

Federaciones

LO NUEVO DEL FEDERALISMO EN EL MUNDO

FEBRERO / MARZO 2008

La transmisión del poder en Argentina

LA TRANSFERENCIA DE
COMPETENCIAS EN EL REINO
UNIDO CHOCA CONTRA UN
ESCOLLO DESPUÉS DE 10 AÑOS

BRASIL: HISTORIA DE DOS
CIUDADES

EL GOBIERNO FEDERAL DE
CANADÁ SE MUESTRA
RENUENTE A FINANCIAR A
LAS CIUDADES

Nigeria.
Canadá.
Austria.
Suiza.
Australia.
India.
México.
Etiopía.

... y ahora Alemania.

Nueve países federales se han convertido en gobiernos socios del Foro de Federaciones. Unimos a servidores públicos, funcionarios electos y académicos de países federales para compartir conocimientos y mejores prácticas para enfrentar retos difíciles. Revise nuestro sitio electrónico, forumfed.org, para ver qué hay de nuevo.

Nuestra misión

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. Busca alcanzar este objetivo a través de:

- La construcción de redes internacionales que fomenten 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.



Foro de Federaciones

LA RED GLOBAL SOBRE FEDERALISMO

Visite forumfed.org para información sobre nuevos acontecimientos.



APPHOTO/ANANU FERNANDEZ

Federaciones
Volumen 7, Número 2
Febrero | Marzo 2008

Federaciones

10

SECCIÓN ESPECIAL Las ciudades y sus programas

PORTRADA



REUTERS/RICKY ROGERS

La transmisión del poder en Argentina

Después de entregar la banda presidencial y el bastón de mando a su esposa, Cristina Fernández, el presidente saliente de Argentina, Néstor Kirchner, se une a los aplausos. La Toma de Posesión tuvo lugar en el Congreso en Buenos Aires, el 10 de diciembre de 2007.

EDITORIAL

- 2 La columna del editor
POR ROD MACDONELL
- 2 Noticias

NOVEDADES

- 3 Nepal se proclama “República Federal Democrática”
POR AJAYA BHADRA KHANAL
- 5 La transferencia de competencias en el Reino Unido choca contra un escollo después de 10 años
POR CHARLIE JEFFERY
- 8 La mano de hierro de Suharto le brindó 32 años de estabilidad centralizada a Indonesia
POR RIDWAN MAX SIJABAT
- 23 El nuevo dirigente de Nigeria promete abatir la corrupción y mejorar los servicios
POR MARTINS OLOJA
- 26 El primer ministro de Malasia enfrenta las presiones de fuerzas étnicas y a favor de la democracia
POR SONIA RANDHAWA
- 29 Los Kirchner se intercambian la llave de la oficina presidencial
POR MIGUEL BRAUN Y MARTÍN ARDANAZ

SECCIÓN ESPECIAL: LAS CIUDADES Y SUS PROGRAMAS

- 10 El gobierno federal de Canadá se muestra renuente a financiar a las ciudades
POR ROBERT YOUNG
- 13 Brasil: Historia de dos ciudades
POR BRIAN NICHOLSON
- 14 Brasil: Otra visión de las dos ciudades
POR FERNANDO REZENDE
- 15 Los gobiernos locales reclaman su espacio en el sistema español
POR CARLOS ALBA Y CARMEN NAVARRO
- 17 Las ciudades sudafricanas enfrentan nuevos retos
POR ANNETTE CHRISTMAS
- 19 Las ciudades y los pueblos de la India presionan para obtener mayores facultades
POR RASHME SEHGAL

OTRAS SECCIONES

- 33 LA PÁGINA DEL PRESIDENTE
Las palabras cuentan en las federaciones, donde ‘gobierno compartido’ es una expresión inadecuada
POR GEORGE ANDERSON

POR ROD MACDONELL

EN ESTE NÚMERO DE FEDERACIONES HEMOS REUNIDO PARA usted una combinación de reseñas actuales que absorberán su atención y una serie de artículos temáticos sobre gobierno local en cinco países federales clave (véanse las páginas 11-22).

Nuestro artículo de portada está dedicado a Cristina Kirchner, una mujer con experiencia y habilidad políticas que por derecho propio recibió la presidencia de Argentina de manos de su esposo, Néstor Kirchner, en su victoria electoral de octubre pasado.

Pero la señora Kirchner no gobernará sola. Los economistas Miguel Braun y Martín Ardanaz, autores del artículo, observan que el poder presidencial en Argentina tiene el contrapeso de gobernadores poderosos e instituciones federales fuertes.

Nuestro artículo sobre Nepal es el primero en esta revista, fundamentalmente porque este país, encajonado entre China y la India, acaba de dejar de ser un reino y adoptó una constitución federal, aunque sólo sea provisional.

El escritor Ajaya Bhadra Khanal, editor en funciones de Himalayan Times, nos explica cómo la reciente y agitada historia de Nepal, ha puesto al país al borde del federalismo, sistema que podría tener eco entre los diversos grupos étnicos.

En Nigeria, la gente espera del presidente Umaru Yar'Adua que provea el adecuado suministro de agua potable, electricidad, servicios de salud, escuelas y caminos. Todavía debe llenar esta difícil expectativa.

El periodista Martins Oloja, escritor sobre temas públicos del periódico Guardian de Nigeria afirma que "un sistema federal disfuncional y la falta de una cultura de servicio público han hecho que las instituciones democráticas no rindan cuentas" en Nigeria.

En Indonesia, el centro ha ido cediendo facultades a las provincias con cautela y el país sigue intacto. Ridwan Max Sijabat, del

Jakarta Post observa que a diferencia del recién fallecido presidente Suharto, el estilo de no confrontación del presidente Susilo Bambang Yudhoyono ha permitido que el proceso de descentralización siga su curso de manera ordenada.

En la vecina Malasia, Sonia Randhawa, del Centro de Periodismo Independiente, explica que la coalición gobernante, que ha estado en el poder a lo largo de 45 años ininterrumpidos, ha hecho frente a dos manifestaciones políticas recientes de miles de manifestantes que demandan una reforma electoral y el fin de la presunta discriminación étnica.

Contrariamente a la tendencia en muchas federaciones contemporáneas, el gobierno federal de Malasia se las ingenia para arrebatar facultades a los estados.

En el Reino Unido, la transferencia de competencias poco sistemática está plagada de problemas, de acuerdo con el análisis de Charlie Jeffrey, profesor de políticas en la Universidad de Edimburgo. Todavía existen huecos por llenar, como la tarea de determinar el papel del añejo Parlamento de Westminster.

La revista Federaciones lamenta el deceso de Bénédicte Vaes, periodista belga dedicada a temas políticos, el pasado mes de diciembre, a la edad de 60 años. Bénédicte Vaes, del periódico *Le Soir* de Bruselas, fue coautora del artículo "La seguridad social lleva a los belgas al límite" del número anterior de la revista Federaciones. El primer ministro belga Guy Verhofstadt dijo que "los belgas extrañarán a Bénédicte y su capacidad para relacionar a las personas con la política (del país)".

NOTICIAS

La asistencia médica en los estados de la Unión Americana es bloqueada por una ley federal

Una ley federal impide que varios estados y ciudades de los Estados Unidos ofrezcan cobertura de salud universal a sus residentes. Algunos planes de asistencia médica requieren que los empleadores ofrezcan cobertura de salud a sus empleados o que depositen dinero en un fondo público que ayude a los pagos de los residentes no asegurados. Sin embargo, una ley federal prohíbe ahora que en los estados se obligue a los empleadores a dar beneficios tales como cobertura de salud. Esta controversia ha conducido a una batalla legal en San Francisco que muy bien podría determinar hasta qué punto los estados podrán imponer la cobertura para residentes no asegurados.

Se abre una era de cooperación en Australia

Los ministros de relaciones industriales a nivel federal y estatal se reunieron en

Melbourne en febrero para negociar los detalles para poner fin al controvertido programa *WorkChoices* del gobierno liberal-nacional del ex primer ministro John Howard. La reunión se llevó a cabo tras la elección del gobierno laborista de Kevin Rudd en noviembre de 2007. El programa *WorkChoices* dificulta la organización y negociación colectivas de los sindicatos.

Las provincias canadienses proponen un plan para combatir el cambio climático

Columbia Británica, Manitoba, Ontario y Quebec, las cuatro provincias canadienses responsables de más de la mitad de las emisiones de gas invernadero del país, proponen un plan nacional de cambio climático que puede eclipsar al plan nacional del gobierno federal para reducir estas emisiones. El plan del gobierno federal impone objetivos a la industria, pero las cuatro provincias proponen un "sistema de limitación y comercio" (*cap-and-trade*) para limitar la cantidad de gases inverna-

dero que cada contaminador puede emitir. El medio ambiente es un área de jurisdicción compartida en Canadá.

El gobierno local de Nigeria celebra elecciones en un área fronteriza en disputa

El 26 de enero de 2008 se celebraron elecciones municipales en Bakassi, la nueva área local del estado de Río Cross, a pesar de una orden judicial de la Corte Suprema federal de Nigeria. El área forma parte de la península de Bakassi, rica en petróleo, que Nigeria accedió a entregar en 2006 a Camerún. La orden judicial impedía a la Comisión Electoral Independiente de Río Cross llevar a cabo elecciones en el municipio. La Corte Suprema está considerando presentar cargos por desacato contra el Presidente y los demás miembros de la Comisión.

Nepal se proclama “República Federal Democrática”

Pero en abril se decidirá si esta transformación será definitiva

POR AJAYA BHADRA KHANAL

EN DICIEMBRE DE 2007, LA LEGISLATURA provisional proclamó que Nepal sería un “Estado Federal Democrático Republicano”. Ya antes, en marzo de 2007, el país había enmendado su Constitución para convertirse en una federación, pero este último proyecto de ley también deroga la monarquía. Para este pobre y antiguo reino, carente de salida al mar y encallado en las montañas y estribaciones del Himalaya, un cambio semejante significaría un enorme paso. Nepal, encajonado entre la India y China, tiene pocos recursos naturales aparte del cuarzo, la energía hidroeléctrica, la madera y el paisaje natural. Tras 10 años de una guerra Civil que dañó drásticamente el turismo y otras industrias, todos los partidos ansiaban la paz.

Los monárquicos —que, junto con el Partido del Congreso de Nepal y los comunistas, constituyan una de las tres fuerzas políticas principales de Nepal— han quedado reducidos a un movimiento político menor. La popularidad de la monarquía se hundió tras la muerte del rey Birendra en la conocida masacre ocurrida en el palacio en 2001. Después de que su hermano Gyanendra disolviera el Parlamento y tomara el control para combatir a los insurgentes maoístas durante la guerra Civil, los abusos del gobierno contra los derechos humanos hicieron que muchas personas se opusieran al rey.

La resolución del Parlamento de abolir la monarquía fue aprobada por 270 votos contra tres y 56 abstenciones. El voto habrá de ser confirmado por una Asamblea Constituyente especial que será electa el 10 de abril y tendrá a su cargo la redacción de una nueva Constitución.

Una opción insólita

Un observador externo consideraría que con un ingreso promedio inferior a un dólar estadounidense al día, las palabras “democrática” y “república” serían metas a las que los nepalíes podrían aspirar. Pero, ¿por qué se agregó el término “federal”? La



El fin del camino para el rey Gyanendra de Nepal llegó el 28 de diciembre de 2007. La legislatura declaró que el país era una “República Federal Democrática” y despojó al rey de todos los poderes que conservaba.

respuesta está en la diversidad de Nepal, en su geografía, sus múltiples grupos étnicos y en una desconfianza generalizada en el gobierno nacional establecido en Katmandú.

Hace apenas dos años, Nepal salió de una guerra Civil de 10 años entre maoístas

y el Ejército Real de Nepal. Cuando comenzó la sublevación, con un tercio de la población viviendo por debajo de la línea de pobreza y menos de la mitad de los habitantes sabiendo leer y escribir, los insurgentes encontraron un terreno fértil. Tras la pérdida de más de 12 000 vidas, ambos bandos estaban cansados de la guerra.

En abril de 2006, el rey se vio forzado a

Ajaya Bhadra Khanal es editor en funciones de *The Himalayan Times*, un diario publicado en Katmandú.

llamar al Parlamento y dejar el poder en lo que se conocería como "la Revolución de Abril". De esta revolución sin violencia surgió un socio que estaba dispuesto a negociar con los maoístas para poner fin a la guerra: una alianza de los siete partidos del centro e izquierda del Parlamento.

Sin embargo, los maoístas accedieron a deponer las armas e incorporarse a la arena política sólo a cambio de participar en un gobierno de coalición y de consolidar un acuerdo para la abolición de la monarquía. Ambas condiciones fueron cumplidas por la alianza de los siete partidos y el cese al fuego se ha mantenido.

A petición tanto de la alianza como de los maoístas, la ONU envió una misión a Nepal en enero de 2007 para verificar los armamentos de ambos bandos y ayudar en el proceso de paz.

La ONU envió inspectores de armas, expertos en acción contra minas, asesores en elecciones y asesores en asuntos civiles a siete diferentes lugares de Nepal.

Un conflicto enraizado en la diversidad

Los conflictos de Nepal son de origen geográfico, étnico y de clase. El país está conformado por las montañas del norte, la región de las colinas en el medio y la llanura del Madhesh al sur. Está habitado por más de 100 diferentes grupos étnicos y de castas, la mayoría de los cuales viven en la región de las colinas y el Madhesh.

La mayor parte de la gente del norte y de la región de las colinas habla alguna de las 13 lenguas tibetano-birmanas, mientras que la mayoría de los nepalíes del sur hablan alguna de las seis lenguas emparentadas con el hindi. En el Madhesh, persisten los conflictos por las tierras entre nepalíes tibetano-birmanos y madheshis. El sistema de castas prohibía el acceso de las castas más bajas nepalíes a muchas profesiones y los grupos étnicos minoritarios recibían, en general, el mismo trato que las castas más bajas.

El maoísta fue uno de los grupos que se separaron del Partido Comunista de Nepal. Después de su escisión, empezaron una guerra Civil y, en febrero de 1996, se lanzaron a una "Guerra Popular" en el campo. En 1997, en un análisis de los dos primeros años de guerra, los maoístas adoptaron la estrategia de crear frentes nacionales, o étnicos, y frentes regionales para presionar por la autonomía regional y el derecho a la autodeterminación de las nacionalidades

oprimidas. Eventualmente, el federalismo, una opción insólita para los comunistas —que en general creen en gobiernos centrales fuertes—, llegó a ser considerada una solución políticamente aceptable entre los maoístas.

El dirigente maoísta, Dr. Baburam Bhattarai, declaró en una entrevista: "logramos insertar en la disposición (en el acuerdo de paz) que se pondría fin a la estructura de Estado unitario".

"Para nosotros, la única alternativa a una estructura de Estado unitario fue una estructura de Estado federal".

A principios de la década de 1990, un reducido grupo de políticos del Partido del Congreso de Nepal, de extracción académica, empezó a expresar su insatisfacción con la maquinaria centralizada del Estado y a promover las estructuras regionales y el federalismo como un antídoto.

Para mediados de 2007, este partido tenía por bandera un sistema federal. En

los maoístas, es el partido comunista más grande. Esto significó que los tres partidos más importantes en el Parlamento acordaran que Nepal debería ser una federación.

El concepto es aún confuso

Nepal nunca había tenido un sistema federal y pocos nepalíes están familiarizados con el concepto. Aun así, hubo organizaciones de base que emprendieron una campaña para lograr el cambio del sistema político.

En la región del Madhesh, la gente continuó con sus protestas hasta mucho después de la Revolución de Abril. En diciembre de 2006, parte del Partido Sadhbhawana de Nepal organizó una campaña en Nepalganj, en la parte oriente de Nepal, en demanda de un sistema federal. Esto marcó el principio de las confrontaciones entre los madheshi y la gente de las colinas asentada en el Madhesh. En enero de 2007 se desató un segundo periodo de inquietud encabezado por el Foro para los Derechos del Pueblo de Madhesh.

"La idea del federalismo no habría sido incorporada en la Constitución a no ser por (las protestas en) el Madhesh. Esa es la amarga verdad", dijo Bimalendra Nidhi, Secretario General del Congreso de Nepal, también representante del Madhesh.

Para contribuir a que los nepalíes tengan acceso al proceso político que decidirá su futuro, las organizaciones no gubernamentales (ONG) nepalíes e internacionales han empeñado todo su esfuerzo. La oficina de Care en Nepal ayudó a una organización de miembros de las castas más bajas de Nepal —los antiguos intocables— en la

organización de un taller nacional sobre el papel que corresponde a los partidos políticos con el fin de asegurar la representación de los miembros de las castas más bajas.

En noviembre de 2007, la Campaña Colectiva por la Paz, una red popular apoyada por el Proyecto de Defensa con sede en Washington, produjo y transmitió a las áreas rurales más alejadas un programa de radio sobre cómo participar en el proceso electoral.

En diciembre, la Asociación Sudasia-Nepal hizo un llamado a todos los partidos políticos para la implementación de un código de conducta de género que diera más representación a las mujeres en la política.

[FAVOR DE CONTINUAR EN LA PÁGINA 32]



Partidarios maoístas destruyen un símbolo real sobre un letrero que dice "Bienvenido a Katmandú" en octubre de 2007.

su plataforma electoral, sostuvo que la "voluntad de poner fin a la estructura convencional del Estado y del gobierno y emprender una restructuración democrática del Estado" era uno de los mandatos de la Revolución de Abril.

El Partido del Congreso de Nepal ha propuesto una estructura federal de tres órdenes que incluya un gobierno central y gobiernos regionales y locales. Quieren que el Jefe de Estado sea electo tanto por el Parlamento central como por los regionales. Habría un Parlamento bicameral en Katmandú y parlamentos unicamerales en las regiones.

Durante la guerra Civil, el federalismo también avanzó en el Partido Comunista de Nepal (marxista-leninista unificado), conocido además como el Partido Comunista Unificado (UML). Después de

La transferencia de competencias en el Reino Unido choca contra un escollo después de 10 años

Control local para Gales, Escocia e Irlanda del Norte, pero no para Inglaterra



REUTERS / DAVID MOIR

Jack McConnell, líder del Partido Laborista Escocés (izq.) y Alec Salmond, líder del Partido Nacionalista Escocés, esperan el pie de entrada de un debate preelectoral en abril de 2007. Salmond fue el ganador de la contienda por el Parlamento escocés y formó una coalición con el Partido Verde.

POR CHARLIE JEFFERY

NUEVE AÑOS DESPUÉS DE APROBADA la ley por la que se crean el Parlamento escocés y la Asamblea galesa, parecería que la transferencia de competencias del gobierno central a los gobiernos locales está produciendo la transformación que muchos esperaban. Todos los gobiernos a los que les han sido transferidas competencias, establecidos después de las elecciones de 2007 en Escocia, Gales e Irlanda del Norte, tienen partidos políticos nacionalistas con ambiciones de separarse del Reino Unido a corto o largo plazo. El Partido Nacional Escocés (SNP, por sus siglas en inglés) encabeza un gobierno de minoría en Escocia. El partido nacionalista galés, el Plaid Cymru, es miembro minoritario de la coalición con los laboristas en Gales. Por último, el Sinn Fein (el partido nacionalista irlandés) se convirtió en el segundo partido en una coalición de gobierno, entre los unionistas del Reino Unido y los nacionalistas irlande-

ses, que al principio parecía improbable y que finalmente llegó a formarse exitosamente. En mayo de 2007, dicha coalición relanzó la transferencia de competencias en Irlanda del Norte.

No es nada sorprendente, considerados los resultados de este conjunto de elecciones, que todavía sean impugnados los arreglos de gobierno en las cuatro naciones que forman el Reino Unido. El SNP publicó, en agosto de 2007, un libro blanco memorable en defensa de la independencia. En Gales, la coalición de los laboristas y el Plaid Cymru planea un referéndum para aumentar en 2011 las facultades legislativas de la Asamblea galesa.

