





AMÉRICA DEL NORTE (CANADÁ Y ESTADOS UNIDOS)

JEFFEREY SELLERS

UNIVERSIDAD DE CALIFORNIA DEL SUR



Introducción

Este capítulo compara la administración local y la descentralización en Canadá y en los Estados Unidos. Ambos países norteamericanos comparten un mismo legado¹. Las similitudes de sus sistemas de gobierno local a menudo han conducido a clasificarlos en un mismo grupo, junto a otros países de herencia similar (Hesse and Sharpe 1991; Sellers 2006, 2007).

Canadá y Estados Unidos, en América del Norte, son democracias constitucionales bien consolidadas con estructuras federales. Poseen una economía altamente desarrollada y tienen una serie de legados jurídicos, institucionales y culturales comunes heredados de la colonización británica de los siglos XVII hasta XIX. Las prácticas de los gobiernos locales de algunas regiones en ambos países llevan igualmente la marca de otros legados coloniales y precoloniales. Cabe destacar la fuerte influencia francesa en la provincia canadiense de Quebec y también en algunos aspectos de las prácticas institucionales en el estado de Luisiana (EEUU). En otras regiones, las tradiciones indígenas siguen influenciando la práctica de los gobiernos locales.

En los dos países, la administración local se constituye en las colonias británicas anteriores a la creación del gobierno nacional. En el caso de Estados Unidos, las formas institucionales de los gobiernos locales en lo que sería luego el estado de Nueva Inglaterra, derivan directamente de los antiguos asentamientos coloniales. En Canadá, el marco jurídico de los gobiernos locales fue establecido por medio de leyes provinciales dictadas durante los años 1840 y 1850, antes de que se iniciara el proceso de federación de las colonias británicas en 1867.

Aunque en la actualidad los gobiernos locales de estos países poseen poderes considerables, carecen de protección a nivel constitucional o en muchos casos de una garantía jurídica general de su autonomía. Los poderes de los gobiernos locales emanan en general de la legislación nacional, o en decisiones

tomadas por estados o provincias individualmente. En ambos países federales, el gobierno local es una creación de los estados federados, las provincias o los territorios. En Canadá y en algunos estados de Estados Unidos las legislaciones estatales determinan el contenido y las competencias de los gobiernos locales. Pero también hay estados donde los poderes de los gobiernos locales se definen en las constituciones. En los Estados Unidos, alrededor de la mitad de las cartas magnas estatales establecen alguna forma de poder general para los gobiernos locales.

La práctica institucional en estos países también refleja generalmente los legados del principio británico de “*ultra vires*”² que limita la autoridad general de los gobiernos locales. En los Estados Unidos, la llamada “regla de Dillon” es un ejemplo de dicho principio³. La “regla de Dillon” establece que los gobiernos locales no pueden reclamar facultades más allá de aquellas específicamente otorgadas por el poder legislativo del estado. Treinta y uno de los cincuenta estados de Estados Unidos siguen aplicando la “regla de Dillon” a todas sus municipalidades y ocho estados la aplican a algunos tipos de municipalidades pero no a todas (Richardson, Gough and Puentes 2003: 17). A pesar de ello, cada vez son más las excepciones introducidas a dicha regla. Desde el siglo XIX, los estados de EEUU han ido aprobando garantías legales en materia de autonomía local para los gobiernos locales por la vía legislativa y por la vía constitucional. Esta tendencia persistió hasta la década de los 90. Como resultado de ello, los gobiernos locales de todos los estados, excepto de tres de ellos, tienen alguna libertad para definir sus formas de organización institucional y en veintiocho estados tienen amplio poder, que llega en algunos casos a una total autonomía para decidir sobre asuntos locales (USACIR 1993). En Canadá, las reformas llevadas a cabo desde 1994 en la provincia de Alberta, desde 1999 en Columbia Británica y desde el año 2000 en Ontario y Quebec han otorgado mayores competencias a los gobiernos locales. A pesar de ello, las grandes ciudades continúan reclamando competencias locales más institucionalizadas.

La práctica institucional en estos países también refleja generalmente los legados del principio británico de “*ultra vires*” que limita la autoridad general de los gobiernos locales

1. Existe un tercer Estado norteamericano, México, que es abordado en el capítulo sobre América Latina. Los Estados insulares del Caribe, también originados por la colonización británica, no son tratados en este capítulo.
2. Término en latín que significa “ir más allá de la ley”. Nota del traductor.
3. La “regla de Dillon” hace referencia a una opinión emitida por el juez John Dillon en 1868. Nota del traductor.

La evolución de las estructuras de los gobiernos locales en Canadá y los Estados Unidos sólo puede entenderse en relación al peculiar modelo de descentralización que ha prevalecido en estos países

Estas variaciones también ponen de manifiesto que los gobiernos locales en los Estados Unidos, y en menor medida en Canadá, difieren de los gobiernos locales de muchos otros países. En los Estados Unidos, puesto que los estados han creado una amplia variedad de marcos legales, existen cincuenta sistemas distintos. Incluso en el interior de un mismo estado, las disposiciones locales han generado sistemas de instituciones locales más heterogéneos de los que encontramos en muchos otros lugares. Las ciudades más grandes, al igual que Montreal, Winnipeg, Vancouver y Saint John, en Canadá, han sido dotadas de "cartas particulares" por sus respectivos gobiernos.

La difusión de la cláusula general de la competencia de los gobiernos locales ha sido sólo uno de los muchos aspectos que han conllevado la reforma. A parte de un aumento de los poderes de los gobiernos locales, la legislación en cada uno de los dos países también ha precisado las competencias y detallado los mecanismos de responsabilidad en varios sectores específicos como la educación, el medioambiente y el urbanismo. La privatización fue utilizada con frecuencia como una estrategia para asegurar la prestación de servicios en Estados Unidos, pero con mucho menos insistencia en Canadá. Los gobiernos locales han impulsado diversas prácticas para responder a las crecientes interrelaciones horizontales entre gobiernos locales y entre regiones. En Canadá estas reformas han tomado a menudo la forma de fusiones o nuevos modelos de gobernanza metropolitana; en los Estados Unidos la cooperación informal entre municipios y los distritos especiales se ha multiplicado.

En los dos países, las reformas tuvieron su origen en los estados, las provincias y a menudo en los propios gobiernos locales. El alcance de estas reformas ha sido menor al que tuvo lugar en Nueva Zelanda, o incluso en Australia. Pero los gobiernos locales en Estados Unidos y Canadá ya poseían los poderes que les fueron atribuidos más recientemente en las dos naciones de Oceanía.

I. Las estructuras de los gobiernos locales y su evolución

La evolución de las estructuras de los gobiernos locales en Canadá y los Estados Unidos sólo puede entenderse en relación al peculiar modelo de descentralización que ha prevalecido en estos países. Por un lado, en comparación con lo ocurrido en la Europa continental, el poder federal, o los estados (las provincias), generalmente sólo han concedido a los gobiernos locales poderes limitados y escasos recursos financieros. Pero, por otro lado, los gobiernos locales están sujetos a un menor control directo por parte de las prefecturas o de los representantes del gobierno nacional en el territorio y gozan respectivamente de altos niveles de autonomía fiscal local en comparación con sus homólogos europeos y asiáticos (Sellers 2006; Sellers and Lidström 2007). Recientemente, el sistema de elaboración e implementación de políticas públicas tanto a nivel local como a niveles superiores, ha hecho evolucionar este modelo. Los niveles superiores de gobierno han introducido nuevas competencias en muchas áreas. Aunque esta tendencia puede ser vista como un movimiento hacia la centralización, ha sido acompañada de nuevas actividades y a menudo de nuevas competencias y recursos fiscales a favor de los gobiernos locales.

