la moral islámica. Los combatientes talibanes de Afganistán gozan todavía de simpatía en NWFP y en las vecinas áreas tribales de administración federal, algo con lo que Musharraf y cualquier otro presidente de Pakistán tendrán que lidiar. Parte de la oposición en NWFP se debe a los planes de desarrollo concebidos por el gobierno central, como las grandes presas que beneficiarían principalmente a Punjab, la unidad federal más poblada de Pakistán y sitio de reclutamiento principal de las fuerzas armadas que dominan la escena política. De no ser atendidos, el descontento provincial y las demandas de mayor autonomía ejecutiva, legislativa y fiscal podrían llegar a minar la estabilidad nacional.



Photo: REUTERS/Alif Imam

*Mohammad Akram Durrani (izquierda), ministro en jefe de la Provincia de la Frontera del Noroeste, felicita a su ministro de Justicia después de que la asamblea legislativa provincial aprobara la controvertida "ley talibán", misma que posteriormente fue revocada por la Corte Suprema.*

**Samina Ahmed** es Directora del Proyecto para el sur de Asia del International Crisis Group. Tiene su base en Islamabad, Pakistán. Cuenta con un doctorado en ciencia política por la Universidad Nacional Australiana y fue investigadora invitada de la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard de 1999 a 2001.

## **El control centralizado y el conflicto étnico**

Cuando Pakistán obtuvo su independencia en 1947, surgió un apoyo abrumador a favor de la adopción de una forma de gobierno en un marco parlamentario y con arraigo en principios federales. Pakistán contaba con cuatro grupos dominantes étnico-regionales. La mayoría de la población bengalí (56 por ciento de la población total) ocupaba la franja este de la superficie nacional, separada de la parte oeste por un territorio indio de más de 1,600 kilómetros. La parte oeste de Pakistán

alojaba a los punjabíes (56 por ciento de la población de esta región) y a los sindhis, pastunes y baluches. En Sind, los muhajires (refugiados de lengua urdu) pronto fueron mayoría en los centros urbanos de la provincia.

### El federalismo bajo el régimen militar

Pero ahora la situación es otra. Más de siete años de gobierno militar han ahondado las diferencias entre el centro y la periferia. A la cabeza de un régimen militar dominado por los punjabíes, Musharraf ha sido cuestionado por su supuesta manipulación de la Constitución y la invalidación de sus principios federales. El Presidente, la cabeza simbólica de la federación, ahora es todopoderoso y las funciones del Parlamento nacional han quedado reducidas a una simple formalidad, privando a las provincias más pequeñas de la voz que se habían ganado en los foros democráticos de la década de 1990. El hecho de que Musharraf ha desempeñado una doble función —la de presidente y jefe de las fuerzas armadas— ha creado un sistema autoritario y centralizado que les ha arrebatado a las provincias los derechos que les garantizaba la Constitución de 1973, por imperfectos que fueran.

Estas provincias habían aceptado la distribución desigual de competencias de la Constitución de 1973 bajo el supuesto de que se trataba de una medida transitoria. Las maquinaciones políticas de los militares han provocado que la lucha por la autonomía ejecutiva, legislativa, fiscal y social sea mucho más enconada. En Sind, por ejemplo, no se le reconoció al Partido Popular de Pakistán (PPP), apoyado por los sindhis, la clara mayoría que obtuvo en las amañadas elecciones nacionales de 2002. Aunque aún así resultó ser el partido más grande en la asamblea legislativa provincial, se le impidió formar un gobierno porque Musharraf prefirió la opción de formar una alianza con el Movimiento Muhajir Qaumi (MQM). Blanco de las dependencias a cargo de la seguridad y de los aliados del MQM de Musharraf, los sindhis están mostrando una creciente animadversión hacia los muhajires y el gobierno federal.

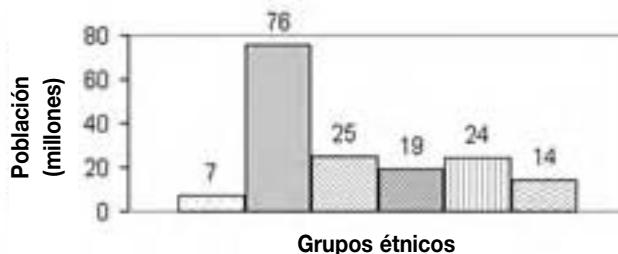
Si bien las tensiones étnicas en Sind todavía no estallan en un conflicto generalizado, en Baluchistán la situación es distinta. Con sólo 6 por ciento de la población, Baluchistán es la provincia más grande de Pakistán con un territorio que abarca 43 por ciento del área total de esa nación. Es la más pobre en términos de desarrollo humano e infraestructura pero la más rica en recursos naturales, y provee más de 40 por ciento de la energía que el país consume. A los baluches les irrita desde hace mucho tiempo que el centro explote los recursos naturales que les pertenecen. Su descontento, aunado a la negativa federal de acordarles un gobierno propio, ha desencadenado repetidamente conflictos armados que sólo se calman cuando los partidos baluches tienen acceso a los foros democráticos. Aun cuando los baluches ya no están dispuestos a que se les trate como integrantes desiguales de la federación, su lucha no es secesionista pero sólo la abandonarán cuando la capital acceda a sus demandas de derechos políticos, económicos y sociales.

Las elecciones nacionales deben celebrarse a fines de 2007, un poco después del término del periodo presidencial de Musharraf. Unas elecciones libres y justas, con la presencia de las instituciones participativas, pueden ayudar a controlar los conflictos étnicos y las tensiones entre el centro y los estados.



### Grupos étnicos en Pakistán

<input type="checkbox"/> Baluches (sudeste de Baluchistán)	<input type="checkbox"/> Punjabis (provincia de Punjab)
<input type="checkbox"/> Pastunes (al norte)	<input type="checkbox"/> Seraikis (provincia de Punjab)
<input type="checkbox"/> Sindhis (provincia de Sind)	<input type="checkbox"/> Muhajires (provincia de Punjab)



Sin embargo, habiendo disfrutado del poder absoluto durante más de siete años con todos los beneficios políticos y económicos que comporta, Musharraf y los militares que lo rodean no parecen estar inclinados a retirarse a las barracas. Musharraf justifica su intención de permanecer en el cargo, reteniendo la doble posición de presidente y jefe de las fuerzas armadas, con la necesidad de una "unidad de mando", un concepto militar que no tiene cabida en la política que ya ha hecho un inmenso daño a una federación frágil.

Musharraf y sus militares harían bien en aprender de la turbulenta historia de Pakistán. Después de todo, fue el gobierno autoritario centralizado y el desconocimiento de los derechos de las provincias, lo que alimentó la discordia étnica y llevó a Pakistán a su desastroso desmembramiento en 1971. El marco federal de la Constitución de 1973 pudo dar un nuevo aliento de vida a lo que parecían ser sólo los restos de un Estado en

Continúa en la página 8



## RESEÑA DE LIBROS

# Teoría y práctica del federalismo

POR CHRISTIAN LEUPRECHT

Burgess, Michael. *Comparative Federalism: Theory and Practice*, Londres, Routledge, 2006.

Hueglin, Thomas O. y Alan Fenna. *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*, Peterborough, Broadview Press, 2006.

**E**l conocimiento sobre federalismo comparativo y federaciones se enriqueció en 2006 con la publicación de dos sólidas y ambiciosas obras cuyos puntos de vista es provechoso comparar. Estos dos libros se complementan bien entre sí; de hecho, algunos capítulos pueden ser leídos en forma paralela, ya que sus autores coinciden en la selección de algunos temas, como la formación de los Estados federales y el asunto relativo a la representación.

Durante los últimos 25 años, muchos estudiosos consideraron útil establecer una distinción entre las nociones de federalismo y federación. La primera se refiere al concepto federal; la segunda, a los sistemas federales existentes. Michael Burgess subraya esta misma distinción en el subtítulo de su libro, *Comparative Federalism: Theory and Practice*. El punto principal que nos señala Burgess es que para comprender y comparar las distintas modalidades del federalismo en la práctica, es necesario conocer de antemano los supuestos subyacentes y ubicarlos en su propio contexto. El "federalismo" —escribe— "es la fuerza motriz de la federación y puede ser presentada de maneras muy diversas: histórica, intelectual, ideológica-cultural, socioeconómica, territorial y no territorial, filosófica y legal".

Puesto que —de acuerdo con Burgess— el federalismo es un "concepto multidimensional", no puede existir una única teoría de federalismo per se. Más aún, la teoría es de gran importancia para el estudio del federalismo porque el desarrollo que siga cualquier teoría repercutirá en la manera de ponerlo en práctica. Esta afirmación se refleja en la estructura del libro que, en la primera parte, nos ofrece una historia intelectual de los conceptos y significados que han dado sustento al federalismo durante la época moderna.

### ***Historia del concepto federal***

Los historiadores de las ideas tienden a enfocarse en el significado que tuvo una idea en particular para las élites o para el grueso de la gente en un lugar y momento determinados. Burgess, sin embargo, se interesa en la historia intelectual del federalismo en tanto que idea. Pero la historia del pensamiento sobre una idea específica es por naturaleza controvertida. Las

**Christian Leuprecht** es profesor asistente de ciencia política en el Royal Military College de Canadá e investigador asociado en el Institute of Intergovernmental Relations de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Queen, en Kingston. Es coeditor de la publicación *Spheres of Governance: Comparative Studies of Cities in Multilevel Governance Systems* (McGill-Queen's University Press, 2007).

ideas son difíciles de capturar en el tiempo y el espacio. No obstante las admirablemente juiciosas elecciones del autor en la selección del material, el capítulo inicial dedicado al "significado" da la impresión de ser una reseña selectiva. Este capítulo, aunque sucinto, es una buena introducción para los que buscan un panorama general de la historia de la idea federal. Los tres capítulos siguientes nos ofrecen una selección refrescante, nada convencional, de la experiencia estadounidense, la formación de las federaciones y las relaciones entre federalismo y nacionalismo.

Los expertos en federalismo encontrarán un terreno más familiar en la segunda parte del libro, donde se hace una comparación de la práctica del federalismo en distintos sistemas políticos y tradiciones, y se abordan dos temas relacionados con ella, el de la representación y el de la asimetría. Sin embargo, aun los profesionistas que estén tentados a pasar directamente a la segunda parte de la monografía de Burgess, que es más pragmática, se beneficiarán enormemente de la primera sección del libro, que analiza cómo la teoría apunta la práctica.

La amplitud de las dos primeras partes del libro contrasta con una tercera parte en cierta forma idiosincrásica de "lecciones derivadas de la experiencia". El desarrollo del tema de las presiones que la globalización ejerce sobre el federalismo así como un análisis de gran actualidad de la controversia sobre el éxito o fracaso de las federaciones, pueden hacer que el lector se pregunte por qué no están incluidos otros debates que también han surgido recientemente, como el reto que representan —desde arriba y desde abajo— las presiones transnacionales y las presiones subnacionales para la toma de decisiones independiente de los Estados federales. La importancia que están adquiriendo las ciudades y el papel que desempeñan, así como la cada vez más abundante bibliografía sobre la gobernanza de niveles múltiples también quedan fuera. Con todo, no cabe duda de que es un libro ambicioso que, en general, cumple su cometido.

### ***Las huellas del federalismo hasta la Reforma***

*Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*, de Hueglin y Fenna, expone con detenimiento una de las tradiciones teóricas bosquejadas por Burgess: el concepto de federalismo que se remonta a un pensador de la época de la Reforma, Johannes Althusius (1557-1638), y que se distingue por su punto de vista pragmático sobre los conceptos fundamentales de unión y autonomía. En cierto sentido, el libro de Burgess podría ser interpretado como una crítica implícita a este linaje pragmático, como un intento por explicitar sus valores y los supuestos subyacentes y como una crítica a la propagación indiscriminada de las mercancías conceptuales que con tanta frecuencia aparecen en la bibliografía.

Continúa en la página 8

Continúa de la página 4

## Sudáfrica se plantea eliminar las provincias

será el próximo dirigente del ANC es un asunto muy diferente. En la política sudafricana, el futuro de las provincias puede depender más de quien sea el próximo presidente del ANC que del futuro presidente de Sudáfrica. Mbeki puede postularse para un tercer periodo como presidente del partido del ANC en las elecciones internas, programadas para diciembre de 2007. Fue electo presidente del partido en la conferencia nacional del ANC en 1997 sin oposición alguna y reelecto —también sin oposición— cinco años después. Hasta ahora, no ha tenido ningún opositor a la presidencia del CNA, y ha insinuado que podría presentarse como candidato para un tercer periodo. Pero, aunque el tan importante ANC provincial del Cabo Oriental haya aprobado una resolución de apoyo a Mbeki para un tercer periodo al frente del partido, su más probable oponente, Jacob Zuma, cuenta con un apoyo público considerable.

La centralización del sistema político ha sido parte del legado de Mbeki. Por ejemplo, bajo su liderazgo, el ACN puso en sus manos la autoridad para seleccionar a los posibles primeros ministros provinciales. Por consecuencia, aunque los primeros ministros son formalmente electos por sus asambleas legislativas provinciales, en la práctica no rinden cuentas a sus electores provinciales sino a la élite del partido nacional gobernante. Un nuevo dirigente podría estar menos interesado en cambiar el sistema de las provincias pero, si el presidente Mbeki permanece al frente del partido gobernante después de las elecciones de diciembre de 2007, es posible que siga adelante el proceso de centralización que aparentemente favorece.

Así pues, la lucha por el futuro de las provincias de Sudáfrica de ninguna manera ha terminado. Incluso si el presidente Mbeki

conserva el poder, encontrará oposición a cualquier intento de modificar de manera significativa el sistema provincial. En primer lugar, surgirán preguntas prácticas sobre la capacidad del gobierno nacional para desempeñar las funciones que actualmente corresponden a las provincias. La forma en que la nueva oficina de seguridad social de Sudáfrica cumpla sus funciones puede muy bien ser fundamental para este debate. En segundo lugar, los cambios en el sistema de provincias, ya sea la fusión de algunas de ellas o la abolición de las asambleas legislativas provinciales y el cambio de las funciones provinciales, invadirán muchos intereses creados, tanto de políticos provinciales como de burócratas. Tercero, justo cuando se reducen las funciones provinciales y se hacen propuestas para disminuir el número de provincias o para cambiar sus funciones, al menos dos de ellas están planeando extender su cobertura fiscal. Gauteng y el Cabo Occidental —las dos provincias mejor administradas— han tomado la iniciativa de ampliar su base imponible. Hoy en día, menos de cuatro por ciento del ingreso público de las provincias es “impuesto provincial propio”; es decir, impuestos recaudados por la provincia; el resto proviene de transferencias nacionales por mandato constitucional. El Cabo Occidental está intentando ejercer su derecho constitucional de fijar impuestos por primera vez con la introducción de un gravamen a los carburantes y Gauteng estudia una sobretasa al impuesto sobre la renta.

La evidencia de que algunas provincias sí cuentan con cierta autonomía es clara, y tomando esto en consideración, es posible que los políticos de las otras provincias estén menos dispuestos a ceder el poder sin ofrecer un mínimo de resistencia. (6)

Continúa de la página 6

## La inquietud de las provincias de Pakistán ante la proximidad de las elecciones

aparente desintegración, pero las sucesivas intervenciones militares, que culminaron con el régimen de Musharraf, dañaron severamente ese consenso nacional sobre el poder compartido. La estabilidad del país depende, igual que antes, de la disposición que tenga Islamabad para transferir finalmente un poder real a las unidades constitutivas. (6)

Los seis principales grupos étnicos de Pakistán:

- Baluches: 7 millones, es mayoría en el sur y el este de la provincia de Baluchistán. Idioma: baluchi.
- Punjabíes: 76 millones, la mayoría vive en la provincia multiétnica de Punjab, en la que habita más de la mitad de la población de Pakistán. Idioma: punjabi.
- Pastunes: 25 millones, es mayoría en la Provincia de la Frontera del Noroeste, en las áreas tribales de administración federal y en el norte de la provincia de Baluchistán, así como en áreas al otro lado de la frontera, en Afganistán. Idioma: pastún.
- Seraikis: 19 millones, la mayoría vive en Punjab. Idioma: seraiki.
- Sindhis: 24 millones, la mayoría vive en la provincia de Sind. Idioma: sindhi.
- Muhajires: 14 millones, la mayoría vive en la provincia de Punjab. Los muhajires son gente de habla urdu que llegó de la India en calidad de refugiada después de la división de 1947. Idioma: urdu.

En 2006, la población estimada de Pakistán era de 169 millones de personas.

Continúa de la página 7  
**RESEÑA DE LIBROS**

A diferencia del libro de Burgess, el de Hueglin y Fenna no trata realmente del federalismo en sí mismo, sino que examina las diferencias conceptuales entre los Estados federales y se ocupa del federalismo en tanto que proceso. Hueglin y Fenna se centran fundamentalmente en los conceptos que están contenidos en este proceso y dan cuenta del papel que desempeñan en estudios de caso considerados críticos. Si éste es su propósito, los profesionistas encontrarán una utilidad más inmediata en Hueglin y Fenna de la que ofrece Burgess.

Aunque los títulos coincidan, se trata de dos libros muy diferentes que establecen sus propios campos analíticos y que atraerán a lectores también distintos. (6)



# La distribución de impuestos, recursos y deuda en las federaciones

## Repensar el federalismo fiscal

*Algunos de los imperativos de las ciudades y regiones ante la globalización y la revolución de la información*

**E**l federalismo fiscal se ocupa de la toma de decisiones económicas en los sistemas federales de gobierno, donde las decisiones del sector público proceden de varios órdenes de gobierno.

Hay grandes diferencias entre los modelos de federalismo fiscal adoptados por los países federales, específicamente en lo que concierne a la forma de distribución de las competencias fiscales entre los distintos órdenes de gobierno y en los acuerdos fiscales que esto supone.

Por ejemplo, Brasil, Canadá y Suiza son federaciones con un alto grado de descentralización, mientras que Australia, Alemania, Malasia y España son relativamente centralizadas.

La distribución de competencias fiscales entre los miembros de una federación puede también ser asimétrica. En algunos casos, ciertos miembros pueden ser considerados "menos iguales" y, por lo tanto, disfrutarán de un menor grado de autonomía que otros por circunstancias especiales como, por ejemplo, Jammu y Kashmir en la India y Chechenia en Rusia.

O, al contrario, en ocasiones algunos miembros pueden recibir un trato de "mayor igualdad" que otros, como sucede con Sabah y Sarawak en Malasia y Quebec en Canadá.

También puede dejarse a la elección de los miembros de un sistema federal ser menos iguales o más iguales, como sucede con las opciones de inclusión o desistimiento (*opting-in*, *opting-out*) en Canadá, los acuerdos españoles con las regiones separatistas autónomas y las excepciones hechas en los tratados de la Unión Europea a Gran Bretaña y Dinamarca.

Los acuerdos fiscales que resultan de cualquiera de estas elecciones generalmente son sometidos a revisión y redefinición periódicas para adaptarlos conforme van cambiando las circunstancias, tanto dentro como fuera de las fronteras nacionales. En Canadá esta revisión periódica (Cláusula Sunset) es obligatoria por Ley, mientras que en otros países federales

**El Dr. Anwar M. Shah** es especialista en jefe de la gestión del sector público y líder del Grupo de gobernabilidad del sector público del Instituto del Banco Mundial. Anteriormente, colaboró con los Ministerios de Finanzas de los Gobiernos de Canadá y Alberta; con USAID como economista para población y desarrollo; en el Pakistan Institute of Development Economics como macroeconomista, y en el Panel Intergubernamental sobre el cambio climático de la Organización de las Naciones Unidas.

*Photo: Sarai: the new media initiative, Delhi*



*Al encuentro de la revolución de la información en Nueva Delhi. La nueva tecnología y los mercados mundiales con frecuencia avanzan hombro a hombro.*

**POR ANWAR M. SHAH**

los cambios pueden ser sólo el resultado de la interpretación que hagan los tribunales de las distintas disposiciones constitucionales y leyes, como sucede en Australia y los Estados Unidos, o por diversos órdenes de gobierno, como en la mayoría de los países federales.