También ha surgido un nuevo debate sobre el Gobierno de Inglaterra. Este debate, provocado principalmente por los analistas conservadores, subraya las preocupaciones por la relación entre Inglaterra y Escocia tras la transferencia de competencias, incluidas la representación en Westminster y el alto incremento del gasto público en Escocia. El problema fue que si

bien los miembros escoceses del Parlamento del Reino Unido pueden votar en Westminster sobre decisiones que afectan a Inglaterra tras la creación del Parlamento escocés, estos mismos miembros escoceses del Parlamento dejaron de tener voz en decisiones equivalentes referentes a Escocia. Aún pueden tomar decisiones sobre los asuntos locales de Inglaterra, dado que no existe una Asamblea inglesa. Una consecuencia de este estado de cosas parece ser la confirmación del compromiso del Partido Conservador de modificar la forma en que el Parlamento del Reino Unido se ocupa de los asuntos ingleses después de la transferencia de competencias.

UNA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS INCONCLUSAS

Por el momento, no hay interés en retomar el tema de los arreglos gubernamentales de Irlanda del Norte debido a la forma en que la polarización del debate constitucional invalidó esfuerzos previos de transferencia de competencias, aunque pocos piensan que su gobierno haya alcanzado una estabilidad duradera. En otras palabras, la unión

Charlie Jeffery es profesor de Estudios Políticos de la Universidad de Edimburgo, Reino Unido.

de naciones que constituye el Reino Unido se encuentra en proceso de cambio. Esto representa un reto particular para el nuevo primer ministro del Reino Unido, el escocés Gordon Brown. Brown está en una situación delicada: un miembro del Parlamento de una nación que ha recibido amplias transferencias de facultades gubernamentales es ahora un primer ministro responsable ante un Parlamento incapaz de legislar en vastas áreas de las políticas para su circunscripción.

Si bien existen planes para reformar la Cámara de los Lores, hasta ahora prácticamente nada en las propuestas refleja una relación federal, ni mucho menos un cambio hacia una Cámara alta para las regiones.

Brown ha sido el único político de alto rango del Reino Unido que ha reflexionado con seriedad sobre la naturaleza de la unión del Reino Unido y en lo que mantiene esta cohesión. Su tema ha sido la "britanidad". En una serie de discursos, ha tratado de trazar el mapa de la identidad y los valores compartidos en que se finca el compromiso con el Estado del Reino Unido a lo largo y ancho de las naciones que lo conforman. Como lo afirmó Brown en una visita reciente a Escocia: "A lo largo de toda mi vida política, he luchado por Gran Bretaña y estoy nuevamente aquí, ahora, para hablar a favor de Gran Bretaña, de la razón de ser de Gran Bretaña y de los valores que nos enorgullecen de ser británicos".

Valores compartidos con Escocia

Aunque es dudoso que para los escoceses y los ingleses "britanidad" signifique lo mismo en función de la identidad, Brown tiene razón sobre los valores. Las investigaciones sobre opinión pública señalan que la gente de todo el Reino Unido tiene más o menos la misma posición ante valores fundamentales como el equilibrio entre el mercado y el Estado o el deber de solidaridad entre ricos y pobres. El problema que Brown tiene ante sí es que después de 1997, los gobiernos de los que él fue un miembro clave han reflexionado muy poco sobre la forma de construir las relaciones institucionales necesarias para apuntalar la sociedad entre Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte después de la transferencia de competencias.

Para decirlo de manera clara: la transferencia de competencias ha sido un proyecto de las partes, no del todo. Responde a una lógica poco sistemática, donde diversos ministerios del Reino Unido introducen distintos tipos de reforma institucional por diversos motivos en cada parte del Reino Unido. Todas ellas pueden ser buenas razones para delegar competencias en Escocia, Irlanda del Norte o Gales. Pero cada reforma tiene

implicaciones que se extienden más allá de su propio territorio; todas tienen un efecto en la naturaleza de la unión que conforma el Reino Unido.

Son estas implicaciones —los efectos de la reforma en las partes integrantes del Reino Unido sobre la naturaleza de la Gran Bretaña— las que han sido descuidadas. Más allá de los discursos ocasionales de Brown, no ha existido un intento de articulación sistemática de la forma en que el Reino Unido prevé su estructura como un todo después de la transferencia de competencias. Una pregunta que queda por responder es cuál debe ser el papel del centro; es decir, del Parlamento de Westminster



PHOTO BY ANDREW COWIE/REUTERS

El primer ministro Gordon Brown carga con el legado de la transferencia de competencias, una iniciativa del Partido Laborista.

y del Gobierno del Reino Unido. Tampoco existe una respuesta a cómo Westminster se relaciona ahora con los territorios que han recibido las transferencias y cómo estas partes se suman para formar un todo.

Existen al menos cuatro razones por las que este enfoque modesto y poco sistemático sobre la transferencia representa un problema: la estructura de la transferencia de competencias es excepcionalmente permisiva en cuanto a la autonomía de formulación de políticas públicas. Esta permisividad se expresó en las facultades legislativas, la libertad de gasto dentro del paquete de subvenciones que reciben los gobiernos a los que se han transferido competencias y la debilidad de los mecanismos de coordinación con el resto del Reino Unido. Esta permisividad aumenta debido a las distintas dinámicas de formación de los gobiernos resultantes de cada uno de los sistemas electorales y

partidistas que operan fuera de Inglaterra, como se vio en los resultados de las elecciones de 2007. Por supuesto que, hasta cierto punto, esto es lo que se pretendía con la transferencia de competencias: proporcionar distintos enfoques al gobierno que reflejaran mejor las preferencias fuera de Inglaterra. Pero llega el momento en el que, en lo que a la membresía de la Unión se refiere, el alcance de la autonomía entra en conflicto con la satisfacción de la ciudadanía común y corriente. El Reino Unido carece de una estructura institucional capaz de reconocer y regular esa tensión.

EL RESTABLECIMIENTO DE LA LEGITIMIDAD

Las reformas de transferencia de competencias fueron introducidas de manera independiente entre sí para abordar un problema en una parte determinada del Reino Unido sin tomar en cuenta la posibilidad de que los efectos se extendieran en otras partes del Reino Unido. Por ejemplo, en Escocia, la transferencia de competencias fue introducida para restaurar la legitimidad del Gobierno del Reino Unido ante los escoceses. Y así ha sido en buena medida, pero hemos visto, en particular desde hace aproximadamente un año, que en Inglaterra aumenta la sensación de que la transferencia de competencias a Escocia es injusta para los ingleses.

La transferencia poco sistemática puede resolver un problema, pero acaba creando otro.

El mayor problema de una transferencia con estas características lo constituye Inglaterra misma. Inglaterra predomina en el Reino Unido con una población y un PIB mayores a 85 por ciento del total de la Unión. Está gobernada por instituciones a nivel del Reino Unido que combinan y con frecuencia confunden el papel que le corresponde únicamente a Inglaterra y el que le corresponde a todo el Reino Unido. Los gobiernos a los que se han transferido las competencias tienen poco control sobre las instituciones donde se fusionan los asuntos ingleses y los pertinentes al Reino Unido (instituciones anglo-R.U.). Con un mercado económico único en el Reino Unido, las decisiones de Estado beneficiario y en el área de seguridad que toman estas instituciones mixtas con frecuencia desatienden, ignoran o confunden los intereses transferidos, algunas veces de manera intencional pero la mayor parte de las veces porque las naciones con competencias delegadas están fuera del radar anglo-R.U.

La transferencia poco sistemática superpone fronteras políticas a lo que es en gran medida una opinión pública sin fronteras en todo el Reino Unido. Hay pocas diferencias significativas en los valores sostenidos por escoceses, ingleses, galeses o norirlandeses. Parece ser que a la mayoría de la gente del Reino Unido le desagrada la idea de que los estándares de

las políticas puedan variar entre un lugar y otro tras la transferencia de competencias. La transferencia no fue reflejo de enérgicas demandas públicas para adoptar aquellas políticas distintas a las que los ingleses favorecían; se trataba más bien de una demanda de cercanía y de una toma de decisiones propia, de una sensación de que Westminster estaba demasiado lejos y era indiferente.

SOLUCIÓN A LAS TENSIONES

Podría parecer que hay una contradicción entre la preferencia de estándares uniformes de políticas públicas y la demanda de un gobierno con competencias transferidas que probablemente tenga estándares divergentes de políticas públicas. Puede ser que en efecto exista, pero los británicos no son los únicos en caer en ella. Esta misma contradicción se da en Alemania, Canadá, Bélgica, Australia y en casi todos los países con gobiernos federales o con delegación de competencias. La diferencia es que esos otros lugares tienen técnicas bien establecidas para administrar y resolver esa tensión, de las que el Reino Unido carece. Algunas de esas técnicas son institucionales e incluyen, por ejemplo:

- una legislación nacional que establece un estándar marco o mínimo,
- subvenciones condicionadas o arreglos de cofinanciamiento entre el gobierno central y los gobiernos que han recibido facultades para enfrentar prioridades nacionales ya acordadas,
- estructuras de coordinación intergubernamental que dan a los gobiernos que reciben nuevas competencias un verdadero control desde el centro.

Las estructuras de coordinación de esta naturaleza pueden estar muy formalizadas, estar determinadas por la Constitución, funcionar a través de Cámaras altas territoriales y estar sujetas a procesos judiciales. También las hay muy informales, sin bases legales, pero que, en su lugar, reflejan convenciones y prácticas. Pueden servir para supervisar supuestos bastante rigurosos que indiquen que todos los ciudadanos deben contar con más o menos el mismo paquete de políticas públicas independientemente de dónde vivan (como en Australia o Alemania). Pueden también expresar entendimientos más flexibles de "unión social" en toda la nación, que funjan como estándares mínimos entre paquetes bastante distintos de políticas públicas entre una región y otra (como en Bélgica o Canadá).

El Reino Unido carece de estas técnicas institucionales para equilibrar el todo y las partes. Ha dispuesto caprichosamente mecanismos de interacción entre los funcionarios y ministros en quienes han recaído nuevas competencias y aquéllos de las instituciones fusionadas anglo-R.U. Estos mecanismos no son transparentes en cuanto al momento en que se ponen en

marcha y lo que a través de ellos se discute. Las interacciones también son asimétricas: los funcionarios y ministros anglo-R.U tienen más poder. No hay duda de que no le conceden a las administraciones en que se han delegado competencias el peso suficiente en el centro que sirva de contrapeso al elefante inglés en el barco del Reino Unido.

La falta de reglas del juego de aplicación rutinaria para equilibrar los intereses de la nación en su conjunto y los intereses de competencias delegadas quizás sea el motivo central de que la Unión no haya logrado el equilibrio tras la transferencia de competencias y de que los debates constitucionales sobre la manera de gobernar las cuatro naciones se hayan reavivado durante 2007.

SE REAVIVA EL DEBATE

El motivo que dio origen a esos debates el año pasado es importante. Antes, la transferencia de competencias había transcurrido sin problemas porque los laboristas encabezaron los gobiernos tanto a nivel del Reino Unido, como en Escocia y Gales, entre 1999 y 2007 (la transferencia estuvo prácticamente suspendida en Irlanda del Norte durante ese periodo). En estas funciones, los laboristas tuvieron la oportunidad de actuar como agentes de mediación en las diferencias entre el Reino Unido y los gobiernos a los que se habían transferido nuevas competencias. Pero, en términos más generales, el dominio laborista también sentó las bases de la autocomplacencia con respecto a la adecuación de los arreglos institucionales de la Unión establecidos en 1999.

El reto que enfrenta el primer ministro Brown es recuperar el tiempo perdido en circunstancias que lo obligan a tratar con otros partidos, incluyendo a su antiguo enemigo, personificado en el primer ministro escocés Alex Salmond. Aun no deja ver qué tan buenas son sus cartas. En su libro verde de 2007 Brown habla sobre la gobernanza de Gran Bretaña pero no hace mención a la transferencia de competencias. Quizá tenga algo más que decir si gana su propio mandato en las próximas elecciones del Reino Unido, que deben ser convocadas antes de junio de 2010.

Brown procurará el buen desempeño de los laboristas en todas partes para sumar apoyos desde una posición de fortaleza derivada de las presiones centrifugas que la transferencia de competencias ha desatado. Pero enfrentará un resurgimiento del Partido Nacional Escocés en Escocia y, quizás, a un Partido Conservador tentado a jugar la "carta inglesa": como tiene tan pocos escaños que defender en Escocia y Gales, puede pensar en obtener votos al presentar a los ingleses como los perdedores de la era de transferencia de competencias y a los conservadores como sus defensores. Brown

puede quedar atrapado en un movimiento de tenazas entre los conservadores ingleses y los nacionalistas escoceses. Como afirmó John Redwood, el principal crítico conservador de la transferencia de competencias: "Entre más central sea el papel que ocupe el asunto de Inglaterra en el debate al sur de la frontera, más lo avivará Alex Salmond, y más se debilitará Gordon Brown".

JUGAR LA CARTA INGLESA

La forma en que el Partido Conservador juegue la "carta inglesa" podrá cambiar el estado de cosas en el Reino Unido. Algunos Tories jóvenes hacen un llamado para que el proceso se complete y no sea revocado, aunque su partido (el Partido Conservador) se haya opuesto a la transferencia de competencias a Escocia y Gales introducida por el gobierno laborista. El parlamentario conservador Mark Field, hizo un llamado para "cuatro Parlamentos nacionales en forma en Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte con la mayor parte de las facultades que actualmente tiene la Cámara de los Comunes, y por encima de ellos, un Parlamento federal del Reino Unido, para el debate de los temas de defensa y asuntos exteriores, la suscripción de tratados y la administración de un fondo de cohesión para las partes más pobres del Reino Unido". En este modelo, la Cámara de los Lores sería abolida, y el Parlamento del Reino Unido sesionaría en la vieja sede de la Cámara de los Lores. Este nuevo Parlamento del Reino Unido estaría conformado por delegados de cada uno de los cuatro parlamentos regionales, con lo que se evitaría que aumentara el número de políticos a los que se les pagaría y se debería elegir.

Sin embargo, la política oficial del Partido Conservador está muy lejos de una propuesta semejante. Incluso hay señales de que los conservadores buscan hacer causa común con los laboristas, y ambos se anotaron en una nueva Comisión Constitucional Escocesa propuesta por la dirigente del Partido Laborista en Escocia, Wendy Alexander, en diciembre pasado. Esta muestra de unidad entre los principales partidos políticos del Reino Unido no tiene precedentes y sugiere que es mucho lo que se está en juego conforme se acercan las próximas elecciones en el Reino Unido. A sólo una década de que los políticos laboristas en el poder aseguraran que la transferencia de competencias era una "voluntad establecida" y que "acabarían de una vez por todas con el nacionalismo" esta elección bien puede poner a prueba la capacidad de los laboristas para mantener junto al Reino Unido.



La mano de hierro de Suharto le brindó 32 años de estabilidad centralizada a Indonesia

Diez años después de su partida, las provincias rebeldes reciben nuevas facultades

POR RIDWAN MAX SIJABAT

AUN CUANDO LOS INDONESIOS están dedicados de lleno a la descentralización y transferencia de competencias a las provincias, la nación hizo recientemente una pausa para ponderar el legado de Suharto, su antiguo líder que gobernó con mano de hierro durante 32 años, cuyo ejercicio le trajo paz y cierto desarrollo económico, pero le negó la capacidad de impugnar su gobierno.

Suharto murió el 27 de enero, casi 10 años después de que renunciara al poder. A pesar de más de 30 años de estabilidad, sus críticos, incluyendo los grupos a favor de los derechos humanos y los medios de comunicación internacionales, lo responsabilizaron de represión política, abusos no resueltos contra los derechos humanos y corrupción en beneficio de su familia y sus compinches.

Suharto no estaba a favor de la implantación del federalismo en Indonesia, un punto de vista que, de acuerdo con la afirmación de sus detractores, le servía para encubrir la corrupta especulación con los recursos naturales de las provincias y una "cleptocracia" que inevitablemente sería restringida de ceder facultades a las provincias sobre la riqueza procedente de los recursos.

Ahora, el estilo del presidente Susilo Bambang Yudhoyono es la construcción de consensos y la formación de coaliciones, tema por tema, en la legislatura. El llamado "general que piensa", ex militar y primer presidente elegido por voto directo —sus antecesores fueron electos por la legislatura— ha permitido que el programa de descentralización del país continúe de manera ordenada.

Su estilo de no confrontación le es útil a menos de dos años de la próxima elección. El país, que fue un Estado centralizado antes de que empezaran las reformas, ha transcurrido por nueve años de una descentralización política, iniciada en 1999 y que alcanzó su nivel más alto en 2001, con lo que los indonesios llamaron la "gran

explosión". A partir de entonces, el país ha implementado uno de los programas de descentralización más ambiciosos de Asia. Desde 1999 a la fecha, durante las administraciones de cuatro presidentes sucesivos, el programa ha continuado con la transferencia de facultades, recursos económicos e incluso de servidores públicos de la capital a las provincias.

Muchos indonesios temieron que estos movimientos pudieran ocasionar que varias provincias se desprendieran del país. Pero con excepción de Timor Oriental, que votó por su secesión de Indonesia en 1999 y se convirtió en un país reconocido por la Organización de las Naciones Unidas en 2002, esto no ha sucedido.

Por el contrario, lo que los indonesios llaman "autonomía especial" —algo similar a las facultades de las provincias canadienses— le fue concedida a las provincias de Papúa y Aceh, y los otrora rebeldes de esas regiones han depuesto las armas y ahora son políticos. La descentralización reciente de facultades en Indonesia se ha extendido al resto de las 33 provincias del país. En algunos casos, ha ido más allá de la descentralización y ha sido más bien una transferencia de competencias, una cesión de autoridad que hace el poder central de un país a otro orden de gobierno del mismo país.

Indonesia obtuvo su independencia de los Países Bajos en 1949. Durante los primeros 50 años de su vida independiente, la palabra "federal" fue considerada un improperio. Lo que se esperaba de cualquier patriota indonesio era que apoyara al "Estado unitario de la República de Indonesia". Este sentimiento antifederal estaba firmemente enraizado en la oposición a sus antiguos gobernantes ho-



Una mujer con su hijo en brazos pasa frente a un cartel del ex presidente indonesio Suharto, fallecido en enero.

AP Photo

landeses, que quisieron imponer la forma de gobierno federal a una Indonesia independiente después de la Segunda Guerra Mundial.

Irónicamente, hoy, muchos años después de la salida de los holandeses, las 33 provincias de Indonesia buscan recibir mayores facultades del gobierno central de Jakarta. Algunos indonesios hacen un llamado abierto al federalismo, algo que hubiera sido impensable hace unos cuantos años.

¿A qué se debe este gran cambio? Primero, vino la caída del régimen autoritario de Suharto, en mayo de 1998. Después, los movimientos a favor de la democratización y la descentralización recorrieron Indonesia y dieron a las provincias y regiones un amplio rango de autonomía bajo las administraciones de cuatro presidentes consecutivos: B.J. Habibie,

Ridwan Max Sijabat parte del equipo de periodistas del *Jakarta Post*, para el que ha escrito extensamente sobre política nacional, conflicto, derechos humanos y transferencia de competencias en Aceh.

Abdurrahman Wahid, Megawati Sukarnoputri y, desde 2004, Susilo Bambang Yudhoyono.

Indonesia sería un país difícil de gobernar con un gobierno enteramente centralizado. La nación tiene una población de 230 millones de habitantes que viven en 17 000 islas. Además, tiene la mayor población musulmana de cualquier país, aunque su población también comprende nueve por ciento de cristianos, dos por ciento de hindúes y uno por ciento de budistas. Ahí conviven 2 500 grupos étnicos con sus propias lenguas y dialectos indonesios. Hasta 1998, las 33 provincias y los más de 480 gobiernos regionales y municipales tuvieron poco poder propio.

Aumenta la descentralización

Desde que empezó el programa de descentralización, el gobierno central ha delegado un número creciente de sus facultades en las provincias y regiones, permitiéndoles ocuparse de sus asuntos internos en casi todos los sectores, excepto defensa y seguridad, materias relativas a asuntos exteriores, política monetaria y asuntos judiciales y religiosos.

La ley de administración regional de 1999 y la ley de equilibrio fiscal del mismo año han sido revisadas en tres ocasiones desde entonces para dar mayor autonomía a las regiones. Las regiones ahora se ocupan de la mayor parte de los asuntos internos, en particular de las elecciones locales, los asuntos fiscales, y la inversión y exploración de los recursos naturales. De la misma manera, Papúa y Aceh, dos provincias en las puntas oeste y este, respectivamente, donde se dieron movimientos secesionistas en el pasado, han recibido una forma especial de autonomía y sus facultades en todas las áreas han aumentado. De manera significativa, ambas provincias ahora comparten con el gobierno central la jurisdicción sobre la

exploración y administración de los recursos naturales.