Existen diversas formas de gobiernos locales, con distintas nomenclaturas en cada país (cuadro 1). En los Estados Unidos, a menudo existen varios niveles de gobierno local con al menos dos niveles tradicionales en la mayoría de estados. A excepción del estado de Nueva Inglaterra, los condados juegan un rol importante ya que son los principales proveedores de servicios tales como justicia, centros penitenciarios, catastro, bienestar, sanidad y carreteras. Algunos estados del este y del medio este de los Estados Unidos han mantenido un nivel intermedio de gobierno entre las municipalidades y los condados, cuyo estatus legal varía sustancialmente en virtud de las leyes de los estados. En Canadá, en general los condados y sus equivalentes tienen menos poder y sólo existen en algunos estados, pero los tipos de munici-

Cuadro 1 Principales características de los países y de sus administraciones

Nombre	Canadá	Estados Unidos
Habitantes (miles)	31.362	288.205
Área (km ²)	9.984.670	9.631.420
Habitantes/km ²	3	30
PIB/per capita	35.758 €	42.623 €
Nivel nacional	Gobierno Federal	Gobierno Federal
Nivel Intermedio	Provincias (10), Territorios (3)	Estados (50)
Local		
Nivel superior	Condados, Regiones, Distritos (199)	Condados (3.034), algunas ciudades
Nivel Inferior (Municipalidades)	Ciudades, Pueblos, aldeas, townships (3.731)	Pueblos (en algunos estados) (16.504) Municipalidades (ciudades [<i>Boroughs</i>], aldeas) (19.429) Distritos Especiales (48.558)

Nota: Los datos de población y del PNB son del 2002. Los datos físicos (tierra y agua) son del 2006.

Fuentes: (Datos físicos) CIA World Factbook (datos del 10 de diciembre de 2006)

<https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/us.html>; (Población y PNB) OCDE Portal Estadístico (datos del 10 de diciembre de 2006)

http://www.oecd.org/statsportal/0,2639,en_2825_293564_1_1_1_1_00.html, Rivard and Collin 2006, p. 5; Commonwealth Local Government Forum 2002a, p. 2; Commonwealth Local Government Forum 2002b, p. 3; New Zealand Department of Internal Affairs 2006; U.S. Census Bureau (2002), p. 3.

pios varían considerablemente. Solamente existe un único nivel de gobiernos locales, a excepción de tres provincias (Ontario, Quebec y la Colombia británica).

La fusión de gobiernos locales y la gobernanza intermunicipal. Las recientes tendencias a la creación de instituciones regionales o al reagrupamiento de gobiernos locales que se observa en gran parte de Europa, han tenido un impacto limitado en Norteamérica. En gran parte, esto se debe al papel que han desempeñado en la gobernanza regional e intermunicipal las provincias y territorios canadienses, o los estados, condados y distritos municipales estadounidenses. Sobre todo en los Estados Unidos, algunos

acuerdos informales así como instituciones especializadas, han substituido a menudo los gobiernos locales con competencias generales.

En Canadá, desde el 2000, tuvo lugar un proceso de concentración de unidades de gobierno local en Quebec, Nueva Escocia, Ontario y en un número de regiones metropolitanas (Rivard and Collin 2006). Recientes iniciativas han retrocedido algunas de estas reformas en Quebec y otras provincias. En los Estados Unidos, el grado de concentración del gobierno local ha variado según la región. En las últimas décadas la unificación y la ampliación de territorio de los gobiernos locales se han

En los Estados Unidos, más que en Canadá y en otros países, la gobernanza intermunicipal se ha desarrollado bajo la forma de distritos con mandatos específicos y que funcionan al margen de los gobiernos locales con competencias generales

convertido en prácticas corrientes en áreas de rápido crecimiento del sur y del oeste del país. Dichas prácticas, sin embargo, han sido más limitadas o excepcionales en el noreste y en regiones de antiguo asentamiento. Vista en su conjunto, la tendencia a la creación de nuevas municipalidades ha igualado la tendencia a la unificación territorial. En el período 1992-2002 el número de municipalidades se incrementó en 150, alcanzando 16.504 municipios (U.S. Bureau of the Census 1992, 2002).

La fusión de gobiernos locales es tan sólo una de las vías para estimular la gobernanza intermunicipal en regiones metropolitanas. Otras opciones pueden ser la constitución de un nivel administrativo local suplementario o la cooperación funcional entre gobiernos locales. Este tipo de movimientos que se han producido en la última década han resultado en una infinidad de formas.

Las provincias y los municipios de Canadá han emprendido una de las reformas más significativas hacia una nueva organización metropolitana. Sobre todo en el este de Canadá, la reorganización de las zonas metropolitanas permitió crear unidades más amplias. Además de la unificación de municipalidades, se crearon en tres provincias entidades regionales y en varias áreas metropolitanas se implementaron iniciativas de planificación urbana (Rivard and Collin 2006).

Esta evolución es mucho menos evidente en Estados Unidos, como en la mayoría de las otras democracias. En los Estados Unidos sólo algunas de las grandes áreas metropolitanas como Portland y Minneapolis-St. Paul han desarrollado nuevas instituciones metropolitanas. A diferencia de lo ocurrido en Canadá, los gobiernos de condados tales como los de King y Pima en las regiones metropolitanas de Seattle y de Phoenix administran grandes secciones de las áreas metropolitanas y han tratado asuntos a escala metropolitana. Sólo en un reducido número de áreas metropolitanas de dimensión pequeña o mediana, tales

como Jacksonville, en el estado de Florida y Sacramento, en el estado de California, la fusión del gobierno de la ciudad a nivel del condado generó la creación de gobiernos metropolitanos (Leland and Thurmaier 2004). Los consejos regionales consultivos de gobierno, requisito legal federal para la planificación del transporte, constituyen también una base para la coordinación de temas relativos a la planificación. La mayoría de estados autorizan la cooperación entre gobiernos locales (Richardson, Gough and Puentes 2003).

En los Estados Unidos, más que en Canadá y en otros países, la gobernanza intermunicipal se ha desarrollado bajo la forma de distritos con mandatos específicos y que funcionan al margen de los gobiernos locales con competencias generales. La mayoría de dichos distritos (13.506 en 2002) son distritos escolares que administran sus propias redes de colegios públicos a lo largo y ancho del país. Otros distritos son responsables del suministro de servicios tales como la provisión de agua potable, el saneamiento, los servicios hospitalarios o el transporte. Según datos oficiales del Censo de Gobiernos de los Estados Unidos, el número total de estos distritos especializados (48.588) es mayor al de los gobiernos locales de ese nivel que asumen competencias generales (35.933). Es probable, sin embargo, que actualmente, el número de distritos existentes sea mucho mayor. Si bien el número de distritos escolares ha declinado ligeramente entre 1992 y 2002, por la desaparición de unos 900 distritos a causa de la unificación de municipalidades pertenecientes a una misma área metropolitana, el número de los otros distritos especiales aumentó en 3.500 en el mismo período. En Canadá también, la mayoría de la educación primaria y secundaria es administrada por juntas escolares independientes de los gobiernos locales y por un número de consejos y comisiones que llevan a cabo funciones especiales compartidas entre municipios. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en Estados Unidos, estos consejos o comisiones carecen de poderes fiscales.

En los Estados Unidos, país en el que las competencias de los gobiernos locales y la fragmentación geopolítica local son importantes, la descentralización ha generado polémica. Las estructuras territoriales han acentuado las desigualdades entre los grupos sociales desfavorecidos en el acceso a los servicios públicos locales (Joassert-Marcelli, Musso and Wolch 2001; Blakely 2000). El desigual acceso a la educación ha provocado en particular un debate generalizado y propuestas de reformas.

Los efectos de la integración regional entre países de América del Norte sobre la gobernanza local son difíciles de discernir y son menos pronunciados que los derivados de la integración transfronteriza en Euro-

pa. Su impacto es mucho más notable en las regiones fronterizas de Cascadia, en el Pacífico noroeste, entre las provincias y estados que se extienden a ambos lados de la frontera (por ejemplo, Blatter 2001).