En años recientes, los cambios radicales derivados de la revolución de la información y el surgimiento de una nueva economía mundial "sin fronteras" han ejercido una gran presión sobre las soluciones elegidas por los países federales. En este artículo se destacan algunos de los principales retos que suelen presentarse a los países federales, así como las novedosas soluciones locales.

### **Los retos al federalismo constitucional**

Las revoluciones de la información y la globalización plantean retos particulares al quehacer constitucional de las naciones. La revolución de la información, al hacer posible la transparencia en las operaciones gubernamentales, pone en manos de los ciudadanos la posibilidad de exigirle mayor rendición de cuentas a sus gobiernos. De acuerdo con lo escrito por Daniel Bell, con la globalización se ha podido ver que "los Estados-nación son demasiado pequeños para enfrentar los grandes problemas de la vida y demasiado grandes para solucionar los pequeños".

La globalización y la revolución de la información representan un cambio gradual para los régímenes supranacionales y la gobernanza local. Mientras se adaptan a esta nueva realidad, crece la tensión entre los diversos órdenes de gobierno de los países que cuentan con un sistema federal, ya que buscan repositionarse para no perder la relevancia de su papel. Una fuente de tensión constante son las brechas fiscales; es decir, el desequilibrio entre los medios de que dispone un gobierno subnacional para allegarse ingresos y sus necesidades de gasto.

Las brechas verticales y la autonomía en materia de ingresos en los órdenes de gobierno subnacionales siguen siendo motivo de preocupación en los países federales donde la centralización de las facultades impositivas es mayor a la necesaria para cubrir los gastos federales; mayor, inclusive, que su poder de gasto. Esto hace que se ejerza una influencia central y un control político indebidos sobre las políticas subnacionales que pueden incluso socavar la rendición de cuentas de la base hacia arriba. Dicha preocupación es una realidad a nivel estatal en Australia, Alemania, la India, México, Canadá, Malasia, Nigeria, Rusia, España y Sudáfrica.

En Nigeria existe una inquietud especial por la asignación central de los ingresos fiscales. En Alemania, estas

preocupaciones están provocando una revisión más amplia del problema de la asignación y el replanteamiento de la división de facultades entre los tres órdenes de gobierno: federal, *Länder* y municipal. Todavía está por venir un consenso sobre una nueva forma de aproximación al federalismo fiscal en Alemania.

Las dos tendencias que cambian el equilibrio de poderes en las naciones en la actualidad son: (a) una erosión constante del papel que desempeñan los estados o provincias, y (b) un papel más importante, pero redefinido, de los gobiernos locales en un sistema de gobierno de órdenes múltiples.

### **La disminución de la importancia de los estados y provincias**

Los gobiernos federales de Brasil, Canadá, Alemania, la India, Malasia y Rusia han conquistado un papel de mayor peso en las esferas de competencia compartida entre la federación y los estados. En Brasil, los derechos e ingresos asignados son limitantes para la flexibilidad presupuestaria a nivel estatal. En Sudáfrica, el gobierno central ha tomado en sus manos la tarea del financiamiento a la seguridad social. En los Estados Unidos, el gobierno federal ha ido asumiendo un papel cada vez más amplio en el diseño de políticas en campos de competencia compartida, a la vez que transfiere las responsabilidades de su implementación a los gobiernos estatales y locales.

Es frecuente que estos mandatos no cuenten con financiamiento, o tengan un financiamiento inadecuado. En Canadá y los Estados Unidos, los gobiernos federales financian parte de sus deudas con la reducción de transferencias fiscales a las provincias o estados.

Otro aspecto del conflicto que se empieza a vivir entre la federación y los estados se presenta en países donde la Constitución reconoce como órdenes de gobierno tanto al gobierno federal como a los gobiernos de los estados o provincias y los gobiernos locales dependen de los estados, como sucede en Australia, Canadá y los Estados Unidos. En estos países, las autoridades federales intentan establecer relaciones directas con los gobiernos locales, proceso en el que pasan por encima de los gobiernos estatales.

Esta misma preocupación existe en Brasil, Canadá y los Estados Unidos, donde la relevancia económica de los gobiernos estatales en la vida cotidiana está disminuyendo, aun cuando siguen desempeñando un sólido papel tanto en el ámbito constitucional como en el político. Esto dificulta tanto la coordinación vertical como la capacidad de los Estados para resolver las inequidades fiscales dentro de sus fronteras.

En la India, el gobierno federal conserva una fuerte participación en los asuntos estatales mediante el nombramiento de funcionarios federales en cargos clave en el proceso de toma

de decisiones en el ámbito estatal. Pero sobre todo, es el papel del orden de gobierno intermedio de los sistemas federales el que está decayendo, excepción hecha de Suiza, donde la Constitución asigna a los cantones un papel de más peso y cuentan con un mayor apoyo de la población local. Sin embargo, los cantones en Suiza son similares a los gobiernos locales de federaciones más grandes, como Canadá, los Estados Unidos y la India.

### **Resistencia ante una nueva concepción de la gobernanza local**

Por otra parte, la globalización y la revolución de la información fortalecen el punto de vista local y amplían el papel de los gobiernos locales en la gobernanza en red. Esto requiere que los gobiernos locales, además de ser proveedores, guardianes y supervisores de los gobiernos nacionales y estatales en áreas de jurisdicción compartida, actúen como compradores de servicios locales y como facilitadores en las redes gubernamentales.

No obstante, en áreas de política social, los gobiernos locales deben vencer cierta resistencia de los gobiernos estatales. En Brasil, la India y Nigeria, los gobiernos locales existen por mandato constitucional y, por lo tanto, tienen mayor capacidad para defender sus atribuciones. En Suiza, las disposiciones relativas a la democracia directa les aseguran a los gobiernos locales un papel importante, y tanto en ese país como en Brasil, los gobiernos locales ejercen sus funciones con autonomía y de manera cada vez más amplia dentro de sus jurisdicciones.

En muchos otros países federales, los gobiernos locales son distritos electorales estatales con poca autonomía. La capacidad de los gobiernos locales para valerse por sí mismos depende del poder que la revolución de la información ponga en manos de los ciudadanos; es decir, de la conciencia que tengan los ciudadanos de sus derechos y responsabilidades para pedirle cuentas al gobierno en virtud de la transparencia y claridad en las operaciones gubernamentales que la revolución de la información ha hecho posibles.

Rusia sobresale como ejemplo donde esa defensa no pudo llevarse a cabo. En Canadá, algunas provincias han centralizado las finanzas escolares. En Sudáfrica, los servicios de salud primarios han sido reasignados al orden de gobierno provincial. En la mayoría de los países, los gobiernos locales carecen de autonomía fiscal y su acceso a las bases imponibles productivas y dinámicas es nulo o limitado, mientras que la demanda de sus servicios crece rápidamente. En los Estados Unidos y Canadá, las bases imponibles locales que existen, especialmente las relacionadas con la propiedad, tienen sobretasas que no pueden crecer más. En los Estados Unidos el problema se agrava con los límites al aumento de los ingresos locales y los mandatos sin financiamiento en materia de medio ambiente y gasto social.

### **Reducir la disparidad fiscal en las naciones**

La disparidad fiscal es un elemento importante de las desigualdades económicas que existen en una nación. Esto se debe a que niveles de servicios públicos razonablemente iguales combinados con niveles impositivos razonablemente comparables, fomentan la movilidad de los factores de producción (la tierra, el trabajo y el capital) y la de bienes, además de contribuir al fomento de una unión económica común.

Las federaciones que ya han adquirido mayor madurez —con la importante excepción de los Estados Unidos—, buscan solucionar las disparidades fiscales regionales a través de programas de nivelación fiscal. En los Estados Unidos no existe un programa federal, pero el financiamiento a la educación utiliza los principios de nivelación. En Canadá, este programa



Photo: Cristiano Sant'Anna, Porto Alegre

*Contrapeso a la globalización: el Foro Social Mundial fue establecido para equilibrar al Foro Económico Mundial de Davos, Suiza. El FSM se reunió en Puerto Alegre, Brasil, en 2003 y 2005.*

está consagrado en la Constitución canadiense e incluso ha sido descrito como "el elemento que aglutina a la federación".

En la mayoría de los países, excepción hecha de Alemania y Suiza, los programas de nivelación son financiados por el gobierno federal. En Alemania, los estados ricos hacen contribuciones progresivas al fondo común de nivelación y los estados pobres reciben recursos de ese fondo común. En Suiza, el nuevo programa de nivelación que empezará en 2008, operará con un fondo común mixto, con contribuciones del gobierno federal y los cantones más ricos.

Estos programas son diseñados, desarrollados y administrados a través de acuerdos institucionales muy diversos. Brasil, la India, Nigeria, España y Sudáfrica toman en cuenta una multitud de capacidades fiscales y factores de necesidad para determinar una distribución equitativa estatal dentro de sus programas de distribución de los ingresos. Malasia usa un sistema de subvenciones por capitación; es decir, los fondos son pagados en una base per cápita. Rusia tiene un programa híbrido de nivelación de acuerdo con la capacidad fiscal.

Los programas de nivelación fiscal en Canadá y Alemania ajustan la capacidad fiscal a un estándar establecido. El programa de Australia es más amplio y nivela la capacidad fiscal y las necesidades fiscales de los estados australianos al límite que permite un fondo común de ingresos proveniente del impuesto sobre bienes y servicios.

Las implicaciones de equidad y eficacia de los programas de nivelación existentes son materia de continuo debate en la mayoría de los países federales. En Australia, hay descontento por la fórmula que se aplica y lo compleja que resulta con la introducción de la compensación basada en las necesidades de gasto.

En Canadá, la propiedad de las provincias sobre los recursos naturales es una importante fuente de disparidades fiscales provinciales, además de que el tratamiento del ingreso fiscal proveniente de los recursos naturales en el programa de nivelación sigue siendo polémico.

En Alemania y España, la aplicación de fórmulas de compensación demasiado progresistas ha significado un revés de fortuna para algunas jurisdicciones ricas. En el pasado, algunos *Länder* ricos de Alemania recurrieron a la Corte Constitucional del país buscando limitar sus contribuciones al fondo común de nivelación. En Brasil, la India, Malasia, Nigeria, Rusia y Sudáfrica, los impactos de equidad y eficacia de los programas desatan grandes controversias.

### **Un federalismo en el que cada quien "se vale por sí mismo"**

La falta de disciplina fiscal en los niveles subnacionales es un motivo de preocupación en los países federales porque estos órdenes gozan de una significativa autonomía subnacional que se combina con la oportunidad de rescate financiero por parte de la federación. En federaciones maduras, la coordinación de la política fiscal se hace tanto a través del federalismo ejecutivo y legislativo como de normas fiscales formales e informales, a fin de preservar la disciplina fiscal.

En años recientes, las normas fiscales establecidas por ley han reclamado mayor atención. Pueden ser concebidas como controles de balance presupuestario, restricciones de deuda, control de impuestos o gastos y como referendos a nuevas iniciativas sobre impuestos y gasto. La mayoría de las federaciones maduras no permiten que un orden de gobierno sea "rescatado" por el banco central o por cualquier otro orden de gobierno. Si cuentan con una garantía explícita o incluso implícita y con préstamos a tasas preferenciales del sector

Photo: Des Pink, Halifax



*El último pez: los pagos de nivelación del gobierno federal canadiense ayudaron a la provincia de Terranova después del colapso que sufrió la pesca de bacalao a principios de la década de 1990.*

bancario, los gobiernos subnacionales pueden emitir moneda, y por lo tanto, estimular la inflación.

Experiencias recientes en programas de ajuste fiscal sugieren que, si bien la legislación de normas fiscales no es necesaria ni suficiente para garantizar un ajuste fiscal exitoso, puede ser provechosa para cimentar un compromiso político de largo plazo con objeto de obtener mejores resultados fiscales, particularmente en los países con instituciones políticas que pudieran favorecer la división, o con sistemas de coalición. Estas normas pueden ser útiles, por ejemplo, para mantener un compromiso político en materia de reformas en naciones con representación proporcional (Brasil) o con gobiernos de coalición multipartidista (India) o en las que existe la división de funciones entre legislativo y ejecutivo (los Estados Unidos y Brasil).

Las normas fiscales en estos países pueden ayudar a contener la política electorera y de ese modo aumentar la disciplina fiscal, como lo han demostrado las experiencias de Brasil, la India, Rusia y Sudáfrica. Australia y Canadá obtuvieron los mismos resultados sin normas fiscales regidas por la Ley, gracias al compromiso de disciplina fiscal asumido por los gobiernos con mayorías parlamentarias. Sin embargo, en Alemania, este aspecto continúa representando un problema, a pesar de que en ese país sí existen normas fiscales legisladas.

La experiencia suiza es sumamente aleccionadora porque ese país ha mantenido la disciplina fiscal. Dos importantes instrumentos sirven de incentivo para que los cantones no la rompan. El primero, los referendos fiscales, dan a los ciudadanos la oportunidad de vetar cualquier programa gubernamental. El segundo es la disposición legal promulgada en algunos cantones de reservar una fracción de cualquier superávit fiscal en períodos favorables, que funciona como un "freno de deuda" en previsión de los días difíciles.

### **Fragmentación de los mercados comunes internos**

Si bien la preservación de un mercado común interno es la meta primordial de todo sistema federal y también un criterio determinante de su desempeño económico, la eliminación de los impedimentos a esta unión económica sigue siendo un reto a vencer en los países federales del mundo en desarrollo. Las políticas fiscales como la de "empobrecer al vecino" o la "carrera hacia mínimos" y las barreras a la movilidad de bienes y factores de producción pueden debilitar los beneficios

*Continúa en la página 25*



# Una carga pende sobre Berlín: la deuda de la ciudad asciende a 61 mil millones de euros

*Sin la posibilidad de un rescate federal, la capital de Alemania busca la manera de salvarse*

POR KAREN HORN

*La decisión de la Corte de no rescatar a Berlín "me recuerda la famosa metáfora de un náufrago: estamos sentados en el bote salvavidas cuando pasa un buque de vapor. Agitamos las manos, pero el buque sigue su curso. Ahora, después de eso, sería un error no hacer el intento de remar para llevar el bote salvavidas a la costa. Aunque haya pocas esperanzas, es nuestra única posibilidad de supervivencia".*

— Thilo Sarrazin, ministro de Finanzas de Berlín (socialdemócrata).

**Cuando** la Corte Constitucional alemana se rehusó a ordenar al gobierno federal el rescate de Berlín de una deuda acumulada de 61 mil millones de euros (79 mil millones de dólares estadounidenses), la ciudad quedó abandonada a sus propios recursos para salir de esta enorme deuda.

La decisión de la Corte, emitida en octubre de 2006, tendrá consecuencias en los años por venir. La mayor parte de la deuda de Berlín, equivalente a tres veces su presupuesto anual de hoy en día, fue contraída tras la reunificación alemana en 1990. A principios de esa década, Berlín —también uno de los 16 *Länder* o estados que conforman el país— tenía una deuda manejable de 10.8 mil millones de euros (14 mil millones de dólares estadounidenses) y recibía casi 10 mil millones de euros de ayuda del gobierno federal y de la Unión Europea. En 1995, esa cantidad había disminuido a 5.5 mil millones de euros.

La crisis financiera de Berlín ha sido atribuida al mal manejo de las finanzas posterior a la reunificación, cuando la "ayuda a Berlín" se redujo de manera significativa, particularmente antes de 1995, y la ciudad no hizo nada para disminuir sus enormes gastos administrativos. Berlín tampoco hizo la fuerte inversión en infraestructura industrial que era necesaria, error al que se debe que las empresas hayan salido de la ciudad y que el desempleo haya aumentado, lo que elevó los pagos de la ciudad por subsidios de desempleo y seguridad social. Un problema adicional fue el escándalo y posterior colapso del banco propiedad de la ciudad, el *Berliner Bankgesellschaft*, que abrió un hueco en el presupuesto equivalente a ocho por ciento de la deuda acumulada hasta entonces.

## La Corte dijo: no

Este fue el telón de fondo del fallo que pronunció la Corte Constitucional el 20 de octubre, en el sentido de que Berlín

**Karen Horn** ha sido editora de temas de política económica del *Frankfurter Allgemeine Zeitung* desde 1995. Trabaja en las oficinas del diario en Frankfurt, y se ha especializado en temas económicos y políticos.

Photo: Kay Schmedes for Deutsche Oper Berlin



*La ópera está subsidiada por la ciudad de Berlín. Silja Schindler y Jean-Luc Chaignaud representan una versión moderna de *Arabella*, de Richard Strauss, en la Deutsche Oper Berlin, que se presentará en marzo.*

no recibiría ayuda federal extraordinaria en su lucha por sobreponerse a la crisis financiera. De acuerdo con la consideración de la Corte, Berlín, la capital del país, no está en un verdadero "estado de necesidad" y "existen grandes probabilidades" de que pueda resolver la crisis por sí misma. Los jueces sostuvieron además que es "ajeno" al sistema de subsidios federal declarar que el gobierno federal (*Bund*) tiene el deber de rescatar al gobierno de un *Land*, o estado. Este tipo de subsidios —pago de transferencias verticales provenientes del gobierno federal— sólo son admisibles como último recurso, es decir, cuando se considere que una crisis financiera es "extrema", lo que implica que el *Land* haya agotado previamente toda otra alternativa posible. En particular, dijo el Tribunal Constitucional, la relación entre la carga de intereses de la deuda que Berlín debe cubrir y los impuestos que puede recaudar no es lo "suficientemente mala" para justificar la intervención judicial. El Tribunal fue extraordinariamente preciso en sus recomendaciones, e instó a Berlín a que elevara su impuesto al comercio que grava las ganancias corporativas, uno de los pocos impuestos sobre los que las ciudades pueden determinar las tasas y que, además, les corresponden por completo. El Tribunal recomendó también una mayor privatización en Berlín, refiriéndose en particular a los 270,000

apartamentos que todavía le pertenecen a la ciudad, y que probablemente tengan un valor de 5 mil millones de euros (alrededor de 6.5 mil millones de dólares estadounidenses).

Una vez dictada la sentencia, el socialdemócrata Thilo Sarrazin, ministro de Finanzas de Berlín, insistió en que la ciudad, en su bote salvavidas metafórico, no permanecería sentada esperando el paso del siguiente buque de vapor. Con esto quiso decir que Berlín no seguiría el mismo comportamiento financiero como si nada sucediera, encaminándose hacia lo que tarde o temprano se convertiría inevitablemente en una crisis financiera "extrema", para luego recurrir nuevamente al Tribunal Constitucional. Sin embargo, parece que esto es exactamente lo que habrá de suceder. Justo antes de la sentencia del Tribunal, se celebraron elecciones para el *Abgeordnetenhaus* —el equivalente en Berlín a la asamblea legislativa del *Land*— que el partido en cuestión ganó por escasa mayoría, gracias a su coalición con dos partidos de izquierda, los socialdemócratas (SPD) y el Partido de la Izquierda, partido que anteriormente gobernó Alemania Oriental.

En las negociaciones con miras a la formación de esta coalición, posteriores a la decisión del Tribunal Constitucional, los dos partidos convinieron no seguir la recomendación del Tribunal Constitucional, en consonancia con la orgullosa declaración del alcalde socialdemócrata Klaus Wowereit, quien dijo que Berlín era "pobre pero sexy". Wowereit insistió en que Berlín "no permitiría el masoquismo de hacer ningún recorte de gastos radical". La coalición convino en no elevar el impuesto al comercio, por temor a que se alejaran de Berlín todavía más empresas, y en recurrir a una tasa más alta del impuesto sobre bienes raíces. También tomó la decisión de continuar con los préstamos, si bien en grado decreciente, e iniciar negociaciones de rescate financiero con el gobierno federal. La ciudad de Berlín sostiene que ahora le corresponde al gobierno federal cubrir el costo de la construcción de la línea del metro "del Canciller" entre la Puerta de Brandenburgo y Alexanderplatz, y que el *Bund* debe cubrir también el costo total de los servicios de policía en el área que ocupan las instituciones de gobierno, así como el costo de la reconstrucción del castillo *Stadtschloss* y el presupuesto de una de las tres casas de la ópera, el *Staatsoper*, incluyendo el costo de su próxima remodelación, que es de 130 millones de euros (169 millones de dólares estadounidenses).