Agus Alua Alue, presidente de un gobierno provincial, la Asamblea Popular de Papúa dice que las demandas de mayor autonomía han venido aumentando. "El federalismo podría ser inevitable en las próximas décadas como consecuencia de la fuerte política de control sobre las provincias bajo el Estado unitario". Agrega: "Pero, de hecho, las provincias (ya) han implementado principios federales".

En una entrevista con el autor de este artículo, reconoció que la autonomía de Papúa tuvo una consecuencia negativa: la provincia se ha convertido en campo fértil para la corrupción, y el blanco de los corruptos ha sido el desembolso anual de las grandes sumas de capital que se dedican al financiamiento de la autonomía especial de las provincias. Durante los últimos tres años, la mayor parte del presupuesto de las provincias se destinó a pagar a la burocracia y no a aumentar los servicios e instalaciones para la gente de Papúa.

El padecimiento del SIDA

Papúa tiene 2.4 millones de habitantes y varias compañías mineras importantes; entre ellas, la minera de cobre y oro Freeport McMoran Ltd., cuyas oficinas están en los Estados Unidos. La provincia ha recibido alrededor de 5.6 mil millones de dólares estadounidenses anuales de Jakarta en fondos para autonomía especial y ha administrado un financiamiento de alrededor de 16 000 millones de dólares estadounidenses desde 2001. Aun con este nuevo financiamiento, Papúa sigue siendo la provincia menos desarrollada de Indonesia, con la mayoría de sus pueblos tribales viviendo en áreas lejanas, sin escuelas suficientes y padeciendo de manera desproporcionada VIH y SIDA.

Aceh, la otra provincia autónoma, se las arregló para formar un gobierno

democrático gracias a un acuerdo de paz entre Indonesia y los combatientes rebeldes del Movimiento para un Aceh Libre. El acuerdo se celebró en agosto de 2005 con la mediación del Centro Henri Dunant, una ONG con sede en Suiza. Este año, Aceh ha manejado alrededor de 28 mil millones de dólares estadounidenses de ingreso anual para desarrollar una provincia con tan sólo 4 millones de personas.

En las elecciones locales de Aceh de octubre de 2006, resultaron ganadores los candidatos independientes, en su mayoría, antiguos rebeldes del movimiento secesionista. Sin embargo, han tenido problemas para implementar programas que mejoren la situación económica de la población. La mayoría de los políticos locales están formando partidos locales para obtener escaños en las legislaturas provinciales y regionales en 2009, cuando habrá de celebrarse la elección legislativa.

La temida separación

Sin embargo, la victoria arrolladora de los antiguos rebeldes en las elecciones locales de 2006 suscitó nuevos temores en Jakarta sobre la posibilidad de que Aceh se separe totalmente de Indonesia.

Nasir Djamil, un legislador del Partido de la Justicia y de la Prosperidad (PKS, por sus siglas en indonesio), una agrupación islámica, todavía está preocupado por la posible separación de las provincias. Su nerviosismo se debe a que la mayoría de los puestos principales y estratégicos en Aceh hayan sido ocupados por antiguos rebeldes, como resultado de las recientes elecciones locales, convocadas a raíz del acuerdo de paz suscrito por Indonesia y el Movimiento para un Aceh Libre en agosto de 2005, en Helsinki.

Djamil percibe un signo alentador. Piensa que el gobierno central recobrará la confianza de la gente de Aceh con el arreglo de autonomía especial, particularmente si hay progresos mayores en la implementación del acuerdo de paz. El pacto de paz apeló a la reintegración de los ex combatientes a la sociedad y a la solución de los casos no resueltos de abusos a los derechos humanos durante el conflicto.

En las provincias, los partidos regionales adoptan posiciones políticas independientes. Sin embargo, los partidos políticos nacionales tienen intereses políticos bastante diferentes que defender. Apoyan un Estado unitario en Indonesia y han procurado mantener su monopolio sobre las instituciones estatales, particularmente sobre los órganos ejecutivo y legislativo. No obstante, la mayor parte de las regiones ha quedado insatisfecha con el poder compartido actual y con lo que perciben como un desequilibrio fiscal que favoreció a Java, una isla de sólo una tercera parte del tamaño de Papúa, pero donde se encuentra cerca de 65 por ciento



En 2007, el antiguo líder rebelde Irwandi Yusuf llegó a la gubernatura de la provincia indonesia de Aceh, que obtuvo una autonomía especial de Jakarta en 2001.



Nubes de humo en una refinería de aceite de palma en la isla de Sumatra. Cada año, se pierde un área forestal de la extensión de El Salvador debido a la tala, la agricultura y el desarrollo. Algunas provincias, como Aceh y Papúa, han puesto freno a la tala ilegal y han terminado con la deforestación.

APPHOTO/DITA ALANGGRA

de los 230 millones de habitantes del país. "Java, que atrajo los recursos humanos más calificados, ha crecido con demasiada rapidez, mientras que muchas provincias de fuera de la isla se han quedado rezagadas", afirmó Yopie S. Batubara, representante regional de la provincia de Sumatra

Septentrional, en una reciente entrevista con el autor. "Los recursos humanos menos calificados fueron trasladados a las provincias menos desarrolladas de acuerdo con el programa de reasentamiento", agregó Batubara.

La Cámara alta de la legislatura indonesia, el Consejo de Representantes Regionales, demandó que se revisara la Constitución de 1945 para dar mayor autoridad al Consejo. Pide aumentar sus facultades para expedir leyes, proyectar los presupuestos estatales y controlar el poder ejecutivo de Indonesia. Estos pasos acrecentarían el poder de negociación de las regiones y se implementaría un verdadero sistema parlamentario bicameral, de acuerdo con los defensores del proyecto.

El presidente del Consejo de Representantes Regionales, Ginandjar Kartasasmita, ha manifestado su optimismo de que el Presidente y los partidos políticos apoyen la enmienda constitucional propuesta después de la elección general de 2009. Para esas elecciones, se espera que el apoyo a la propuesta de conceder mayores facultades al Consejo sea un tema de campaña clave que probablemente goce del apoyo de los candidatos a gobernadores y dirigentes regionales.

UN TRATO INJUSTO

El presidente Kartasasmita declaró que las provincias ricas en recursos naturales como Riau y Kalimantan Oriental demandan autonomía especial debido a que consideran haber recibido un trato injusto por parte de Jakarta, que dio a las autoridades locales sólo 15 por ciento de los impuestos resultantes de la producción local de petróleo.

La mayor parte de las provincias y regiones han apoyado la idea de una distribución justa de la riqueza del país, dice el presidente Kartasasmita, que opina que Jakarta no debe monopolizar la esfera fiscal, sino transferir más fondos que en el pasado a las provincias ricas en recursos; de lo contrario, estas provincias demandarán el federalismo o buscarán la separación.

Ikrar Nusa Bhakti, analista político del Instituto de Ciencias de Indonesia, es una persona que cree que el país debe permanecer como un Estado unitario y ha advertido que la transferencia de competencias en un sistema político que está en proceso de cambio equivale a convertir a Indonesia en una federación.

Bhakti pronosticó que las crecientes demandas de autoridad adicional y fondos autónomos para las provincias, combinadas con la costumbre del gobierno central de ignorar problemas tales como los niveles de pobreza y desempleo que cada vez son más altos, inevitablemente desembocarán en la implementación de "un sistema federal" en Indonesia, semejante al de los Estados Unidos y Alemania.



El gobierno federal de Canadá se muestra renuente a financiar a las ciudades

POR ROBERT YOUNG

LOS MUNICIPIOS DE CANADÁ continúan ejerciendo presión ante el gobierno federal en Ottawa para obtener mayor financiamiento, a pesar de que los municipios en Canadá recaen directamente bajo la jurisdicción de los gobiernos provinciales. Las fuerzas económicas parecen acentuar la importancia de las grandes ciudades, que presentan un rápido crecimiento, mientras que los municipios en las áreas periféricas luchan con la disminución de población. La tensión financiera se ha extendido por los municipios canadienses, independientemente de su tamaño.

Los intereses empresariales y los aliados laborales y académicos de los



El subfinanciamiento crónico aqueja a los gobiernos locales

En esta sección temática sobre el gobierno local y las regiones metropolitanas en los países federales, nuestros expertos analizan cómo les ha ido a los municipios de Brasil, Canadá, la India, Sudáfrica y España en lo referente a la prestación de los servicios directos, los cuales son demandados por sus florecientes poblaciones.

El hilo conductor para esos cinco países es la lucha de los gobiernos locales que no tienen los medios para proveer los costosos servicios a que están obligados y tienen que depender de otros órdenes de gobierno para financiarlos.

En Brasil, Brian Nicholson, escritor de temas económicos, nos cuenta una historia fascinante de contrastes entre el municipio de Altamira, que ocupa 159 700 kilómetros cuadrados, y Diadema, una ciudad del sucio cinturón industrial que rodea São Paulo. Los municipios brasileños reciben fondos del gobierno federal y del impuesto al valor agregado de los estados de acuerdo con su tamaño.

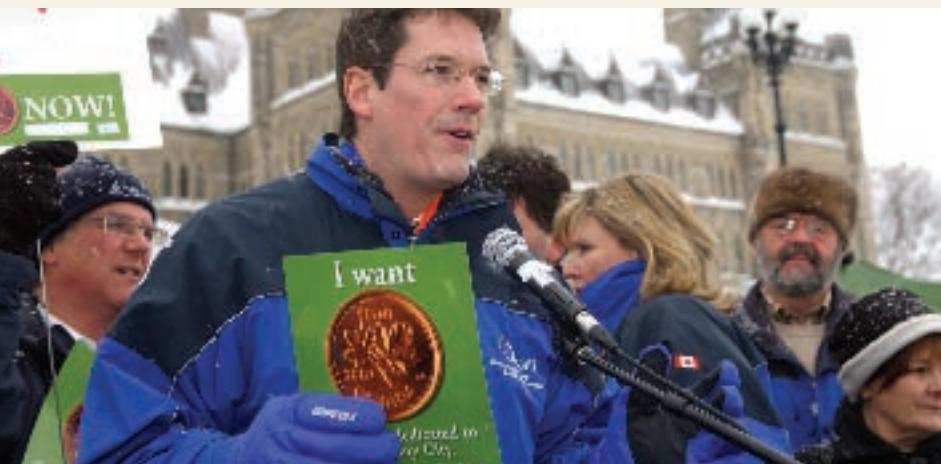
A su vez, las ciudades canadienses son creaciones de los gobiernos provinciales y el profesor Robert Young, de la Universidad de Ontario Occidental, nos narra la competencia por el dinero entre los municipios debido a que el gobierno federal, a cargo del primer ministro Stephen Harper, desaprueba que el gobierno en

Ottawa esquive la Constitución para ayudar al financiamiento de las ciudades, dando marcha atrás a la política emprendida por su predecesor.

En la India, existen 60 ciudades con una población superior a un millón de personas. La periodista Rashme Sehgal hace notar que la alcaldesa de Delhi, capital de la India, está que echa humo y sostiene que el gobierno estatal ha invadido la esfera de competencia del gobierno de la ciudad. La mayor parte de los ingresos de las ciudades indias procede de su recaudación del impuesto sobre los bienes, pero requieren transferencias del gobierno central y del gobierno estatal para financiar la educación, la salud y la asistencia social.

En las ciudades sudafricanas se despliega un gran movimiento por las nuevas construcciones en preparación para la Copa Mundial de Fútbol de 2010. Pero han proliferado las protestas de la comunidad por la falta de servicios que deben proveer los gobiernos municipales, como nos lo explica Annette Christmas, de la Universidad de Cabo Occidental.

En España, los municipios también luchan con la entrega de servicios. Carlos Alba y Carmen Navarro, de la Universidad Autónoma de Madrid, nos dicen cómo los españoles cuentan con las elecciones generales de marzo para elegir un gobierno que complete una reforma que se proponga conceder mayores facultades a los gobiernos locales.



CIUDAD DE OTTAWA/ROGER LLALONDE

Marcha de Concejales de la ciudad de Ottawa en el Parlamento en diciembre de 2007. El concejal Michel Bellemare, rodeado de los demás concejales, repite el llamado a Ottawa de destinar un centavo de los impuestos federales sobre las ventas a las ciudades canadienses.

municipios han impulsado lo que llaman el "programa de las ciudades" dentro y fuera de la Colina del Parlamento en Ottawa. Y el gobierno federal ha respondido, en particular durante el periodo del gobierno liberal del ex primer ministro Paul Martin (de diciembre de 2003 a enero de 2006). Sin embargo, en fecha más reciente, el péndulo ha retrocedido, en tanto que el gobierno conservador de Stephen Harper, electo en 2006, ha dado marcha atrás en buena parte de las audaces iniciativas del expediente municipal. Esto es muestra de un hecho fundamental del federalismo: cuando algún problema apremiante no está bajo la jurisdicción de un orden de gobierno en particular, la Constitución prevé que ese orden de gobierno quede excusado de encararlo.

Los municipios en Canadá son "criaturas de las provincias". Las ciudades, los pueblos y los municipios rurales están sujetos a la jurisdicción provincial. Las diferencias entre las provincias de acuerdo con la relación que guardan con sus muni-

cipios son significativas, pero también existen coincidencias. En primer lugar, los municipios del país están sujetos a la legislación provincial relativa al medio ambiente, la vivienda, el uso de suelo y la policía, entre muchas otras materias. En segundo lugar, los gobiernos locales más bien son dependientes de las transferencias financieras de los gobiernos provinciales, que constituyen alrededor de 16 por ciento de los ingresos municipales. Por otro lado, las transferencias federales a los municipios equivalen a sólo dos por ciento de sus ingresos. Por último, los municipios canadienses dependen en un alto grado del ingreso por impuestos sobre los bienes, que no se eleva de manera automática de acuerdo con el crecimiento económico. Además, los impuestos sobre los bienes son visibles y difíciles de aumentar desde el punto de vista político.

Los municipios demuestran su fuerza en Ottawa

Los municipios sí tienen poder político cuando están unidos y resueltos a lograr algo. Así es en las provincias dominadas por ciudades. Los habitantes rurales pueden resentir este peso, pero la población de la ciudad de Winnipeg representa 60 por ciento de la provincia de Manitoba, mientras que las tres ciudades más

Robert Young es profesor de Ciencia Política de la Universidad de Ontario Occidental, donde ocupa la Cátedra de Investigación de Canadá en Gobernanza de Niveles Múltiples.

grandes de Canadá —Toronto, Montreal y Vancouver— dominan en las provincias de Ontario, Quebec y Columbia Británica, donde representan 41 por ciento, 47 por ciento y 51 por ciento de sus respectivas poblaciones.

El gobierno federal también debe responderle a sus electores urbanos. Tan sólo las tres ciudades más grandes eligen a 85 de los 308 miembros del Parlamento, y la mayoría de los programas y gastos federales están destinados a las ciudades y los pueblos. Sin embargo, el contacto directo entre Ottawa y los municipios ha sufrido muchos altibajos a lo largo del tiempo. Hasta hace poco, el punto más alto del compromiso con los municipios había sido alcanzado en la década de 1970, con el Ministerio Federal de Estado para Asuntos Urbanos, que tuvo una corta vida. Pero el péndulo osciló de manera decisiva hacia una mayor participación federal cuando el gobierno liberal del ex primer ministro Paul Martin llegó al poder en Ottawa.

El impulso al “programa de las ciudades”

La presión para que el gobierno federal cambiara su postura creció a partir de mediados de la década de 1990. La urbanización ininterrumpida acarreó problemas de crecimiento a los centros más grandes porque los inmigrantes extranjeros son atraídos principalmente por las grandes ciudades. En el oeste de Canadá hubo también una tendencia entre la población indígena a desplazarse de las reservas a las ciudades. Entre tanto, los municipios periféricos se esforzaban por continuar prestando servicios a un número de residentes que disminuía o permanecía estancado.

En algunas provincias, las transferencias a los municipios disminuyeron, posiblemente debido a las reducciones de las transferencias de la federación a las provincias que tuvieron lugar después de 1995. Pero el problema más grave fue el de la infraestructura municipal (sistemas de calles, alcantarillado, puentes y suministro de agua) tanto en las ciudades de rápido crecimiento como en las ciudades y los pueblos más pequeños. La Federación de Municipios Canadienses (FCM, por sus siglas en inglés), un grupo de presión de Ottawa que cada vez reúne más experiencia y eficacia, calculó el “déficit en infraestructura” en alrededor de 60 mil millones de dólares canadienses, cantidad evidentemente superior a la que pueden manejar por sí mismos los municipios. Por consiguiente, aumentó la presión para que el gobierno federal se involucrara más en la solución de los problemas municipales.

La participación federal en 2004

Cuando se formó el gobierno de Paul Martin en diciembre de 1993, el gobierno sí tomó medidas. El señor Martin había prometido un “Nuevo Acuerdo” para las ciudades, aunque esto significara superar “escollos de métodos y actitudes arraigados”. Estableció sin dilación una Secretaría para las Ciudades dependiente de la oficina del consejo privado del monarca (Privy Council), entidad de investigación con rango de secretaría de élite del gobierno canadiense. Para julio de 2004, existía ya un ministro de Estado responsable de la nueva cartera de Infraestructura y Comunidades. En el primer presupuesto, se le reembolsó a los municipios el 100 por ciento de sus pagos por impuestos federales sobre las ventas, un beneficio estimado en 7 mil millones de dólares canadienses en un plazo de 10 años, y 4 mil millones de dólares canadienses fueron destinados a eliminar la contaminación de distintas zonas. El siguiente presupuesto dio 5 mil millones de dólares canadienses en transferencias a los municipios durante los siguientes cinco años, nominalmente de la parte federal del impuesto a las gasolinas, y se agregaron 300 millones de dólares canadienses a los fondos verdes municipales que administra la Federación de Municipios Canadienses.

Aún más, mientras el gobierno aguardaba un informe de un comité consultivo externo, Ottawa renovó los acuerdos de desarrollo urbano con las ciudades de Vancouver y Winnipeg. Se trata de acuerdos tripartitos de costos compartidos suscritos por la ciudad,

la provincia y el gobierno federal e implican gastos y programas rigurosamente coordinados. En 2005 se firmaron nuevos acuerdos con las ciudades de Regina y Saskatoon y el gobierno provincial de Saskatchewan; con posterioridad, se llevaron a cabo negociaciones con otras ciudades más. Mientras se celebraban negociaciones con la ciudad de Toronto, el gobierno de Martin fue derrotado en un voto de confianza y, después de ganar la elección subsiguiente, Stephen Harper y su grupo conservador ocuparon el poder.

El “programa de las ciudades” con el “federalismo abierto”

Para explicar el enfoque actual del gobierno hacia los municipios —o dicho de manera más precisa, su reducción de gastos y el abandono de las audaces iniciativas de su predecesor— es necesario entender antes el marco más amplio en el que se inserta el enfoque de Stephen Harper sobre el federalismo. El señor Harper llama a este enfoque “federalismo abierto”. Entre los principios importantes que contiene, destacan:

- Debe haber rectitud y orden en las relaciones entre el gobierno federal y las provincias, con acuerdos de principios en lugar de tratos improvisados y arreglos de última hora.
- Las provincias son actores legítimos que ocupan áreas jurisdiccionales importantes, de las cuales son responsables.
- La división constitucional de poderes debe ser respetada, y el gobierno federal debe enfocarse en sus funciones centrales como son la defensa, los asuntos exteriores y la unión económica (aunque Ottawa debe continuar participando en la salud, la educación superior y la infraestructura, de manera respetuosa y cooperativa).
- Quebec es una provincia que tiene una responsabilidad particular con respecto a su cultura e instituciones, y es de suma importancia que los quebequenses perciban que el federalismo puede funcionarles.

Las implicaciones del enfoque conservador en lo referente al expediente municipal son obvias. Los municipios están bajo jurisdicción provincial. Los gobiernos de Quebec han tenido una mayor determinación de mantener el control provincial. Los municipios pudieran requerir ingresos más seguros y estables, pero las provincias son los actores principales para los gobiernos municipales. Ottawa podrá concebir políticas para combatir problemas urbanos en particular, como la delincuencia y los asentamientos de inmigrantes, pero las relaciones tripartitas continuas no son congruentes con la doctrina del federalismo abierto.