II. Competencias, administración y finanzas

II.1. Finanzas

Si se considera su lugar en el gasto público, en las finanzas públicas y sus competencias, los gobiernos locales de EE.UU. y Canadá ocupan una posición media entre los países desarrollados, siendo más prominente e importante el lugar de los EE.UU. y luego el de Canadá. Pero los gobiernos locales de ambos países se

Cuadro 2 Finanzas Locales

	Australia	Canadá	Nueva Zelanda	Estados Unidos
Total Gasto Público (% del PIB)	37 %	42 %	42 %	35 %
(per capita) (Euros)	11.486,56 €	13.717,90 €	9.692,57 €	14.507,04 €
Gasto Público Local (% del PIB)	2,4 %	7,5 %	3,9 %	9,6 %
(per capita) (Euros)	275,68 €	1.031,16 €	380,50 €	1.386,30 €
Local/Gasto Público Total (%)	6,6 %	17,8 %	9,4 %	27,4 %
Local/ Inversión Pública Total (%)	6 %	»	16 %	8 %
Ingresos Locales				
Impuestos Locales (% de ingresos locales)	38 %	41 %	58 %	38 %
Impuestos a la Propiedad (% de impuestos locales)	100 %	92 %	91 %	72 %
Autonomía Local en Materia de Impuestos (0 (alto) – 2 (bajo))	0,34	0,12	0,43	0,82
Subsidios (% de ingresos locales)	16 %	40 %	10 %	39 %

Fuentes: (Gasto Público) OCDE en Cifras del 2005; (Gasto Local) FMI Estadísticas sobre las Finanzas Gubernamentales (Australia, Canadá, EEUU: 2001, Nueva Zelanda: 2003); (Ingresos Locales, Impuestos, Subsidios) FMI Estadísticas sobre las Finanzas Gubernamentales (Australia, Canadá: 2001, EEUU: 2000, Nueva Zelanda: 2003); (Autonomía Local en Materia de Impuestos, Supervisión del Endeudamiento) Sellers and Lidstrom 2007, cuadro 4; (Inversión Pública en los Estados Unidos) Oficina del Censo de los Estados Unidos, 2005 Resumen Estadístico de la Sección 9; Compendio de Finanzas Gubernamentales 2002 cuadro 1, Australia y Nueva Zelanda) Brillantes y al, 2007, cuadro 4.

En los últimos años, los ingresos de gobiernos locales de los dos países han pasado a depender cada vez menos de subsidios provenientes de instancias superiores de gobierno

sitúan por encima de otros países de tradición británica como Australia y Nueva Zelanda. A su vez, se diferencian de los gobiernos locales europeos y asiáticos por la mayor autonomía que gozan en el manejo de sus propias finanzas y la limitada supervisión ejercida por parte de los niveles superiores de gobierno.

Los Gastos. Globalmente, la proporción del gasto público sobre el PIB en estos países se sitúa ligeramente por debajo del promedio de los países de la OCDE (cuadro 2). Del gasto público total, la proporción de gasto público local también es inferior al del Norte de Europa, aunque varía considerablemente según el caso. En los Estados Unidos y Canadá, los gobiernos locales son responsables del 27% y 18% del gasto público total respectivamente. La gran diferencia en el gasto público local entre los dos países norteamericanos estriba en el gasto local en educación. En Estados Unidos, la educación absorbe el 57% del gasto público local. En Canadá, la partida educación representa el 40% del gasto público local. Los servicios de seguridad pública, tales como la policía y los bomberos, absorben el 8% del gasto local en Estados Unidos y el 9% en Canadá. En ambos países, el gasto público local como porcentaje del total ha crecido levemente en los últimos años.

Los Ingresos. La recaudación local constituye la mayor fuente de la que disponen estos gobiernos para cubrir sus gastos. Al igual que en las otras antiguas colonias británicas, como Australia y Nueva Zelanda, los impuestos sobre la propiedad son la principal base de ingresos locales. En Canadá, estos impuestos generan del 80 al 90% de los ingresos locales totales. En los Estados Unidos, en parte como producto de la rebelión fiscal de contribuyentes en algunos estados, los gobiernos locales recurrieron a otros impuestos locales tales como los que se aplican a las ventas y a la renta, así como las tasas por servicios. La parte de estos impuestos pasó del 22% de los ingresos locales en 1975 al 28% en 1999. Aún así, el impuesto sobre la propiedad siguió generando el 72% del total de los ingresos locales en los Estados Unidos (OCDE 2001).

Una característica distintiva del impuesto sobre la propiedad así como de la mayoría de impuestos locales, es la enorme capacidad discrecional de las autoridades locales para determinar la tasa de imposición y fijar la base tributaria. La autonomía local en materia fiscal es relativamente alta comparada con otros países. Para limitar esto, las leyes estatales en EE.UU. tienden a restringir las iniciativas locales en materia de incremento de impuestos o de cambio de la base tributaria, introduciendo la necesidad de una aprobación previa de la población. En Canadá, son generalmente las autoridades locales las que fijan discrecionalmente la tasa de los impuestos locales, pero bajo el control de las provincias.

En los últimos años, los ingresos de gobiernos locales de los dos países han pasado a depender cada vez menos de subsidios provenientes de instancias superiores de gobierno. En los Estados Unidos y Canadá, los subsidios estatales o provinciales a la educación y otros servicios siguen siendo considerables pero modestos si los comparamos con muchos de los países de la OCDE. En la actualidad, el porcentaje de subsidios es del 39%, lo que representa una regresión en comparación con los 45% de finales de los años 70. Entre los años 90 y principios de 2000, este porcentaje ha fluctuado. En Canadá, por otra parte, mientras que a fines de los años 70 el porcentaje de subsidios alcanzaba el 50%, en los 80 declinó de 2 a 3 puntos porcentuales, alcanzando en la actualidad el 40% (OCDE 2001).

Relación recursos-competencias. A pesar de la disminución de subvenciones y a la oposición de la población al aumento de los impuestos, los gobiernos locales de los Estados Unidos y Canadá han asumido nuevas responsabilidades. Las principales áreas que se delegan a los gobiernos locales son: la regulación medio ambiental, la planificación, el transporte, la salud pública, la inmigración, la educación, la prevención de riesgos y la seguridad. En la medida que los gobiernos locales disponen generalmente de gran autonomía fiscal, son muy vulnerables a las

transferencias de competencias sin contar con los recursos correspondientes. A veces los niveles superiores de gobierno modifican la legislación o impulsan nuevas políticas para contribuir con transferencias de recursos. Pero pueden imponer las nuevas competencias, dejando a los gobiernos locales enfrentar los problemas solos.

En Canadá, la Federación de Municipios ha señalado que existe una creciente delegación de responsabilidades a los municipios. Incluso cuando la proporción de gasto público local ha permanecido estable en relación al nivel provincial entre 1990 y 2000, creciendo en algunas provincias y decreciendo en otras (Díaz 2003), en términos generales los ingresos locales han decrecido. En los Estados Unidos, a pesar de la legislación vigente desde 1995 limitando la transferencia de competencias sin los recursos correspondientes (Unfunde Mandates Act), con la ley "Ningún Niño Debe Quedar Atrás" (Ley contra el fracaso escolar) (2002) el gobierno federal ha incentivado a los gobiernos estatales a realizar evaluaciones regulares de los alumnos como forma de medir el desempeño de las escuelas públicas. Esto ha dado lugar a acusaciones de que la ley ha forzado a los distritos escolares a desviar recursos hacia la evaluación de desempe-

ño mediante la realización de exámenes estandarizados, provocando el abandono de otros programas valiosos.

El endeudamiento de los gobiernos locales.

En virtud de dichas presiones, las restricciones sobre el endeudamiento de los gobiernos locales han experimentado cambios. La práctica del endeudamiento local está más extendida en los Estados Unidos (Sbragia 1988). El endeudamiento local está a menudo condicionado por la aprobación de la ciudadanía mediante voto y la aprobación del nivel superior de gobierno sólo es requisito en un solo estado. En Canadá se han mantenido mayores controles sobre el endeudamiento local y a veces requiere la autorización de una autoridad provincial. Tanto en los Estados Unidos como en Canadá, los gobiernos locales han recurrido a tasas por el uso de servicios para suplementar otros ingresos.