Photo: Agrarsoziale Gesellschaft e.V.

El jardín de niños es gratuito para muchos berlineses. Niños de muy temprana edad disfrutan las crepas que hicieron en el jardín de niños Sparrow's Nest.

## ¿Recorte de personal o venta de propiedades?

De las posibles formas de disminuir el gasto, el ministro de Finanzas de Berlín, Thilo Sarrazin, sólo pudo lograr el acuerdo de un pequeño recorte adicional del todavía enorme servicio público, con sus exorbitantes costos administrativos. De aquí a 2010, Berlín reducirá su personal de 115,000 a 95,000 personas, medida que supone un ahorro de 200 millones de euros anuales. Se calcula que Berlín tiene 40 por ciento más personal administrativo que las otras áreas metropolitanas similares de Alemania. La privatización de los 270,000 apartamentos ha quedado descartada, como también la venta de algunas de las compañías de transporte, hospitales o la agencia de tratamiento de desechos. Lo único que se puso en venta fue la *Gewerbesiedlungsgesellschaft* (GSG), subsidiaria del *Investitionsbank Berlin*, propiedad del *Land*. El problema de vender el GSG, que da apoyo a las pequeñas y medianas empresas mediante la renta de instalaciones de producción a precios bajos, es que el ingreso no fluiría directamente al presupuesto del *Land*.

A principios de diciembre, Sarrazin presentó el plan financiero de la ciudad para el periodo que termina en 2010. Considera que su presupuesto de alrededor de 20 mil millones de euros (26 mil millones de dólares estadounidenses), una cuarta parte de los cuales provienen de subsidios federales, está ahora "bajo control", dado que Berlín se beneficiará del alza económica general que, según se espera, generará mayores ingresos fiscales. La sola perspectiva ya ha estimulado la propensión de Berlín al gasto. Berlín será el primero de los *Länder* en establecer jardines de niños públicos gratuitos que operarán en las distintas partes de la ciudad, en lugar de privatizarlos. Esto implicará un costo adicional de 38 millones de euros hasta 2011. El *Land* también ha decidido no hacer recortes significativos en su gasto general en educación superior y cultura. Incluso la idea de aumentar las cuotas de matriculación en las universidades públicas ha sido rechazada por el Gobierno de Berlín por "razones sociales". El resultado de todo esto es claro: Berlín no podrá sobrevivir sin préstamos adicionales, aunque sean en "cantidades decrecientes", como Sarrazin se apresura a precisar. La cantidad de crédito anual necesaria debe ajustarse a 900 millones de euros (1.2 mil millones de dólares estadounidenses) en 2010.

Actualmente, Berlín paga 2.4 mil millones de euros al año solamente en intereses por su deuda acumulada de 61 mil millones de euros. Es posible que esta situación empeore en el futuro, dado que el pago por transferencia que Berlín recibe gracias al esquema redistributivo federal a favor de los *Länder* orientales llamado Solidarpakt II, bajará de casi 2 mil millones de euros a cero en 2020. Las estimaciones de deuda acumulada para 2010 son del orden de 65 mil millones de euros; algunos observadores predicen que puede subir hasta 80 mil millones de euros. Pero para mantener el déficit por debajo de 900 millones de euros al año, Berlín tiene que recortar su presupuesto anual lo suficiente para ahorrar un total de 1.7 mil millones de euros de aquí al año 2020.

## Los partidos políticos dan a conocer sus posiciones

Sin embargo, no es suficiente con los cambios en la planeación financiera. Circulan muchas

Continúa en la página 20



# Los estados y las ciudades de Brasil comparten los ingresos federales

*Presiones al gobierno de Lula para que se establezca un reparto más generoso*

POR ROGÉRIO BOUERI

**Brasil** ha podido sobrellevar la parte que le correspondía de problemas económicos en los años recientes, pero la clave de su estabilidad es una relación fiscal equitativa entre los tres órdenes de gobierno. Esta relación entraña aspectos vitales para el desarrollo económico del país, dado que está estrechamente ligada a su sistema impositivo y a la capacidad de inversión del sector público en proyectos de infraestructura básica.

Brasil es uno de los países con mayor desigualdad en el mundo en términos de la riqueza relativa de sus regiones. Hay diferencias sustantivas entre la capacidad fiscal de estados ricos como São Paulo y Río de Janeiro, ubicados en su mayoría en las regiones del sur y sureste del país— y los estados pobres del norte y noreste, como Rio Grande do Norte. Esta desigualdad existe también entre las grandes ciudades que tienen una actividad económica mayor— las capitales de los estados, por ejemplo— y las ciudades de menores dimensiones.

El sistema de impuestos brasileño le parecerá complicado a quien lo vea desde fuera. Existe un impuesto sobre la renta —conocido entre los brasileños como IR, por sus siglas en portugués— que recauda el gobierno federal. Por otro lado, hay dos impuestos al valor agregado (IVA): un IVA federal a los productos manufacturados, conocido como IPI, y un IVA estatal que se aplica sobre toda mercancía, conocido como ICMS (Impuesto sobre la Circulación de Mercancías y Servicios).

Los estados y los municipios más pobres, particularmente aquéllos donde no hay mucha manufactura, tienen una base gravable menor. Para ayudar a estos estados y ciudades pobres, el gobierno federal creó mecanismos para redistribuir los ingresos como parte de la reforma de 1965. Esto se llevaría a cabo principalmente a partir de dos fondos: el fondo de participación de los municipios (FPM) y el fondo de participación de los estados (FPE).

## Impuestos compartidos al estilo brasileño

Los fondos son financiados con parte de los ingresos obtenidos por el impuesto federal sobre la renta y por el IVA federal.

Poco tiempo después de que los militares subieran al poder en 1964, su proporción se redujo de 20 por ciento a 10 por ciento, reducción que reflejó la centralización de poderes en Brasil durante su periodo no democrático. Pero a partir de 1976, con el aumento de las presiones para un retorno a la democracia, la tasa de distribución empezó a subir y en 1993 alcanzó su máximo de 44 por ciento. Esta tasa récord estaba compuesta de 21.5 por ciento del fondo de participación de los estados y 22.5 por ciento del fondo de participación de los municipios. Desde entonces, la tasa ha permanecido invariable.

La fórmula de distribución se basa en la población total y es inversamente proporcional a la renta per cápita en el caso de los estados y ciudades capitales. En los demás municipios, sólo se toma en cuenta el tamaño de la población. Es interesante

Photo: Wikipedia Commons



*São Paulo, la ciudad con mayor riqueza de Brasil, obtiene más de la mitad de sus ingresos de un impuesto al valor agregado, llamado ICMS.*

destacar que, debido a la estrecha correlación que guarda la recaudación del IVA federal y del impuesto sobre la renta federal con la actividad económica local, los estados y ciudades más ricos acaban contribuyendo al financiamiento del sistema con una parte mayor a la que les correspondería.

Las cantidades transferidas a través de los sistemas de los dos fondos de participación son significativas: en 2005 alcanzaron un total de 24.25 mil millones de dólares estadounidenses, equivalentes a 2.5 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) de Brasil. La importancia del fondo de participación de los estados en el ingreso total de los estados es variable. En el estado de São Paulo, por ejemplo, la cantidad procedente del fondo de participación de los estados equivale a sólo 0.3 por ciento del ingreso del estado, pero puede llegar a representar 56 por ciento del ingreso en algunos de los estados más pobres del norte del país. La diferencia entre los municipios puede ser aún mayor y no es inusual que las ciudades reciban de la cuenta del fondo de participación de los municipios hasta un 70 por ciento de su ingreso total.

## Menos financiamiento del gobierno federal

Durante los últimos 10 años, el fondo de participación de los estados y el fondo de participación de los municipios han guardado una proporción estable en relación con el PIB de Brasil —alrededor de 2.5 por ciento— pero la proporción del impuesto federal que reciben ha disminuido durante este mismo periodo debido a que el gobierno federal ha concentrado sus esfuerzos de recaudación tributaria en aquellos impuestos que no son compartidos con los estados y municipios.

Como resultado de esta acción del Banco Central, el aumento en la recaudación de contribuciones sociales fue mayor que la del impuesto federal sobre las ventas (IPI). La recaudación combinada del impuesto sobre la renta y el IPI, que en 1995 representó 31 por ciento de la recaudación tributaria total, se desplomó a sólo 25 por ciento en 2005. Las “contribuciones sociales” son un tipo de impuesto especial que, además de no

**Rogério Boueri** es economista del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) y profesor de la Universidad Católica de Brasilia.



*Oficina de una agencia de apoyo a los agricultores en Apodi, Rio Grande do Norte. Los gobiernos de los estados más pobres de Brasil, como éste, dependen del gobierno central para la mayor parte de sus ingresos.*

formar parte de aquéllos que se comparten con los estados y municipios, pueden ser aplicados a los contribuyentes el mismo año en que fueron aprobados por el Congreso. Esto le permite al gobierno federal conservar la totalidad de estos ingresos y le da mayor flexibilidad a su administración fiscal.

Por ejemplo, una de las más importantes contribuciones sociales es la "contribución provisional sobre las transacciones financieras" (CPMF), que impone un pago de 0.38 por ciento sobre toda transacción bancaria. Esta contribución expira en septiembre de 2007, pero es una fuente importante de ingreso del gobierno federal (genera alrededor de 15 mil millones de dólares estadounidenses al año) y es posible que se amplíe su vigencia. De regirse por el principio de anualidad existente con la condición de que una tasa no puede ser cambiada durante el año, el gobierno habría tenido que aprobar la ampliación del plazo antes de que finalizara 2006 para seguir aplicando el impuesto después de septiembre del siguiente año pero, en este caso, tratándose de una contribución, el principio no es aplicable y el gobierno puede aprobar su prórroga este año y seguir cobrándolo hasta el último trimestre de 2007.

Por ello, las contribuciones sociales han sido un instrumento que el gobierno federal ha preferido utilizar para procurarse mayores ingresos netos. Pero tienen la desventaja de que la mayoría de las contribuciones son acumulativas y proceden de las nóminas de compañías privadas, lo que favorece la informalidad y la inefficiencia en la economía.

En su esfuerzo por compensar estas pérdidas, los estados y municipios han aumentado sus ingresos propios; pero, aun así, la dependencia de los estados pobres y de las ciudades pequeñas es bastante grande y cualquier mejoría en la situación a corto plazo depende de las posibilidades de crecimiento económico en los próximos años.

Alcaldes y gobernadores estatales han presentado diversas propuestas para fortalecer la posición fiscal y financiera de los gobiernos subnacionales. En la última de ellas, algunos gobernadores pidieron la inclusión de las contribuciones sociales en la redistribución de fondos. Argumentaron que, aun cuando esta inclusión pudiera significar una disminución en la parte que les corresponde en la distribución, su situación en general mejoraría gracias a que el aumento futuro de los ingresos sería compartido en su totalidad.

### **Demandas de los alcaldes y de los gobernadores**

El gobierno federal no ha sido receptivo ante las propuestas hechas por los alcaldes y gobernadores. De hecho, ha descartado toda propuesta de enmienda a la fórmula de participación, en parte debido a que la cesión de algunas de

las rentas públicas a los gobiernos subnacionales le dificultaría generar un excedente fiscal.

Dicha solicitud podría únicamente ser una táctica de presión asociada a las demás peticiones que los gobiernos estatales han hecho al gobierno central. Pero la petición más importante de los estados es la de reabrir las negociaciones sobre sus deudas, lo que contraviene la ley de responsabilidad fiscal de Brasil. Este es un objetivo primordial de los gobiernos estatales. A fines del siglo pasado, el gobierno federal compró la deuda de los estados y estableció nuevas condiciones y un nuevo programa de pago. Esta renegociación también condujo a disposiciones que ataban los pagos máximos del servicio de la deuda a una proporción de las rentas públicas de cada estado.

Ahora, los estados no sólo quieren que se vuelva a revisar dicha compra sino que también sean eliminadas de la base de cálculo del ingreso neto las inversiones hechas en su propia infraestructura. De esta forma, los estados estarían en posibilidad de ofrecer más servicios de infraestructura básica, que tanto necesitan algunas regiones y, además, tendría el efecto de reducir su pago por deuda al gobierno federal.

### **Una petición sencilla**

La petición de los alcaldes es más sencilla y es más probable que sea aceptada. Durante años han solicitado el aumento de uno por ciento de la parte que les corresponde del IVA estatal y del impuesto sobre la renta federal del fondo de participación de los estados (de 22.5 por ciento a 23.5 por ciento). Esta medida le costaría al gobierno alrededor de un mil millones de dólares estadounidenses al año. Los alcaldes cuentan ya con el apoyo de las dos Cámaras del Congreso pero a pesar de todos sus esfuerzos de cabildeo, el proyecto de ley no fue aprobado el año pasado. Se prevé que volverán a presionar este año ante la nueva legislatura.

El gobierno federal ve todas estas propuestas como medidas meramente transitorias. Considera que sólo la aprobación de la reforma fiscal constitucional propuesta, llamada PEC 285, que ha sido debatida en el Congreso durante más de dos años y medio, puede mejorar realmente la salud fiscal de los estados. Algunos afirman que, mediante la nivelación de la tasa del ICMS, esta reforma pondría fin a la competencia fiscal entre los estados y aumentaría su recaudación tributaria total. Sin embargo, de llegar a aprobarse, esta reforma no acabaría con la competencia fiscal entre los estados brasileños porque se alimenta del principio mixto de origen-destino que se aplica al IVA en los estados.

Esto puede ser verdad en el caso de los estados ricos, netamente productores —como São Paulo, Minas Gerais y Rio Grande do Sul—, que serían los más beneficiados por esta reforma, dado que el ICMS de los estados es un impuesto de origen que actualmente afecta con más fuerza a los estados netamente productores. Pero la propuesta podría llevar a los estados más pobres de la región nororiental a una dependencia mayor de los recursos de transferencia federal porque la armonización de la tasa tributaria tendería a debilitar su propia capacidad fiscal.

En conclusión, es probable que en su segundo periodo, el gobierno del presidente Luiz Inácio Lula da Silva se vea precisado a permitir un pequeño incremento en las transferencias a los municipios, pero en la relación con los estados no se espera una mejoría considerable. Los gobernadores estatales seguirán hablando a favor de la inclusión de otros impuestos en la base del fondo de reparto, pero es probable que esta demanda pronto sea intercambiada por algunos puntos base adicionales en el fondo de participación de los estados.<sup>6</sup>



# Derechos fiscales para las comunidades en la Constitución española

*Los dirigentes regionales suman sus demandas al plan de reforma constitucional del Partido Socialista*

POR VIOLETA RUIZ ALMENDRAL

**España** no es formalmente un Estado federal sino más bien un país que desde 1978 atraviesa por un proceso de descentralización impresionantemente acelerado que ha conducido a la formación de un sistema que resultaría muy difícil no llamar federal. La propuesta recién impulsada por el Partido Socialista de enmendar la Constitución para que refleje la realidad de España como una nación con un alto grado de descentralización, confirma de manera indirecta su carácter federal.

España es un país formado por 17 unidades constitutivas llamadas comunidades autónomas, entre las que se cuentan el País Vasco, al norte, y Cataluña, al este. España se asemeja a un país federal en cierta forma porque estas comunidades se asemejan a las provincias, estados y *Länder*, de Canadá, los Estados Unidos y Alemania, respectivamente.

Pero España no es completamente federal en lo relativo a la distribución de los ingresos tributarios, asunto que desde siempre ha sido materia de un considerable número de debates y, en buena medida, permanece sin resolver. A pesar de las reformas sustanciales de 1997 y 2002, el federalismo fiscal es nuevamente un asunto sobre el que se está trabajando conforme proliferan las propuestas de enmienda al sistema. Si bien esto era previsible, aún se desconoce cuál será el resultado. El debate sobre los ingresos tributarios forma parte de un proceso de reforma más amplio: el del sistema federal en sí mismo.

En la última década, la necesidad de reformar los estatutos de autonomía y la Constitución se ha hecho cada vez mayor. Los primeros se redactaron entre 1979 y 1982, cuando todavía el futuro de la joven democracia española era incierto, como lo ilustra el golpe de Estado de 1981. En ese entonces, las regiones especiales, llamadas comunidades autónomas, representaban una realidad ajena en un país de fuerte tradición centralista. La situación ha cambiado, y los expertos sostienen que la Constitución debe reflejar la realidad actual de España como Estado casi federal.

## **Las comunidades demandan derechos fiscales**

Todavía está por verse si las discusiones entre los partidos políticos sobre el cambio constitucional, que se iniciaron en enero y desembocarán en las negociaciones formales en junio, resultarán en un cambio de las normas que rigen la distribución de ingresos tributarios entre el gobierno central y las comunidades. En 1978 realmente no había posibilidad alguna de solución a los retos que planteaba el federalismo fiscal. En ese momento, la opción inicial de convertirse en

Photo: Al Teich



*En Cataluña, la gente tiene una perspectiva distinta: los visitantes toman café en la terraza del Parque Güell de Barcelona, frente a los mosaicos surrealistas de Antonio Gaudí.*

una comunidad autónoma pronto dio paso al entusiasmo general por esta nueva forma de descentralización, llamada sin apasionamientos "Estado de las Autonomías" para evitar el controvertido término "federación". En 1982, todos los territorios se habían convertido ya en comunidades; habían asumido el poder y eran una realidad política. Las facultades tributarias iban a la zaga de este frenesí por la descentralización. Primero, era necesaria una transferencia adecuada de todas las competencias, así como los medios para su financiación. Luego vendría una mayor autonomía impositiva.

Por principio, se concede el derecho a cierto nivel de autonomía a todas las comunidades autónomas, que deben gozar de "autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias" según dicta la Constitución. Esta última también incluye una lista detallada de los recursos que constituirán el ingreso de las comunidades y que abarca prácticamente todo tipo posible de recursos existentes. Sin embargo, la Constitución permite también que el gobierno central apruebe una ley para regular la distribución de esos recursos entre las comunidades y establezca los límites del ejercicio de sus facultades financieras sobre dichos recursos.

Hasta antes del mes de enero de 2007, todavía estaba pendiente de resolución un asunto importante: ¿Realmente corresponde al gobierno central decidir los acuerdos financieros o deben ser acordados por el gobierno central y todas las comunidades de manera conjunta? o ¿deben ser acordados en forma bilateral, entre cada una de las comunidades y el gobierno central? Una decisión del Tribunal Constitucional vino a poner fin a la polémica: las comunidades deben negociar con el gobierno central, pero la última palabra y la opinión decisiva final pertenecen al gobierno central.

**Violeta Ruiz Almendral** es Profesora Ayudante Doctor en el Área de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Carlos III de Madrid y miembro de la Junta Directiva del Foro de Federaciones.

## Cataluña generalmente va a la cabeza

En la práctica, sin embargo, los acuerdos financieros siempre han sido discutidos primero entre el gobierno central y una de las comunidades y después, se hacen extensivos al resto de ellas. O mejor dicho, Cataluña generalmente ha llegado a un acuerdo fiscal con el gobierno central, que después se extiende al resto de las comunidades. Es importante tomar en cuenta esta tendencia porque el Estatuto de Cataluña, recientemente aprobado, aumenta sustancialmente su autonomía financiera. Prevé también un aumento en los impuestos compartidos entre el gobierno central y Cataluña. Por otra parte, se requiere una inversión mínima en esa comunidad para compensar el desequilibrio fiscal en esta región que, por lo demás, es rica. Por ahora, éstas son sólo propuestas, ya que entrañan al menos dos problemas:

Primer: sin una reforma exitosa de la Constitución, los nuevos acuerdos financieros sólo podrán ser establecidos mediante una ley que haya sido promulgada por el gobierno central. Pero, en vista de las elecciones generales que tendrán lugar en 2008, no se esperan cambios importantes en el federalismo fiscal antes de esa fecha. El Estatuto de Cataluña ya ha despertado gran inquietud política, que fue exacerbada por su cuestionamiento ante el Tribunal Constitucional, cuya decisión está pendiente todavía.