La retirada y el nuevo compromiso

El gobierno de Harper incorporó muy rápido el Departamento de Infraestructura y Comunidades al Departamento de Transporte, de mayores dimensiones y antigüedad. Oficialmente, el resultado fue una nueva “cartera de Transporte, Infraestructura y Comunidades”, pero el puesto de viceministro de Infraestructura y Comunidades no sobrevivió mucho tiempo y la división correspondiente a las comunidades ha desaparecido de la mayor parte de los sitios de Internet oficiales.

El gobierno conservador efectivamente extendió las transferencias de impuestos sobre las gasolinas del gobierno federal a los municipios hasta 2014, y sigue comprometido con los programas de infraestructura, donde las asignaciones han aumentado a un ritmo constante. Incluso hay indicios de una nueva política de tránsito urbano a nivel nacional.

Pero una señal clara de la decisión del gobierno de Harper de abandonar la ambiciosa agenda de su predecesor fue la que dio el primer ministro cuando pronunció un discurso en la Federación de Municipios Canadienses en 2006. En él felicitó a los gobiernos locales, pero se refirió varias veces a los “niveles de gobierno” en Canadá, en lugar de usar la denominación igualitaria de “órdenes de gobierno” largamente codiciada por la FCM. Sostuvo que “durante décadas —y en particular en años recientes— Ottawa se ha inmiscuido en los asuntos locales y provinciales” e

[FAVOR DE CONTINUAR EN LA PÁGINA 22]

Brasil: Historia de dos ciudades

Los distritos tienen las mismas facultades pero enfrentan retos completamente diferentes

Barrio bajo al pie del Hotel Hilton en São Paulo. Las ciudades de Brasil generan riqueza, pero no ingresos suficientes para satisfacer las necesidades de sus habitantes.



REUTERS/CAETANO BARREIRA

POR BRIAN NICHOLSON

EN LA PROFUNDIDAD DE LA SELVA AMAZÓNICA SE ENCUENTRA Altamira, un municipio con muy baja densidad de población, mayor que gran parte de los estados de la Unión Americana, cubierto de selva tropical y que cuenta con numerosas reservas indígenas. A casi 2 000 kilómetros de distancia se ubica Diadema, una expansión urbana abarrotada de gente, de bajo alquiler, en el sucio cinturón industrial que rodea São Paulo, el área metropolitana más extensa del hemisferio sur. Lo que tienen en común es el reto que enfrentan los dirigentes locales de Brasil de mejorar los estándares de vida en un sistema descentralizado con tres órdenes de gobierno donde el equilibrio entre recursos y obligaciones con frecuencia puede parecer desigual.

Altamira, que cubre 159 700 kilómetros cuadrados, se abre camino en el sudeste amazónico, en el estado de Pará. Es, por mucho, el más grande de los 5 560 distritos municipales brasileños (a los funcionarios locales les gusta asegurar que se trata de una marca mundial), aunque su población de 100 000 habitantes queda opacada ante los 14 municipios brasileños de un millón o más de habitantes. Aun cuando Altamira es principalmente rural, su población está muy concentrada en la cabecera municipal, donde los empleos son escasos.

“Nuestro mayor reto es la falta de empleo”, declara el alcalde adjunto Silvério Albano Fernandes en una entrevista. La escasez de empleo se debe a una economía primitiva, subdesarrollada, con una base impositiva baja que genera ingresos insuficientes para invertir en mejor infraestructura y educación, que podrían ayudar a atraer la inversión y a generar empleos. “Hacemos lo que

podemos, pero simplemente no hay suficiente para lo necesario; si construimos una escuela, no podemos reparar otra”, dice Fernandes.

Transporte municipal vía aérea

Las enormes proporciones del municipio de Altamira agravan el problema. La alcaldesa Odileida Sampaio se encontraba de visita en un alejado distrito, nos informó Fernandes en la entrevista, y estaría fuera durante varios días. Partes de su territorio están a tres horas de distancia en vuelos rasantes a través de la selva virgen en avión monomotor. La alternativa sería una expedición muy tortuosa a lo largo de 1 400 kilómetros de caminos sin pavimentar que pasan por ocho municipios vecinos.

“Un municipio es más fácil y más barato de administrar si es más pequeño y tiene una mayor concentración de gente que varias comunidades rurales alejadas”, dice Fernandes. “Si necesitamos construir un centro de salud, por ejemplo, debemos proveer uno para una comunidad de quizás 1 000 personas o menos, pero podría dar servicio a 5 000 personas”.

La Constitución federal determina que los gobiernos locales de Brasil tienen la facultad de elevar impuestos, fundamentalmente sobre bienes y servicios, pero además reciben una parte de gran cantidad de ingresos diversos de los ámbitos federal y estatal. En 2006, los economistas José Roberto Afonso y Erika Amorim Araujo publicaron el libro del Banco Mundial *Local Governance in Developing Countries* en el que señalan que las comunidades brasileñas recaudaron 5.5 por ciento de todos los impuestos del país pero, gracias a las transferencias, terminaron gastando 17.1 por ciento. En 2005, los gobiernos locales recaudaron 17 100 millones de dólares estadounidenses y gastaron 52 800 millones de

Brian Nicholson es un periodista que escribe sobre temas económicos en São Paulo y ha vivido en Brasil durante 30 años.

dólares estadounidenses; en promedio, 9.5 millones de dólares estadounidenses por alcalde. Los valores corrientes del dólar quizás se hayan incrementado entre 40 y 50 por ciento debido al crecimiento económico, al mayor ingreso impositivo y, principalmente, a una moneda local más fuerte.

Altamira encabeza el paquete con un presupuesto de 32 millones de dólares estadounidenses al año, de los cuales más de 90 por ciento procede tanto del gobierno federal como del estatal. La distribución de las transferencias está relacionada con la magnitud de la población, y Altamira tiene tres veces el promedio nacional. Pero las enormes distancias crean problemas que se subsanan sólo en parte mediante pequeños ajustes a algunas transferencias que ayudan a compensar la vastedad del área terrestre. A fin de cuentas, dice Fernandes, ser grande es un mal negocio.

La prohibición de dividir los municipios

La solución que resulta obvia es dividir el municipio en varios municipios más pequeños, quizás tres o cuatro para empezar. Los funcionarios locales han venido planeando este arreglo durante algún tiempo. Pero en 1997, el Congreso Federal congeló durante 10 años todas las acciones de subdivisión municipal.

Hasta 1988, los municipios habían sido creados por los gobiernos estatales —que ahora son 26, más el Distrito Federal— y se habían mantenido subordinados a ellos de diversas maneras. En 1988, una nueva Constitución federal, implantada al término de la dictadura militar, otorgó a los municipios un estatus independiente e hizo que su creación dependiera de plebiscitos locales. Su número se elevó drásticamente, alcanzando un aumento de 24 por ciento desde 1990. En varios casos, las nuevas unidades administrativas carecieron del tamaño suficiente para ser viables y más bien fueron reflejo del deseo de los líderes políticos locales de extender sus bases de poder. El resultado concreto fue el desvío de los recursos públicos hacia estructuras legislativas y administrativas “a expensas de un gasto más productivo en, por ejemplo, programas sociales e infraestructura urbana”, de acuerdo con un informe del Banco Mundial. La moratoria no permite que Altamira resuelva parte de su problema, pero el alcalde adjunto dijo que sus dirigentes piensan seguir con la subdivisión en 2009.

Otra fuente de irritación constante es el uso de la tierra. Fernandes calcula que unas dos terceras partes del municipio están destinadas a diversos tipos de reservas, incluidas las indígenas, las de los bosques nacionales y las ecológicas. Prácticamente todas corresponden a la jurisdicción federal pero algunas están bajo el control estatal. De cualquier manera, se trata de un territorio

municipal sobre el cual la autoridad local no ejerce ningún control. “Hace dos o tres años, el gobierno estatal creó un plan de zonificación económico y ecológico para todo el estado, y nos dijo a qué se podría dedicar cada área, por ejemplo: zonas para agricultura, pastoreo, preservación, etc. Pero apenas se nos consultó. A fin de cuentas, este tipo de cosas tiende a provenir de niveles superiores”, afirma Fernandes.

El problema se agrava por la informalidad en las escrituras de muchas propiedades rurales. “Algunas personas han ocupado un área durante 15 o 20 años y todavía no pueden obtener documentos válidos”, explica Fernandes. En ocasiones, la solución está en manos federales o estatales, de acuerdo con el lugar donde se ubique la tierra en disputa. Pero en tanto no se resuelvan estos asuntos, el municipio pierde, porque sin escrituras de propiedad adecuadas, los propietarios de las tierras no pueden obtener autorización para emprender los proyectos de desarrollo. Por ejemplo, una explotación maderera sostenible podría crear empleos e incentivar la economía local.

De los bosques a las fábricas

Más de 2 000 kilómetros al sur, el alcalde José de Filippi, hijo, maneja con los mismos instrumentos constitucionales y legales una situación distinta en diversos aspectos. Hace apenas 50 años, Diadema era una ciudad tranquila de 8 000 personas, a unos 16 kilómetros al suroeste de la ciudad de São Paulo. Pero quedó excluida de las enormes inversiones de la posguerra que atrajeron a General Motors, Ford y Volkswagen a áreas cercanas mejor ubicadas y, por consiguiente, no pudo formar una clase media próspera. Hoy en día, sus 390 000 habitantes, la mayoría pobres, viven apiñados en una expansión urbana descontrolada de 30.7 kilómetros cuadrados en la aparentemente interminable conurbación de São Paulo.

La apertura de la economía brasileña a la competencia extranjera en 1990 desencadenó un gran éxodo de industrias tradicionales de la región metropolitana de São Paulo hacia lugares con costos menores dentro o fuera del estado. Diadema, el “patito feo” del área industrial del sur, quizás tuvo menos que perder pero también contaba con menos armas. Al mismo tiempo, y a partir de mediados de la década de 1990, los alcaldes se enfrentaron con severas reducciones de presupuesto debidas a los recortes impuestos al sector público por el gobierno federal para acabar con la hiperinflación que desde mediados de la década de 1980 asolaba a Brasil.

[FAVOR DE CONTINUAR EN LA PÁGINA 21]

Brasil: Otra visión de las dos ciudades

POR FERNANDO REZENDE

A primera vista parecería que el acuerdo con Altamira —en la Cuenca del Amazonas— es malo en comparación con el de la urbanizada Diadema, pero la situación prevaleciente no es así de sencilla.

Los problemas económicos que enfrenta Altamira —barreas del medio ambiente que le impiden la explotación de sus recursos naturales y la falta de empleo— sobrepasan el ámbito de responsabilidad de los administradores locales. Los problemas de Altamira no se solucionan con sólo levantar la prohibición de dividir los grandes municipios rurales.

Por su parte, Diadema se benefició de la dispersión de la industria manufacturera por distintas partes del área

metropolitana de São Paulo. La obtención de una parte de las plantas industriales le ayudó a mejorar sus finanzas y con ello mejoraron también las condiciones de vida de la ciudad.

Las finanzas de los grandes municipios rurales y de los municipios metropolitanos pequeños responden a factores muy diversos. Los municipios rurales dependen en gran medida de las transferencias federales y las ciudades pequeñas dependen de la parte que les corresponda del impuesto al valor agregado de sus estados.

¿Le iría mejor a Altamira si su centro urbano pudiera separarse del vasto interior rural? Opino que no.

La idea de los administradores de Altamira de que “la solución obvia es la división en varios municipios más pequeños” no hace sino exportar el problema de Altamira del centro de la ciudad a las áreas rurales, lo que podría terminar peor que como estaba.

Lo que Altamira necesita en realidad es una mejor coordinación de políticas públicas federales, estatales y locales para aumentar sus posibilidades de desarrollo.

Fernando Rezende es profesor de la Escuela Brasileña de Administración Pública de la Fundación Getulio Vargas.

Los gobiernos locales reclaman su espacio en el sistema español

Los municipios españoles son el último orden de gobierno en modernizarse



AP PHOTO/ MANU FERNANDEZ

En Barcelona, las personas que viajan distancias considerables entre su lugar de residencia y su trabajo fueron transportadas en autobuses atestados de gente durante los dos meses de reparación y reconstrucción de las líneas ferroviarias de la ciudad, en octubre y noviembre de 2007. El gobierno de Cataluña provee los fondos para la renovación de la infraestructura urbana pero otras partes de España no son tan afortunadas.

POR CARLOS ALBA Y CARMEN NAVARRO

Las ciudades y municipios pueden ser los últimos gobiernos en recuperar por completo sus competencias en el retorno de España a la democracia después de la muerte del dictador Francisco Franco, ocurrida en 1975. Las 8 100 ciudades, pueblos y aldeas del país todavía luchan por lo que consideran una parte justa de los impuestos y de las competencias municipales para cumplir con sus responsabilidades.

Durante las tres últimas décadas, España ha vivido la transferencia territorial, la creación de un Estado benefactor sólido, su integración a la Unión Europea y un considerable desarrollo económico y social. Sin embargo, en términos de ingreso y desarrollo urbano, los gobiernos locales van a la zaga tanto del gobierno central asentado en Madrid como de los gobiernos de las 17 "Comunidades Autónomas" que conforman España.

La Constitución apenas hace mención de los gobiernos locales, a diferencia de las Comunidades Autónomas; limita su tratamiento al reconocimiento formal de la autonomía del gobierno local y al principio del financiamiento autosostenible. Pero transcurridas más de dos décadas, no se advierten ninguno de estos dos rasgos en los municipios españoles. Las autoridades locales ocupan un espacio político mal definido.

Las competencias negadas

Las Comunidades Autónomas, que tenían facultades para mejorar las cosas para los municipios, no mostraron ningún interés en con-

Carlos Alba es profesor de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Madrid. **Carmen Navarro** es profesora asociada del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Madrid.

cederles las facultades y los recursos que las Comunidades han obtenido apenas recientemente para sí mismas. En cierta forma, reproducían el viejo centralismo, excepto que, en este caso, el conflicto entre el centro y las regiones se desarrollaba en el escenario regional y local.

La aprobación de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL) por las Cortes Generales en 1985 ayudó a esclarecer las competencias y responsabilidades locales. La LRBRL también sentó las bases de las políticas y acciones que los municipios habían venido desarrollando ante el vacío legal que persistió durante casi dos períodos de gobierno democrático activo. A finales de la década de 1990, se implementaron otras reformas y se eliminaron antiguas restricciones para los gobiernos locales. Ahora está próximo el fin de ese proceso. En preparación para un gobierno local pleno, todos los partidos políticos se unieron para la redacción de una reforma a la LRBRL de 1985, la última de varias revisiones, y el texto fue sometido a las Cortes Generales para su aprobación. Su promulgación significará que los municipios locales recibirán al fin facultades y responsabilidades definidas con claridad, así como los recursos económicos para cumplir con ellas. Los gobiernos locales recibirán una lista de áreas de competencias delimitadas y precisas.

La aprobación fue pospuesta

Hasta ahora, la lista de facultades locales era bastante imprecisa y esto significaba que otros niveles de gobierno podían interferir en varias áreas locales. Además, los ayuntamientos de las ciudades no recibían recursos para implementar las políticas en esas áreas. Con la aprobación de esta ley, los pagos de transferencia necesarios provendrían de otros órdenes de gobierno para permitir que los municipios desarrollen sus facultades, que quedarían bien definidas. Sin embargo, el proyecto llegó a las Cortes en fecha demasiado cercana al fin del periodo del gobierno nacional —sólo unos cuan-

tos meses antes de las elecciones generales de marzo de 2008— de modo que el proceso quedó interrumpido por las confrontaciones entre los partidos políticos. Habrá que esperar al nuevo gobierno para su ratificación.

En la actualidad, los gobiernos locales cuentan con sólo 15 por ciento del presupuesto total de gasto público y quieren incrementarlo a 25 por ciento. Hace poco, el representante de un grupo de alcaldes españoles hizo la siguiente declaración: "Debemos aspirar a una autonomía completa para dejar de ser administraciones pobres y para alcanzarlo necesitamos trabajar sobre la base de un sistema financiero que nos permita satisfacer las demandas de los ciudadanos que acuden a nosotros (en busca de servicios) puesto que somos el orden de gobierno más próximo a ellos".

El reto del gobierno local es mejorar su desempeño y para conseguirlo se requiere autonomía y autosustentabilidad financiera. Sin embargo, los gobiernos locales deben actuar como vehículos de la democracia, proveyendo servicios que respondan a las necesidades locales. Los gobiernos locales deben, además, reforzar la legitimidad de sus acciones, cumpliendo sus metas sin desperdiciar los recursos disponibles. La eficacia y la eficiencia de la burocracia son claros factores en esto.

En términos generales, en España la participación electoral es similar a la de otros países desarrollados. Aun cuando en las elecciones locales la participación es tradicionalmente menor, alcanza índices cercanos al nivel nacional. La votación local varía entre 61 y 70 por ciento. Estas elecciones generalmente son un indicador de lo que sucederá en las elecciones nacionales.

Cómo enfrentar los retos locales

Además de la celebración de elecciones libres y limpias, la transparencia y la participación en el proceso de gobierno son medios importantes para el fortalecimiento de la legitimidad. A través de la democracia participativa, los ciudadanos deben tener la posibilidad de expresar sus preferencias de diseño e implementación de políticas específicas. Los lemas de campaña electoral y las plataformas partidistas sin debate son un medio de comunicación de un solo sentido; los gobiernos también deben buscar el punto de vista de los residentes. Es necesario un compromiso civil más intenso: instrumentos de participación como comisiones vecinales, con-

sultas públicas y juntas distritales se están empezando a usar en los municipios. Las autoridades locales españolas han venido implementando estas políticas durante la década pasada y con mayor rapidez en los últimos cuatro años. Algunos municipios, como Alcobendas, un suburbio de Madrid, tiene comisiones vecinales, audiencias públicas, sus ciudadanos tienen un mejor acceso a los concejales de la ciudad y cuenta con otros canales participativos de involucramiento ciudadano. Aun así, un examen del panorama político local completo de España nos muestra un éxito mediocre en el involucramiento de los ciudadanos en la vida pública.

Para reforzar la legitimidad política a través de resultados, los municipios deben enfrentar la tarea de proveer servicios de manera eficaz y eficiente. Esto es complicado por varias razones: en primer lugar, la red española de 8 100 municipios, con sus estructuras y competencias gubernamentales correspondientes, es diversa y se encuentra fragmentada. Alrededor de 85 por ciento de los municipios tienen poblaciones que no llegan a 5 000 habitantes. Pedir eficacia en estas localidades tan pequeñas no es realista. La única manera de producir buenos resultados es la conjunción de esfuerzos entre municipios para proveer al menos una parte de los servicios en común, particularmente en el caso de las comunidades muy pequeñas.

En segundo lugar, es necesario que los municipios aumenten su eficacia y la rentabilidad económica. Los instrumentos de gobierno de la "nueva gestión pública"—como la contratación externa, la privatización, las técnicas presupuestales y las asociaciones entre entidades públicas y privadas—que varios países han introducido para modernizar la maquinaria administrativa burocrática han sido adoptados por los municipios españoles con mucha menor intensidad que por otros países europeos o los ayuntamientos de los Estados Unidos. Es preciso que los gobiernos locales refuercen sus niveles de buena organización y su capacidad de dar respuestas rápidas y eficaces a problemas reales.

Después de casi 30 años de gobierno local democrático, los logros de España son muchos, pero también quedan muchas tareas por cumplir. Aunque el país transita por el periodo de paz y estabilidad política más largo de su historia, la tarea de edificación de una democracia local fuerte aún está en proceso.



Cómo se dio el retorno de la democracia en España

En 1979 se llevaron a cabo las primeras elecciones libres y competitivas en España y los gobiernos locales democráticos empezaron a introducir políticas y reformas que transformaron radicalmente tanto las ciudades como los pueblos subdesarrollados de la década de 1970. Entonces, los alcaldes tuvieron programas claros para la construcción de infraestructura y la introducción de servicios públicos básicos. Hoy en día, una vez cubiertas esas necesidades primarias, los retos restantes no son tan sencillos. Por una parte, los gobiernos locales deben fortalecer su posición en relación con los demás niveles de gobierno y ocupar su legítimo lugar en el sistema político español. Por otra parte, las autoridades locales deben afrontar la dificultad de mejorar el desempeño en un mundo con problemas complejos y escasez de recursos cuyas soluciones sólo pueden originarse a partir del esfuerzo conjunto de los actores públicos y privados.