II.2. Funciones

El papel limitado de los gobiernos locales en relación tanto al gasto público total como a los ingresos públicos totales refleja los límites en las funciones asumidas por los gobiernos locales. A excepción de la educación y la seguridad pública en Canadá y Estados Uni-

Cuadro 3 Funciones del Gobierno Local

Funciones/País	Australia	Canadá	Nueva Zelanda	Estados Unidos
Planificación				
Vivienda	Estatal, local	Provincial, local (V)	Central, territorial (V)	Federal, local (V)
Urbana	Local	Provincial (V), local	Regional	Local
Agricultura (uso de la tierra)	Estatal	Provincial, local (V)	Local	Estatal (V), local (V)
Regional	Local		Regional	Estatal (V), local (V)
Educación				
Pre-escolar	Estatal	Provincial	Central	Local (V)
Primaria	Estatal	Provincial	Central	Local
Secundaria	Estatal	Provincial	Central	Local
Vocacional y Técnica	Estatal	Provincial	Central	Estatal, local
Educación Superior	Federal, Estatal	Federal	Central	Estatal

Cuadro 3 Funciones del Gobierno Local (continuación)

Educación Adultos	Estatal	Provincial	Central	Estatal, local
Otras	Estatal		Central	
Provisión Servicios Sociales				
Guardería	Estatal	Provincial	Central	Estatal, local (V)
Bienestar Familiar	Estatal	Provincial	Central	Federal, estatal, local
Bienestar Hogares	Estatal, local (V)	Provincial, local (V)	Central	
Seguridad Social	Federal	Provincial	Central	Federal
Otros			Territorial (V)	
Provisión Servicios de Salud				
Atención Primaria	Federal	Provincial	Central	(privado)
Hospital	Estatal	Provincial	Central	Federal, local (V)
Protección de la Salud	Federal, estatal, local	Federal, provincial	Central, territorial	Federal, estatal, local (V)
Hospital Enfermos Mentales	Estatal	Provincial	Central	Estatal
Provisión de Agua				
Agua y Alcantarillado	Estatal, local	Local	Territorial	Local (V)
Agua potable	Estatal, local (V)	Provincial, local	Territorial	Local (V)
Provisión de Energía				
Gas	Estatal	Provincial	Central, regional	Local (V)
Electricidad	Estatal	Provincial	Territorial (V)	Local (V)
Transporte Público				
Caminos	Estatal	Local	Central, territorial	Federal
Transportes	Estatal	Local	Central, regional, territorial	Estatal, local
Caminos Urbanos	Estatal, local	Local	Territorial	Estatal, local
Transporte Público Urbano	Local	Local	Territorial	Estatal, local (V)
Puertos	Estatal	Federal, provincial, local	Territorial (V)	Local (V)
Aeropuertos	Estatal	Federal, provincial, local	Central (V), territorial (V)	Federal, local (V)
Apoyo Act. Empresarias				
Agricultura, Forestación y Apicultura	Federal, provincial, local (V)	Federal, provincial	Central, territorial (V)	Federal, Estatal
Promoción Económica	Federal, provincial, local (V)	Provincial, local	Central (V), territorial (V)	Estatal, local (V)
Comercio e Industria	Federal, provincial, local (V)	Federal, provincial	Central (V)	Federal, estatal, local (V)
Turismo	Federal, provincial, local (V)	Federal, provincial, local	Central (V), regional (V), territorial (V)	Estatal, local (V)
Otros	Federal, provincial, local (V)		Central (V), territorial (V)	Local (V)
Seguridad				
Policia	Estatal	Local (generalmente)	Central, regional	Local
Bomberos	Estatal	Provincial, local	Regional, local	Local

V: la prestación de los servicios depende de la voluntad de la autoridad respectiva

Para Australia, las provincias incluyen los territorios.

Fuentes: Commonwealth Local Government Forum (2002a, 2002b, 2002c); Stephens y Wikstrom. 2000, p. 156; completado con investigaciones del autor en las páginas web del gobierno.



dos, los gobiernos locales siguen jugando un rol subsidiario de los niveles intermedios y centrales de gobierno en lo relativo al conjunto de políticas públicas (cuadro 3). En los últimos años, sin embargo, los gobiernos locales de estos dos países se han vuelto más activos en un amplio conjunto de áreas de política, reflejando así unas tendencias más generales. Se observa una tendencia dominante hacia el desarrollo de una gobernanza entre los diferentes niveles de gobierno en la que tanto los niveles locales como los centrales asumen nuevos roles en diferentes temas.

Funciones de los gobiernos locales. Como sugiere el listado de funciones de los gobiernos locales de Canadá y los Estados Unidos, algunas de ellas son poco frecuentes en las democracias tradicionales. El mayor gasto público local en los dos países norteamericanos se deriva mayoritariamente de sus competencias en materia de educación y seguridad pública. En los Estados Unidos, los estados delegan en los gobiernos locales todas las responsabilidades de la educación secundaria, primaria y preescolar. También les asignan facultades más uniformes en materia de policía y seguridad pública. Estas delegaciones de competencias son cada vez más complejas aunque permanecen estables en las últimas décadas.

Al igual que lo que ocurre con los estados de EEUU, hay muchas diferencias entre las provincias canadienses respecto a otras funciones delegadas en los gobiernos locales. Mientras que algunas provincias y algunos estados han establecido sistemas compulsivos de uso de la tierra y de planificación agrícola, otros han establecido una serie de mandatos específicos para los planificadores locales sobre estos temas. A pesar de ello, en la mayoría de estados y provincias, la planificación es una tarea predominantemente local. Los estados y provincias también difieren en las responsabilidades asignadas a los gobiernos locales en materia de provisión de servicios sociales y de salud. Las responsabilidades en materia de servicios sociales, hospitales y otros asuntos, son esencialmente variables. Ontario, por ejemplo, es la única

provincia en la que la seguridad social y la educación preescolar es competencia local.

Las otras funciones que asumen los gobiernos locales son comunes a muchos países. Muy excepcionalmente estas funciones son exclusivamente locales. Los servicios medioambientales, la planificación, los permisos de construcción, el uso de la tierra, la higiene, la recolección de basura, son actividades que poseen algún componente local en los cuatro países. En particular, se da en Canadá respecto a las competencias sobre las carreteras rurales, aunque es más notorio en el caso de las áreas urbanas. Aunque para los servicios culturales, tales como museos, la asignación de responsabilidades es discrecional, su gestión también tiene algún componente local en los dos países. Los componentes locales en la provisión de otro tipo de infraestructuras locales y servicios, tales como la protección contra incendios o la protección de la salud a nivel local, están presentes, aunque de forma variable, en cada uno de los países.

A lo largo de las últimas tres o cuatro décadas, vemos que ha habido una expansión gradual del número y tipos de competencias que han ido asumiendo los gobiernos locales. Una mirada atenta sobre las áreas funcionales en las que se ha producido dicha expansión muestra claramente que esto es parte de una tendencia más general a compartir responsabilidades entre niveles de gobierno. Ello no es muy sorprendente en un sistema donde las autoridades locales siempre han dependido de decisiones políticas de los niveles superiores, en vez de gozar de una independencia constitucionalmente garantizada. En muchos de los temas en los que los gobiernos locales han estado activos, como por ejemplo las políticas medio ambientales, la salud pública y el transporte, las autoridades nacionales o estatales han tenido un papel tan decisivo como las autoridades locales.

Cambios en las modalidades de prestación de servicios locales. La actual tendencia a la privatización ha afectado profundamente la prestación de servicios locales. La contratación externa de servicios, sea a empresarios

Los servicios medioambientales, la planificación, los permisos de construcción, el uso de la tierra, la higiene, la recolección de basura, son actividades que poseen algún componente local en los cuatro países

La iniciativa empresarial local con respecto a la propiedad de las empresas de servicios públicos, transportes e instalaciones, es más limitada que en Europa

privados o a organizaciones sin fines de lucro, es una práctica usual a nivel local en los Estados Unidos. Generalmente, se produce sin la intervención legislativa, lo que ha abierto la vía a la privatización en Europa o Nueva Zelanda. Encuestas realizadas a gerentes locales revelan que dos tercios o más consideran que la privatización es una buena alternativa a la provisión pública de los servicios (ICMA 2003). Sin embargo, tras el ascenso estrepitoso que la privatización experimentó en los 90, se puede afirmar que en los 2000 los gobiernos locales han adoptado un enfoque mucho más esencial. Aún cuando la privatización hizo su ingreso en las agendas canadienses, a diferencia de lo ocurrido en los Estados Unidos, Canadá no adoptó una política privatizadora tan agresiva. No obstante, en ninguno de los dos países se produjo un vuelco tan radical a favor de la privatización como el que se dio en Australia, Nueva Zelanda y en algunos países europeos.