Segundo, como otras comunidades, incluyendo Andalucía y Valencia, también están en busca de una mayor autonomía, es probable que no se haga ninguna reforma importante a los acuerdos financieros hasta que todos los Estatutos hayan sido reformados. Hasta ahora, siete comunidades tienen propuestas de enmienda a sus Estatutos, que incluyen diversas versiones de la petición catalana de mayor autonomía:

**Tabla 1:**  
**Estatutos de las comunidades autónomas de España**

Comunidad autónoma	Fecha de la propuesta*	Estatus
País Vasco	18 de enero de 2005	Rechazado
Valencia	4 de julio de 2005	En proceso
Cataluña	5 de octubre de 2005	Aprobado (referendo) Junio de 2006
Andalucía	5 de mayo de 2006	En proceso
Islas Baleares	19 de junio de 2006	En proceso
Aragón	26 de junio de 2006	En proceso
Islas Canarias	14 de septiembre de 2006	En proceso
Castilla y León	5 de diciembre de 2006	En proceso

\* Fecha en que la propuesta fue presentada al Parlamento



Photo: Wikipedia Commons

*El presidente del gobierno español José Luis Rodríguez Zapatero fue un defensor clave de la nueva Constitución de Cataluña, promulgada en 2006.*

## El Estatuto Catalán y su “nuevo trato” financiero

¿Por qué todas las comunidades copian el modelo catalán? La respuesta es sencilla: si bien resto de las comunidades autónomas tienen virtualmente las mismas competencias que Cataluña, esta comunidad tradicionalmente ha mostrado un interés mayor por su autonomía. Fue el Estatuto de Cataluña de 1979 el que estableció la agenda para una reforma de grandes dimensiones en España, que rápidamente abandonó su modelo de Estado centralizado para transformarse en un país ampliamente descentralizado. También fue la necesidad de contar con el apoyo del CiU —Convergencia i Unió, partido nacionalista de centroderecha— lo que hizo que los distintos gobiernos centrales (el Partido Socialista en 1993 y el Partido Popular en 1996 y 2001) aceptaran cambiar el sistema financiero largamente inspirado en el modelo propuesto por Cataluña.

Algo similar podría suceder próximamente, pero no será fácil. Las discusiones sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña fueron enconadas y no siempre productivas. El empleo inicial del término *nación* por parte de Cataluña causó gran preocupación y fue objeto de apasionadas discusiones políticas. De acuerdo con algunos analistas, se trató de una perfecta cortina de humo para evitar las negociaciones de asuntos aún más delicados, como la distribución de las rentas públicas. Sin embargo, si otras comunidades continúan aumentando sus demandas de mayor autonomía fiscal, esta discusión será inevitable.

Los cambios introducidos por el Estatuto de Autonomía de Cataluña no serán puestos en ejecución hasta que el gobierno central tome una decisión, porque la mayoría de ellos implican que el gobierno central ceda a Cataluña ciertas competencias en materia de tributación. De hecho, la piedra angular del nuevo trato fiscal de Cataluña es un aumento de los llamados “impuestos cedidos”, que son aquéllos creados por el gobierno central, mismo que luego delega algunas de sus competencias en las comunidades (véase la tabla 2). El Estatuto de Cataluña define estos impuestos como recursos “propios” cambiando su definición de impuestos transferidos por acción voluntaria del gobierno central. Será necesario esperar a que termine el proceso de reforma de los Estatutos de autonomía para ver una verdadera reforma del federalismo fiscal.

Continúa en la página 20



# Moscú y las regiones rusas comparten los ingresos por gas natural y petróleo

*Las regiones que menos tienen presionan a Moscú para obtener una parte de los ingresos por gas natural y petróleo*

POR GALINA KURLYANDSKAYA

**L**a Federación Rusa comparte con Arabia Saudita el primer lugar del mundo en extracción de materia prima (petróleo y gas natural) de hidrocarburos. La producción equivale en términos generales a nueve por ciento del PIB de Rusia, es decir, a 70 mil millones de dólares estadounidenses.

La extracción de hidrocarburos está sujeta a impuestos sobre operaciones mineras, y su venta al exterior paga derechos de exportación. La extracción del petróleo y del gas natural se lleva a cabo en 39 de las 83 regiones de Rusia.

El área autónoma de Yamalo-Nenetskiy concentra aproximadamente 90 por ciento de la producción del gas natural y las regiones vecinas, las regiones autónomas de Khanty-Mansiyskiy y Nenetskiy, producen el 60 por ciento del petróleo. Estas regiones están ubicadas en el norte de la parte europea de Rusia y en el norte de Siberia Occidental (véase el mapa). Juntas, ocupan el 8.5 por ciento del territorio ruso y concentran apenas 1.3 por ciento de la población del país.

Los derechos de exportación del petróleo y del gas natural, como todos los demás derechos aduaneros en la Federación Rusa, son acumulados exclusivamente por el gobierno federal. Sin embargo, varios impuestos federales, como los obtenidos por la operación de minas (gas natural y petróleo incluidos), son compartidos por el presupuesto federal y los regionales. Esta distribución de ingresos tributarios se maneja en base al principio de derivación: una parte igual de los ingresos fiscales de todas las regiones se acumula en los presupuestos regionales en proporción a la cantidad de impuestos pagada por los contribuyentes registrados en cada región.

## **Impuestos a la minería compartidos con las regiones productoras**

Hasta 2002, sesenta por ciento de la recaudación de los impuestos sobre la operación minera, es decir, 39 mil millones de rublos (alrededor de 1.3 mil millones de dólares estadounidenses), se acumulaba en los presupuestos de las regiones mineras, mientras que 40 por ciento, o sea, 26 millones de rublos (alrededor de 900 millones de dólares estadounidenses) se destinaban al presupuesto federal. De esta manera, incluso con los bajos precios del petróleo y del gas natural que prevalecían entonces, el ingreso per cápita de las tres principales regiones productoras de petróleo en 2001 fue casi cinco veces mayor que el ingreso fiscal promedio de las otras regiones rusas.

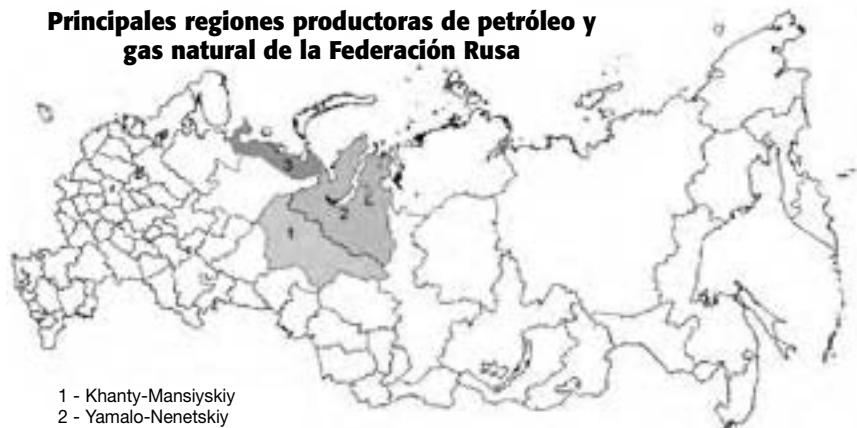
Estas grandes disparidades de ingresos fiscales se compensaban sólo parcialmente con las diferencias en las necesidades de gasto. El costo de vida en las regiones que producen petróleo y gas

Photo: Kinef Corporation



*La refinería petrolera de la Compañía Kinef en Kirishi, región de Leningrado, aproximadamente a 100 km al sureste de San Petersburgo, era una de las cinco más grandes de la Unión Soviética en 1972.*

## **Principales regiones productoras de petróleo y gas natural de la Federación Rusa**



- 1 - Khanty-Mansiyskiy
- 2 - Yamalo-Nenetskiy
- 3 - Nenetskiy

natural es sólo una y media veces superior al nivel promedio ruso, pero el aumento refleja la severidad del clima y la limitada disponibilidad de transporte. Una proporción considerable de la población de esas regiones —principalmente trabajadores de las industrias petroleras y del gas natural— se ve a sí misma como residente temporal y parte del trabajo de producción es absolutamente rotativo. Como consecuencia existe la necesidad de crear y mantener una infraestructura social y del suministro de servicios públicos es relativamente menor en las regiones que producen gas natural y petróleo que en otras partes. En términos presupuestarios, los ingresos de estas regiones suelen ser considerablemente superiores a sus necesidades razonables —incluso si se toma en cuenta el elevado costo de los servicios públicos— y esto ha conducido a una gestión ineficaz de los gastos.

## **El aumento en el precio del gas natural impulsa el alza de los ingresos**

Con el aumento de los precios del petróleo y del gas natural en años recientes, los ingresos presupuestales de las regiones productoras crecieron aún más y el gobierno federal decidió modificar a su favor la proporción de impuestos procedentes de la minería compartidos entre la autoridad central y las regiones. En

2002, la proporción de impuestos sobre la producción del petróleo destinada a los presupuestos regionales cayó de 60 por ciento a 20 por ciento; en 2003, la cifra bajó a 15 por ciento, y en 2005, a cinco por ciento. A partir de 2004, los ingresos provenientes de la producción del gas natural se acumulan exclusivamente al presupuesto federal.

La decisión del orden federal de centralizar los ingresos fiscales provenientes de la producción del petróleo y del gas natural respondió a varios factores. El primero fue la necesidad de frenar el aumento de los gastos presupuestales, originado por los ingresos imprevistos de la venta del petróleo y del gas natural a precios elevados, y la presión inflacionaria sobre los precios que esto generó. Para “congelar” una parte de dichos ingresos, el gobierno federal estableció un Fondo de Estabilización que empezó a funcionar el 1º de enero de 2002. Este fondo forma parte del presupuesto federal y ha sido uno de los instrumentos principales para contener la liquidez excesiva, bajar la presión inflacionaria y disminuir la dependencia de ingresos volátiles procedentes de la exportación de materia prima. El fondo acumula los ingresos derivados de la porción de los derechos de exportación de petróleo y de los impuestos a la producción de petróleo que corresponde al precio del petróleo del tipo Ural que sobrepase 27 dólares estadounidenses por barril. De esta manera, 15 por ciento de los ingresos actuales se acumulan en el Fondo de Estabilización, 55 por ciento en el presupuesto federal y 30 por ciento en los presupuestos subnacionales.

### **Las disparidades entre las regiones rusas**

El segundo factor de la centralización de ingresos fiscales provenientes de la producción del petróleo y del gas natural fue el crecimiento horizontal de las disparidades entre los ingresos de las regiones, y la presión que originó sobre el gobierno federal para que nivelara esas diferencias por medio de transferencias verticales, en este caso, se trató de subvenciones. La nivelación horizontal —tomar de los ingresos de las regiones “ricas” para darlos a las “pobres”— no se practica en la Federación Rusa; las transferencias de nivelación fluyen a las regiones menos prósperas sólo desde el presupuesto federal. Por consiguiente, el presupuesto federal necesitaba recursos adicionales para la financiación de las crecientes transferencias de nivelación requeridas por el aumento de las disparidades horizontales.

La negativa del gobierno federal a imponer mandatos sin financiamiento sobre los presupuestos regionales jugó un papel no menos importante en la centralización de los impuestos mineros. Del mismo modo, se puede mencionar la obligación, vigente a partir de 2005, de especificar la forma en que esos mandatos serán financiados en todas las regiones, tomando en consideración su salud financiera. El otorgamiento de beneficios monetarios y de otro tipo a determinados sectores de la población —como los veteranos de la Segunda Guerra Mundial, los inválidos, las víctimas del desastre de Chernóbil, entre otros—, es un ejemplo de los mandatos que están cubiertos por esta obligación.

Hoy en día, los impuestos a la producción de petróleo generan 630 mil millones de rublos (alrededor de 23 mil millones de dólares estadounidenses), que equivalen a 12.5 por ciento de los ingresos federales, mientras que el impuesto a la producción del gas natural genera 92 mil millones de rublos (alrededor de 3.5 mil millones de dólares estadounidenses) o 1.9 por ciento de los ingresos federales. Los derechos aduaneros por exportación de petróleo constituyen otro 16.2 por ciento de los ingresos federales, generando 820 mil millones de rublos (alrededor de 30 mil millones de dólares estadounidenses), mientras que los del gas natural representan 5.3 por ciento de los ingresos federales o 270 mil millones de rublos (alrededor de 10 mil millones de dólares estadounidenses).

En las principales regiones que producen petróleo y gas natural, los impuestos a la minería representan actualmente:



Photo: Wikipedia Commons

*Los pueblos nativos, incluyendo a los nenets, viven en las dos regiones productoras de petróleo más importantes de Rusia: la región autónoma de Yamalo-Nenetskiy y su vecina, la región autónoma de Nenetskiy. Esta familia nenet (izquierda) vive de la caza tradicional y de la cría de renos.*

- 27.8 por ciento de los ingresos presupuestales en el área autónoma de Khanty-Mansiyskiy, equivalentes a 26.5 mil millones de rublos (alrededor de un mil millones de dólares estadounidenses);
- 16.5 por ciento de los ingresos presupuestales en el área autónoma de Nenetskiy, equivalentes a 1.3 mil millones de rublos (alrededor de 47 millones de dólares estadounidenses), y
- 7.4 por ciento de los ingresos presupuestales en el área autónoma de Yamalo-Nenetskiy, equivalentes a 5.2 mil millones de rublos (alrededor de 193 millones de dólares estadounidenses).

### **Centralización de los ingresos provenientes de la minería**

La centralización de los ingresos procedentes de las operaciones mineras responde a la idea de que los recursos minerales deben pertenecer a la nación rusa en su conjunto, y que, por consiguiente, los ingresos fiscales por su extracción —que esencialmente son rentas económicas— no deben estar concentradas en regiones individuales, sino ser utilizadas en beneficio de toda la población. En particular, el gobierno federal centraliza los recursos de los impuestos a la minería y los emplea para disminuir las disparidades regionales, aunque no existe ninguna relación directa entre estos recursos y las transferencias a los presupuestos regionales.

El monto total de las transferencias del presupuesto federal a los presupuestos regionales equivale aproximadamente a la mitad de los ingresos totales por petróleo y gas natural que se destinan al presupuesto federal. Por lo tanto, estos ingresos se utilizan para nivelar los ingresos presupuestales de todas las regiones y para que la población de todas las regiones goce de las garantías que la Constitución establece.

Las inversiones hechas a partir del Fondo de Estabilización son otro instrumento que permite que los ingresos presupuestales federales procedentes del petróleo y del gas natural beneficien a toda la población. De acuerdo con la legislación que rige el Fondo, el gobierno federal puede disponer de las cantidades acumuladas superiores a 20 mil millones de dólares estadounidenses (umbral que fue superpasado en 2005). En 2006, por decisión del gobierno federal, se estableció un Fondo de Inversiones en la Federación Rusa para destinar los recursos del Fondo de Estabilización al apoyo estatal de proyectos de inversión de importancia nacional.

### **El fondo de estabilización contó inicialmente con una cantidad de 2.5 mil millones de dólares estadounidenses**

El monto inicial del fondo fue de 2.5 mil millones de dólares estadounidenses. La selección de los proyectos que habrán de contar con el apoyo estatal se hace por concurso. Los proyectos deberán responder a objetivos como el aumento de los niveles de empleo, la mejora de la calidad y la oferta de servicios de

*Continúa en la página 25*

Continúa de la página 13

## Una carga pende sobre Berlín: la deuda de la ciudad asciende a 61 mil millones de euros

otras ideas sobre la forma de poner nuevamente en orden el presupuesto de Berlín. El Partido Verde, por ejemplo, considera que el impuesto al comercio puede ser elevado al nivel de la vecina Postdam sin alejar más empresas. Eso crearía ingresos adicionales por unos 100 millones de euros al año. Sostienen también que el servicio público podría reducirse todavía más, con una combinación de recortes de personal y el aumento de los trabajos de medio tiempo con salarios más bajos. Los Verdes también abogan por la privatización de los jardines de niños (hoy en día, una tercera parte de los jardines de niños en Berlín son públicos). Los verdes también acarician la idea de establecer un impuesto al turismo. Por su parte, los demócratas cristianos (CDU) instan a que se vendan apartamentos a algunas de las firmas de capital privado que parecen interesadas; también están a favor de la privatización del aeropuerto Tempelhof.

Algunas ideas más radicales también han sido propuestas. Por ejemplo, los académicos insisten en la creación de un sistema de bancarrota pública que haga posible la moratoria de la deuda de Berlín. La ventaja sería no sólo que la ciudad de Berlín podría empezar de nuevo; el sistema también sería ventajoso en términos de incentivos, en el sentido de que los acreedores podrían disminuir el nivel de solvencia de Berlín y extenderle créditos siendo más cuidadosos. Por otra parte, Eric Schweitzer, presidente de la Cámara de Comercio de Berlín, aboga porque

Berlín se convierta en una zona económica especial, con tasas impositivas preferenciales y menor burocracia para atraer a las empresas. Y Wolfgang Tiefensee, ministro federal de Transportes y miembro del SPD, quiere agregar una cláusula a la Ley Suprema alemana que le conceda a Berlín mayores derechos a subsidios federales, dada su condición de capital del país.

Pero desde una perspectiva más amplia, el caso de Berlín nos remite al hecho de que Alemania necesita urgentemente procurarse un sistema financiero para dar a los gobiernos de los *Länder* una verdadera autonomía fiscal y, por consiguiente, una verdadera responsabilidad en la materia. La buena noticia es que ya se han iniciado las conversaciones al seno de la comisión de reforma, creada el 15 de diciembre de 2006, con el nombre de "Reforma del Federalismo II". El propósito de esta comisión es desenmarañar los flujos de dinero y las facultades entre el gobierno federal y los gobiernos de los *Länder* y establecer sanciones severas para los déficits inaceptables. Una de las propuestas más precisas en este sentido, impulsada por el primer ministro de Sajonia, Georg Milbradt del CDU, es la de poner un límite de alrededor de 1.5 por ciento del producto interno bruto a los déficits regionales, que, en caso de ser sobrepasado, obligaría a los *Länder* a elevar los impuestos, a renunciar a su autoridad financiera en materia presupuestaria o a recurrir, sólo de manera limitada, a la obligación de rescate del sistema federal, para que los mercados financieros puedan crear con el tiempo sus propias sanciones a la mala administración fiscal. ⑥

Continúa de la página 17

## Derechos fiscales para las comunidades en la Constitución española

**Tabla 2: Impuestos compartidos o transferidos por Madrid a las Comunidades**

Impuesto	Cedido a las Comunidades Porcentaje	Administración	Máxima capacidad normativa de las Comunidades
Impuesto sobre la renta de las personas físicas	33	Gobierno central	<ul style="list-style-type: none"><li>• Tipos de gravamen (deben tener idéntico número de tramos que la cuota del Estado)</li><li>• Bonificaciones tributarias, bajo ciertas condiciones</li></ul>
Impuesto sobre el patrimonio	100	Comunidades	<ul style="list-style-type: none"><li>• Tipos de gravamen</li><li>• Mínimo exento</li><li>• Bonificaciones tributarias</li></ul>
Impuestos sobre sucesiones y donaciones	100	Comunidades	<ul style="list-style-type: none"><li>• Reducciones de la base imponible</li><li>• Tipos de gravamen</li><li>• Deducciones y bonificaciones impositivas</li><li>• Normas de gestión del impuesto</li></ul>
Impuestos sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados	100	Comunidades	<ul style="list-style-type: none"><li>• Tipos de gravamen</li><li>• Bonificaciones impositivas</li><li>• Normas de gestión del impuesto</li></ul>
Tributos sobre el juego	100	Comunidades	<ul style="list-style-type: none"><li>• Exenciones</li><li>• Base imponible</li><li>• Tipos de gravamen</li><li>• Bonificaciones</li><li>• Normas de gestión del impuesto</li></ul>
Impuesto sobre el valor añadido	35	Gobierno central	Ninguna
Cosumos específicos	40	Gobierno central	Ninguna
Impuesto sobre el vino	40	Gobierno central	Ninguna
Impuesto sobre la electricidad	100	Gobierno central	Ninguna
Impuesto sobre vehículos	100	Comunidades	<ul style="list-style-type: none"><li>• Tipos de gravamen (bajo ciertas condiciones y límites)</li></ul>
Impuesto especial sobre las gasolinas	100	Comunidades	<ul style="list-style-type: none"><li>• Tipos de gravamen (bajo ciertas condiciones y límites)</li><li>• Normas de gestión del impuesto</li></ul>

Esta tabla muestra la distribución de impuestos al 1º de enero de 2002.