La España moderna emergió del régimen político altamente centralizado del fallecido dictador Francisco Franco. En la Constitución de 1979 no se llamó "estados" a las Comunidades Autónomas y el sistema no fue definido como "federal" por razones diversas. Por un lado, se tuvo el cuidado de evitar la palabra "federalismo" durante toda la transición debido a la asociación que guardaba el término con el separatismo, la inestabilidad política y los movimientos a favor de la independencia del pasado; por el otro, no se trata de un sistema federal en el sentido tradicional porque el modelo español no consiste

en un acuerdo entre representantes políticos de sus unidades constitutivas y España está lejos de asignar un conjunto estándar de funciones gubernamentales a todas las unidades federales. En la práctica, tiene similitudes con Bélgica, México y Sudáfrica, tres países centralizados que han transferido competencias a sus unidades constitutivas a tal punto que los politólogos los describen como federales.

Hasta hace poco tiempo se hacía una importante distinción en la práctica entre las Comunidades Autónomas que son sólo "regiones" y las que son "nacionalidades"—como el País Vasco, Cataluña y Galicia—que tienen una historia de autonomía y autogobierno, además de lengua y cultura bien diferenciadas. Son entidades políticas fuertes, con sus propios poderes ejecutivos, legislativos y judiciales. Promulgan leyes que tienen la misma fuerza que las del Estado español y sus administraciones no están sujetas al control central. Su jurisdicción en ámbitos políticos críticos—educación o salud, por ejemplo—los hacen tan o más poderosos que cualquier otro gobierno subnacional europeo. Sin embargo, a partir de 1996, los avances políticos y constitucionales recientes dieron a todas las regiones de España el estatus de Comunidades Autónomas con niveles similares de autonomía y competencias. A pesar de este cambio, los intentos de describir todas las regiones de España como iguales en estatus son invariablemente criticados por aquellas regiones que se consideran a sí mismas "naciones" y creen merecer un trato diferenciado.

Las ciudades sudafricanas enfrentan nuevos retos

Los centros urbanos, motores de la economía, podrían obtener más facultades



Albañiles en huelga hacen una manifestación en Ciudad del Cabo, afuera del estadio de la Copa Mundial FIFA 2010, en septiembre de 2007.

REUTERS/JUDA NGwenya

POR ANNETTE CHRISTMAS

Los gobiernos locales de Sudáfrica enfrentan grandes retos para satisfacer las necesidades de vivienda, transporte, aguas limpias y electricidad de una población en rápido crecimiento. Estos problemas parecen aún mayores comparados con los éxitos obtenidos por el gobierno nacional después del apartheid. A partir de 1994, además de crear una democracia multirracial, Sudáfrica ha logrado elevar el nivel de vida, duplicar las exportaciones y crear una economía robusta.

Para evaluar los éxitos —y las fallas— locales, el ministro para Gobiernos Provinciales y Locales, Sydney Mufamadi, emprendió una revisión nacional de los gobiernos tanto en el ámbito provincial como en el local. Hizo un llamado a la participación de todos, desde los servidores públicos y el sector privado hasta las instituciones públicas, y aún más importante, de la ciudadanía sudafricana.

Cuando Sudáfrica compitió y ganó la sede de la Copa Mundial de la FIFA 2010, sus opositores hicieron referencia a la dificultad que tendrían los gobiernos locales para responder a este reto.

Annette Christmas es investigadora en el Proyecto de Gobierno Local del Centro de Derecho Comunitario de la Universidad de Cabo Occidental, en Ciudad del Cabo.

Pero los municipios han demostrado creatividad y determinación en los preparativos para 2010. En la costa del Océano Índico, el municipio de eThekwiní —antes Durban— fue alabado por sus innovaciones. El municipio utilizó la infraestructura portuaria y los estadios de fútbol recientemente desarrollados para impulsar las áreas empobrecidas que rodean estas instalaciones ya existentes, e incluso creó nuevos centros de transporte para darles servicio. El alcalde Obed Mlaba declaró que el municipio vio en la Copa Mundial de 2010 una oportunidad no sólo de crecimiento de la economía local sino para “transformar la ciudad en un eficaz mecanismo de prestación de servicios”.

El panorama del gobierno local

El gobierno local de Sudáfrica se compone de 283 municipios, que varían en población, tamaño y recursos y que comprenden desde los municipios rurales con severas carencias de recursos hasta los que están compuestos por grandes metrópolis de primera clase llamadas “metros”. La Constitución reconoce dos tipos de gobierno local. Por un lado, están las metros, que tienen autoridad municipal exclusiva en su jurisdicción, y por otro, se encuentran los gobiernos locales que no pertenecen a las metros, conformados por los municipios distritales que incluyen municipios locales más pequeños. Dentro de esta segunda categoría, los municipios distritales y locales comparten facultades y funciones en un nivel con dos órdenes de gobierno local.

En las seis metros habita una tercera parte de la población sudafricana. La más pequeña, Bahía Nelson Mandela, tiene 1.1 millón de residentes mientras que la ciudad de Johannesburgo alberga a 3.2 millones de habitantes. Las metros, que producen 59 por ciento del PIB, son las fuerzas económicas motrices de Sudáfrica.

No obstante, Sudáfrica sigue siendo una de las sociedades más desiguales del mundo por la brecha que existe entre ricos y pobres. La rápida urbanización de las metros y ciudades ha hecho que una riqueza sin precedentes coexista con la pobreza más abyecta. Las metros tienen una tarea difícil. Deben balancear su mandato constitucional de prestación de servicios básicos y mejora de la vida de sus ciudadanos con los incentivos más inmediatamente realizables que proceden del fomento a la inversión y el desarrollo económico. Johannesburgo recibió recientemente la orden de lograr un acuerdo de asentamiento con los moradores de las zonas urbanas deprimidas que habían sido desalojados como parte de un proyecto de renovación para atraer a los inversionistas.

Las garantías constitucionales

El municipio, en tanto que orden de gobierno local, goza de la autonomía que la Constitución le concede. Antes de 1994, los gobiernos locales eran criaturas del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales. Sus facultades, funciones y recursos consolidaban el modelo de gobernanza del apartheid de mala o inexistente prestación de servicios en las áreas de los no blancos. Desde 1996, el gobierno local tiene una meta mucho más amplia de promoción del desarrollo social y económico mediante la creación de entornos seguros y saludables y motivando la participación de las comunidades en el gobierno local, profundizando así la democracia.

Para cumplir con este mandato, la Constitución concede al gobierno local una lista de facultades y funciones. Con este propósito, el gobierno local tiene derecho a recaudar sus propios ingresos mediante impuestos sobre los bienes y cargos adicionales a los cobros por servicios de agua, saneamiento y electricidad. Estos equivalen a 83 por ciento de los ingresos gubernamentales, que se complementan con pagos por transferencias del gobierno nacional. A primera vista, estas facultades impositivas parecen conceder una base fiscal generosa a los municipios. Sin embargo, existen grandes diferencias entre el ingreso de las ciudades y los centros urbanos —que albergan casas habitación, oficinas y negocios estables e importantes— y el ingreso de los municipios más pequeños donde no existe mucho qué gravar.

Los municipios distritales fueron originalmente creados para integrar y coordinar los servicios municipales locales dentro de una misma área. El proyecto fue utilizar economías de escala a nivel distrital para que los municipios distritales fungieran como proveedores de grandes cantidades de servicios. Los distritos también se ocuparían de proveer y ayudar a los municipios empo-

brecidos. Sin embargo, en la práctica, desempeñan un papel muy diferente al que se tenía proyectado originalmente. La mayor parte de las veces, los municipios distritales son proveedores directos de servicios a las comunidades locales, y esto crea incertidumbre sobre las funciones y facultades de los municipios locales. El resultado es una duplicidad de centros administrativos y políticos que se presta a que surjan los conflictos. En julio de 2006, el gravamen impositivo a las empresas fue abolido. Con esto se canceló una importante fuente de ingresos y la capacidad de los distritos para redistribuir los servicios a las comunidades locales disminuyó en forma severa.

Todos estos factores hacen que surja la pregunta de si realmente es necesario contar con un sistema de dos órdenes de gobierno local, sin tomar en consideración las metros. Los municipios locales donde emergen centros urbanos fuertes, como Bloemfontein, no se benefician de los parámetros jerárquicos del sistema de gobierno distrital. Se ha pensado dar categoría metropolitana a los municipios locales con centros urbanos pujantes y convertir el sistema de dos niveles —de distrito y de gobierno local— en un solo sistema.

Las trabas

En los últimos 18 meses, varias partes de Sudáfrica han sido afectadas por un número creciente de protestas en las comunidades. La mayoría se debe a la falta de servicios municipales. Los informes de los medios de comunicación han puesto de relieve la preocupación de las comunidades por la lentitud o la inexistencia de la entrega de viviendas y servicios básicos.

Parte del problema es la falta de una clara y sencilla delimitación de facultades y funciones entre gobiernos locales y provinciales. La Constitución prevé que cuando una función nacional o provincial pueda ser desempeñada de manera más eficaz por el gobierno local, deberá ser asignada a



Albañiles en huelga hacen una manifestación en Ciudad del Cabo, afuera del estadio de la Copa Mundial FIFA 2010, en septiembre de 2007.

REUTERS/JONATHAN HUTCHINGS

los municipios, siempre y cuando éstos tengan la capacidad de llevarla a cabo. Sin lugar a dudas, el agua, la electricidad y el saneamiento corren a cargo de los municipios pero la vivienda sigue siendo una función provincial. Helen Zille, alcaldesa de Ciudad del Cabo, dice que "los retrasos ocasionados por los trámites burocráticos en los proyectos de los propios municipios, especialmente por lo que se refiere a la vivienda", son un impedimento clave para su entrega. La provincia de Cabo Occidental no accedió a la solicitud de la metro de hacerse cargo de la vivienda y con ello dio lugar a que la metro iniciara una disputa intergubernamental con la provincia. Incluso la más pequeña de las metros, la Bahía Nelson Mandela, ha declarado categóricamente que es "más que capaz de cumplir con esa función y que, de hecho, ya lo está haciendo". A pesar de lo anterior, la vivienda sigue siendo una función provincial, y el gobierno local con frecuencia tiene que cargar con el peso de la insatisfacción de la comunidad por las fallas en las entregas.

[FAVOR DE CONTINUAR EN LA PÁGINA 22]

Un grupo de autoayuda médica en Kanipur se inspiró en la reciente elección de un número significativo de mujeres en el concejo del pueblo.

El ideal de la democracia de los pueblos es una cosa; implementarla es otra muy diferente



REUTERS/PARTH SANYAL

Las ciudades y los pueblos de la India presionan para obtener mayores facultades

PAR RASHME SEHGAL

MUMBAI, EL CENTRO URBANO Y FINANCIERO MÁS GRANDE de la India, con una población superior a 14 millones de habitantes, quedó paralizado el 26 de julio de 2005, en la temporada de lluvias. En la ciudad que antes se llamó Bombay, una inundación sin precedente invadió varios de los distritos más poblados. Incluso el aeropuerto internacional de Mumbai tuvo que permanecer cerrado durante los siguientes dos días.

Mumbai no es la única ciudad que tiene que lidiar con ese tipo de problemas. Las ciudades indias han registrado un crecimiento exponencial, y hoy en día son más de 60 las que tienen poblaciones superiores a un millón de personas. Esta expansión tan rápida ha generado el crecimiento de barrios no planificados con una alta concentración de pobreza. La vivienda es el problema más grave de la gente pobre de las ciudades y la mayor parte de los ayuntamientos está tratando de solucionarlo, particularmente porque la mayoría de los residentes son menores de 18 años. Los concejales se quejan de la falta de financiamiento adecuado y de una burocracia corrupta en varias ciudades. Cuando trataron de tomar medidas en ciertas áreas, entraron en conflicto con el gobierno central o con los gobiernos estatales que, con apego a la Constitución, comparten ciertas facultades en el terreno municipal.

Las inundaciones en Mumbai, que dejaron 600 muertos y pérdidas por millones de rupias en propiedades destruidas, fueron ocasionadas por el Río Mithi que desemboca en el Mar Arábigo. Estas inundaciones fueron provocadas por los enormes proyectos de construcción a ambos lados del río que redujeron su llanura

Rashme Sehgal, es una periodista establecida en Delhi especializada en reportaje de investigación. Durante las dos décadas pasadas, escribió para *Times of India* y *The Independent*.

aluvial e hicieron que el nivel del agua de lluvia subiera en las calles de la ciudad.

De acuerdo con el sistema federal indio, para prevenir o, en su caso, reducir el daño que pudieran causar futuras inundaciones, la administración de Mumbai necesitó, en primer lugar, obtener ayuda del estado de Maharashtra. En muchos casos, el gobierno central de Nueva Delhi también participa en los asuntos municipales. Los municipios reciben financiamiento directo e indirecto tanto del estado como del gobierno central. Para poner en marcha un plan que redujera las inundaciones, Mumbai necesitaba proyectos de infraestructura que superaban los recursos de la ciudad. Para financiarlo, Mumbai recurrió a dos ministerios federales: el Ministerio de Recursos del Agua y el Ministerio de Desarrollo Urbano.

Las inundaciones de la ciudad continuaron en 2006 y 2007. Shubha Raul, alcaldesa de Mumbai ha tenido que persuadir a todos los miembros del concejo de la ciudad para que acuerden varias medidas de largo plazo para detener las inundaciones del río.

Una de las formas posibles, dijo Shubha Raul, es eliminar los obstáculos más grandes que bloquean el flujo natural del río.

A los habitantes de los barrios pobres a ambos lados del río se les está disuadiendo de descargar aguas residuales y tirar basura en el agua, afirmó. Un primer paso sencillo es liberar a la ciudad del plástico.

“He emprendido una enorme campaña para suspender el uso de bolsas de plástico en la ciudad”, dice la señora Raul, y agrega: “El río Mithi está (lleno) de desechos plásticos. También tengo mucho interés en mejorar el programa de rehabilitación de los barrios pobres para que la ciudad se vea libre de ellos en 2020”.

Reconoce que decirlo es más fácil que hacerlo, considerando que más de 6 millones de residentes de Mumbai viven en los barrios pobres. “Trabajamos con este objetivo en mente... sin duda podremos alcanzar nuestros objetivos con la debida voluntad política”, afirma la señora Raul.

El gobierno del estado de Maharashtra ha creado un programa

de rehabilitación de barrios pobres para Mumbai con objeto de proveer viviendas nuevas para todos los habitantes de los barrios pobres de la ciudad. El plan concede a compañías privadas el derecho de desarrollar parte del terreno a cambio de la construcción de nuevas unidades habitacionales para los habitantes de los barrios pobres. No es fácil obtener apoyo político. En este caso, hay diversos partidos políticos o coaliciones de poder tanto en el gobierno central como en los gobiernos municipales y estatales. Además, los ayuntamientos operan directamente bajo la jurisdicción de los gobiernos estatales, que tienen facultades para anular las decisiones tomadas. Mumbai y Delhi, cada una con 14 millones de habitantes, tienen gobiernos estatales regidos por partidos distintos a aquéllos de los concejos de las ciudades. Adicionalmente, 19 pueblos del Territorio de la Capital Nacional de Delhi, más algunos suburbios, se extienden a los estados de Haryana y Uttar Pradesh. Los concejos de las ciudades de muchos de esos municipios también están controlados por partidos políticos.

Las alcaldías de estas dos áreas metropolitanas clave están dirigidas por mujeres. Las Enmiendas 73 y 74 de la Constitución de la India han dado un paso revolucionario al requerir que se reserve un tercio de los cargos electivos de los concejos en las ciudades y pueblos para las mujeres. Las dos enmiendas también delegan más facultades en los organismos locales.

Se le resta poder a la alcaldía

Sin embargo, en Delhi, la alcaldesa Aarti Mehra acusa al gobierno del estado de invadir constantemente las funciones del municipio. "Quieren eliminar nuestro poder. La 74 Enmienda garantiza que los ayuntamientos estén investidos de plenos poderes, pero eso no sucede (en la práctica)", dice la señora Mehra.

"La administración estatal de Delhi nos ha retirado maliciosamente algunas de nuestras carteras clave", agregó al describir cómo el mantenimiento de los caminos principales ha pasado a manos del Ministerio de Desarrollo Urbano federal.

Presidir el ayuntamiento de Delhi es similar a administrar una nación pequeña que se extiende por 1 453 kilómetros cuadrados y tiene 150 000 empleados a su cargo, con un presupuesto anual de 35 000 millones de rupias (alrededor de 880 millones de dólares estadounidenses). El ayuntamiento es responsable de las reparaciones y el mantenimiento de caminos, del suministro de agua, de los servicios de saneamiento y descarga de aguas residuales y de las zonas rurales circundantes de la ciudad. El ayuntamiento de la señora Mehra es el más grande de los tres que se encuentran en el Territorio de la Capital Nacional. Los otros dos son el Ayuntamiento de Nueva

Delhi y la Junta del Acantonamiento de Delhi.

El cargo de alcaldesa debería de conferir poder a la señora Mehra, pero se ha topado con dificultades. Los otros municipios están bajo control del gobierno federal y sus administradores son burócratas federales (en el Ayuntamiento de Nueva Delhi) u oficiales del ejército (en la Junta del Acantonamiento de Delhi).

El desarrollo de caminos y carreteras es crucial para Delhi, que es un centro industrial y comercial rodeado de ciudades satélite como Gurgaon y Faridabad, ubicadas en el estado vecino de Haryana y en Noida y Ghaziabad, que pertenece al estado de Uttar Pradesh. La gente recorre diariamente la distancia que existe entre Delhi y estas ciudades de cercanías que proveen tanto empleo como vivienda. El manejo del tránsito se convierte en un tema crítico con calles frecuentemente congestionadas en las horas pico. En la zona metropolitana de Delhi, los alcaldes se sienten a menudo como si caminaran en la cuerda floja entre sus municipios y el gobierno federal.

La rotación de alcaldes

En muchos concejos municipales, la costumbre de rotar anualmente el cargo de presidente con frecuencia deja poco tiempo para que cada alcalde implemente nuevos programas.

Una ciudad con más de 200 000 personas puede tener su propio municipio. En la mayor parte de las ciudades de la India, los concejales de la ciudad, una vez electos, nombran alcalde a uno de sus pares durante su primera reunión. Los concejales permanecen en sus cargos por un periodo de cinco años en todos los municipios, pero en algunos de ellos, el cargo del alcalde se rota cada año. En Delhi se decidió elegir a una mujer para ocupar el cargo de alcalde durante un año, a un candidato de la categoría de los "intocables" para el año siguiente y para los tres años restantes, a dos candidatos distintos de categoría general, ya fueran hombres o mujeres.

"Un año es un periodo muy corto para emprender cualquier reforma significativa. Durante los primeros ocho meses en el cargo, pusimos en marcha el pago de impuestos de vivienda en línea para eliminar el papelón innecesario. También hemos avanzado para hacer una ciudad



Las lluvias del monzón en Mumbai inundaron hogares, sumergieron las vías de tren y dejaron a cientos de miles de personas en la calle en junio de 2005.

más ecológica. Pero en marzo próximo debo dejar el puesto", explica la señora Mehra.

En la India, los municipios son responsables del mantenimiento de las calles, la recaudación de los impuestos locales sobre bienes, el mantenimiento de los parques, la recolección de basura y de la administración del suministro de agua y la descarga de aguas residuales. Comparten con el gobierno central y los gobiernos estatales la responsabilidad en las áreas de salud, educación y asistencia social.



La mayor parte de los ingresos municipales proceden del impuesto sobre los bienes. Como no son suficientes para pagar todos los servicios de una ciudad y al personal que ocupa, las ciudades reciben también pagos de transferencia del gobierno central y de los gobiernos estatales. Estos dos órdenes de gobierno contribuyen al pago de los servicios de educación, salud y asistencia social de los municipios. El gobierno central emprendió en fecha reciente, con fondos equiparables de los estados, un programa de enormes dimensiones, el Programa Nehru de Renovación Urbana, para financiar el desarrollo de infraestructura en las ciudades.