La iniciativa empresarial local con respecto a la propiedad de las empresas de servicios públicos, transportes e instalaciones, es más limitada que en Europa. Todavía es común encontrar gobiernos locales que generan in-

gresos a través de la administración de aeropuertos, puertos y otras operaciones comerciales. En los Estados Unidos, las autoridades especiales, controladas por los gobiernos locales, a menudo asumen dicho papel. La ciudad de Los Ángeles, por ejemplo, obtiene una gran parte de sus ingresos de la gestión del Aeropuerto Internacional de Los Ángeles y del Puerto de Los Ángeles.

II.3. Las Capacidades Administrativas

Desde el punto de vista del número de empleados, el tamaño de los gobiernos locales varía de forma considerable. Ello no ha sido obstáculo para introducir una serie de iniciativas destinadas a asegurar la integridad ética del gobierno local, para llevar a cabo reformas gerenciales, y para introducir al menos algunos elementos de gobierno electrónico así como políticas de promoción de la igualdad de género.

Personal. En los cuatro países observamos una importante diferencia en la proporción de empleados públicos que trabaja a nivel local (cuadro 4) y que excede considerablemente las diferen-

Cuadro 4 Empleados públicos por nivel de gobierno

Nombre	Australia	Canadá	Nueva Zelanda	Estados Unidos
Total	1.485.800	2.552.613	227.220	19.869.558
Nacional	248.500	357.308	205.540	2.878.819
Unidades Federadas	1.090.600	1.313.379		4.370.562
Local	146.700	881.926	21.680	12.620.177
Porcentajes				
Nacional	17%	14%	90%	14%
Unidades Federada	73%	51%		22%
Local	10%	35%	10%	64%

Años: Años: 2000 (Estados Unidos), 2001 (Australia, Canadá, Nueva Zelanda).
Fuente: OCDE, 2002.



cias ya constatadas en el gasto público local. En los Estados Unidos, más del 60% de todos los empleados públicos trabajan a nivel local. Esta proporción se asemeja a las de las democracias nórdicas o a la de Japón, donde la mayor parte del Estado se administra a nivel local. En Canadá, el porcentaje de empleados gubernamentales que trabajan a nivel local es más bajo pero sigue siendo considerable con un 35%.

Estos contrastes se explican en gran parte por la diferencia de funciones asumidas por los respectivos gobiernos locales. Aunque los gobiernos locales de Canadá y de Estados Unidos no son responsables, como pasa en el norte de Europa, de la administración de los servicios de salud pública o de ambiciosos programas de bienestar social, sí son responsables de una serie de servicios sociales públicos que utilizan intensamente personal. En los Estados Unidos, la gran mayoría del personal local trabaja en el sistema educativo. Además, en los dos países norteamericanos, los agentes de seguridad pública también son un grupo numéricamente importante a nivel de empleo local. Mientras que la provisión de servicios sociales, de salud, de infraestructuras, y de educación emplea trabajadores a nivel local en Canadá, sus semejantes en Australia y Nueva Zelanda trabajan a nivel provincial o nacional. El escaso nivel de personal local en estos países también es un reflejo de políticas sistemáticas de contratación externa de infraestructuras o servicios públicos.

En Estados Unidos, el aumento de personal a nivel local ha sido superior que el que tuvo lugar en los otros niveles de gobierno. Mientras que la proporción de personal del gobierno federal comparado con el conjunto del personal público ha bajado y que los gobiernos estatales han mantenido las mismas proporciones, los gobiernos locales contrataron un 4% de empleados más que en la década de los

80 (U.S. Department of Commerce 2006). En Canadá, el nivel de empleo de los gobiernos locales declinó igual que lo hizo el empleo público total durante la década de los 90. Desde 2002, el nivel de empleo local aumentó nuevamente a la par que su homólogo provincial (Statistics Canada 2006: pags. 6-7).

Las reglas del servicio público y las garantías para los empleados. Una característica distintiva del nivel de gobierno local en estos países es la ausencia de un servicio civil o función pública nacional para la administración local⁴.

A diferencia de lo que ocurre en muchos países desarrollados, en los que prevalece el sistema de la función pública nacional o local para la contratación de personal, el personal es contratado localmente por las municipalidades. En determinadas áreas de actividad de los gobiernos locales, la certificación y acreditación de los profesionales reemplaza a los estándares de la función pública. Esto es particularmente cierto en los Estados Unidos, donde los maestros de escuelas públicas, las agentes policiales, bomberos y agentes financieros del nivel local de gobierno deben someterse previamente a procedimientos de acreditación profesional y entrenamiento asociado.

En cada uno de estos países hay mecanismos para asegurar la integridad ética de la función pública. Los estados estadounidenses y las provincias canadienses han adoptado códigos de conducta en materia de ética pública, que incluyen la transparencia y la adecuada resolución de los conflictos de intereses. A menudo las provisiones éticas para los gobiernos locales son parte de un sistema más general que se aplica a todos los empleados públicos de un estado o provincia. Estas medidas aseguran una buena posición para los agentes públicos de estos países en evaluaciones internacionales comparativas sobre corrupción (Banco Mundial 2006).

Mientras que la provisión de servicios sociales, de salud, de infraestructuras, y de educación emplea trabajadores a nivel local en Canadá, sus semejantes en Australia y Nueva Zelanda trabajan a nivel provincial o nacional

4. La expresión "servicio civil" fue utilizada por primera vez por los ingleses con el objeto de diferenciar a sus administradores civiles en la India de quienes integraban los cuerpos militares. En la actualidad dicha expresión se utiliza comúnmente en los países anglosajones sobre todo para referirse a la función pública. Nota del Traductor.

Es en el funcionamiento de la democracia en los distintos niveles locales, donde los gobiernos locales canadienses y estadounidenses ofrecen prácticas que los distinguen

Reformas e iniciativas en materia de gestión. En Estados Unidos y Canadá se han hecho importantes esfuerzos para mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios a nivel local. A pesar de ello, la pregunta sobre el impacto de dichos esfuerzos no tiene una respuesta clara. Organizaciones profesionales como la Asociación Internacional de Administradores de Ciudades y Condados han intentado elaborar estudios de *benchmarking* y guías de buenas prácticas para estos esfuerzos locales.

Gobierno Electrónico. En los dos países, un número creciente de gobiernos locales han adoptado prácticas de gobierno electrónico. La mayoría de gobiernos locales posee portales virtuales y las municipalidades más grandes hacen uso de ellos para poner al alcance de los interesados cada vez más información pública. El gobierno electrónico local varía en alcance y monto. Estudios realizados en los Estados Unidos muestran que su uso está más implantado en aquellas comunidades ricas que cuentan con un gran número de ciudadanos con educación superior (Reece 2006). Un número de municipalidades y a veces de gobiernos estatales o provinciales han dejado atrás portales con contenidos pasivos. En Canadá, los territorios de Nunavut y Yukon han "introducido una legislación que permite reuniones virtuales tanto del consejo como de las comisiones" (UNESCAP 2005b).

Políticas de igualdad de género. En estos países, el conjunto de garantías que aseguran la vigencia de los derechos civiles en el lugar de trabajo extiende la protección de la igualdad de género al ámbito de los gobiernos locales.

III. Democracia local

Es en el funcionamiento de la democracia en los distintos niveles locales, donde los gobiernos locales canadienses y estadounidenses ofrecen prácticas que los distinguen. Elecciones no partidarias, distritos electorales uninominales, elecciones frecuentes, democracia directa y una mayor capacidad local para definir sus propias instituciones

distinguen a estos países tanto de las tradiciones británicas heredadas del pasado colonial, como de las prácticas institucionales de otros países susceptibles de ser comparados como son Australia y Nueva Zelanda.