# Cómo funcionan la planificación y las finanzas públicas en la India

*Los estados y el gobierno central colaboran en una amplia gama de programas*

POR **TAPAS K. SEN**

**Para** poner en práctica el federalismo fiscal de acuerdo con la distribución de competencias y responsabilidades que la Constitución establece, la India cuenta con tres instituciones, o grupos de instituciones, fundamentales.

La Comisión de Finanzas de Apex (*Apex Finance Commission*, o AFC), organismo de alto nivel, y las Comisiones de Finanzas de los Estados (*State Finance Commissions*, o SFCs), son las dos instituciones que por mandato constitucional se ocupan de la supervisión del sistema y de la modificación periódica de su estructura o de sus parámetros, de acuerdo con las circunstancias.

Hay una tercera institución, la Comisión de Planificación, que a pesar de haber sufrido una reducción en sus atribuciones, continúa ejerciendo una función decisiva: la recomendación de los proyectos que a su juicio ameritan ser subvencionados. Adicionalmente, los proyectos de planificación estatal que cuentan con su aprobación reciben préstamos de financiamiento de manera más expedita que si no la tuvieran. Dentro de este tercer grupo quedan incluidos también los ministerios responsables de la ejecución de los proyectos y el Ministerio de Finanzas federal.

## Transferencias de subsidios a los estados

El gobierno central hace importantes transferencias de recursos a los estados destinadas a los proyectos del plan nacional y a los planes que patrocina, que son diseñados por la autoridad central e implementados por los estados.

Es costumbre que la AFC se limite a la cuenta corriente (exportaciones menos importaciones de bienes y servicios) en general, mientras que las grandes inversiones públicas son sometidas a la consideración de la Comisión de Planificación. La metodología que generalmente sigue la AFC se basa en la proyección de entradas y gastos corrientes de la cuenta **no relacionada con el plan** de cada estado utilizando una combinación de estimaciones basadas tanto en las normas como en la realidad.

Este método arroja el excedente o el déficit, sin considerar las transferencias, de cada estado. Simultáneamente, la AFC

**Tapas K. Sen** es investigador en jefe del Instituto Nacional de Finanzas y Políticas Públicas de Nueva Delhi. Obtuvo su doctorado en Economía por el Instituto Gokhale de Política y Economía de Pune, y ha trabajado en diversas áreas de economía pública durante los últimos 25 años de su investigación. Sus principales intereses son el federalismo fiscal y las finanzas subnacionales, pero también ha trabajado en áreas como imposición corporativa, gasto público, y subsidios e impuestos del sector petrolero. Actualmente trabaja en el área de financiamiento para el desarrollo humano en la India.

Photo: REUTERS/Punit Paranjpe



*La planeación económica ha sido crucial para la India desde el inicio de la década de 1950. El primer ministro Manmohan Singh (derecha), también presidente de la Comisión de Planeación de la India, junto al ministro de Finanzas, P. Chidambaram, en una reunión del Banco de Desarrollo de Asia en Hyderabad, en mayo de 2006.*

decide la parte del ingreso fiscal total del gobierno central (lo anterior se limitaba a dos impuestos: el impuesto sobre la renta y los impuestos indirectos) que se transferirá a los estados, y después aplica una fórmula para distribuir el total de la parte correspondiente a los estados entre cada uno de ellos. A cada estado con déficits antes de las transferencias, se le reducen los mismos de la cantidad estimada de transferencias, y los déficits restantes son compensados en forma de subvenciones.

Además de esta función básica, la AFC también:

- concede algunas subvenciones compensatorias,
- concede discrecionalmente subvenciones para propósitos específicos,
- asesora sobre los mecanismos financieros para paliar las catástrofes, y
- recomienda las medidas necesarias concernientes al endeudamiento de los estados con el gobierno central.

Ocasionalmente, se le solicita su asesoría en cuanto a distintos asuntos específicos relativos a las relaciones fiscales entre los estados y el gobierno central.

## Los planes quinquenales

Desde 1951, el gobierno central de la India ha establecido cinco planes quinquenales para favorecer el crecimiento económico de sectores específicos. El primer mandato de la Comisión de Planificación es asesorar a los estados y al gobierno central en la formulación y ejecución de sus planes quinquenales y aprobarlos. Durante este proceso, canaliza el apoyo central a los estados en aquello que se relacione con los objetivos del Plan. Este tipo de asistencia se basa en gran medida en las fórmulas existentes y sólo queda un pequeño espacio para que la Comisión ejerza su



**Montek Singh Ahluwalia** (derecha), vicepresidente de la Comisión Planificadora de la India, recibe el saludo de **Virbhadr Singh**, ministro en jefe del estado de Himachal Pradesh.

facultad discrecional. No obstante, desempeña un papel indirecto en algunas otras transferencias del gobierno central a los estados.

Los proyectos del Plan Central (totalmente financiados por el centro) y los proyectos patrocinados por el centro (por lo general parcialmente financiados por el centro) también deben ser aprobados por la Comisión de Planeación y son administrados por los ministerios federales que participan en su ejecución. De hecho, algunos proyectos del Plan Central y todos los proyectos patrocinados por el centro son ejecutados por los estados. Puesto que los estados reciben al pago total de los costos relacionados con la ejecución de los proyectos del Plan Central, suele existir un sistema de subvenciones de contrapartida en estos proyectos. Esto último ha llegado a preponderar en por lo menos dos áreas: el programa de lucha contra la pobreza y para la generación de empleos y el de educación primaria.

Además de la función que le corresponde al grupo de ministerios que participan en la ejecución de estos planes, con frecuencia se establece una interacción que reviste especial importancia entre alguno de ellos y los estados. Esta práctica también forma parte integral de la trama del federalismo fiscal de la India. Como ejemplo tenemos el papel estratégico que desempeña los ministerios de Petróleo y Minas en la distribución de los recursos públicos provenientes de esos sectores. Los estados tienen derecho a las regalías, a las tasas que el gobierno central determine.

### **Haciendo obsoletas las regalías del petróleo y del gas natural**

Sin embargo, con los cambios que recientemente sufrió el sistema de exploración y explotación en los sectores petrolero y de las minas se ha iniciado el proceso de obsolescencia de las regalías. Al respecto, la AFC llevó a cabo un estudio y recomendó que se hiciera partícipes a los estados de la parte de los beneficios que deben fluir hacia el gobierno central como resultado de los cambios realizados al sistema. El Ministerio de Alimentación y Agricultura federal está ante un caso similar y su participación en la asignación de una fuerte cantidad de subsidios a la alimentación (una combinación de subsidios a los consumidores, productores y al sector público) será determinante.

Como ya hemos mencionado, las Comisiones de Finanzas de los Estados (SFCs) son el segundo tipo de organismos que por mandato constitucional tienen la función de supervisar el sistema fiscal. Este mecanismo puede ser una fuerte palanca para establecer mejores relaciones fiscales entre los órdenes estatal y local de la India pero, hasta el momento, su presencia no se ha hecho sentir.

El Ministerio de Finanzas es una institución esencial en la práctica del federalismo fiscal en la India porque en él recae la responsabilidad de ejecutar todas las transferencias recomendadas y de garantizar el flujo de recursos a los estados. Además, con frecuencia debe ocuparse de afinar los detalles de

las recomendaciones conforme las lleva a cabo; esta tarea, en los hechos, le concede cierta discrecionalidad. Un buen ejemplo reciente es la respuesta positiva del centro a la recomendación que había recibido de otorgar asistencia internacional a los estados en los mismos términos y condiciones originalmente concedidos.

### **Los préstamos en divisas extranjeras**

Pero en el caso de los préstamos en divisas extranjeras, había necesidad de un mecanismo para manejar los riesgos cambiarios. El Ministerio de Finanzas recibió la encomienda de estudiar las alternativas para hacer frente a esa contingencia, informar a los estados y persuadirlos de escoger una de ellas. La participación de este ministerio en la promoción de las discusiones, y los debates sobre temas relevantes y el liderazgo que ejerce, que lo convierten en un elemento esencial para el buen funcionamiento del sistema federal, se hizo patente en el interminable caso de la introducción del IVA en los estados.

Hay otra situación que merece ser mencionada para ilustrar lo variable que puede ser el contorno del federalismo fiscal de la India. A partir de la década de 1990, y tras permanecer controladas por largo tiempo, las tasas de interés empezaron a responder más a las tendencias del mercado. Al principio, el alza de las tasas de interés fue general, el servicio de la deuda de los estados se disparó a niveles sin precedente y surgieron problemas fiscales severos. Así las cosas, el gobierno central acudió al rescate con la introducción de un programa de canje de deuda, mediante el cual la deuda cara fue canjeada por otra más barata. Las tasas bajaron antes de que el programa concluyera.

El bajo nivel de las tasas de interés hizo que la deuda con el gobierno central fuera comparativamente cara. Como la mayor parte de la deuda de los estados había sido contraída con el gobierno central, fue posible hacer una reducción de los compromisos relativos a los intereses con la sustitución de deuda de los estados al gobierno central por préstamos sobre el mercado de capitales. Esto fue posible gracias a que se puso fin a la práctica de dar a los estados una parte de la asistencia para el plan en forma de préstamos. Sólo les fue transferida la parte correspondiente a la subvención y la parte correspondiente al préstamo fue sustituida por préstamos sobre el mercado. El gobierno central ofreció su ayuda a los estados que tuvieran problemas para obtener los préstamos sobre el mercado.

El propósito de presentar esta perspectiva general de la práctica del federalismo fiscal en la India ha sido destacar algunos de sus aspectos más positivos. En un mundo, e incluso en un escenario nacional rápidamente cambiante, disposiciones comparativamente rígidas como las que contiene la Constitución, deben ser complementadas con un sistema capaz de responder a las necesidades que también van cambiando. Por supuesto que las modificaciones sustantivas sólo pueden lograrse mediante enmiendas a la Carta federal, como lo ilustran las enmiendas a la Constitución números 73 y 74, que reconocen de manera formal los organismos locales rurales y urbanos.

Pero las instituciones responsables de la ejecución del sistema en la práctica cotidiana deben estar preparadas para hacer los ajustes necesarios dentro de su campo de competencia para que haya una correspondencia con la realidad circundante. La probada flexibilidad del sistema de federalismo fiscal de la India le augura un buen futuro. El otro aspecto positivo ha sido la disposición de las partes participantes a respetar las reglas del juego. El mejor ejemplo es el hecho de que ni el gobierno central, ni los estados, han controvertido seriamente las decisiones de la AFC —requisito indispensable para un proceso de arbitraje eficaz— que junto con las Comisiones de Finanzas son, después de todo, los árbitros entre el gobierno otorgante y los gobiernos beneficiarios. ☠



# Los cantones suizos aún compiten por los contribuyentes

*La nivelación fiscal no compensa todas las diferencias entre cantones*

POR LARS P. FELD

**L**a diminuta Suiza tiene noticias sorprendentes para sus críticos: en vez de la usual lentitud de la reforma política, recientemente el federalismo suizo experimentó cambios considerables en un breve lapso. Para nivelar más los diferentes impuestos sobre la renta aplicados en cada cantón, en 1993 se promulgó una ley federal en materia de armonización fiscal cantonal que dio a los cantones hasta 2001 para adaptar a ciertas normas mínimas sus bases tributarias del impuesto sobre la renta y el impuesto sobre utilidades. A pesar de una amplia interpretación por parte del Tribunal federal de Suiza (Corte Suprema), la ley sobre armonización fiscal no tenía por objeto una armonización fiscal completa, pues las tarifas tributarias y gran parte de las bases impositivas siguen siendo una responsabilidad cantonal.

En un referendo efectuado en 2004, los ciudadanos suizos aceptaron un paquete de reformas del sistema de nivelación fiscal. En el antiguo sistema había casi exclusivamente transferencias de la confederación a los cantones y municipios —lo que los economistas llaman “transferencias verticales”, o transferencias de fondos de la autoridad central a las unidades constitutivas. Hasta ahora, los cantones recibían 30 por ciento del impuesto sobre la renta federal como subsidios no condicionados, además de subsidios paralelos adicionales. Los subsidios no condicionados representaban alrededor de una cuarta parte del total de transferencias a los cantones y los condicionados (paralelos) las otras tres cuartas partes. Asimismo, los cantones contribuían a los esquemas federales de seguridad social. En total, las transferencias ascendían a aproximadamente 15.5 mil millones de francos suizos (aproximadamente 12.425 mil millones de dólares estadounidenses).

Sin embargo, a principios de 2008, estas transferencias, en su mayor parte pagadas como subsidios paralelos, se remplazarán por un nuevo sistema en el que se combinarán transferencias tanto verticales como horizontales (pagos de transferencias entre dependencias de la misma esfera), y se basarán en subsidios no condicionados. El nuevo sistema de transferencias consistirá en un esquema llamado “de nivelación de recursos” y un plan para nivelar las cargas cantonales particulares. El gobierno federal aportará los fondos para la nivelación de cargas específicas con un monto de 688 millones de francos suizos al año. Estas transferencias se pagan para compensar las cargas relacionadas con la vida en zonas montañosas y urbanas.

## No todo está compensado

El esquema de nivelación de recursos está financiado por el gobierno federal con alrededor de 1.8 mil millones de francos suizos (aproximadamente 1.44 mil de dólares estadounidenses) y por los ocho cantones ricos en recursos con alrededor de 1.3 mil millones de francos suizos (aproximadamente 1.12 mil millones de dólares estadounidenses). Este dinero se distribuye entre los 18 cantones pobres en recursos conforme al lugar que ocupan en un índice de recursos elaborado conforme a sus bases impositivas

**El Prof. Lars Feld** es catedrático de Economía Pública en el Instituto de Economía Alfred Weber de la Universidad de Heidelberg, Alemania.



Photo: Konrad Busslinger

totales (por concepto de renta y riqueza).

La nivelación fiscal compensará las diferencias en recursos económicos, en vez de hacerlo respecto a la fortaleza financiera. Dicho de otra forma, un cantón no puede obtener pagos de transferencias adicionales sólo porque decide

mantener tarifas tributarias inferiores a las de otros cantones. El paquete de reformas también incluye una nueva asignación de tareas a los cantones y a la esfera federal. No obstante, lo que podría equivaler a más de la mitad de los subsidios paralelos actuales destinados a los cantones no se remplazará por subsidios no condicionados, sino que se suprimirá porque el gobierno federal asumirá las responsabilidades correspondientes y el costo de ese gasto. El establecimiento del nuevo sistema de nivelación fiscal también tiene por objeto compensar los efectos de la competencia fiscal entre cantones.

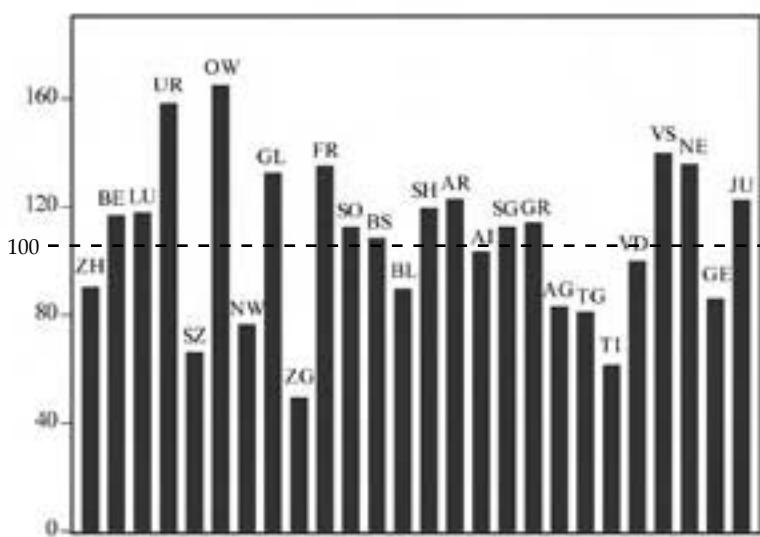
Como si esto no bastara, a finales de 2006 los socialdemócratas suizos anunciaron una iniciativa popular de convocatoria a un referendo sobre su propuesta para armonizar esencialmente los impuestos cantonales con bases impositivas totalmente armonizadas, así como tarifas tributarias mínimas. La iniciativa aguarda su lanzamiento oficial, para lo cual se debe reunir el número de firmas especificado en la ley para la realización de un referendo. Como esta iniciativa ha recibido mayor atención luego de que varios cantones introdujeron recientemente tarifas regresivas del impuesto sobre la renta, los observadores esperan que los socialdemócratas tengan el propósito de usar este impulso político a fin de aumentar el caudal de votos que reciban en las elecciones parlamentarias federales de 2007.

Quienes no estén familiarizados con el federalismo suizo tal vez levanten las cejas y se pregunten qué está sucediendo. Los ciudadanos suizos tendrán que preguntarse si la competencia fiscal es lo suficientemente importante para causar este revuelo político y si realmente afecta su bienestar.

## La constitución fiscal suiza

La constitución fiscal suiza es única entre las federaciones clásicas pues da como resultado una descentralización de los impuestos directos mayor que en cualquier otra federación. Mientras que las provincias canadienses o los estados estadounidenses dependen en medida considerable de los impuestos indirectos, los cantones suizos tienen la facultad básica de gravar ingresos y utilidades

Figura 1: **IMPUESTOS PROMEDIO POR CANTÓN SUIZO EN 2005:**  
Índice de la carga del impuesto sobre la renta cantonal y local (ponderado), y sobre la riqueza (bienes).



Algunos cantones, como Zug (ZG) y Schwyz (SZ), tienen una carga tributaria muy inferior al índice promedio de 100. Otros, como Friburgo (FR) y Obwald (OW), tienen impuestos mucho más altos.

Cantones: Zurich (ZH), Berna (BE), Lucerna (LU), Uri (UR), Schwyz (SZ), Obwald (OW), Nidwald (NW), Glarus (GL), Zug (ZG), Friburgo (FR), Solothurn (SO), Basilea Ciudad (BS), Basilea Campaña (BL), Schaffhausen (SH), Appenzell Rodas Exteriores (AR), Appenzell Rodas Interiores (AI), San Galo (SG), Grisons (GR), Argovia (AG), Thurgovia (TG), Ticino (TI), Vaud (VD), Valais (VS), Neuchâtel (NE), Ginebra (GE), Jura (JU).

individuales —un impuesto indirecto es aquel que un fabricante o un proveedor no paga directamente, sino que se transfiere en forma de un precio más alto pagado por el usuario final, como en el caso del impuesto al valor agregado (IVA), que se transfiere al comprador.

Más de 95 por ciento de los ingresos tributarios de los cantones suizos y más de 50 por ciento de sus ingresos totales provienen de estas fuentes. Asimismo, las jurisdicciones locales agregan un recargo a los impuestos cantonales. La esfera federal también grava los ingresos y utilidades, pero deriva esta facultad de la responsabilidad cantonal. Por ello, los impuestos federales sobre la renta y sobre las utilidades, incluidas sus tarifas, se deben renovar regularmente por medio de un referendo constitucional federal. Aunque la esfera federal financia una mayor parte de su presupuesto por medio de los ingresos del IVA, el impuesto sobre la renta federal es considerable dado que el cinco por ciento de los contribuyentes —los más adinerados— paga más de 50 por ciento de los ingresos federales.