Los cargos reservados a las mujeres

La situación es igualmente difícil para los municipios al nivel de los pueblos. Hace una década, cuando se reservó para las mujeres una tercera parte de todos los cargos electivos de los concejos de los pueblos (llamados *panchayats*), más de un millón de mujeres fueron electas. En aquel entonces también se reservaron cuotas para los grupos socialmente marginados, inclusive para aquellas castas y tribus a las que la Constitución india les concede estatus especial.

Los *panchayats* de la India proceden de siglos atrás, si no es que milenios. La cultura de estos concejos es muy diferente a la de las grandes ciudades. El gobierno central en Nueva Delhi tiene incluso un "ministro de Panchayati Raj," que se ocupa exclusivamente de los asuntos de los pueblos.

En el pueblo de Chuttumail Doks, en la frontera de la India con Pakistán, la escuela primaria gubernamental no operaba y el índice de deserción hasta el séptimo grado era tan alto que la población en edad escolar bajó a 17 niños. El comité de educación del pueblo estaba formado por 40 miembros, entre los que se incluían representantes del *panchayat* y padres de familia, que decidieron tomar en sus manos el asunto. Se les pidió a todos los habitantes del pueblo que pagaran 10 rupias al mes para reunir un pequeño fondo que se usaría en la contratación de más maestros y en la compra de computadoras para la escuela. El resultado fue la drástica elevación de las inscripciones escolares, que llegó a 85 niños. Ahora, los distritos vecinales quieren que se establezcan comités de educación similares en sus pueblos.

La excavación de pozos

Los partidos políticos dominan las elecciones tanto de los *panchayats* de los pueblos como de los ayuntamientos. Los candidatos son seleccionados de acuerdo con sus afiliaciones partidistas y en estas elecciones se gasta una gran cantidad de dinero. Pero aun con esta distracción política de recursos, se realizaron significativos esfuerzos no partidistas, en muchos casos encabezados por mujeres, que transformaron el panorama de sus pueblos cavando pozos e instalando bombas manuales, construyendo calles y baños públicos y facilitando la construcción de escuelas y centros comunitarios.

Los alcaldes y los miembros de los concejos de las ciudades piden mayor autonomía. Hoy en día, se quejan de recibir una presión cada vez mayor por no tener capacidad para llevar a cabo proyectos que ayuden a sus ciudades. Los expertos en *panchayats* consideran que, con excepción de Kerala, la mayoría de los gobiernos estatales no han delegado facultades en los *panchayats*, buen número de los cuales por el momento trabajan sólo en programas de alivio a la pobreza y no en otras áreas clave que les deberían haber sido transferidas de acuerdo con lo aprobado en la Enmienda Panchayati Raj.

Los experimentos de la India con la democracia en las bases y el autogobierno local están llegando a su mayoría de edad. De manera lenta pero segura, la ciudadanía de las grandes ciudades y los pequeños pueblos está aprendiendo a ejercer el poder político y emplearlo con eficacia y responsabilidad para mejorar sus propias vidas, lo mismo que las de aquéllos en las comunidades que los rodean.

BRASIL [CONTINÚA DE LA PÁGINA 14]

"Las ciudades tenían frente a sí nuevos retos, debidos en parte a la nueva realidad de la economía brasileña pero también al nuevo orden económico mundial", señala el alcalde. "Tuvimos que empezar la lucha por el desarrollo económico dentro de un contexto de globalización cada vez más hostil, más y más competitivo". Eso significó trabajar con mayor eficacia, reduciendo costos y creando las condiciones necesarias para atraer la inversión.

Escapar al deterioro urbano

Con ayuda de un equipo especial de asesores en políticas, Filippi —alcalde entre 1993 y 1996 y nuevamente de 2001 a 2008— se las ha arreglado para librarse de las dificultades del bajo ingreso y la baja inversión impulsando la recaudación de impuestos y el gasto de los nuevos fondos de manera que atraigan mayores inversiones. La producción industrial se elevó siete por ciento en 2006 y cuatro por ciento en 2007, después de haber caído durante ocho años consecutivos. El presupuesto municipal ha aumentado 70 por ciento en términos reales desde 2001 y se espera que en 2008 alcance un nivel de alrededor de 270 millones de dólares estadounidenses. Las medidas clave del alcalde incluyen:

- **Violencia urbana:** en 1999, el municipio tuvo la tasa más alta de homicidios de la región metropolitana de São Paulo, 109 por cada 100 000 habitantes. La tasa de homicidios bajó 59 por ciento gracias a un decreto de 2002 que obligó a todos los bares a cerrar a las 23hrs. Esta medida despertó el interés generalizado de otras ciudades.
- **Desarrollo urbano:** Diadema construyó tres grandes reservorios de control de inundaciones para captar el agua de las lluvias intensas. Esto permitió el desarrollo de las áreas bajas, una de las cuales atrajo a un gran inversionista privado que ahora es el mayor contribuyente de la ciudad.
- **Renovación urbana:** aceras nuevas, alumbrado público, reparación de calles, cubos de basura, bancas para parques y arriates de flores contribuyen a crear un entorno más placentero que se convierte, a su vez, en un medio ambiente más seguro, incluso para los inversionistas. "Hacemos pequeñas revoluciones: un barrio que hace tres años tenía 40 establecimientos comerciales pequeños ahora tiene 250. Eso significa mucha inversión en pequeñas empresas, tiendas y servicios y, por consiguiente, una base impositiva más grande. Esta es una consecuencia directa de la renovación urbana," nos dijo el alcalde.
- **Creatividad en los incentivos:** Diadema evitó las exenciones fiscales simples, pero ofreció una reducción a los impuestos prediales a los inversionistas que incrementaran los pagos relacionados con otros impuestos.
- **Gasto social:** la mortalidad infantil bajó de 85 muertes por cada 1 000 nacimientos en 1983 (el doble del promedio estatal) a 12.9 en 2006 (un poco mejor que el promedio).

"Los programas sociales son la mejor inversión que cualquier alcalde pueda hacer", dijo Filippi. En Diadema, la innovación de los dirigentes municipales se ha traducido en mejoras reales. Para que los municipios rurales como Altamira obtengan beneficios similares y surjan este tipo de innovaciones locales, es necesario que los municipios locales tengan una mayor participación en la planeación conjunta tanto con el gobierno federal como con los gobiernos estatales.

SUDÁFRICA

[CONTINÚA DE LA PÁGINA 18]

Otro obstáculo que se le presenta al gobierno local es la falta de capacidad y de habilidad para prestar servicios a los ciudadanos. En la reestructuración de los municipios locales, llevada a cabo en 2000, se perdió mucha de la memoria institucional del gobierno local cuando se prescindió de los servidores públicos de mayor edad. Un motivo de preocupación importante es que el nombramiento de personal en los municipios a menudo responde al clientelismo político y no a criterios de habilidad, capacidad y experiencia. Sin embargo, a través del Proyecto Consolidación, el gobierno central ha empezado a desplegar trabajadores expertos en los municipios particularmente débiles para ayudar a la capacitación. Persiste la preocupación de que esta iniciativa no sea suficiente y que haya necesidad de importar mano de obra calificada del exterior para subsanar dicha carencia.

Con la mirada puesta en el futuro

A pesar de estos desafíos múltiples, algunos municipios han encontrado formas nuevas e innovadoras de equilibrar el desarrollo y la prestación de servicios. La metro Bahía Nelson Mandela ha emprendido un vasto programa para encontrar fuentes alternas de energía con objeto de reducir las emisiones y atraer las inversiones

a la ciudad. Junto con los proyectos de energía renovable enfocados en los centros industriales, la metro ha establecido proyectos piloto para proveer agua calentada con energía solar a las zonas de bajos ingresos. Los costos de instalación y mantenimiento son mínimos. Aunque se encuentran todavía en las etapas preliminares, gracias a estos proyectos se puede surtir agua caliente a muchos hogares de bajos ingresos. George Ferreira, director de electricidad y energía de la ciudad, dijo que sin la "adquisición de liderazgo político por parte del municipio, este proyecto, en terreno inexplo- rado, no habría visto la luz".

La creación de ciudades sustentables integradas donde la sociedad marginada de Sudáfrica comparta los beneficios del desarrollo de gobierno local es un proyecto de inmensas proporciones. Las metros —casos de éxito del gobierno local en Sudáfrica— podrían ser las conductoras del desarrollo si se limitara la interferencia del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales. Un gran número de sudafricanos piden que se considere prioritario el desarrollo de cualquier capacidad del gobierno local que haga falta.

El proceso de análisis del gobierno hace que se planteen preguntas críticas sobre si la configuración actual de los gobiernos provinciales y locales ha servido para mejorar la prestación de servicios sociales básicos y arraigar la democracia en Sudáfrica. Las respuestas a estas preguntas podrían cambiar de manera fundamental al gobierno local y mejorar las vidas de todos los ciudadanos de Sudáfrica.

CANADÁ

[CONTINÚA DE LA PÁGINA 12]

insistió en que Ottawa limitaría el nuevo programa de gasto a "las áreas jurisdiccionales claramente federales".

De manera significativa, hizo referencia a Quebec, que "cuida con celo sus responsabilidades constitucionales, incluso aquellas relativas a los asuntos municipales" y apuntó que el gobierno de Quebec ha aumentado de manera sustancial sus propias transferencias a los municipios.

La oscilación del péndulo

Para explicar el retroceso del péndulo de Ottawa, es difícil recurrir a la jurisdicción constitucional como tal, debido a que el gobierno federal lleva mucho tiempo activo en áreas de responsabilidad provincial en virtud de la "facultad de gasto federal". Esta facultad es invocada por el gobierno federal cuando hace ciertas transferencias directas a las personas o cuando ofrece transferencias a las provincias condicionadas a que éstas lleven a cabo sus programas particulares.

El motivo de la retirada de Ottawa, podría argumentarse, es que era posible. La división de jurisdicciones en el federalismo canadiense, lo mismo que en otras partes, justifica que Ottawa no actúe en algunos terrenos de políticas. En un Estado unitario, por contraste,



La reconstrucción de un paso elevado que se vino abajo en Laval, Quebec, en 2006 requirió de dinero y de fuerza física. Las ciudades canadienses enfrentan una escasez de fondos para reemplazar partes importantes de su infraestructura, que está envejeciendo.

un gobierno es responsable del ámbito completo de las políticas públicas, y las demandas públicas sobre cualquier problema local apremiante se convierten inevitablemente en un problema del gobierno central. Por el contrario, una característica esencial de una federación es que los gobiernos no son responsables de ciertos ámbitos políticos y quedan exentos de actuar para resolver estos problemas de políticas.

Es verdad que si existe ya un involucramiento profundo, como en el sistema de asistencia médica canadiense, batirse en retirada es políticamente impensable; pero en el programa de las ciudades y comunidades, el gobierno de Harper puede invocar la Constitución para distanciarse de nuevas iniciativas. Y hay razones para hacerlo. Estas grandes empresas crean expectativas en todo el país que son difíciles de cumplir. Las necesidades de las comunidades canadienses son enormes y se teme que los gobiernos municipales puedan convertirse en pozos sin fondo para el gasto. Un gobierno federal que ambiciona actuar con audacia en sus áreas de responsabilidad, como la defensa, y que además está impaciente por reducir los impuestos, necesita una excusa para no actuar en otras áreas. Por lo que respecta a los municipios canadienses, la Constitución proporciona esta justificación. Este es el motivo de la oscilación del péndulo.



Eclipsados por un anuncio espectacular de los candidatos a la presidencia y vicepresidencia que resultaron ganadores durante las elecciones del año pasado, vendedores callejeros de Lagos venden comida y discos compactos.

El nuevo dirigente de Nigeria promete abatir la corrupción y mejorar los servicios

Aumentaron las demandas de una más justa distribución de los ingresos procedentes del petróleo y de uso eficaz de los fondos públicos

POR MARTINS OLOJA

Un año después de haber llegado al poder, el presidente de Nigeria, Umaru Yar'Adua enfrenta problemas de enormes proporciones. Los primeros en la lista son la prestación de servicios adecuados a los nigerianos y la obligación de garantizar la responsabilidad fiscal del gobierno.

Si bien esos son problemas comunes en cualquier país federal, en Nigeria representan un reto todavía mayor debido a la

presencia de una atroz corrupción. Los estudios de Transparencia Internacional indican una corrupción rampante en Nigeria y en una encuesta reciente, más de 70 por ciento de los nigerianos dijo que la corrupción afecta en gran medida sus vidas personales y las de sus familias.

Cuando empezó su período de gobierno, el presidente Yar'Adua prometió cero tolerancia a la corrupción. Llegó al poder en circunstancias no del todo claras, pero su autoridad creció en agosto pasado con

la desestimación de dos cargos de fraude electoral en su contra. Sin embargo, la absolución ha sido apelada.

Además de la corrupción, la pobreza también prolifera en Nigeria y los estudios nos demuestran que los pobres son las víctimas principales de la corrupción porque tienen que desembolsar grandes sumas de sus magros recursos en sobornos para el pago de los que deberían ser servicios gubernamentales públicos.

El anterior presidente de Nigeria, Olusegun Obasanjo, empezó como un reformador que buscaba mejorar los servicios gubernamentales. En 2003, contrató a

Martins Oloja es periodista de temas públicos del periódico *Guardian* de Nigeria. Ha cubierto los asuntos de política y políticas públicas en la capital de Nigeria durante casi dos décadas.

Wendy Thompson, entonces asesora especial para la reforma de los servicios públicos del primer ministro británico Tony Blair, para que colaborara en la creación de un marco de reforma de los servicios públicos en Nigeria.

Se encienden los focos rojos

En abril de 2004, después de unos cuantos meses en Nigeria, la señora Thompson informó que los servicios de Nigeria "no dan una buena atención a la gente". "Sobre todo, son inaccesibles, (de) mala calidad y ajenos a las necesidades de los clientes", dijo la señora Thompson. "A pesar de sus ambiciones políticas, los ministros carecen de la influencia para garantizar que los servicios se presten al público. Los departamentos centrales tienen poca información para monitorear el desempeño o intervenir para tratar de resolver las fallas. Con frecuencia, el financiamiento impredecible e incierto sólo es suficiente para los pagos de personal y no para el mantenimiento de instalaciones y sistemas o para la prestación de servicios. Los servicios de apoyo no están diseñados para apuntalar los servicios de primera línea, y son un impedimento mayor para hacerse del personal, los bienes y la información necesarios".

Su mordaz informe sostenía que las reformas "se llevarían a cabo en un terreno que constituye un reto como resultado de años de desgobierno, corrupción sistemática e incapacidad para satisfacer las necesidades básicas de servicios públicos de la gente. La confianza ciudadana es baja; el nivel de desigualdad es alto y los arreglos institucionales son confusos y dispendiosos. Lo que se necesita es una transformación de gran alcance de la sociedad nigeriana que involucre al gobierno y a las otras partes interesadas".

A pesar de las quejas para que el servicio público fuera reformado, la respuesta fue muy poco estimulante.

El índice de libertad económica publicado por la Fundación Heritage y el *Wall Street Journal* fue igualmente mordaz en su evaluación.

"A pesar de esfuerzos más enérgicos para responsabilizar a los funcionarios gubernamentales de actividades ilícitas, la corrupción sigue siendo algo común en todos los niveles de gobierno y en la rama judicial. La actividad económica se desenvuelve en gran medida en el sector informal".

Además de los 36 estados y el territorio de la capital federal, existen 776 concejos locales que dependen fundamentalmente de los recursos de la cuenta federal. La Constitución establece que esta cuenta debe recibir prácticamente todo el ingreso del gobierno nigeriano para ser compartido por los tres órdenes de gobierno. La Constitución responsabiliza al Presidente

de informar periódicamente a la Asamblea Nacional sobre las asignaciones de esta cuenta. La cuenta de la federación se nutre principalmente de los ingresos nacionales de petróleo y gas. Nigeria está clasificado como el décimo productor mundial de petróleo. En 2003, se informó que durante los últimos 25 años Nigeria ha recibido 300 mil millones de dólares estadounidenses por ingresos petroleros después de la

servicio público han hecho que las instituciones democráticas no rindan cuentas.

Nunca sonó la alerta

El federalismo nigeriano no fue diseñado para la prestación eficaz de servicios sino para aumentar la unidad nacional entre los diversos grupos étnicos. Con una asignación de recursos muy favorable al gobierno federal, los gobiernos subnacio-



Con cantos y bailes, mujeres ijaw llevan a cabo una manifestación de protesta en demanda de empleos afuera de una estación de combustible de Chevron Texaco cerca del pueblo de Abiteye en Nigeria, en julio de 2007.

APPHOTO/SARAHBHDAS

deducción de los pagos a las compañías extranjeras.

Pero a pesar de esta magnitud de ingresos, no hay prestación de servicios a la ciudadanía, no se abate la pobreza y la economía no es sana.

Por ejemplo, la proporción de nigerianos que viven por debajo de la línea de pobreza establecida por la Organización de las Naciones Unidas, que es de un dólar estadounidense al día, aumentó de 27 por ciento en 1980 a 70 por ciento en 2000. Desde entonces ha bajado a poco más de 50 por ciento. En 2006, Nigeria ocupó el lugar 165 entre los 179 países comprendidos en el índice del PIB del Fondo Monetario Internacional que compara el poder de compra de bienes de una misma canasta básica.

Con los fondos disponibles para los tres órdenes de gobierno, debería existir un suministro adecuado de agua potable, electricidad, servicios de salud, escuelas y calles. Pero no es así. Un sistema federal disfuncional y la falta de una cultura de

nales dependen del gobierno central para financiar sus obligaciones de servicios, que incluyen el orden público, el comercio intraestatal, la educación, la política estatal de salud, las carreteras estatales y el transporte público.

Ante el hecho públicamente conocido de que los fondos asignados a servicios sociales y mejoras de capital se extravían antes de llegar a su destino, las alarmas deberían dispararse, pero hace mucho tiempo que no se cumple la disposición constitucional de practicar auditorías.

De acuerdo con la Constitución de 1999, el auditor general de la federación y los auditores generales de los 36 estados están facultados para expedir requerimientos de auditoría si no existe información satisfactoria sobre los fondos asignados.

El Presidente y los gobernadores nombran a los auditores entre un grupo de funcionarios del área de finanzas, pero una vez confirmados por la Asamblea Nacional y las estatales, los auditores dejan de pertenecer al poder ejecutivo y le rinden cuentas al comité de cuenta

pública de la legislatura que les corresponda. Sin embargo, los informes de los auditores casi nunca están listos oportunamente ni las organizaciones civiles o los medios de comunicación vigilan lo suficiente para utilizar el sistema de auditorías para seguirle la pista a los fondos públicos de Nigeria y prevenir que sean saqueados.

Al centro le toca la mejor parte

A pesar de las protestas de los estados y municipios por la desigualdad de las responsabilidades fiscales y del financiamiento, la asignación de ingresos entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y locales sigue siendo desigual. La Constitución de 1999 determina que la cuenta de la federación donde se depositan los ingresos procedentes del petróleo y de otras fuentes pertenece a los tres órdenes de gobierno. Pero los 36 gobernadores estatales argumentan que con la cooperación del contador general de la federación, la cuenta de la federación "con frecuencia se maneja, se destina y se manipula de manera unilateral, arbitraria e ilegal por las autoridades centrales".

Un estudio de G. D. Olowononi, de la Universidad Ahmadu Bello, concluyó en 2004 que, entre 1993 y 1998, el gobierno federal gastó más de 70 por ciento del ingreso público total.

En 1981, la parte correspondiente al gobierno central de la cuenta federal fue de 55 por ciento, los estados recibieron 30 por ciento y los gobiernos locales obtuvieron 10 por ciento. Pero en 1992, cuando le fue asignada a estos últimos la responsabilidad adicional de administrar y financiar la educación primaria, el gobierno federal redujo de 30 a 25 por ciento la parte correspondiente a los estados de la cuenta de la federación.

También fracasó el cabildeo para reducir a 33 por ciento o menos la parte correspondiente a la federación, ya que en 1992 sólo se logró una asignación de 1.5 por ciento a fondos especiales. El control de las reservas especiales —como el fondo de estabilización, el fondo fiduciario del petróleo y el superávit de intervención del mercado autónomo de divisas— permitió que las autoridades centrales pudieran reducir el ingreso disponible para los gobiernos subnacionales. Al gobierno federal le corresponde 48.5 por ciento de la cuenta federal y los estados y concejos locales comparten el resto.