Partidos y partidismo. En Canadá y Estados Unidos la inmensa mayoría de elecciones locales son de naturaleza no partidista. En Canadá un candidato tiene tres opciones: formar parte de una lista en calidad de independiente, afiliarse a partidos locales o bien afiliarse a partidos nacionales (UNESCAP 2005b). Incluso cuando los políticos de partidos de índole nacional compiten en elecciones locales, las organizaciones partidarias nacionales no suelen involucrarse demasiado en las elecciones locales. En los Estados Unidos la mayoría de estados, sobre todo aquellos "reformados" del sur y del oeste del país, requieren que las elecciones sean de carácter no partidista. En las grandes ciudades, las afiliaciones partidarias suelen ser bastante conocidas y pueden jugar un rol importante en elecciones que son formalmente no partidistas.

Ejecutivos electos. Las elecciones locales, en particular en países federales, suelen asumir diferentes modalidades. Pero se pueden señalar algunos patrones institucionales dominantes (cuadro 5). En los Estados Unidos cerca del 38% de los gobiernos municipales poseen un sistema de alcalde-consejo municipal, con un alcalde electo que a menudo dispone de poderes propios considerables (MacManus & Bullock 2003: 3). Esta modalidad suele ser más común en grandes ciudades. Una creciente mayoría de ciudades estadounidenses –53% de las mismas, según una encuesta del 2001– han adoptado un tipo de sistema de gobierno municipal con consejo municipal y gerente. En este tipo de sistemas, el alcalde es elegido por el consejo y es miembro del mismo, y tiene un poder limitado. En Canadá, los alcaldes son generalmente electos. En áreas rurales, normalmente, quienes ejercen la autoridad ejecutiva –alcaldes y directores– suelen ser nombrados por los consejos municipales.

Cuadro 5 Democracia Local

Consejos Municipales			Ejecutivo Local				Democracia Directa	
	Sistema Proporcional/ por mayoría	Circunscripciones Electtorales	Duración Mandato	Modalidad de selección	Duración Mandato	Colegiado/ unitario	Elección Revocatoria	
Australia	Sistema preferencial o mayoritario (4 Estados), representación preferencial o proporcional (2), representación proporcional (1)	Única	3-4 años	En general elección popular, algunos electos indirectamente	3-4 años	Unitario	No	Poco frecuente
Canadá	En general, mayoritario	Múltiple	3 años, 4 años o 2-3 años	Elección Directa (8 provincias), Elección Indirecta (2 provincias)	3 años, 4 años o 2-3 años	Unitario	No	Frecuente: impuestos, planificación
Nueva Zelanda	Mayoritario	Múltiple	3 años	Elección Directa	3 años	Unitario	No	Ocasional: infraestructura y reglas electorales
Estados Unidos	En general, mayoritario, algunos distritos con varios escaños y voto único no transferible	Múltiple, única y mixta	3,3 años de promedio	Elección Directa (50%), Elección Indirecta (50%)	En general 2-4 años (3 años de promedio)	Colegiado (5%), el resto unitario	Autorizado en la mitad de los estados, utilizada ocasionalmente	Frecuente o muy frecuente: ingresos, infraestructura, temas de anexión

Fuentes: Bush (1995); Commonwealth Local Government Forum (2002a, 2002b); Asociación ICMA (1997); McManus (1999); Mouritzen and Svava (2002); Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico de Naciones Unidas (2002); Leyes provinciales y territoriales canadienses sobre gobierno local.

Sistema de Elección de los Consejos Municipales. Los sistemas de elección de los consejos municipales varían, aunque muestran algunas características comunes. Si el método de elección de distritos uninominales es parte de la tradición británica en materia de gobierno local, en los Estados Unidos las elecciones de distrito único han ganado en importancia y hoy son las que predominan. Un estudio del 2001 reveló que el 45% de los miembros de los consejos municipales de ciudades de más de 25.000 habitantes fue elegido según dicha forma de elección, comparado con el 28% elegido en elecciones por

distritos y el 26% mediante fórmulas mixtas (Svava 2003: 13). Entre las ciudades de más de 200.000 habitantes el modo de elección por circunscripción uninominal es el más frecuente. En Canadá, también, la fórmula de elección varía tanto entre provincias como al interior de las mismas. Sin embargo, en dicho país predomina el sistema de elección mayoritario uninominal a una vuelta.

Participación ciudadana. El nivel local de gobierno en Canadá y Estados Unidos ofrece muchas oportunidades para la participación ciudadana. Los mandatos son cortos, los car-

Se observa una menor tasa de participación ciudadana en elecciones para cargos electos locales que para los cargos en los niveles superiores de gobierno

gos electos locales son a menudo más numerosos, el uso de procedimientos de democracia directa tales como las elecciones revocatorias y el referéndum está más extendido, y las comisiones ciudadanas forman parte regular del funcionamiento del gobierno local.

Los votantes en Estados Unidos y Canadá suelen tener más oportunidades para ejercer su derecho a voto a nivel local que en otros países. La duración promedio del mandato está limitada a tres años en Estados Unidos, tanto para cargos ejecutivos como para concejales. Prácticas similares en Canadá ofrecen ventajas a los ciudadanos de estos dos países. Aun en el caso de los consejos con mandatos de cuatro años, los mandatos no caducan todos simultáneamente. Una parte de los mandatos caduca cada dos años. Así, cada dos años hay elecciones locales para cubrir los cargos que quedan vacantes. Al mismo tiempo, en los Estados Unidos hay una multiplicidad de cargos electos a nivel local. Estos incluyen juntas, cargos administrativos locales y a veces jueces locales. Las elecciones revocatorias de cargos locales están autorizadas en la mitad de los estados de EEUU. En California son una práctica corriente. La limitación de la reelección también ha impedido que las autoridades electas se mantengan en sus cargos de manera indefinida. Finalmente, la importancia del referéndum en la política local estadounidense no tiene parangón con ningún otro lugar en el mundo excepto Suiza. Aunque la utilización de instrumentos de democracia directa varía ampliamente por estado y región, éstos juegan un papel importante en temas de transporte, infraestructuras y finanzas públicas en los estados de California, Ohio y Washington. Canadá también posee una dilatada tradición en el uso del referéndum (Hahn 1968). Con la excepción de los consejos con mandatos de tres años, estas prácticas diferencian a estos dos países de Australia y Nueva Zelanda.

La participación en elecciones locales sigue la tendencia internacional. En efecto, se observa una menor tasa de participación ciudadana en las elecciones locales que en las elecciones

generales. Esta tendencia está muy marcada en los Estados Unidos, donde el porcentaje de votantes en elecciones locales es menor que en otros países de la OCDE. La participación electoral en algunas elecciones locales se ha estimado en el 10% del censo potencial de votantes (Hajnal and Trounstein 2005). Un estudio de cinco grandes áreas metropolitanas realizado entre los años 1996 y 2003 reveló que mientras que el 29% del censo hizo uso de su derecho a voto en elecciones locales, un 57% votó en las elecciones presidenciales de 2000 (Sellers and Latner 2006). En Canadá, donde sólo hay registros de voto para las grandes ciudades, la población que ejerció su derecho de voto en elecciones locales llevadas a cabo en la década de los 90 fluctuó entre el 41 y el 49% en años en los que también habían elecciones generales y, entre el 31 y el 39% en años en los que no había elecciones generales.

La tradicional asamblea legislativa de ciudadanos de Nueva Inglaterra, sobrevive sólo en contados gobiernos locales estadounidenses. Las comisiones y juntas ciudadanas, sin embargo, siguen formando parte regular del nivel de gobierno local en Estados Unidos y Canadá. Recientemente, algunas municipalidades han adoptado innovadoras formas de participación ciudadana. Algunas de las grandes ciudades de Canadá y Estados Unidos han creado consejos vecinales que funcionan sobre la base de representantes electos (Berry 1993; Rivard and Collin 2006: 7). En general, esos consejos han sido confinados a funciones consultivas. En pocos casos, como el sistema de distritos de la ciudad de Nueva York y los consejos vecinales de San Antonio, los consejos sub-municipales ejercen funciones de gobierno. Algunas municipalidades canadienses han experimentado con presupuestos participativos. Nuevas prácticas en algunas áreas de actividad funcionales como la planificación, a menudo incluyen consultas a asociaciones de vecinos y a residentes en la preparación de los planes locales de desarrollo.