Los cantones y las jurisdicciones locales ejercen sus facultades tributarias en un grado considerable. Por ejemplo, cantones como Zug, Schwyz y Ticino tienen 50 por ciento o menos de la carga promedio del impuesto sobre la renta, mientras que Obwalden y Uri tienen una carga fiscal superior a 50 por ciento del promedio. En otro ejemplo, en Zurich, los contribuyentes solteros con un ingreso gravable de un millón de francos suizos (alrededor de 818,000 de dólares estadounidenses) pagaban un impuesto sobre la renta cantonal y uno local de 25.1 por ciento en 2005. A menos de una hora de distancia, en la comunidad de Wollerau, en el cantón de Schwyz, los contribuyentes solteros con los mismos ingresos sólo pagaban 7.9 por ciento de impuestos sobre la renta cantonal y local. Aunque los contribuyentes pagan adicionalmente el impuesto sobre la renta federal sin ningún crédito compensatorio entre los sistemas tributarios,

estas diferencias dan a los contribuyentes un fuerte incentivo para mudarse a cantones con cargas tributarias relativamente bajas, siempre y cuando los otros atractivos sean los mismos.

Hay diferencias similares en el área de los impuestos sobre las utilidades y, como antes, son mayores en la esfera local que en la cantonal. Sin embargo, en este caso la tributación se está diferenciando más, con disposiciones fiscales específicas. Por ejemplo, se ofrecen exoneraciones fiscales temporales a empresas recién fundadas o con privilegios, acuerdos especiales para la división de los impuestos de una compañía entre cantones, etc. En muchos cantones suizos, los "privilegios" permiten que las empresas estén exentas del pago de impuestos sobre la renta si dos tercios de sus ingresos se derivan de los dividendos o si dos tercios de sus activos consisten en participaciones en otras empresas y la empresa no tiene actividades productivas en Suiza. Además, los pagos de nivelación fiscal representan entre 12 por ciento (Ginebra) y 51 por ciento (Jura) del total de los ingresos cantonales. Tres cuartas partes de estos ingresos son en forma de subsidios paralelos. El componente horizontal relativamente pequeño del sistema de nivelación fiscal (entre entidades de la misma esfera) conlleva la compensación directa de los efectos subsidiarios; es decir, los efectos en otros cantones de una acción efectuada por un cantón vecino.

### ¿Realmente se da hoy una competencia fiscal?

El supuesto impacto de las diferencias impositivas en las decisiones sobre residencia o ubicación sólo se puede esperar si otros factores que inciden en estas decisiones son los mismos en diferentes regiones. No obstante, éste no es necesariamente el caso en la vida real. Por consiguiente, cabe preguntarse si las diferencias impositivas son en realidad tan importantes en Suiza, en vista de otros factores relacionados con el atractivo de cada lugar. Hay estudios empíricos que sustentan el impacto variable de los impuestos en las decisiones sobre residencia o ubicación. Si las tarifas del impuesto sobre la renta son mayores, menor es el número de contribuyentes con ingresos altos en un cantón. Este fenómeno es especialmente pronunciado en el extremo superior del espectro de distribución de la renta. Asimismo, los jóvenes con un alto nivel educativo reaccionan de manera relativamente fuerte a los diferenciales en las tarifas tributarias. El efecto de los impuestos también es más pronunciado para los contribuyentes que trabajan por su cuenta que para los empleados o jubilados. Asimismo, es más fuerte en la esfera local que en la cantonal. Los servicios públicos compensan en parte el impacto de los impuestos, pero queda un notable impacto neto. Los impuestos sobre la renta y sobre las utilidades también afectan la ubicación de las empresas.

Hay varios factores que debilitan los efectos de la competencia fiscal interregional. Por un lado, los niveles tributarios se reflejan en el precio de la vivienda. Cuanto menores son los impuestos, más altos son los precios de la vivienda. Así, la gente que se muda de Zurich a Wollerau para efectos fiscales paga precios relativamente altos por sus departamentos. No obstante, el reflejo de las diferencias impositivas en el precio de la vivienda es incompleto, pues deja espacio para que la competencia fiscal tenga un efecto. Por otro lado, hay factores externos fiscales verticales que contrarrestan los factores externos fiscales horizontales. Estos últimos pueden ocurrir cuando los gobiernos cantonales reducen las tarifas tributarias para atraer contribuyentes, lo que induce que los impuestos sean inefficientemente bajos en general. Sin embargo, los impuestos tienden a ser inefficientemente

altos si diferentes esferas de gobierno gravan la misma base, y este factor externo fiscal vertical compensa la desgravación de algunos gobiernos cantonales. Completa este panorama la evidencia del establecimiento de impuestos estratégicos por parte de cantones y jurisdicciones locales. De hecho, éstos establecen sus tarifas tributarias para atraer contribuyentes deseables, aunque también hay otros factores que afectan sus decisiones. Así pues, el resultado es que sí hay competencia fiscal en Suiza, pero no es tan fuerte como lo harían suponer los diferenciales de las tarifas tributarias.

### **¿Adónde lleva la competencia fiscal?**

Dado que sí existe la competencia fiscal en Suiza, ¿tiene los efectos que temen la mayoría de los defensores de la armonización fiscal? En su mayoría, los resultados de estudios empíricos sobre la eficiencia de la competencia fiscal en Suiza indican que la competencia fiscal aumenta, y no reduce, la eficiencia. En primer lugar, los efectos subsidiarios regionales son menos importantes de lo que se suele pensar, o se equilibran entre sí. Además, los componentes horizontales de la nivelación fiscal asimilan los efectos subsidiarios regionales, es decir, los efectos negativos de las políticas de un cantón en un cantón vecino. En segundo lugar, la competencia fiscal ocasiona menores gastos e ingresos en los cantones porque hay menores ingresos tributarios. En tercer lugar, la competencia fiscal también reorienta la estructura de los ingresos hacia un mayor uso de derechos y cargos al usuario. Sin embargo, el incremento de los pagos de derechos de los usuarios contribuye a una mayor desigualdad de los ingresos después de impuestos. En cuarto lugar, propicia una mayor productividad laboral general en los cantones, lo que indica una mayor eficiencia pues los cantones se ven obligados a usar sus escasos recursos al menor costo y de acuerdo con las preferencias de los ciudadanos. No obstante, la competencia fiscal también restringe la capacidad de los cantones para redistribuir el ingreso mediante programas de transferencias fiscales de base amplia, aunque, de cualquier modo, los cantones y las jurisdicciones locales sí redistribuyen los ingresos. De este modo, la esfera federal, con su sistema de seguridad social y el impuesto sobre la renta federal altamente progresivo, es más importante para la redistribución de los ingresos.

### **Una estrategia equilibrada**

La competencia fiscal entre los cantones suizos y las jurisdicciones locales es, pues, un fenómeno muy importante. Sin embargo, considerando los datos de los que disponemos, no hay bases sólidas para justificar en este momento una armonización fiscal de gran alcance. La constitución fiscal suiza parece bien adaptada a las ventajas y desventajas de su federalismo competitivo. En particular, el sistema del impuesto sobre la renta federal desempeña un papel importante como regulador de la competencia fiscal entre cantones y, en consecuencia, puede satisfacer las demandas de una igualdad individual. Se supone que el nuevo sistema de nivelación fiscal permitirá una distribución regional más justa del ingreso. El establecimiento de medidas adicionales para restringir la competencia fiscal cantonal sólo aumentará la ineficiencia en el sector público. ☠

Continúa de la página 19

### **Moscú y las regiones rusas comparten los ingresos por gas natural y petróleo**

salud pública y educativos, el aumento de viviendas para la población, la mejora de la infraestructura de transporte, la reconstrucción y construcción de proyectos de infraestructura comunitaria (gasoductos y acueductos, sistemas de calefacción, etc.) y la mejora del medio ambiente. En esta forma, los recursos del Fondo de Estabilización, dotado por los impuestos a la extracción del petróleo y del gas natural, están destinados en última instancia a la disminución de las disparidades regionales en los estándares de vida.

En conclusión, a pesar de la casi completa centralización de los ingresos procedentes de los impuestos a las operaciones mineras en el presupuesto federal, es interesante destacar que los elevados precios del petróleo y del gas natural incluso permiten que las regiones productoras recauden ingresos presupuestales significativamente mayores per cápita que otras regiones. Esto se logra por medio del impuesto a las amplias ganancias de las compañías productoras de petróleo y gas natural y del impuesto sobre la renta a los elevados salarios que perciben los trabajadores de esta área. La totalidad del impuesto sobre la renta que pagan los trabajadores de una región determinada pasa a formar parte del presupuesto de esa región, junto con una parte de los impuestos sobre los beneficios de esas compañías, a una tasa que varía entre 13.5 por ciento y 17.5 por ciento. A esto se debe que las regiones autónomas de Nenetskiy, Yamalo-Nenetskiy y Khanty-Mansiyskiy ocupen el primero, segundo y tercer lugar, respectivamente, entre las regiones rusas, en términos de ingreso per cápita. ☠

Continúa de la página 11

### **Repensar el federalismo fiscal**

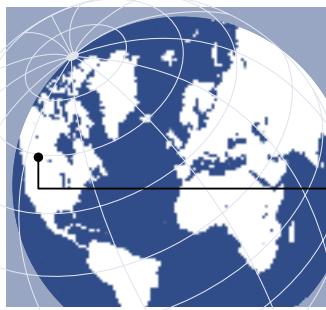
económicos de una toma de decisiones descentralizada, como lo indican experiencias recientes en Brasil, la India, México y España. Los sistemas federales de Canadá y los Estados Unidos, por otra parte, han superado exitosamente el reto garantizando una unión económica común.

### **Incentivos para una gobernanza con capacidad de respuesta**

En la mayoría de los países federales, en particular del mundo en vías de desarrollo, las transferencias intergubernamentales están enfocadas hacia la distribución de las rebanadas del pastel sin tomar en cuenta la creación de incentivos para lograr una prestación de servicios receptiva y responsable. Los acuerdos relativos a la repartición de ingresos con frecuencia desalientan los esfuerzos impositivos locales e introducen incentivos fiscales inadecuados a través de enfoques que buscan cerrar las brechas. En la mayoría de los países federales, las transferencias condicionadas están enfocadas en los controles de insumos y la microgestión, que debilitan la autonomía local. En unos cuantos países, como en los Estados Unidos, se usan como una herramienta de las políticas electoreras. No es común encontrar países en los que se practiquen las transferencias basadas en el desempeño, las cuales incluyen condiciones en materia de estándares y acceso a servicios públicos, pero con opciones flexibles de diseño de programas y de asignaciones de gastos que sirvan de incentivo para una rendición de cuentas basada en los resultados. Una notable excepción es el programa de Transferencias de Salud Canadiense (*Canadian Health Transfers*, CHT) del gobierno federal. Las condiciones principales del programa CHT son que el acceso a los servicios de salud sea universal y que los seguros médicos sean transportables de una provincia a otra.

### **La capacidad de adaptación**

Los países federales han mostrado una capacidad admirable de adaptación para hacer frente a los retos del federalismo fiscal. Los desafíos que se les presentan pueden ser muy similares, pero las soluciones que encuentran y ponen en práctica siempre son únicas y de carácter local. Éste es un testimonio notable del triunfo del espíritu del federalismo en su interminable búsqueda del equilibrio y de la excelencia para alcanzar una gobernanza receptiva, responsable y transparente. El largo ascenso a la conquista de nuevas alturas de la gobernanza inclusiva, continúa. ☠



# El acuerdo sobre la madera blanda puso a prueba el federalismo tanto en Canadá como en los Estados Unidos

*El fin de la disputa depende de las provincias canadienses y de los intereses regionales estadounidenses*

POR WILLIAM DYMOND

**Una** disputa de comercio internacional entre dos países federales pone a prueba el buen juicio de los negociadores para llegar a un acuerdo que satisfaga al mayor número posible de unidades constitutivas y sólo deje descontenta a una minoría.

Precisamente, ésta fue la forma en que Canadá y los Estados Unidos llegaron eventualmente a solucionar su disputa comercial sobre la madera blanda. Se trata de dos países donde el gobierno federal es el responsable de la defensa de los derechos comerciales y de la impugnación de las acciones de cualquier otro país, aunque el impacto económico del éxito o fracaso de su gestión casi siempre sea regional.

Este tipo de tensiones existía en Canadá mucho antes de que se constituyera la Confederación, con la promulgación de la primera Constitución federal en 1867, y ha sido parte de la larga saga de la disputa de la madera blanda entre Canadá y los Estados Unidos.

Todos los elementos que podrían hacer la discusión irresoluble estuvieron presentes desde el principio. Canadá tiene abundantes existencias de madera blanda y los Estados Unidos es prácticamente su único mercado de exportación. La madera blanda se hace a partir de árboles perennifolios: picea ("falso abeto"), pino, bálsamo ("pino del Canadá"), abeto y otras coníferas similares. La industria de la construcción y los fabricantes de muebles de ambos lados de la frontera entre Canadá y los Estados Unidos usan grandes cantidades de madera blanda.

En las principales provincias productoras de Canadá —Columbia Británica, Alberta, Ontario y Quebec— los bosques son propiedad gubernamental. Los derechos de cosecha y los pagos por los derechos de tala (*stumpage fees*) —es decir, los montos pagados por las industrias forestales para conseguir los permisos de tala en las tierras que son propiedad del Estado— son, con frecuencia, negociados entre la provincia y la industria. En los Estados Unidos y en las provincias del lado Atlántico, la mayoría de los bosques son propiedad privada y el precio de la madera para construcción generalmente es determinado por las fuerzas del mercado.

En caso de que surgiera alguna disputa, tanto las leyes canadienses como las de los Estados Unidos cuentan con herramientas muy eficaces para enfrentar la competencia extranjera: las medidas antidumping y los derechos compensatorios. La experiencia ha demostrado que cuando una industria hace un reclamo, es probable que los funcionarios a cargo de la investigación se encuentren con dumping o subvenciones, y que lo único por determinar sea su magnitud. Si bien las normas de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y del Tratado de Libre Comercio para América del Norte



Photo: Tom Brandt

*La madera canadiense es enviada al sur a través de Portland, Oregon. Los productores estadounidenses de madera blanda se quejaban de que la madera canadiense estaba injustamente subsidiada.*

(TLCAN) permiten impugnar estas prácticas, es imposible que una controversia se resuelva por este medio si lleva enraizados intereses creados con fuerte apoyo político en las naciones involucradas.

## **Las provincias de Canadá: nuevos participantes en la disputa**

Durante los primeros 100 años de vida independiente (1867-1967), fue poca la necesidad de hacer consultas entre los órdenes federal y provincial sobre temas de comercio exterior. Aun cuando los impactos económicos del comercio fueran de vital interés para las provincias, el gobierno federal tenía el control de todos los instrumentos necesarios en casos de disputas comerciales, esencialmente las tarifas aduaneras sobre las importaciones y la negociación de los acuerdos comerciales con otros países, que eran la llave de los mercados a las exportaciones canadienses.

Pero esta situación empezó a cambiar en la década de 1970, cuando asuntos de jurisdicción provincial concurrente o exclusiva —por ejemplo, las compras del sector público y el comercio de servicios— empezaron a ser abordados en la mesa de negociaciones multilaterales en Ginebra. Con la entrada en vigor de las leyes y reglamentos de un acuerdo previo de libre comercio y luego del TLCAN, aumentó la gestión de las provincias en la política comercial canadiense. Las intensas consultas entre la federación y las provincias en materia de comercio se convirtieron en una característica permanente del diseño, negociación e implementación de las políticas.

En Canadá, el asunto de la madera blanda puso en juego todas las dimensiones de la administración conjunta federal y estatal de la política comercial. En el centro de la disputa están los derechos de tala en las tierras que son propiedad del Estado, ya que aun cuando son de jurisdicción exclusivamente provincial, sólo el gobierno federal canadiense puede enfrentar a los Estados Unidos y negociar un arreglo. Sin embargo, Ottawa no puede tomar cartas

**William A. Dymond** es investigador en jefe del Centro sobre Políticas y Derecho Comercial de la Universidad de Carleton, en Ottawa, Canadá, del que fue director de 2000 a 2003. Antes fue director general la Secretaría de Planeación Política del Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá. También fue asesor en jefe de la Oficina de Negociaciones Comerciales para el Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Canadá.

en el asunto que origina la disputa, como lo hace en la mayor parte de los conflictos comerciales.

### Diferencias regionales

Hay diferencias regionales importantes que han existido desde siempre. Tan solo las exportaciones de la provincia de Columbia Británica representan alrededor de 75 por ciento de las exportaciones canadienses. Por otro lado, Quebec y las demás provincias donde también se practica la tala tienen un comprensible temor a quedar atrapadas en una disputa que causaría daños considerables a sus compañías madereras y a sus trabajadores.

Conforme cada caso se habría propio camino a través del sistema de los Estados Unidos y después vía los mecanismos de la OMC y del TLCAN, siempre existió la posibilidad de que los Estados Unidos hiciera tratos por separado con cada una de las provincias. En estas circunstancias, Ottawa tuvo que cruzar un campo minado para lograr y preservar un consenso.

La actual disputa se inició en 1982, cuando los productores de madera blanda de los Estados Unidos se quejaron de que las provincias subsidiaban las exportaciones canadienses con la aplicación de los derechos de tala en sus bosques. La queja fue rechazada ese mismo año pero posteriormente, en 1986, fue aceptada y se le aplicó una cuota compensatoria de 15 por ciento a la mayoría de las exportaciones canadienses de madera blanda a los Estados Unidos. Entonces, los estadounidenses convinieron en eliminar sus cuotas a cambio de un acuerdo canadiense de aplicar un impuesto de 15 por ciento a sus exportaciones de madera blanda.

Cuando Canadá dio por terminado el acuerdo en 1991, el Gobierno de los Estados Unidos respondió con una nueva cuota compensatoria. Tres años tomó la resolución de la disputa bajo el Tratado de Libre Comercio que finalmente dio la razón a Canadá. Sin embargo, en 1996, ante las amenazas de una nueva imposición de cuotas compensatorias, Canadá accedió a limitar las exportaciones de Columbia Británica, Alberta, Ontario y Quebec a aproximadamente 35 por ciento de la totalidad del mercado estadounidense de madera blanda.

### Fin del acuerdo y principio de las disputas

Este acuerdo prescribió el 31 de marzo de 2001, y la industria canadiense, las provincias y el gobierno federal se prepararon para un nuevo episodio de conflictos que no tardó en presentarse. Los Estados Unidos aplicó una combinación de derechos antidumping y cuotas compensatorias de casi 28 por ciento, a los que Canadá respondió inmediatamente con la presentación de una ráfaga de quejas ante el TLCAN y la OMC. En la mayor parte de los casos, Canadá ganó las controversias en el TLCAN, mientras que los casos presentados ante la OMC resultaron en victorias y pérdidas para ambos lados. Un buen número de compañías madereras canadienses demandaron por separado al Gobierno de los Estados Unidos ante las leyes estadounidenses. Sin embargo, la administración del Presidente Bush se ha negado en forma sistemática a eliminar las cuotas o a reintegrar el dinero recolectado, sin importar cuál haya sido la resolución de la disputa.

Las elecciones anticipadas en Canadá, celebradas en enero de 2006, pusieron el poder en manos del gobierno conservador en Ottawa precisamente cuando ambas partes ya estaban exhaustas. Se habían recaudado más de 5 mil millones de dólares estadounidenses de los productores canadienses por concepto de impuestos, y de acuerdo con la legislación estadounidense, esa suma debería ser remitida a las compañías de los Estados Unidos que habían presentado la reclamación. Los conservadores tenían ante sí una alternativa rotunda: renovar los esfuerzos para llegar a un trato o continuar con las acciones emprendidas para

la resolución de la controversia con escasa posibilidad de llegar a una solución definitiva.

Por lo que respecta a los Estados Unidos, aunque las exportaciones de Canadá se habían desplomado, las importaciones de otros países habían reemplazado el suministro canadiense y la industria estadounidense no había mejorado económicamente. Además, una serie de revisiones anuales había reducido de manera sostenida las cuotas a menos de 10 por ciento, lo que había debilitado sustancialmente la protección ante las exportaciones de Canadá. Desde el punto de vista de la administración Bush, la disputa había llegado a dominar la compleja relación entre Canadá y los Estados Unidos en perjuicio de otros temas. Ambos gobiernos concluyeron que había llegado la hora de dar fin a este episodio.