Yar'Adua es perseguido por la amenaza de un conflicto continuado en la región del Delta del Níger, donde están las reservas petroleras del país, y para conjurarla dio un paso hacia la asimetría que podría revertírse. En 2008, dio a conocer su pre-

supuesto de 2.4 billones de nairas (alrededor de 20 mil millones de dólares estadounidenses) en el que reservó la enorme cantidad de 444 600 millones de nairas (alrededor de 3 700 millones de dólares estadounidenses) sólo para enfrentar los problemas de seguridad y para el Delta del Níger.

El Delta incluye nueve de los 36 estados de Nigeria, que ya reciben 13 por ciento adicional de los ingresos procedentes del petróleo y gas de la cuenta de la

los servidores públicos y aumentará la transparencia en actividades fiscales. El Presidente dijo que había aprobado el proyecto de ley después de haber consultado a los gobernadores estatales, quienes acordaron promulgar legislaciones similares.

Se busca: financiamiento para infraestructura

Pero a pesar de las promesas de mayor transparencia, todavía está por verse de dónde procederán los fondos para mejorar la infraestructura. No existen disposiciones presupuestarias para el proyecto de megaciudad en Lagos, que empezó la administración de Obasanjo. Lagos, con 14 millones de personas, es la ciudad más poblada del país.

Todavía pueden presentarse muchos problemas si se espera que el gobierno estatal de Lagos, actualmente controlado por un partido de oposición, cuestione la asignación presupuestaria sin precedente a la volátil área del Delta del Níger.

Debido a que las dependencias encargadas de evitar las corrupciones esperan apoyo político para interponer una acción judicial contra los ex funcionarios que hayan cometido algún robo, ha surgido la preocupación de que la administración de Yar'Adua no esté completamente comprometida a completar la reforma integral de servicios públicos comenzada durante el gobierno del ex presidente Obasanjo.

Por ejemplo, desde el 29 de agosto de 2008, la administración ha tomado juramento a nueve secretarios federales permanentes y ha retirado a otros dos. Pero a los burócratas de mayor rango —directores de finanzas de los ministerios, agencias y dependencias— todavía no les han sido asignadas sus responsabilidades. En un sistema de pesos y contrapesos, la integridad en las finanzas sólo puede

lograrse con funcionarios contables competentes y honestos que vigilen el gasto; de lo contrario, los fondos se extravían y no se rinden cuentas de ellos.

Es evidente que la responsabilidad fiscal y la prestación de servicios seguirán siendo un reto para la administración del presidente Yar'Adua. Para vencerlo, la administración ha descansado hasta ahora en el mantra de su "compromiso para fortalecer el estado de derecho". No queda claro cuándo pasará el régimen de la retórica a la acción.



A su llegada a la Corte Suprema de Abuja, en Julio de 2007, el ex gobernador del estado de Jigawa, Nigeria, niega los cargos de corrupción que se le imputan.

federación.

Como resultado, los fondos que requieren los servicios críticos de todo el país en los terrenos de educación, salud, recursos hídricos, reducción de la pobreza y energía, quedaron eclipsados por los gastos del Delta del Níger en el presupuesto nacional de Yar'Adua.

Pero la política es un acto de equilibrio y las aclamaciones estallaron cuando el Presidente anunció que había dado su aprobación para que el proyecto de ley de responsabilidad fiscal, propuesto desde hacía cuatro años, se convirtiera en ley. La ley inculcará disciplina presupuestaria en



El primer ministro de Malasia, Abdullah Ahmad Badawi (derecha) platica con S. Samy Vellu, uno de los líderes de la etnia india en Malasia, durante una celebración india en Kuala Lumpur en el mes de enero. Los indios representan ocho por ciento de la población malasia.

El primer ministro de Malasia enfrenta las presiones de fuerzas étnicas y a favor de la democracia

El gobierno federal tiene en sus manos el póquer de ases en las negociaciones con los estados y otras fuerzas inconformes

POR SONIA RANDHAWA

A principios del año, el primer ministro Abdullah fue pre-sionado para convocar a elecciones anticipadas para que los malasios acudieran a las urnas en marzo, mucho antes del fin de su periodo, que es en 2009.

Si las elecciones se llevan a cabo en marzo, el popular líder de la oposición, Anwar Ibrahim, todavía no podría ser candidato para el Parlamento. Por otra parte, el efecto del esperado anuncio del gobierno de un aumento en el precio de los combustibles sería menos negativo después de una elección que antes de ella.

El país que gobierna el señor Abdullah

es una federación de 13 estados y tres territorios federales, divididos en dos regiones a las que separan 640 kilómetros del Mar del Sur de China. Es uno de los mayores fabricantes de unidades de disco de computadoras y productor de aceite de palma, caucho y madera.

La composición de la población del país es variada: 60 por ciento malaya, 25 por ciento china, 8 por ciento india y 7 por ciento de otros orígenes. Esta diversidad se refleja en la coalición gobernante del primer ministro, el Frente Nacional. La coalición ha permanecido en el poder desde la fundación del país y controla la mayoría de los gobiernos estatales. Sin

embargo, no todo es perfecto: existe una serie de restricciones a los derechos y libertades, entre las que se incluyen la posibilidad de encarcelar a los sospechosos de subversión hasta por dos años sin necesidad de someterlos a juicio y un gobierno que puede negarle a los periódicos la licencia de impresión.

El 10 de noviembre de 2007 tuvo lugar en Kuala Lumpur una manifestación de decenas de miles de personas, la mayor parte de partidos políticos de oposición, en demanda de reformas que hicieran más limpio el proceso electoral en Malasia. Posteriormente, el 24 de noviembre, la población minoritaria india volcó su descontento en una manifestación callejera. Los indios protestaban por la falta de acceso a la vivienda, de empleos en el ser-

Sonia Randhawa es una periodista malasia. Fue directora ejecutiva del Centro de Periodismo Independiente de Kuala Lumpur, Malasia, entre 2003 y 2007.

vicio civil y de plazas en las universidades debido a un programa de acción afirmativa a favor de los malayos carentes de recursos económicos. En Malasia, donde las manifestaciones políticas están prohibidas, éstas han sido las dos primeras que han tenido lugar en una década.

No sólo han sido las manifestaciones en las calles las que han desafiado al gobierno federal. También los estados malasios lo han hecho en años recientes, en la mayoría de los casos, sin éxito. Sus confrontaciones estallaron por los ingresos del petróleo, los recursos hídricos y las demandas de mayor democracia. Los estados, a su vez, han debido hacer frente a inquietudes ambientales, a controversias legislativas y al incremento de la deuda del ámbito estatal. Tras la mayoría de estas confrontaciones, los estados han perdido fuerza y le han cedido mayor poder al gobierno federal.

El petróleo y el agua

Una primera sacudida para el gobierno federal después de 1999 provino del petróleo. En las elecciones generales de noviembre de ese año, el gobierno del Frente Nacional perdió el control del estado de Terengganu, estado rico en petróleo ubicado en la costa este. Antes de las elecciones, se había negociado un contrato entre el gobierno del estado y Petronas, la compañía petrolera nacional de Malasia, que concedía al estado el cinco por ciento de los ingresos procedentes del petróleo extraído en Terengganu. Esta suma había ascendido a más de 132 millones de dólares estadounidenses anuales. Cuando llegó al poder el opositor Partido Panislámico, la compañía petrolera retuvo dichos ingresos, que pagaría al gobierno federal para emprender proyectos de desarrollo en el estado. Los impuestos retenidos restaron al gobierno del estado 80 por ciento de sus ingresos. Con esta acción se vio amenazada la independencia de todos los gobiernos estatales dependientes de los ingresos petroleros.

Otro suceso importante que aumentó la presión sobre el gobierno federal fue la aprobación de dos proyectos de ley federal diseñados para el establecimiento de una comisión nacional para gestionar el suministro de agua y las zonas de captación de agua. Los proyectos de ley, defendidos con argumentos medioambientales, fueron aprobados en mayo de 2006, después de dos años de polémicas disputas. Tradicionalmente, los recursos hídricos habían formado parte de las competencias estatales. Sin embargo, el historial de gestión del agua ha sido disímil: algunos

estados sufren escasez de agua mientras que otros incurren en deudas cuantiosas.

Mientras tanto, el gobierno federal ya había empezado también los trabajos de investigación y planeación de un proyecto de transferencia de agua interestatal entre Pahang y Selangor. En Selangor se encuentra el Territorio de la Capital Federal, Kuala Lumpur. El gobierno federal promulgó la ley sobre el agua a pesar de la impopularidad de la medida en el gobierno del estado de Pahang. La aprobación de los proyectos de ley requirió un cambio constitucional,

coalición representa a los tres grupos étnicos más numerosos de Malasia y los partidos de oposición nunca han podido reunirse en una coalición similar. En mayo de 1969, la oposición tuvo una presencia importante en las urnas. Al conjuntarse los movimientos opositores y la instigación del partido gobernante, se desencadenaron unos disturbios que provocaron un número no determinado de muertes. El espectro de este tipo de violencia también ha sido usado para asegurar las victorias de la coalición gobernante.

La situación del federalismo

El sistema federal de Malasia se remonta a 1963, cuando el país nació de la unión de la Federación de Malaya con Singapur, Sarawak y Sabah. Más adelante, cuando Singapur se independizó, quedaron 13 estados y tres territorios federales.

En la práctica, existen dos sistemas federales en Malasia: uno que vincula los 11 estados de la península con los dos de Borneo (Sabah y Sarawak) y un segundo sistema que une a todos los estados de la Malasia peninsular.

Malasia Peninsular

La Malasia Peninsular se compone de 11 estados y dos territorios federales, Kuala Lumpur y Putrajaya. Las relaciones entre los estados y la federación están definidas por la Constitución federal, que es la ley suprema oficial de todo el territorio. La Constitución prevé que las leyes federales tengan precedencia sobre las estatales, pero reserva para los estados la jurisdicción sobre una lista de asuntos que incluyen los relativos a la tierra, a los concejos locales y asuntos locales y al agua, entre otros. Esto está establecido en el Apéndice Nueve de la Constitución, que también

contiene una lista de materias que recaen bajo la responsabilidad del gobierno federal. La supremacía de la Constitución ha venido declinando a consecuencia de las frecuentes enmiendas al texto constitucional que requieren la aprobación de sólo dos terceras partes de los miembros del Parlamento y no necesitan la participación de los estados.

Cada estado elige su Dewan Undangan Negeri, o legislatura, compuesta de entre 15 y 62 miembros en el sistema de distritos uninominales. Las legislaturas estatales generalmente pertenecen al área de com-

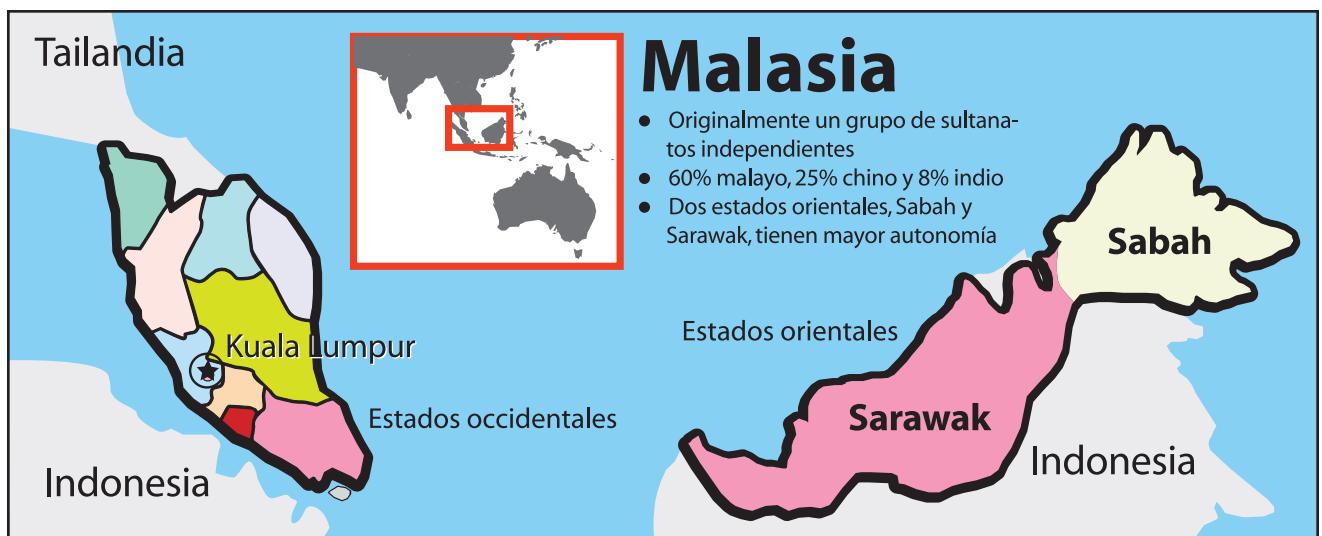


REUTERS/BAZUZIKUHMAM

Niños malasios juegan en una piscina portátil en el Jardín del centro de la ciudad de Kuala Lumpur, frente a las Torres Gemelas de Petronas, que en un tiempo fueron la construcción más alta del mundo.

que se hizo en 2005, y por el que los estados peninsulares han perdido el control de sus recursos hídricos.

Cabe mencionar que el gobierno federal malasio ha sido notablemente longevo: nunca ha habido una coalición opositora en el poder desde 1963. Esta longevidad se ha debido en parte a la coalición única que gobierna Malasia. La coalición, llamada Frente Nacional, está compuesta por los tres partidos más representativos: la Organización Nacional para la Unidad Malaya, la Asociación Chino-Malasia y el Congreso Indio-Malasio. La



Los estados orientales de Malasia, Sabah y Sarawak, comparten la isla de Borneo con Indonesia, a 640 kilómetros de distancia, a través del Mar del Sur de China, de los nueve estados malasios de la Península Malaya-Tailandesa.

ILLUSTRACIÓN: YANIA RODRIGUEZ

petencia del gobernante estatal. Los períodos y frecuencia son variables entre los estados.

Los concejos locales electos fueron suprimidos en forma paulatina a mediados de la década de 1960, oficialmente como resultado de la "confrontación" con la vecina Indonesia. A pesar de una campaña a favor del restablecimiento de los concejos locales, poco ha sido lo que el gobierno o los partidos de oposición han hecho en este sentido. Desde 1973, cuando se formalizó en la legislación federal que los concejos locales se integraran por nombramiento, la legislatura estatal ha nombrado a todos los funcionarios de los gobiernos locales. Las legislaturas estatales recaudan el ingreso por determinados impuestos, como el predial, algunos tipos de licencias y de otras fuentes diversas. También pueden obtener fondos para el desarrollo u otro tipo de financiamiento del gobierno federal y, en la mayoría de los casos, reciben regalías por la extracción de recursos naturales.

Sabah y Sarawak

La Constitución federal también contiene un artículo que se aplica únicamente a los dos estados que están fuera de la península, los estados al oriente de Malasia, Sabah y Sarawak. Estos dos estados tienen un control mayor sobre la inmigración, el agua, la electricidad y otras áreas diversas, como la política ambiental. Los malasios procedentes de los otros estados no pueden comprar tierras o propiedades residenciales y deben seguir los procedimientos formales de inmigración cuando llegan a estos estados.

Esta autonomía ha tenido consecuencias tanto positivas como negativas sobre la gente de los estados del este cuyo desarrollo político, económico y social ha sido diferente que el de la gente de la península.

La explotación de vastos recursos naturales de madera, petróleo y minerales en estos estados no ha logrado un mejor nivel de vida para la mayoría de los malasios del este. La brecha entre ricos y pobres en Malasia está entre las más grandes del Sudeste Asiático, pero es particularmente acentuada en estos estados, donde los magnates de las maderas aparecen en las listas internacionales de las personas más ricas del mundo, mientras que las personas cuyas tierras han sufrido la explotación maderera enfrentan circunstancias cada vez más difíciles, a menudo sin acceso a electricidad o agua potable entubada.

Este abandono no es una consecuencia natural de la autonomía de estos estados, pero esta autonomía ha permitido a los gobiernos estatales argumentar que los pueblos originarios no gozan de las mismas protecciones ambientales que existen en el resto de Malasia. Ha permitido que los estados sean explotados como feudos personales de los políticos del Frente Nacional sin temor a reprimendas por parte de los jefes políticos a nivel federal en tanto sean capaces de garantizar las victorias de su coalición en las urnas y un flujo constante de ingresos petroleros al erario público.

Un ejemplo de esta secuela fue el período que siguió a las elecciones estatales de Sabah de 1994. A pesar de que habían ganado 25 de los 48 escaños estatales, los partidos que no pertenecían al Frente Nacional no pudieron formar un gobierno después de la deserción de los representantes de la oposición, lo que acabó dando la mayoría al Frente Nacional. Desde entonces, la composición racial de Sabah ha venido cambiando, con una influencia de los musulmanes filipinos procedentes del sur de Filipinas. Algunas ONG establecidas en Sabah afirman que se trata de

fortalecer el apoyo no nada más al Frente Nacional sino también al partido de mayoría étnica de base malaya, llamado Organización Nacional para la Unidad Malaya, en Sabah. Esto ha debilitado a los otros partidos locales que forman parte del Frente Nacional a la vez que fortalece a los partidos de la coalición establecidos en la península.

El futuro del federalismo

El federalismo continúa siendo un principio importante en Malasia, sobre todo para los estados de Sabah y Sarawak. Sin embargo, el país ha experimentado una concentración de poder cada vez mayor en el ejecutivo así como un retroceso en el estado de derecho y de la importancia de la Constitución. En muchas áreas, en particular en la península de Malasia, los estados gozan de autonomía en tanto sus decisiones se sujeten a la política federal del Frente Nacional. No parece probable que el poder estatal sufra esta misma erosión en Sabah y Sarawak, que tienen culturas políticas, sociales y económicas distintas. Además, los malasios del este están en extremo orgullosos de su autonomía y las tentativas de debilitarla son muy impopulares. El restablecimiento de un equilibrio saludable entre los estados y el gobierno federal sigue siendo un reto apremiante para Malasia.



GERARDO CECO / AFP / GETTY IMAGES

En noviembre de 2007, la senadora Cristina Fernández de Kirchner, en su calidad de primera dama y presidenta electa de Argentina, pasa frente a la guardia de honor en el palacio de gobierno chileno, en Santiago de Chile.

Los Kirchner se intercambian la llave de la oficina presidencial

La rotación entre marido y mujer podría hacer que el señor Kirchner regresara al poder dentro de cuatro años

POR MIGUEL BRAUN Y MARTÍN ARDANAZ

El ex presidente de Argentina, Néstor Kirchner, ayudó a su esposa Cristina a ocupar la presidencia de su país en la primera ronda de elecciones presidenciales del pasado mes de octubre en las que ella obtuvo 45 por ciento del voto.

Esto puede ser sorprendente para quien no conozca la política argentina.

Sin embargo, Cristina Kirchner no se subió al carro de su marido. Ya había sido senadora y antes, diputada tanto en la le-

gislatura nacional como en la legislatura provincial de Santa Cruz.

Desde que asumió el poder, nombró a Martín Lousteau —presidente del Banco de la Provincia de Buenos Aires— ministro de Economía en un intento por demostrar que estaba preparada para cualquier posible retroceso en la economía. Persiste la crispación nerviosa por la crisis económica que se extendió recientemente en Argentina, a principios de la década de 2000.

En noviembre, su ministra de Defensa,

Nilda Garré, despidió al jefe de Inteligencia Militar argentino después de oír una grabación telefónica en la que éste decía que la ministra debía dejar el cargo. La nueva Presidenta también tuvo que sortear un escándalo electoral levantado por las acusaciones de que había recibido apoyo económico de Venezuela para llegar al cargo.

La sucesión en el poder de la esposa del ex presidente se explica, al menos en parte, a la luz de la economía política de Argentina. Conocer la interacción entre las sacudidas económicas y las instituciones políticas ayuda a captar aspectos clave del resultado de las elecciones nacionales de 2007.

La elección de la presidenta Kirchner

Miguel Braun es director ejecutivo de políticas del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Buenos Aires, Argentina, y Martín Ardanaz es analista del Programa de Política Económica del CIPPEC.

se benefició de la severa fragmentación de la oposición. Su rival más cercano en las elecciones del 28 de octubre pasado fue Elisa Carrió, del partido Afirmación para una República Igualitaria, que recibió 23 por ciento de los votos. Roberto Lavagna, ex ministro de Economía y Producción, del Partido Radical, quedó en tercer lugar con 16 por ciento de los votos. En un distante cuarto lugar quedó Alberto Rodríguez Saá, de la alianza Frente Justicia, Unión y Libertad, con menos de ocho por ciento.