Capacidad local para determinar la naturaleza de sus propias instituciones. Históricamente, en Canadá y Estados Unidos, los

gobiernos locales han ejercido una autoridad considerable en cuanto a la definición de la naturaleza de sus propias instituciones. Las leyes generales que rigen el gobierno municipal en provincias y estados, a menudo ofrecen la posibilidad de definir la naturaleza del poder ejecutivo, y de elegir entre una variedad de formas legales posibles, así como entre diversos sistemas de votación. Generalmente, las opciones varían entre un número limitado de tipos estándar y difieren por tamaño de población y por el carácter urbano o rural de una jurisdicción. En Estados Unidos, en particular, fuera de la región noreste, las leyes estatales para la anexión e integración municipal facilitan la formación de nuevos gobiernos locales y la anexión de tierras. En ese país y en cierto número de ciudades canadienses, las administraciones de las ciudades de mayor tamaño descansan sobre una carta adoptada por una ley particular del estado o de la provincia. Esto conduce a diferenciar todavía más a las instituciones de cada ciudad. Este tipo de cartas permite a los gobiernos superiores establecer la estructura del gobierno local, sus poderes, fiscales y de otro tipo, para cada ciudad. Este tipo de gobierno local no es habitual en Europa ni tampoco en Australia y Nueva Zelanda, pero se encuentra con más frecuencia en regiones en desarrollo.

Representación política local. En las últimas décadas, la representación de las mujeres en los gobiernos locales ha aumentado. Una encuesta del 2001 hecha por la Liga Nacional de Ciudades de los Estados Unidos reveló que el 28% de los miembros de los consejos municipales eran mujeres, lo que representa un 2% más que en 1989 (Svara 2003: 5). En los consejos municipales de las grandes ciudades de estados liberales como el de Nueva York, esta cifra supera el 30% (*Ibid.*; Anthony Center: 2006). En 2002, 17% de los alcaldes en ciudades de más de 30.000 habitantes eran mujeres (Conway 2005: 60). En los consejos escolares locales la proporción de mujeres era la mayor, un 44% (*Ibid.*). En Canadá la proporción de mujeres representantes es algo menor. Un estudio de 2004 de

la Federación canadiense de municipios muestra que solamente el 21,7% de los miembros de los consejos municipales eran mujeres (Federation of Canadian Municipalities 2004: 9), con una representación mucho más baja de mujeres procedentes de minorías étnicas.

La representación de minorías étnicas y raciales continúa siendo un tema problemático en los dos países. En los Estados Unidos, gracias al incremento de jurisdicciones en las ciudades importantes en las que se hace obligatoria la representación de mayorías y de minorías, los representantes afro-americanos, latinos y asiáticos, a menudo, han adquirido roles significativos e incluso predominantes en los consejos locales. En las ciudades en general, pero especialmente en las más grandes, las encuestas indican que la representación de las minorías se duplicó entre 1979 y 2001 (Svara 2003: 7). Pero los análisis muestran que, en relación a su tamaño, las comunidades minoritarias siguen estando sub-representadas, una tendencia que a menudo se vincula con la baja participación electoral de las mismas y con otros factores (Hajnal and Trounstein 2005). De manera similar, un análisis de los miembros del consejo municipal de Montreal del año 1998 reveló que sólo el 29% de ellos provenían de minorías étnicas que, a su vez, conformaban el 43% de la población total (Simard 2000: 17).

Instituciones tradicionales. En algunas regiones de estos dos países, las poblaciones nativas mantienen sus instituciones tradicionales. Dichas instituciones han demostrado ser capaces de alterar el funcionamiento de los gobiernos locales o simplemente de reemplazarlos. El desarrollo de las relaciones entre las prácticas indígenas locales y el gobierno local ha quedado restringido al debate sobre reivindicaciones indígenas relativas a la propiedad de la tierra y a formas de soberanía (Langton et al 2004). Asimismo, el sistema de prestación de servicios y de infraestructuras ha tenido que ser ajustado al ejercicio del autogobierno local a través de instituciones tradicionales.

Los análisis muestran que, en relación a su tamaño, las comunidades minoritarias siguen estando sub-representadas, una tendencia que a menudo se vincula con la baja participación electoral de las mismas y con otros factores

Los niveles superiores de gobierno tienen amplios poderes para supervisar los asuntos locales y para intervenir en las actividades de los gobiernos locales

En Canadá, donde hay cerca de 1.500 tribus indígenas, una serie de tratados firmados desde los años 70 han establecido el derecho de las "Naciones Originarias" al autogobierno (Morse 2004). La necesidad de contar con la cooperación de los gobiernos locales llevó a los negociadores del tratado de la "Nación Originaria de Columbia Británica" a acordar a los representantes del gobierno local un lugar en las negociaciones.

En las 550 reservas indígenas de los Estados Unidos, el gobierno tribal es la autoridad local de gobierno. Las reservas están excluidas del pago de ciertos tributos tal como el impuesto estatal sobre las ventas y, a menudo, mantienen sus propias cortes tribales. Muchas reservas están geográficamente aisladas y forman parte de las zonas más pobres del país (Kalt and Cornell 2000).

Descentralización y supervisión del gobierno local. Al igual que en el sistema británico, que ha influido en el desarrollo temprano de cada uno de estos países, los niveles superiores de gobierno en cada uno de ellos carecen de representantes territoriales tipo prefecto, gobernadores o figura equivalente a nivel local. En los sistemas federales de los dos países, la supervisión de los asuntos locales la llevan a cabo administraciones de los estados, provincias o territorios. En el caso de las provincias canadienses o de los estados australianos, los Ministerios o Departamentos de Gobierno Local desempeñan dicha función. En los estados de EEUU los Secretarios de Estado se encargan de ello. En Nueva Zelanda, el Ministerio de Gobierno Local es la autoridad supervisora a escala nacional. En cada uno de estos países las actividades de control incluyen la supervisión de las elecciones locales, de los archivos administrativos o del cumplimiento de requisitos tales como los equilibrios presupuestarios.

En los dos países, en general, los gobiernos nacionales han limitado su intervención directa en asuntos municipales. En la década de los 70, Canadá eliminó el Ministerio Federal para Asuntos Urbanos. En Estados Unidos, el Departamento de Vivienda y

Desarrollo Urbano ha jugado un rol cada vez más limitado. A pesar de ello, en aquellas áreas de actividad en las que el gobierno nacional ha llevado a cabo iniciativas en décadas recientes, los Departamentos o Ministerios del gobierno nacional han intervenido de forma directa en los asuntos locales. En Canadá, se crea en el 2004 el Ministerio de Infraestructura y de las Comunidades, que en el 2006 se transforma en Ministerio del Transporte, de la Infraestructura y de las Comunidades, dando lugar a un nuevo mecanismo de intervención en los asuntos locales. En Estados Unidos, en áreas tales como subsidios para vivienda, desarrollo comunitario o administración de parques nacionales, la intervención directa se salta tanto a agentes estatales como locales. Del mismo modo, en áreas de actividad tales como la planificación del transporte, la regulación de la contaminación del aire o el agua, el gobierno federal en Estados Unidos ha integrado a los gobiernos estatales dentro de los mecanismos de regulación nacionales. A veces también ha trabajado conjuntamente con agentes estatales a nivel local.

Los niveles superiores de gobierno tienen amplios poderes para supervisar los asuntos locales y para intervenir en las actividades de los gobiernos locales. Además de amplias capacidades de supervisión y autorización, los ministros provinciales canadienses responsables del gobierno local pueden incluso disolver los consejos locales y nombrar administradores para ejercer las competencias. En los Estados Unidos también, los gobiernos estatales poseen las capacidades para hacerse cargo de la administración de aquellos gobiernos locales incapaces de hacer frente a sus obligaciones financieras o de aquellos con serios problemas. Esto ha ocurrido, por ejemplo, cuando el estado de Pensilvania se hizo cargo del distrito escolar urbano de Filadelfia. Estos poderes son también típicos de gobiernos superiores en los países resultantes de la colonización británica, como Australia y Nueva Zelanda.