Photo: Troy Holtzworth

*Los troncos llegan al aserradero al norte de la Coos Bay, Oregon, en los Estados Unidos. Los productores de madera de este país se sentían en desventaja ante la madera canadiense, que es más barata.*

### El hito de 2006: un acuerdo mutuo

El acuerdo de 2006 sintetiza la realidad política del comercio de madera blanda entre Canadá y los Estados Unidos de los últimos 20 años: más vale un comercio tranquilamente administrado que un libre comercio inmerso en el litigio. A grandes rasgos, el nuevo acuerdo dispone un gravamen a las exportaciones canadienses atado al precio del mercado de la madera blanda y al consumo de madera de los Estados Unidos. Los ingresos que se recauden le serán devueltos al gobierno de las provincias exportadoras. La costa y el interior de Columbia Británica, Alberta, Saskatchewan, Ontario y Quebec pueden elegir entre pagar el impuesto variable a la exportación ya mencionado, o un impuesto de exportación combinado y ajustarse a determinados límites en el volumen de exportación, ambos variables de acuerdo con el precio. A cada provincia le es asignada una parte de las exportaciones establecida con base en su anterior participación en el mercado de los Estados Unidos. Si las exportaciones sobrepasan 110 por ciento de la base de participación, el impuesto de exportación aumentará 50 por ciento. Estas medidas no se aplican a las exportaciones de las provincias del Atlántico, de Yukon, los Territorios del Noroeste o Nunavut; también quedan exentas de la obligación las exportaciones de 32 compañías que los Estados Unidos consideró que no recibían beneficios por subsidio.

Los Estados Unidos puso fin a todas las cuotas antidumping y compensatorias y se comprometió a renunciar a cualquier nueva petición, medida comercial o investigación en contra la madera blanda canadiense durante el tiempo de vigencia del acuerdo. También se compromete a devolver a los exportadores canadienses más de cuatro mil millones de los cinco mil millones de dólares estadounidenses recaudados por cuotas.

Dos factores hicieron posible el acuerdo de 2006: la dinámica entre la federación y las provincias empezó a trabajar en favor de un acuerdo y un ligero pero importante cambio que se operó en el manejo de las relaciones entre Canadá y los Estados Unidos con el nuevo gobierno conservador.



*Madera canadiense en espera de ser retirada de un patio en Hearst, Ontario, en Canadá.*

Primero, Ottawa reivindicó su jurisdicción sobre la disputa. En cuanto el trato comenzó a tomar forma, los ministros federales reconocieron que los intereses canadienses eran superiores a la suma de los intereses provinciales.

### ***El interés nacional reemplaza la animosidad***

Segundo, desde sus primeros días en el cargo, el gobierno conservador renunció a la animosidad como postura en el manejo de la relación con los Estados Unidos y la sustituyó con una búsqueda realista del interés nacional. Este cambio de tono indujo a la administración Bush a correr algunos riesgos políticos para cerrar el trato. No era algo desdeñable en un año electoral en que la administración podía sufrir grandes pérdidas. De acuerdo con las leyes de los Estados Unidos, el Presidente no puede poner fin a los casos de compensación o antidumping sin el acuerdo de la industria afectada. Los productores estadounidenses de madera blanda podían contar con un fuerte apoyo en el Congreso por parte de los legisladores del sudeste y del noreste del país. A fin de cuentas, se logró persuadir a los productores americanos de que renunciaran a las cuotas compensatorias o antidumping y a la posibilidad de recibir cinco mil millones de dólares a cambio de siete años de estabilidad con un esquema que ofrecía protección en períodos de baja de precios sin los riesgos y costos de un litigio.

El resultado de la saga de la madera blanda respalda la observación del nuevo líder del Partido Liberal canadiense, Stéphane Dion, de que Canadá es un país que funciona mejor en la práctica que en la teoría. Las agudas tensiones entre las provincias, y entre éstas y el gobierno federal, produjeron una mezcla incendiaria que con frecuencia estuvo a punto de arder. A fin de cuentas, la colaboración de todos los órdenes de gobierno cristalizó en un resultado que, si no perfecto, sí fue bueno y evitó que la federación sufriera daños de consideración. En una negociación, la oportunidad lo es todo. Los participantes merecen que se les reconozca el mérito de haber aprovechado el momento oportuno. ☺

### ***Las provincias canadienses consideraron la posibilidad de establecer tratos por separado con los Estados Unidos***

En la reciente disputa comercial por la madera blanda entre los Estados Unidos y Canadá, las compañías estadounidenses presentaron un frente unido para dar la batalla a las provincias canadienses, que estaban divididas y llegaron a considerar la posibilidad de establecer tratos por separado con los Estados Unidos. De haberlo hecho, la federación Canadiense habría sido sometida a una gran tensión.

La postura canadiense en las negociaciones se vio obstaculizada por la falta de acuerdo de las provincias para adoptar estrategias comunes. Los intereses eran demasiado divergentes.

Esta postura contrastó marcadamente con la de los Estados Unidos, en donde un grupo de cabildos llamado Coalición para la importación justa de madera (Coalition for Fair Lumber Imports) —una alianza constituida por aserraderos independientes, grandes y pequeños— preservó la solidaridad entre sus miembros, que, en lo esencial, siguieron siempre las mismas pautas.

La coalición sostenía que los trabajadores estadounidenses se quedaban sin trabajo y que los aserraderos de su país se veían forzados a cerrar porque el Gobierno canadiense subsidiaba injustamente a sus productores, que vendían a los Estados Unidos madera blanda por una cantidad estimada en ocho mil millones de dólares al año.

Steve Swanson, dirigente de la coalición, dijo: "Podemos competir contra cualquier industria de madera blanda del mundo pero no podemos competir también contra su gobierno".

En comparación con Canadá, la fuerza de la coalición residía en su unidad, que se anuncia en su sitio de Internet con bombo y platillo diciendo: "Estamos unidos contra el comercio desleal de Canadá que prácticamente regala sus bosques a las compañías exportadoras de madera blanda a los Estados Unidos, el mercado más grande del mundo de productos de madera".

Se expedieron muchas resoluciones comerciales; algunas confirmaron la argumentación estadounidense y otras la desestimaron.

Sin embargo, los estadounidenses no tuvieron necesidad de dividir a sus adversarios canadienses porque éstos ya estaban divididos.

La provincia de Columbia Británica tiene sobreabundancia de madera blanda que empieza a tabalearse, en gran medida debido al alarmante fenómeno del escarabajo del pino. Según la edición de enero-febrero de la revista Canadian Geographic, a causa de los estragos del escarabajo, la tala anual permitida en esa provincia aumentó más del doble, de alrededor de 2 millones de metros cúbicos en 2001 a 5 millones en 2004.

La causa de esta medida es que el escarabajo está acabando con los bosques de pinos de Columbia Británica a un ritmo alarmante y la provincia necesita vender la madera lo más pronto posible, antes de que se estropee, y está dispuesta a pagar las multas de exportación.

El escarabajo se come la parte blanda de la corteza —lo que eventualmente mata el árbol— pero la madera todavía puede ser cortada durante un breve periodo después de haber sido contaminada.

Quebec, Ontario y otras cuantas provincias más pequeñas que no han sido dañadas por el escarabajo, no tienen una oferta excesiva de madera blanda y están conformes con limitarse a una cuota de exportación.

Pierre Vincent, miembro del Consejo de la industria forestal de Quebec, explica que los intereses de Columbia Británica eran tan distintos a los de Quebec y Ontario que una postura única para todo Canadá quedaba descartada de antemano.

"Es por ello que las provincias consideraron que quizá la mejor solución sería la celebración de distintos tratados, uno entre Quebec y los Estados Unidos, otro entre Ontario y los Estados Unidos y uno más entre Columbia Británica y los Estados Unidos".

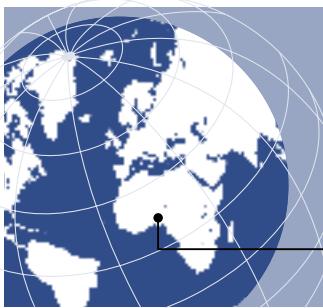
Pero "los constitucionalistas y Ottawa dijeron 'eso queda descartado, tiene que ser un tratado entre dos países. Debe ser un acuerdo entre Ottawa y Washington'".

Al fin, se llegó a un acuerdo mediante el cual las provincias deben hacer una elección:

"Opción A u opción B. La opción B implica el pago de un impuesto muy bajo y respetar una cuota de exportación; la opción A implica el pago de impuestos altos sin restricciones para la exportación," dijo Vincent.

Quebec, Ontario, Manitoba y Saskatchewan escogieron la opción B, mientras que Alberta y Columbia Británica, tanto el interior como la costa, eligieron la opción A.

*Por Rod Macdonell*



# Las insurrecciones ponen a prueba el sistema federal de Nigeria

*Una organización internacional hace una evaluación de la desalentadora situación y presenta sus propuestas para superarla*

**Adaptado del informe “Nigeria: un experimento federal que se tambalea”, elaborado por la organización International Crisis Group, en octubre de 2006.**

**E**l 19 de abril de 2006, el estallido de un coche bomba en una barraca militar estremeció a la ciudad petrolera de Port Harcourt, en el estado de Río, Nigeria; mató a dos personas e hirió de gravedad a otras seis. El atentado fue reivindicado por el Movimiento para la Emancipación del Delta del Níger (MEND, por sus siglas en inglés), grupo armado que exige que los recursos petroleros de la región queden bajo el control local. Aunque dijeron lamentar “las muertes de la población civil”, los militantes juraron continuar los ataques en contra de “quienes atentan vender el derecho inalienable de los pueblos del delta del Níger por un pedazo de pan”.

Entre 2001 y 2004, los conflictos intercomunitarios entre “indígenas” y “colonizadores” causaron la muerte de miles de personas en el estado de Plateau. En marzo de 2006, en un intento por detener el censo de ese año, los militantes del grupo separatista Movimiento para la Creación del Estado Soberano de Biafra (MASSOB, por sus siglas en inglés) atacaron una comisaría en Nnewi, estado de Anambra. Proclamaron que los igbos, que viven principalmente en el sudeste y son uno de los tres grupos étnicos más numerosos de Nigeria, no debían ser tomados en cuenta porque eran biafreños, no nigerianos. Murieron seis miembros del MASSOB.

La escalada de violencia en el delta del Níger, región rica en petróleo, es una grave amenaza para la seguridad de Nigeria; pero cualquier concesión importante que se hiciera para satisfacer las demandas de los militantes de la región podría incrementar el espectro de intentos de golpe de Estado de quienes sienten amenazados sus privilegios.

Durante los 46 años transcurridos desde que el país se independizó de Gran Bretaña, los sucesivos gobiernos de Nigeria han intentado, con diversos grados de sinceridad y compromiso, crear instituciones federales que den cabida a la diversidad étnica, cultural y religiosa del país. Sin embargo, los dirigentes de esos gobiernos, en todos los niveles, no supieron estar a la altura de su deber de ofrecer un buen gobierno basado en concertaciones políticas equitativas, prácticas administrativas transparentes y una conducta pública responsable. Las comunidades de todo el país se sienten cada vez más marginadas y alejadas del Estado nigeriano.

---

**El International Crisis Group** es una organización no gubernamental, de carácter independiente y sin ánimo de lucro que cuenta con cerca de 120 empleados en los cinco continentes, dedicándose tanto a la prevención como a la resolución de los conflictos potencialmente destructivos a través del análisis sobre el terreno y mediante la práctica de labores de sensibilización al más alto nivel.



*Photo: REUTERS/George Asiri*

*Rehenes de Filipinas retenidos por hombres armados del MEND en el delta del Níger.*

## **La ausencia de federalismo y democracia**

Un líder de la sociedad civil declaró: “El compromiso con el federalismo y la democracia mantiene unida a Nigeria y la falta de federalismo y democracia amenaza con dividirla”.

En marzo de 2005, un panel independiente de expertos en el África subsahariana, convocados por el Consejo Nacional de Inteligencia (National Intelligence Council) del Gobierno estadounidense, subrayó que el “colapso absoluto de Nigeria” era una posibilidad que desestabilizaría la subregión de África Occidental durante los próximos 15 años. El presidente Olusegun Obasanjo, que repetidamente ha rechazado la opinión de que Nigeria se tambalea al borde del desastre, descartó el informe, y calificó a sus autores de “profetas de la fatalidad”. Nigeria puede evitar la tragedia del colapso del Estado, pero su dimensión y recursos garantizan que una mayor escalada de los conflictos puede llegar a desestabilizar realmente la ya frágil situación de seguridad en la subregión de África occidental, e incluso extenderse más allá. “No se trata de una visión catastrofista”, advirtió un experimentado observador internacional, “es el escenario real”.

La Constitución de Nigeria reconoce un principio al que denomina de “carácter federal”, que es una especie de cuota para procurar el equilibrio en la distribución de cargos políticos, empleos y otros beneficios gubernamentales entre los numerosos pueblos de Nigeria. Pero existe también un segundo principio que lo distorsiona, el del “origen indígena”, que hace depender el derecho a recibir esos beneficios del lugar de nacimiento de los padres y abuelos de un individuo. El resultado es una discriminación generalizada contra los “no indígenas” en los 36 estados y agudos conflictos intercomunitarios.

En el estado de Plateau, por ejemplo, los choques habidos desde 2001 entre las comunidades de habitantes “nativos” y las de “colonos” que compiten por cargos políticos y servicios gubernamentales han dejado miles de muertos y muchos miles más de desplazados. El profundo sentimiento de alienación que



Un partidario pasa al lado de un cartel electoral del asesinado candidato a gobernador Funso Williams, en Lagos. Su muerte, acaecida en julio de 2006, fue atribuida a móviles políticos.

invade a diversos grupos a lo largo del país ha alentado las políticas de identidad étnica, las milicias étnicas y, en los doce estados del norte, las disputas por la aplicación de la ley islámica (Sharia). Las milicias exigen lealtad étnica en lugar de nacional. Algunas de ellas, como MASSOB, promueven la secesión de Nigeria; otras más, como el Congreso de los pueblos O'odua (OPC) y los Bakassi Boys, operan como grupos paramilitares, incluso al servicio de los gobiernos estatales, y son responsables de la violación de los derechos humanos que ha llevado la muerte a cientos de personas.

### **¿Problemas de seguridad pública o amenazas reales?**

El gobierno federal cataloga muchos de estos sucesos como simples problemas de orden público y, en consecuencia, ha respondido con la fuerza. Ha desoído las demandas de los militantes del delta del Níger, por ejemplo, como si se tratara

*Continúa en la página 32*

## **Cómo rescatar el federalismo y la democracia en Nigeria**

International Crisis Group presentó en fecha reciente las siguientes recomendaciones al Gobierno de Nigeria.

### **Para alentar la distribución equitativa de la riqueza nacional**

1. Trabajar en una nueva división de la riqueza generada por los recursos naturales del país mediante: (a) el aumento a 25 por ciento de los ingresos provenientes del petróleo asignado a los estados productores (principio de derivación), como medida transitoria; (b) la aprobación de una legislación uniforme para el control de los recursos que, en primer lugar, confiera 50 por ciento de la propiedad de los recursos naturales a los estados y 50 por ciento al gobierno federal, y luego divida un porcentaje de la porción federal entre los estados y las áreas de gobierno local (LGAs, por sus siglas en inglés) a través de la Cuenta de la Federación; y, en segundo lugar, exija que los estados transfieran dos terceras partes de los ingresos procedentes de la propiedad estatal directamente a organismos de desarrollo locales constituidos como fideicomisos, y distribuyan el remanente entre el gobierno del estado y las LGAs, y (c) derogue por completo el principio de derivación una vez que este nuevo marco haya sido establecido.
2. Alentar a los estados no productores de petróleo a desarrollar una nueva capacidad para la generación de ingresos en agricultura, turismo y minerales sólidos.
3. Llevar a cabo una revisión de las leyes que hayan despojado a las comunidades de sus tierras y de sus derechos de nacimiento, con miras a la reforma de la ley de uso de suelo de 1978 y a la revocación de la ley sobre minerales de 1946 y del decreto sobre el petróleo de 1969.

### **Para asegurar una implementación equitativa del principio de carácter federal**

4. Eliminar de la Constitución toda referencia al "origen indígena".
5. Establecer en la Constitución o mediante una ley federal que un individuo es residente de un estado si nació en él o si ha vivido en ese estado durante un mínimo de 5 años.
6. [Permitir a los residentes de un estado, no sólo a los habitantes nativos de ese estado, prestar servicios como ministros federales

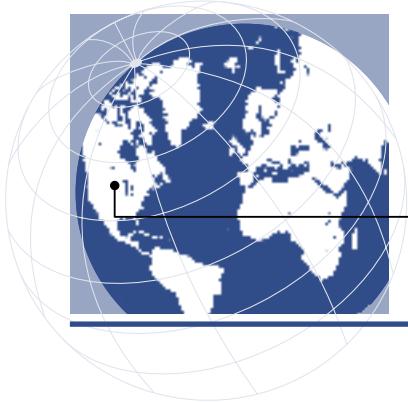
*de ese estado.] Reemplazar el criterio del "origen indígena" por el de residencia para el nombramiento de cuando menos un ministro de cada estado mediante la revisión del artículo 147 (3) de la Constitución, y revisar el artículo 318 para definir "de un...estado" en la disposición que se refiere al carácter federal definido por el artículo 14 (3) como referido a una persona que es residente del estado.*

7. Incorporar un elemento de género en el principio del "carácter federal", junto a las pruebas étnicas, estatales y grupales, mediante la enmienda al artículo 14 (3) de la Constitución.
8. [Cambiar la Comisión de Carácter Federal por una comisión de igualdad de oportunidades otorgando a los individuos el derecho de impugnar la discriminación al amparo del principio de carácter federal y eliminando las referencias a grupos étnicos en los estatutos de la Comisión.] Dar a la Comisión de Carácter Federal más de la responsabilidad y autoridad que tiene un comité de igualdad de oportunidades eliminando toda referencia al concepto de "origen indígena" de sus estatutos y enmendando dichos estatutos para que: (a) los individuos u organizaciones y organismos que actúen en representación de individuos puedan presentar a la Comisión sus quejas relativas a la mala aplicación del principio del carácter federal; y (b) la Comisión pueda investigar las acusaciones de mala aplicación del principio, y actúe mediante la controversia constitucional o la presentación de demandas por discriminación ante la corte federal.

### **Para asegurar una base amplia de participación en la reestructuración de los acuerdos constitucionales de distribución de competencias**

9. Iniciar un proceso democrático de reforma constitucional en que una asamblea electa debata y redacte una Constitución que se someta a referendo popular.
10. Incluir los temas relevantes de protección a grupos marginados, como las mujeres, los niños y los discapacitados, en la lista de legislación concurrente de la Constitución para que el gobierno federal pueda establecer normas mínimas uniformes y al mismo tiempo permita que los estados legislen en esas áreas, con la estipulación de que no deben desviarse de la Ley Suprema federal.

Dakar/Bruselas, 25 de octubre de 2006



## PUNTO DE VISTA

# Mandatos no financiados en los Estados Unidos y un federalismo en que “cada quien se vale por sí mismo”

POR CHRISTOPHER HOENE

**Sí** usted le pregunta a un funcionario local o estatal de los Estados Unidos por el papel que debería desempeñar el gobierno central o federal, muy probablemente la respuesta será “dejarnos en paz”. Si pregunta por qué esta persona respondió así, la respuesta abrumadora será: por los “mandatos no financiados”.

No existen tres palabras que provoquen más enojo y consternación entre los funcionarios de gobierno locales y estatales que “mandatos no financiados”, es decir, acciones del gobierno federal que suponen una actividad gubernamental local y estatal que no son acompañadas por un financiamiento que cubra sus costos.