Argentina es una democracia federal presidencialista con una legislatura bicameral. La federación consta de 23 provincias y una capital federal semiautónoma. La elección para presidente se hace mediante una sola votación nacional con un sistema que admite una segunda vuelta. Se requiere 45 por ciento de los votos válidos, o 40 por ciento con un margen mínimo de 10 por ciento sobre el competidor más cercano para ganar en la primera ronda.

Los presidentes tienen mucha libertad de acción

Los presidentes están investidos de considerables facultades legislativas, incluyendo un voto fuerte y autoridad ejecutiva para la expedición de decretos. También gozan de mucha libertad en acciones de políticas unilaterales, especialmente en todo el proceso presupuestal.

Pero en Argentina, el Presidente no gobierna solo. El poder presidencial tiene su contrapeso en instituciones federales fuertes y gobernadores poderosos. Sin embargo, a partir de esta elección, la influencia de las provincias disminuirá porque las elecciones para la presidencia y la legislatura nacional se celebrarán el mismo día. Con las dos elecciones en la misma fecha, la suerte que corran los candidatos a la legislatura estará vinculada al candidato presidencial de su partido y no a la del candidato de su partido a la gubernatura.

Para entender cómo funciona el federalismo del modelo argentino, debemos explicar cinco características fundamentales. Primero, los gobiernos provinciales son entidades importantes desde el punto de vista político y administrativo. Dictan sus propias Constituciones (incluyendo las normas electorales), tienen autoridad para diseñar sus políticas en áreas vitales de políticas públicas (educación, salud), ejercen control sobre amplios presupuestos y se encargan de poner en práctica

políticas públicas nacionales tales como los programas de asistencia social. Esta facultad para diseñar e implementar las políticas se complementa con la cláusula de poder residual de la Constitución, que reserva para las provincias todas las facultades no delegadas en el gobierno federal.

Segundo, las provincias funcionan como distritos electorales en las elecciones camerales. La coincidencia entre los distritos electorales y las fronteras provinciales convierte a las provincias en el espacio de competencia de los partidos y en la base del apoyo político de políticos y



La presidenta de Argentina, Cristina Fernández, acepta un regalo del presidente de Venezuela, Hugo Chávez, en Buenos Aires, el 11 de diciembre de 2007, durante el primer día de su administración.

REUTERS/HONEN

partidos.

El Congreso se compone de una Cámara de Diputados y el Senado. Los 257 diputados son electos a partir de las listas de los partidos bajo la fórmula de representación proporcional para un período de cuatro años. En las papeletas electorales, los votantes eligen una lista propuesta, no candidatos individuales. De hecho, las provincias pequeñas están sobrerepresentadas porque el sistema electoral también establece un mínimo de cinco diputados por provincia. El Senado consiste en 72 miembros directamente electos, con tres senadores por provincia que ocupan su cargo durante un período de seis años.

Con este sistema, el número de votos requeridos para la elección de senador en el distrito de Buenos Aires es mucho más alto que el número de votos necesarios en una de las provincias rurales. Los estudios también indican que el país cuenta con una representación muy desigual en la Cámara baja.

La capital está rodeada por barrios pobres

Tercero, el federalismo de Argentina se caracteriza por sus grandes disparidades regionales. Las 23 provincias y el Distrito Federal de Buenos Aires varían mucho en tamaño y riqueza. En 2004, las cuatro provincias más grandes—Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y la ciudad de Buenos Aires—representaban 63 por ciento de la población y 72 por ciento del PIB. Aun más, el PIB per cápita era, en promedio, 40 por ciento más alto que en el resto de las provincias. Incluso en estas provincias con mayor desarrollo, existen problemas sociales agudos debidos a los focos de pobreza que rodean las ciudades más grandes. En la provincia de Buenos Aires existen barrios pobres densamente poblados fuera de la capital federal.

Las cuatro provincias más grandes eligen a 17 por ciento de los miembros del Senado y a 51 por ciento de los representantes en la Cámara de Diputados.

Cuarto, los partidos políticos suelen ser coaliciones de organizaciones partidistas provinciales. Así es particularmente en el caso de los dos partidos tradicionales de Argentina: el Partido Justicialista (los peronistas) y la Unión Cívica Radical (los radicales). Estos partidos han dominado el escenario

electoral y dirigido las principales oficinas públicas durante los últimos 60 años. El partido peronista ha tenido una presencia nacional más extensa que los radicales con el respaldo de coaliciones subnacionales más estables y amplias.

Un segundo grupo de partidos está formado por partidos nacionales menores que alcanzaron cierto grado de presencia nacional (representación en la Cámara de Diputados) a partir de 1983 pero no han podido consolidar y extender su base de apoyo más allá de la ciudad capital y la provincia de Buenos Aires. Estos partidos provinciales son el tercer grupo del sistema de partidos en Argentina: cada uno es un actor importante sólo en una provincia, donde suele ser el partido dominante o el opositor principal.

Por último, tenemos que las normas electorales y las prácticas de partido convierten a los dirigentes partidistas en actores políticos clave de la política nacional. Funciona de la siguiente manera: cada partido hace su lista de candidatos a nivel provincial y debido a que los dirigentes partidistas de las provincias —que suelen

ser los gobernadores— controlan la selección de candidatos, tienen gran influencia en las trayectorias de los legisladores nacionales.

Los gobernadores tienen una gran influencia

Es evidente que los gobernadores de las provincias desempeñan un papel fundamental en el diseño de las políticas nacionales. Por ejemplo, desde el retorno de Argentina a la democracia en 1983, cinco de los seis presidentes ocuparon antes el cargo de gobernador.

Y lo que a los gobernadores les interesa es el federalismo fiscal. Les interesa porque necesitan fondos para pagar los salarios de los maestros y mantener en funcionamiento los hospitales, así como para financiar sus campañas políticas. La mayor parte de ese dinero procede del fondo común de impuestos recaudados por el gobierno federal de impuestos de fuentes tributarias conjuntas y delegadas.

Los gobiernos subnacionales son responsables de casi 50 por ciento del gasto público consolidado (de hecho es de dos tercios del total del gasto, si no se toman en cuenta el pago de la deuda y las pensiones) pero recaudan sólo 20 por ciento del ingreso consolidado. Esto representa un desequilibrio fiscal considerable que es mayor en unas provincias que en otras.

Este problema se atiende por medio de un sistema complejo de transferencias intergubernamentales. La mayoría de ellas son automáticas y se llevan a cabo al amparo del acuerdo de coparticipación tributaria, proceso mediante el cual una parte de los impuestos recaudados por el gobierno central son trasladados a las provincias.

La posibilidad de obtener un resultado positivo para la federación (en donde tanto al Presidente como a los gobernadores les resulte útil cooperar) es más alta con una economía fuerte, como lo fue durante el mandato del presidente Kirchner. Debido al poder que tiene el ejecutivo en el proceso presupuestal, la disponibilidad de fondos discrecionales ha hecho posible que se intercambien los recursos fiscales por el apoyo de los gobernadores en el Congreso.

Durante su mandato, Néstor Kirchner se esforzó en reunir a los gobernadores de los distintos partidos (radicales, peronis-

tas, partidos de las provincias) bajo el paraguas gubernamental. Logró el apoyo de una base provincial sólida para la señora Kirchner, su cónyuge y sucesora, quien, además de ser esposa del presidente anterior, ha construido una carrera política tanto a nivel subnacional en calidad de legisladora provincial (1989-1995) como en el Congreso Nacional en calidad de diputada (1997-2001), de senadora por Santa Cruz (2001-2005) y Buenos Aires (a partir de 2005). La señora Kirchner eligió además a un gobernador provincial del Partido Radical —Julio Cobos, procedente de Mendoza— para formar parte de la campaña presidencial y postularse para vicepresidente.

disminuyera la influencia de las provincias en esta elección. Uno fue la fecha escogida para las elecciones. Por primera vez desde 1989, tanto las elecciones presidenciales como las legislativas se celebraron el mismo día. En ocasiones anteriores, los gobernadores habían fijado la fecha de las elecciones nacionales legislativas y, por consiguiente, podían incidir en quién sería electo.

En esta elección, la suerte de los candidatos legislativos estuvo directamente relacionada con la de los candidatos presidenciales de sus partidos y no con la de los candidatos a gobernadores. Por lo tanto, con la victoria de la señora Kirchner en la primera vuelta, la alianza de su partido ganó 20 escaños (incluyendo a los aliados),

con los que su ya amplia mayoría en la Cámara de Diputados, subió a 161 de un total de 257 representantes. En el Senado, al gobierno le falta un voto para tener el control de las dos terceras partes de los 72 senadores.

Es necesario considerar además que no todas las provincias tienen la misma importancia en la elección presidencial. Debido a que el Presidente se elige mediante una sola elección nacional, la clave del éxito es garantizar los votos de los distritos más poblados: el Distrito Federal de Buenos Aires, la ciudad de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba.

Aun con estas salvedades, el apoyo de las provincias será esencial para el gobierno durante el periodo postelectoral. Después de todo, tanto los observadores internacionales como los nacionales coinciden en la posibilidad de que la tasa de crecimiento de Argentina sea menor durante los próximos cuatro años.

Con un crecimiento moderado, a la señora Kirchner le costará más el apoyo de los gobernadores y el reto por el que atraviesa el nuevo gobierno es mantener unida una coalición gobernante en un entorno económico que se prevé decididamente menos boyante. A fin de cuentas, la estabilidad es un imperativo si, como muchos expertos pronostican, Néstor Kirchner sucede a su esposa en la presidencia cuando termine el mandato en 2011.



Néstor Kirchner, ex presidente de Argentina, se dirige a la prensa durante las negociaciones de los rehenes colombianos en Caracas, en diciembre de 2007. Los rehenes fueron liberados por las guerrillas de Colombia en febrero de 2008.

AP PHOTO/HOWARD YANES

La resistencia al cambio

Aun cuando el federalismo fiscal en sí mismo no fue un tema importante de la campaña, todos los candidatos reconocieron la necesidad de reformar las instituciones federales para alcanzar sostenibilidad y desarrollo equitativo a largo plazo. Pero es más sencillo decirlo que hacerlo: una fuerte tendencia de oposición al cambio conspira en contra de la modificación institucional en el terreno fiscal federal porque los intereses y vatos provinciales y del gobierno nacional entran en conflicto.

Dos factores adicionales hicieron que

NEPAL

[CONTINÚA DE LA PÁGINA 4]

El Estado unitario queda abolido

Después del triunfo de la Revolución de Abril en 2006, los partidos políticos redactaron una Constitución provisional para Nepal, que fue aprobada por la alianza de los siete partidos en diciembre de 2006 y por el Parlamento en enero de 2007 con el voto unánime de los 185 miembros presentes.

El documento empieza con las disposiciones relacionadas con las libertades individuales y establece que, para la reestructuración del Gobierno de Nepal, se estaba “eliminando (la) forma existente de estructura centralizada y unitaria” del Estado.

La Constitución estableció a continuación que la reestructuración del Estado atendería los problemas relativos a las mujeres, dalits, tribus indígenas, madheshis, comunidades oprimidas y minoritarias, así como a otros grupos desfavorecidos “mediante la eliminación de las discriminaciones de clase, casta, lengua, sexo, cultura, religión, así como de las

discriminaciones regionales”. También preveía una Comisión de Alto Nivel para recomendaciones sobre la reestructuración del Estado, pero dejaba la última palabra sobre la reestructuración a la Asamblea Constituyente.

El primer ministro adoptó el federalismo como enfoque central sólo después del movimiento de protesta del pueblo del Madhesh, en el sur de Nepal. Pronto hicieron lo mismo otros partidos, tras una alocución del primer ministro que fue transmitida por televisión.

La Constitución se modifica

El 9 de marzo de 2007, se enmendó la Constitución para crear un sistema federal mientras se llevaba a cabo una reestructuración incluyente, democrática y progresiva del Estado. La enmienda también aumentó el número de parlamentarios del Madhesh de tal manera que los 20 distritos de las llanuras del sur tendrían 49 por ciento de los distritos electorales.

Una Constitución provisional aprobada por un gobierno de coalición es una cosa, y una Constitución definitiva adoptada por representantes electos democráticamente es algo muy distinto.

Esta es la razón de que la confirmación oficial de “República Federal Democrática” se vaya a dar después del 10 de abril de 2008, día de las elecciones para formar la Asamblea Constituyente que se encargará de redactar una nueva Constitución para Nepal. En diciembre de 2007, el gobierno acordó la nueva fecha y también que la elección de 58 por ciento de los 601 miembros de la Asamblea correspondiera a la representación proporcional y 42 por ciento a la representación distrital de un solo miembro. Los maoístas y los madheshis habían estado haciendo un llamamiento para que la representación proporcional fuera de 100 por ciento. El acuerdo ha sido esperado durante un largo tiempo: las elecciones ya habían sido pospuestas en dos ocasiones antes de que se conviniera la fecha del 10 de abril.

A raíz de las protestas de los madheshi, el principio básico del federalismo fue aceptado como una necesidad política. Pero el tema ha pasado a un segundo plano en la política nepalí y para implementar un sistema federal necesita ser considerado un asunto preponderante.



AP PHOTO/BINOD OSHI

De rebeldes a parlamentarios: Prachanda, líder rebelde maoísta de Nepal (al centro), y Baburam Bhattarai, segundo en el cargo maoísta (a la derecha), sentados al lado de Madhav Kumar Nepal del Partido Comunista (marxista-leninista unificado), el año pasado, en el Parlamento de Nepal.



Las palabras cuentan en las federaciones, donde 'gobierno compartido' es una expresión inadecuada

Una multitud se reunió recientemente en Bruselas para manifestar la necesidad de que los políticos del país formen un gobierno después de meses de infructuosas negociaciones. Había una pancarta que decía: "Un flamenco más un valón suma dos belgas".

Esta afirmación aparentemente sencilla en realidad es central en las dificultades políticas que han surgido en Bélgica. Todos los políticos con cargos de elección se identifican exclusivamente con una u otra de las comunidades lingüísticas. Todos los partidos políticos son flamencos o valones. El gabinete deberá estar compuesto por igual número de representantes de las dos comunidades. Y muchas de las decisiones del centro requieren el acuerdo de ambas comunidades.

La Constitución belga principia con la declaración de que el país es "un Estado federal conformado por comunidades y regiones", en marcado contraste con la declaración categórica inicial de la Constitución de los Estados Unidos: "Nosotros, el pueblo de los Estados Unidos, a fin de formar una unión más perfecta..."

Una de las descripciones condensadas más populares de federalismo es que combina el autogobierno regional con el gobierno compartido en el centro. Ésta se aplica particularmente bien a Bélgica, que ha descentralizado muchas decisiones para que sean tomadas de forma autónoma por las regiones y comunidades lingüísticas, a la vez que conserva complejos mecanismos centrales de gobierno compartido.

¿Pero es realmente útil la distinción entre autogobierno y gobierno compartido entre los órdenes de gobierno en la mayor parte de las federaciones? ¿Qué implica el gobierno compartido? ¿Quiere decir que las unidades regionales participan en algunas decisiones centrales, como sucede en Alemania? ¿Significa que las comunidades lingüísticas o culturales tienen papeles definidos en las decisiones centrales compartidas? Estos arreglos podrán existir en varias federaciones pero, en el mejor de los casos, son sólo una parte del conjunto.

"Gobierno compartido" no expresa la realidad de cómo funciona el gobierno central en la mayoría de las federaciones,

cuyos gobiernos centrales se integran y desintegran mediante elecciones directas. La totalidad del electorado constituye una comunidad que ejerce el "autogobierno" por derecho propio.

Parte de la genialidad del federalismo es que puede dar cabida y expresión institucional a identidades "anidadas" de ciudadanos. La investigación sobre la opinión pública ha puesto de manifiesto cuán complejas son las identidades políticas. Cuando, por ejemplo, se le pide a los catalanes que se definan a sí mismos, el rango de respuestas es amplio, y va desde "sólo catalán", "primero, catalán, luego español", "los dos en el mismo grado", "primero español, luego catalán" hasta "sólo español". Podemos trazar el mapa de estas respuestas entre unidades subnacionales dentro y a través de las federaciones. Son muy reveladoras de las probables dinámicas de las federaciones: centralizadora o descentralizadora, simétrica o asimétrica. Por supuesto que la identidad religiosa, lingüística, de clases o castas, también puede ser importante desde el punto de vista político.

En casi todas las federaciones, la mayoría de los ciudadanos se identifica tanto con la identidad nacional (federal) como con su comunidad regional (estados, provincias, cantones, Länder, etc.). Una federación necesita una masa crítica ciudadana en la mayor parte del país para tener una identidad nacional, y también regional, si se busca garantizar la unidad.

Por supuesto que las identidades no son estáticas. Los ciudadanos de la Unión Europea han asumido una mayor identidad europea, además de sus identidades nacionales. Sin embargo, la Unión Europea sigue fuertemente basada en el gobierno compartido entre los distintos gobiernos porque sus ciudadanos no tienen una identidad europea con la fuerza necesaria para permitirles un "autogobierno" con un gobierno federal por sufragio directo.

Un verdadero gobierno federal implica el compromiso de una comunidad política nacional que sea más que la suma de las comunidades constitutivas. Implica el autogobierno nacional y el gobierno compartido nacional. Por este motivo, al hablar de federalismo, evito la fórmula autogobierno/gobierno compartido.

Federaciones

Una publicación del Foro de Federaciones

EDITOR EN JEFE Rod Macdonell

EDITOR ASOCIADO Carl Stieren

CORRECTORES Ernest Hillen y Robert Winters

ASISTENTE EDITORIAL/ADMINISTRATIVA

Rita Champagne

DISEÑO Yani Roumeliotis

TRADUCCIÓN Gonzalo Celorio Morayta (Celorio Morayta, servicios especializados de idiomas).

CORRECCIÓN DE ESTILO Rebeca Bates-Doré

Federaciones es publicada tres veces al año por el Foro de Federaciones. Las tarifas de suscripción anuales son de 25 dólares canadienses en Canadá; 25 dólares estadounidenses en el resto del mundo. Las contribuciones de artículos son bienvenidas. Favor de contactar a los editores a través de la información proporcionada al final de esta página. El Foro de Federaciones no garantiza la devolución de manuscritos no solicitados.

CONSEJO DIRECTIVO

Arnold Koller, Presidente (Suiza); Violeta Ruiz Almendral (España); Samuel Assefa (Etiopía); David Cameron (Canadá); Kim Campbell (Canadá); John de Chastelain (Canadá); Wolf Linder (Suiza); Wolf Ockresek (Austria); Amitabha Pande (India); Johanne Poirier (Canadá); Roger Wilkins (Australia).

OTRAS EDICIONES

Inglés: Federations

What's new in federalism worldwide

Francés: Fédérations

Le fédéralisme de par le monde, quoi de neuf

Ruso: Федерации

Что нового в мире федерализма

Favor de regresar los ejemplares que no haya sido posible entregar en Canadá a:

FORO DE FEDERACIONES

325 Dalhousie, Suite 700

Ottawa, Ontario K1N 7G2 Canadá

Tel: 613-244-3360

Fax: 613-244-3372

forum@forumfed.org

www.forumfed.org

Canada Post — Acuerdo de envío de publicaciones

No. 40745010



www.forumfed.org



¿Quién está al timón del Estado?

... para llevar a cabo los cambios constitucionales, la gobernanza, la distribución de competencias, la coordinación fiscal y las relaciones exteriores en los países federales.

Adquiera estos folletos para conocer las respuestas.

Diálogos sobre orígenes, estructura y cambios constitucionales en países federales
ISBN 978-0-7735-3313-4

Diálogos sobre distribución de facultades y responsabilidades en países federales
ISBN 978-0-7735-3314-1

Diálogos sobre gobernabilidad legislativa, ejecutiva y judicial en países federales
ISBN 978-0-7735-3315-8

Diálogos sobre la práctica del federalismo fiscal: perspectivas comparativas
ISBN 978-0-7735-3316-5

Diálogos sobre las relaciones exteriores en países federales
ISBN 978-0-7735-3317-2