En estos países, los electos no suelen acumular mandatos electorales simultáneos en los



distintos niveles de gobierno. La legislación sobre conflicto de intereses lo restringe, cuando no lo prohíbe completamente. Incluso cuando los políticos suelen pasar de un nivel de gobierno a otro, este movimiento es siempre sucesivo y no simultáneo. En los estados de EEUU, como por ejemplo California, en los que se ha restringido cada vez más el número de mandatos sucesivos a los que se puede aspirar en un mismo cargo electo, el movimiento entre el nivel estatal y local es una práctica corriente.

La opinión pública sobre el gobierno local. Tal y como ocurre en la mayoría de democracias avanzadas con marcos institucionales sólidos y de larga tradición, en estos países se observa un creciente escepticismo hacia los cargos públicos y políticos. Tanto en los Estados Unidos como en Canadá, sin embargo, la opinión pública sobre el gobierno local contradice, al menos parcialmente, dicha tendencia.

Desde la década de los 70, en los Estados Unidos, la ciudadanía ha depositado una confianza creciente en los gobiernos locales, que ha llegado a superar los niveles superiores de gobierno. En 1972, una encuesta Gallup so-

bre el nivel de confianza hacia los gobiernos locales, reveló que un 63% de los encuestados confiaba en ellos. De éstos, mientras que un 51% le otorgaba su "confianza", un 12% depositaba una "gran confianza" en ellos. En 2005, el nivel de confianza en los gobiernos locales subió al 70%. Un 47% de los encuestados otorgaba su confianza y un 23% mantenía una gran confianza. En el período 2001-2004, el porcentaje global de confianza en el gobierno local era un 5% superior a la que inspiran los gobiernos estatales y un 11% superior a la depositada en el gobierno federal.

También en Canadá, un estudio de opinión reciente dejaba traslucir un creciente escepticismo respecto del desempeño del gobierno federal y una evaluación positiva sobre el desempeño de los gobiernos locales en la solución de problemas locales (Infrastructures Canada 2006). Mientras que un 53% de los encuestados calificaron la ejecución de los gobiernos locales en la solución de problemas de "sus" competencias de "excelente" a "buena", los gobiernos provinciales y el federal obtenían el 37% y el 32% respectivamente.

Uno de los papeles más importantes que estas organizaciones han llevado a cabo es la representación corporativa de los intereses de los gobiernos locales en el proceso de toma de decisiones a nivel provincial, estatal o nacional

Asociaciones de Gobiernos Locales. Al igual que en otros países con sistemas de gobernanza local fuertemente desarrollados, las asociaciones nacionales de gobiernos locales y de autoridades locales juegan un papel importante. La Federación Canadiense de Municipios (FMC) comenzó a funcionar en 1901 bajo la denominación de Unión de Municipalidades Canadienses. En los Estados Unidos la Liga Nacional de Ciudades (*Nacional League of Cities*) fue creada en 1924. En 1932, se creó la Conferencia de Alcaldes de Estados Unidos (*US Conference of Mayors*). Las asociaciones de gobiernos locales a nivel de estado también son muy activas e influyentes. Asociaciones de profesionales locales tales como la Asociación Internacional de Administradores de Ciudades y Condados (ICMA) también tienen una destacada presencia.

Uno de los papeles más importantes que estas organizaciones han llevado a cabo es la representación corporativa de los intereses de los gobiernos locales en el proceso de toma de decisiones a nivel provincial, estatal o nacional. La Conferencia de Alcaldes de los Estados Unidos (*US Conference of Mayors*), por ejemplo, emergió durante la depresión de los años 30 como resultado de los esfuerzos exitosos de una coalición de alcaldes para obtener un paquete de ayudas financieras destinadas a las ciudades. La Federación Canadiense de Municipios ha demostrado ser un poderoso defensor de los derechos de los municipios. Al contrario, las organizaciones nacionales en los Estados Unidos han disminuido a lo largo de las últimas décadas sus esfuerzos encaminados a influenciar la política nacional como elemento de su actividad general. Las organizaciones de autoridades locales provinciales y estatales son a menudo más activas en estos niveles de gobierno, en el que se elabora el núcleo esencial de las políticas y los programas que interesan a los gobiernos locales.

Las organizaciones nacionales también se han apropiado de una amplia diversidad de funciones. La documentación y difusión de

mejores prácticas y de informaciones sobre el gobierno local se han convertido en objetivos de todas estas asociaciones. Por ejemplo, esta función es particularmente importante dentro de las asociaciones nacionales de los Estados Unidos. La Liga Nacional de Ciudades (*Nacional League of Cities*) mantiene una base de datos sobre prácticas de los gobiernos locales y un Servicio de Referencia Municipal que recoge información sobre las actividades de los gobiernos locales a nivel nacional. Tanto la Liga Nacional de Ciudades como la Asociación Internacional de Administradores de Ciudades y Condados realizan encuestas periódicas sobre los gobiernos locales. Dichas encuestas se han convertido en la fuente de información más importante sobre las tendencias a nivel local. En los Estados Unidos estas asociaciones organizan foros nacionales de cargos electos a nivel local sobre temas específicos de interés común. Finalmente, la creación de redes entre gobiernos locales tanto a nivel nacional como internacional ha sido un complemento importante a estas actividades. En el marco de las iniciativas de fortalecimiento institucional, la FCM creó un Centro Comunitario para el Desarrollo Sostenible y un Fondo Municipal Verde. Este último ha sido dotado por el Gobierno Federal de 500 millones de dólares para fortalecer las capacidades locales y promover la protección del medioambiente. Desde 1987, los municipios canadienses han autorizado al Centro Internacional de Desarrollo Municipal a representar internacionalmente a la Federación Canadiense de Municipios. En los dos países, se han multiplicado las colaboraciones internacionales, tanto las auspiciadas por las asociaciones nacionales como las realizadas al margen de ellas.



Conclusión

Actualmente, tanto en Canadá como en los Estados Unidos los gobiernos locales están muy lejos del legado colonial británico. Esta evolución paralela proporciona a estas naciones de colonos un tipo de administración local muy distinto, que sólo puede entenderse en parte a raíz de sus similitudes con la administración local británica contemporánea, o incluso con otras antiguas colonias británicas. Entre las características constantes de estos sistemas destaca un estatuto jurídico débil, una autonomía fiscal local comparativamente significativa, una proporción sin embargo modesta de los gobiernos locales en las finanzas públicas generales, un papel fuerte de la acción cívica y un énfasis en la democracia local. En comparación con Europa y el Extremo Oriente, estos sistemas parecen otorgar solamente un papel limitado a la administración local. No obstante, su papel está mucho más institucionalizado y sólido que en muchos países donde la descentralización es reciente. Asimismo, el control de los niveles superiores es menor que en la mayoría de países desarrollados.

En los dos países, pero especialmente en los Estados Unidos, la gobernanza local continúa presentando una diversidad considerable. Los gobiernos locales están sujetos a regímenes jurídicos distintos en función del estado o la provincia, e incluso en función de las ciudades. A la vez, están vinculados a acuerdos intermunicipales formales e informales que difieren en el interior de una misma área

metropolitana. Comparten una serie de tendencias comunes como son el crecimiento de la administración local y la transferencia de competencias y responsabilidades hacia el nivel local, mientras que la búsqueda de nuevos acuerdos intermunicipales o público-privados está en progresión.

En los Estados Unidos, la administración local se ha desarrollado en respuesta a los retos que suponía una descentralización extendida, un mayor control, la fragmentación territorial y un papel cada vez más limitado en la política nacional. Los poderes de los gobiernos locales incluyen en algunos Estados la cláusula general de la competencia, como en Europa del Norte y, en particular, el número de empleados de la administración local se encuentra entre los más elevados del mundo en porcentaje de empleo público. A la vez, este aspecto así como la proporción de los gobiernos locales en los gastos públicos continúan aumentando.

Los gobiernos locales canadienses poseen tradicionalmente competencias y recursos fiscales más limitados que los de muchos estados de los Estados Unidos, pero quizá esta relación esté invirtiéndose. Los representantes de los gobiernos locales han utilizado su influencia para fortalecer estas competencias. Las nuevas unidades territoriales y los nuevos poderes de urbanismo a nivel metropolitano han cumplido con su desempeño y la confianza de los ciudadanos en los gobiernos locales permanece elevada.