Parte de la retórica alrededor de la animadversión hacia los mandatos no financiados es sólo eso: retórica. Organizaciones estadounidenses como la Liga Nacional de Ciudades (*National League of Cities*) y otras asociaciones locales y estatales se especializan en construir una retórica sólida que pueda ser utilizada por sus electores para rechazar el brazo largo y la mano pesada del gobierno federal.

Pero la estrategia política explica sólo una pequeña parte del porqué los funcionarios locales y estatales le dan tanta importancia a los mandatos no financiados. Su rechazo se debe en buena medida a que, durante las últimas tres o cuatro décadas, se ha dado un aumento exorbitante de los mandatos no financiados en los Estados Unidos —y de otras acciones federales relacionadas con ellos— que han recaído sobre los gobiernos locales y estatales.

El resultado ha sido el cambio de un federalismo que los especialistas estadounidenses en la materia llamaron de tipo cooperativo —en él, los órdenes de gobierno están entrelazados— a lo que hoy podríamos llamar un “federalismo en que cada quien se vale por sí mismo” según la expresión de John Shannon, escritor político estadounidense.

### Tres nuevas tendencias

Tres tendencias ilustran el surgimiento de este tipo de federalismo. La primera es el aumento de los mandatos no financiados por sí mismos. De acuerdo con la Conferencia nacional de legislaturas estatales de los Estados Unidos, los mandatos no financiados a los gobiernos estatales y locales que en 1945 no llegaban a cinco, ahora son más de 100. Un ejemplo de mandato no financiado reciente pertenece al campo de lo que el gobierno federal estadounidense llama “seguridad nacional”, es decir, su esfuerzo contra el terrorismo.

El Departamento de Seguridad Nacional, en respuesta a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, instituyó un sistema de aviso a gran escala con códigos de color para informar a los gobiernos locales y estatales, así como al público en general, los niveles de alerta ante el terrorismo. El sistema requiere que las autoridades locales y estatales sigan varios pasos para proteger a sus comunidades cuando suba el nivel de alerta (cambio de

**El Dr. Christopher Hoene** es director de investigación en la U.S. National League of Cities [Liga Nacional de Ciudades de los Estados Unidos]. Está al frente de la investigación sobre finanzas públicas, federalismo y la estructura del gobierno local.



Photo: Office of Lucille Roybal-Allard

*El autobús de Medicare a espaldas de Lucille Roybal-Allard, representante estadounidense por California. Cuando Washington hizo recortes a algunos programas de Medicare para los jubilados, muchos estados tuvieron que hacerse cargo de ellos.*

color). Las autoridades locales y estatales tienden cada vez más a considerarlo un mandato no financiado porque se trata de una acción federal que los obliga a desplegar recursos y gastar fondos públicos, generalmente sin contar con prueba alguna de que su comunidad o región esté amenazada.

La segunda tendencia es el aumento de la primacía federal sobre la autoridad y actividades gubernamentales del gobierno local y estatal. La primacía federal se refiere específicamente a las leyes y acciones del gobierno federal que le conceden supremacía ante las facultades que tienen los gobiernos estatales y locales para llevar a cabo acciones o generar políticas propias. Un estudio reciente de la Contraloría General del Gobierno de los Estados Unidos (*U.S. Government Accountability Office*), órgano independiente de investigación y análisis del Congreso, estimó que el número de primacias ha subido de menos de 30 antes de 1900 a alrededor de 120 en la actualidad.

Ejemplo de ello son las múltiples ocasiones en que el gobierno federal ha hecho valer su primacía sobre la capacidad de los gobiernos estatales y locales para gravar las compras por Internet. El argumento del gobierno federal para respaldar la práctica de esta política es que está protegiendo el desarrollo de una industria joven mediante la exención de impuestos. A estas alturas, la expansión del comercio por Internet parece ser mucho más que incipiente y la primacía de la autoridad federal sobre la autoridad estatal y local es considerada como el resultado del desmoronamiento de los funcionarios federales ante las presiones de la industria.

### Los mandatos no financiados son una presión para los estados

Los funcionarios locales y estatales podrían ver esta marcada expansión de mandatos no financiados y precedencias desde un punto de vista menos negativo si no fuera por una tercera tendencia: la disminución de la ayuda federal y de los niveles del apoyo que reciben en las recientes décadas. La relación entre federación y ciudad es un ejemplo útil. De acuerdo con el Censo de Gobiernos de los Estados Unidos (*U.S. Census of Governments*),

el gobierno federal proveyó el 15 por ciento de todos los ingresos fiscales de las ciudades del país en 1977.

En 1997, la participación federal de ingresos fiscales a las ciudades había caído a cinco por ciento. La mayor parte de esta reducción se dio en la década de 1980, cuando el gobierno federal, presidido por Ronald Reagan, eliminó el Programa General para la Distribución de Ingresos (*General Revenue Sharing Program*). El programa se había iniciado a principios de la década de 1970, durante la administración del presidente Richard Nixon y proveía a los gobiernos estatales y locales de financiamiento federal con muy pocas condiciones. El escepticismo con que fue visto por muchos funcionarios federales determinó su supresión paulatina. Los primeros recortes empezaron a fines de esa misma década y quedó totalmente eliminado en 1986.

Si analizamos estas tres tendencias, no debe sorprendernos que la evaluación común del papel federal frente a los gobiernos estatales y locales es que se guía por la pauta de "menos dinero, más regulación". O, como lo dije líneas arriba: un federalismo en que cada quien se vale por sí mismo.

Conforme los gobiernos federales van dejando de financiar a los gobiernos locales y estatales, ocupándose cada vez más de la regulación y primacía de sus actividades, mayor es la inclinación de los funcionarios locales a hacer las cosas por su cuenta. Consideran que depender de la generosidad federal es el camino seguro al fracaso, como dijo un funcionario local cuando se le preguntó sobre las subvenciones federales: "Todos debemos examinar cuidadosamente la brida del caballo regalado y pensar seriamente en rechazarlo".

### **No todos los mandatos sin financiamiento son malos**

Por supuesto que no todos los mandatos no financiados son malos y el aumento de la actividad regulatoria federal —al menos por lo que respecta al sector gubernamental— ha coincidido con la expansión de la economía estadounidense a más largo plazo, el desarrollo de programas estatales de bienestar social y la provisión de programas sociales y civiles nunca antes vistos en la historia de la nación. La mayor parte de los mandatos del



*Alerta naranja, alerta roja: los distintos niveles de alerta terrorista del Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos. El gobierno federal requirió la acción de los estados cuando se elevaran los niveles de alerta.*

gobierno federal de la Era de los derechos civiles, por ejemplo, sirvieron para modificar la actuación de los gobiernos locales y estatales que iban a la zaga en la concesión de derechos de igualdad a la gente de color y a las mujeres. Vale la pena recordar que la caja de herramientas del gobierno federal consiste esencialmente en dos juegos de herramientas: "zanahorias" (financiamiento e incentivos) y "garrotes" (mandatos, primacías y otras regulaciones).

Si las zanahorias no funcionan, es razonable pensar que los funcionarios federales harán uso del garrote, le guste o no a los funcionarios estatales y locales.

Sin embargo, del análisis de las tendencias de financiamiento federal, las primacías y los mandatos no financiados, resulta bastante obvio que es necesario un balance más razonado entre el financiamiento y la regulación. Pero los funcionarios locales y estatales perciben que, con los déficits presupuestarios de miles de millones de dólares estadounidenses del gobierno federal y la reticencia de demócratas y republicanos a nivel nacional a dar señales de demasiada contención fiscal, no habrá mayor financiamiento, al menos no en un futuro próximo. Como consecuencia, recurren a su estribillo "déjenos en paz", suplicando que haya menos interferencia porque prefieren adoptar un federalismo en que las cosas corran por cuenta propia y cada quien se valga por sí mismo.

Vale la pena tener presente que desde las ciudades, las expresiones con relación a los gobiernos estatales son similares. En los Estados Unidos, el gobierno de una ciudad es equiparable a una corporación bajo el mando del gobierno estatal, ya que tanto su autoridad como su esfera de competencia son, para disgusto de muchos funcionarios locales, determinadas por el estado. Se menciona este punto para ilustrar que, por naturaleza, las relaciones entre los órdenes de gobierno están cargadas de tensiones, reproches e imputaciones. A fin de cuentas, quizás el verdadero problema de las ciudades consista en que no tienen un orden de gobierno subordinado en la cadena alimentaria del federalismo al que puedan pasarle la pelota —o el mandato. (6)

Continúa de la página 30

### **Las insurrecciones ponen a prueba el sistema federal de Nigeria**

de simples matonismos y, bajo el supuesto de que las fuerzas de seguridad federal siempre podrán sofocar la violencia en esa región y en el estado de Plateau, se limita a promulgar bandos radicales sobre las milicias étnicas y pone en prisión a varios de sus líderes, bajo el cargo de traición.

Después de la guerra civil (1967-1970), cuando la región del este de Nigeria intentó la secesión como "República de Biafra", los regímenes militares que gobernaban Nigeria mantuvieron una fachada federal pero implementaron políticas para promover la transformación del país en un Estado unitario. Por este medio, fortalecían al gobierno central a la vez que debilitaban sistemáticamente a los estados constitutivos. Haciendo uso de decretos constitucionales, como los de 1966 y 1975, se adjudicaron una potestad irrestricta y libre para emprender reformas estructurales de largo alcance.

Mientras el poder gravitaba hacia el centro, los militares en

el poder dividieron las antiguas regiones en un número de estados cada vez mayor: los 12 que había en 1967 pasaron a ser 19 en 1976; 21 en 1987; 30 en 1991, y 36 en 1996. Estas subdivisiones eran presentadas como un proceso que daría mayor autonomía a los grupos étnicos y subétnicos, y acercaría el gobierno al pueblo. Sin embargo, en realidad estaban diseñadas para diluir el poder regional y aplastar cualquier posible resonancia secesionista. La proliferación de estados estuvo acompañada por recortes en los recursos que el gobierno federal le asignaba a cada uno. Consecuentemente, las unidades federales fueron cada vez más pequeñas y débiles, y algunas de ellas no resultaron viables desde el punto de vista económico. Sin embargo, el objetivo de debilitar la unidad de los grupos étnicos más numerosos y, con ello, su capacidad de retar al gobierno central y desestabilizar la federación, todavía no se consigue. Por ejemplo, los jijaws del delta del Níger, que son considerados el cuarto grupo étnico más numeroso, y que están distribuidos en cinco estados costeros, han mantenido una agenda etno-nacionalista que sin ser demasiado estrecha, les permite unir fuerzas independientemente de las fronteras estatales. (6)

El Foro de Federaciones es una organización independiente que se inició en Canadá y que recibe el apoyo de muchos países y gobiernos.

El interés del Foro se centra en las contribuciones que el federalismo hace y puede hacer para el mantenimiento y la construcción de sociedades y gobiernos democráticos. El Foro persigue su objetivo a través de:

- la construcción de redes internacionales que fomentan el intercambio de experiencias de gobernanza federal,
- el incremento del aprendizaje y la comprensión mutuos entre los profesionales del federalismo, y
- la difusión del conocimiento y de la asesoría técnica de interés para las federaciones existentes y en beneficio de los países que buscan introducir elementos federales en sus estructuras de gobierno y en sus constituciones.

## El Foro de Federaciones

En el nombre queda implícito su cometido de ser un lugar de encuentro de los países federales en donde se pueden compartir e intercambiar ideas sobre temas de interés común. El Foro cumple realmente con esa función, pero en su calidad de organización internacional no gubernamental, que le da flexibilidad para trabajar alrededor del mundo en formas muy diversas.

El Foro trabaja con socios en el proyecto Diálogo Mundial, una iniciativa internacional plurianual que está produciendo una serie de materiales sin paralelo sobre federalismo comparado y que cubre temas como los orígenes constitucionales, la división de competencias y el federalismo fiscal. El Diálogo Mundial reúne a académicos, investigadores y profesionales avezados. Su rango mundial de actividades va desde los talleres de trabajo en un país determinado hasta las conferencias globales.

Además, el Foro trabaja en forma intensiva en un grupo selecto de países en colaboración con organizaciones locales asociadas y gobiernos. En 2007, estos países son Alemania, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, España, Etiopía, India, Indonesia, Irak, México, Nigeria, Sudáfrica, Sudán, Suiza y Sri Lanka. El Foro cuenta con una amplia red de expertos y profesionales en la materia. Para cada uno de estos programas nacionales, entre otros, el Foro aporta esta pericia internacional para hacer frente a los retos de cada uno de los países.

En los países donde el federalismo podría ser parte de la solución de los conflictos entre grupos étnicos, religiosos y tribales, el Foro también ofrece su experiencia y sus servicios. Sus recursos han sido significativos en programas para Sudán e Irak. También ha tenido una participación importante en Sri Lanka y Filipinas.

El Foro también trabaja con profesionales y académicos jóvenes en países federales y en otras partes del mundo con el objeto de ayudarlos a crear una red mundial que les permita intercambiar información e ideas respecto a los sistemas federales.

Además, el Foro aporta un importante número de publicaciones y productos multimedia de gran calidad que permiten que la pericia y el conocimiento sean accesibles para los profesionales con poca disponibilidad de tiempo y útiles a un público internacional amplio.

Canadá tuvo el ímpetu necesario para el lanzamiento del Foro con una conferencia mundial inaugural celebrada en Mont-Tremblant, Quebec, en 1999. Esta primera conferencia condujo a la fundación del Foro como una institución permanente con sede en Ottawa. También condujo a la Conferencia Internacional de 2002 que se llevó a cabo en Saint-Gallen, Suiza, y en la que participaron un número de países todavía mayor que en la primera. Bruselas, Bélgica, fue la sede de la Conferencia Internacional sobre Federalismo 2005 y la India será el país anfitrión de la siguiente conferencia a celebrarse en Nueva Delhi en 2007.

Después de la Conferencia de 2005, el Foro se volvió más internacional. Actualmente, ocho gobiernos han firmado acuerdos con el Foro y apoyan sus actividades y brindan su experiencia como integrantes de su Consejo Estratégico. En enero de 2007, los países que habían firmado su apoyo al Foro eran Austria, Australia, Canadá, Etiopía, India, México, Nigeria y Suiza. Alemania firmó, en octubre de 2006, una carta de intención para convertirse en otro socio del Foro. Con el apoyo de Alemania el número de gobiernos socios aumentaría a nueve.

**Consejo Directivo del Foro de Federaciones:** Arnold Koller, Presidente (Suiza); Violeta Ruiz Almendral (España); David Cameron (Canadá); Hon. A. Kim Campbell (Canadá); Alex Ekwueme (Nigeria); Clarence Thomas (Manny) Jules (Canadá); S. Lakshminarayanan (India); Wolf Linder (Suiza); Wolf Okresek (Austria); Gil Rémillard (Canadá); Roger Wilkins (Australia).

[www.forumfed.org](http://www.forumfed.org)

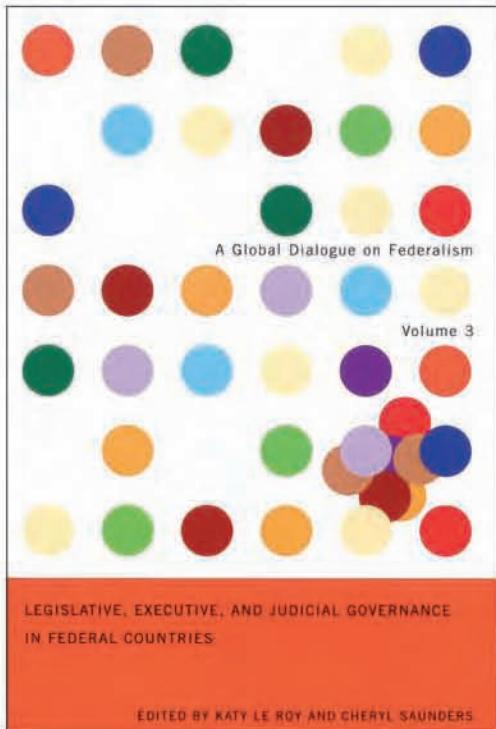
### Una publicación del Foro de Federaciones

700-325 Dalhousie, Ottawa, Ontario K1N 7G2 Canadá • Tel.: (613) 244-3360, Fax: (613) 244-3372 • [forum@forumfed.org](mailto:forum@forumfed.org)

**Equipo editorial:** Editor en jefe: Rod Macdonell; Editor asociado: Carl Stieren; Coordinadora: Béatrice Pallard; Asistente editorial/administrativa: Rita Champagne. La traducción al español se coordina por la Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (México). Gonzalo Celorio Morayta (Celorio Morayta, servicios especializados de idiomas), traductores. Rebeca Batres-Doré, correctora de estilo.

**Federaciones** es publicada tres veces al año por el Foro de Federaciones. Las tarifas de suscripción son de 25 dólares canadienses en Canadá; 25 dólares estadounidenses 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 Foro de Federaciones no garantiza la devolución de manuscritos no solicitados.

**Otras ediciones:** En inglés (*Federations – What's new in federalism worldwide*), en francés (*Fédérations – Le fédéralisme de par le monde, quoi de neuf*) y en ruso *Федерации - Что нового в мире федерализма*.



## Legislative, Executive, and Judicial Governance in Federal Countries

*Diálogo Mundial sobre Federalismo, libro núm. 3 de la serie*

EDITADO POR KATY LE ROY Y CHERYL SAUNDERS

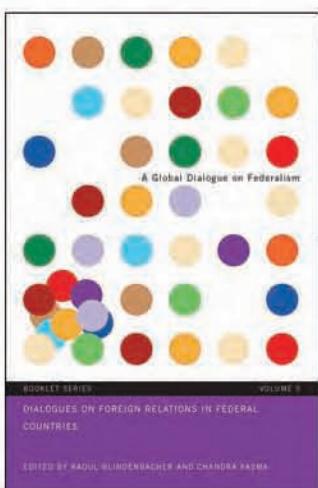
“Este libro permite explorar las soluciones innovadoras de otros países y pone de relieve una de las piedras angulares de un país: sus instituciones”.

Tebogo Job Mokgoro, ex director general, Provincia del Noroeste, África del Sur.

“Alemania experimenta la tercera más importante reforma de su estructura parlamentaria y federal desde el período de reconstrucción y reunificación de posguerra. Este libro contiene información comparativa de gran utilidad sobre Alemania, y al mismo tiempo pone de manifiesto el admirable trabajo del Foro y del IACFS en esta materia”.

Volker Krönig, Miembro del Bundesrat de 1983 a 1984 y Miembro del Bundestag desde 1994.

Rústica: 0-7735-3163-7 (978-0-7735-3163-5) 34.95 dólares canadienses | 29.95 dólares estadounidenses | 18.99 libras  
Tela: 0-7735-3134-3 (978-0-7735-3134-5) 85.00 dólares canadienses | 85 dólares estadounidenses | 64.00 libras

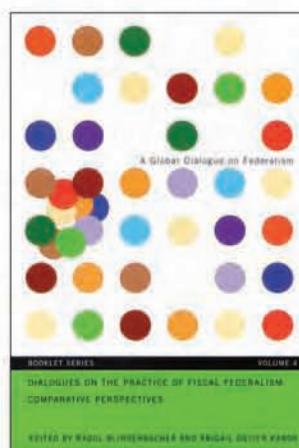


## Dialogues on Legislative, Executive, and Judicial Governance in Federal Countries

*Diálogo Mundial sobre Federalismo, folleto núm. 3 de la serie*

EDITADO POR RAOUL BLINDENBACHER Y ABIGAIL OSTIEN

Rustica: 0-7735-2946-2 (978-0-7735-2946-5)  
12.95 dólares canadienses | 12.95 dólares estadounidenses | 9.95 libras



## Dialogues on the Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives

*Diálogo Mundial sobre Federalismo, folleto núm. 4 de la serie*

EDITADO POR RAOUL BLINDENBACHER Y ABIGAIL OSTIEN

Rústica: 0-7735-3196-3 (978-0-7735-3196-3) 12.95 dólares canadienses | 12.95 dólares estadounidenses | 9.95 libras

McGILL-QUEEN'S UNIVERSITY PRESS | [www.mqup.ca](http://www.mqup.ca)

Los precios no incluyen gastos de envío.