

AUTONOMÍAS LOCALES

Mayor conciencia ciudadana y el empuje de la autoridad local

La relación entre el gobierno central y los gobiernos locales

El sistema japonés de autonomía local se basa en dos principios fundamentales: en primer lugar, en el fomento del derecho a establecer entidades públicas locales autónomas, con base en áreas geográficas determinadas que tienen cierto grado de independencia del Gobierno nacional; en segundo lugar, en la idea de "autonomía de los ciudadanos", mediante la cual los residentes de estas áreas locales participan en la actividad y la controla, en diversos grados de las entidades públicas locales. El sistema japonés de autonomía local surgió durante la Segunda Guerra Mundial a partir del concepto de entidades locales autónomas. Después de la Guerra, el concepto de autonomía ciudadana se incorporó en mayor medida.

Los principios fundamentales de la autonomía local están planteados en la Ley de Autonomía Local (Chiho Jichi Ho), que da especial validez al principio de autonomía local tal como se garantiza en el Capítulo VIII de la Constitución Japonesa. Esta ley especifica los tipos y marcos de organización de las entidades públicas locales, así como los principios para su administración. También especifica la relación entre estas entidades locales y el gobierno central. En febrero de 2004, el número de gobiernos locales era: 547 aldeas (*mura*), 1.942 pueblos (*machi* o *cho*), 23 divisiones especiales (*tokubetsuku*), 681 ciudades (*shi*) y 47 prefecturas (que incluyen 1 *to* [Tokio To], 1 *do* [Hokkaido], 2 *fu* [Osaka Fu y Kioto Fu] y 43 *ken*).

El Ministerio de Gestión Pública, Asuntos Internos, Correos y Telecomunicaciones es la entidad central del Gobierno que supervisa

los asuntos de los gobiernos locales, que están principalmente dentro de la responsabilidad de tres departamentos del ministerio. El Departamento de Administración Local se encarga de la localización, consolidación de las municipalidades, sistemas de funcionarios públicos locales, sistemas electorales, planeación urbana con supervisión de ciudades y promoción de uso local de TI. El Departamento de Finanzas Locales se encarga del sistema financiero local, los planes de las finanzas locales, el impuesto de asignación local, los bonos locales, las condiciones de las finanzas locales y las empresas locales públicas. El Departamento de Impuestos Locales se responsabiliza de los impuestos de las prefecturas, los impuestos municipales, los impuestos sobre los inmuebles y otros impuestos locales.

Después de la Segunda Guerra Mundial, de acuerdo con las estipulaciones de la Constitución y de la Ley de Autonomía Local, los gobiernos locales de Japón lograron un amplio reconocimiento de su autonomía y autosuficiencia por lo que se refiere a su desempeño formal, estructural y operacional, en términos de sus respectivas relaciones con el Gobierno central. A pesar de que son consideradas como entidades autónomas, el hecho de que tanto las fuentes de su financiación y su orientación provengan del Gobierno central determina que sea este último quien ejerza el control de maneras diversas.

En abril de 2000 un paquete de revisiones de leyes relacionadas con la descentralización se implementó y otorgó un amplio marco de operaciones administrativas del Gobierno central a los gobiernos locales. Como una parte de la



Oficinas centrales del gobierno metropolitano de Tokio

© Asamblea del Área Metropolitana de Tokio

reducción del sistema de control del Gobierno central sobre la administración local, una gran parte de la Ley de Autonomía Local también se revisó. Para mejorar el nivel y eficiencia de los servicios administrativos a nivel local, para ayudar a los gobiernos locales a ejercer mejor la autoridad otorgada y para encargarse de problemas como el envejecimiento de la población y la severa situación fiscal, el Gobierno nacional promueve activamente la consolidación de ciudades, pueblos y villas en unidades más grandes.

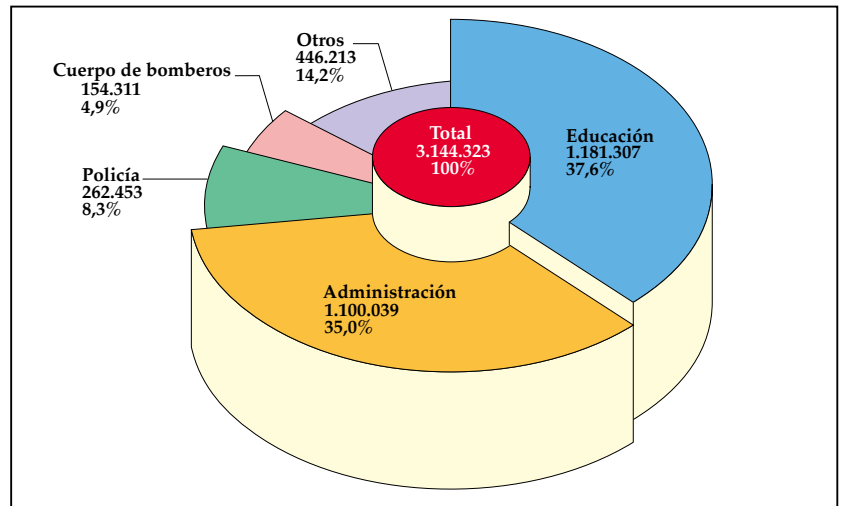
En agosto de 2002, el Gobierno central implementó el Sistema de Red de Registro Residencial Básico. Este sistema enlaza los registros residenciales básicos que sirven como base para actividades administrativas de los gobiernos locales. Las metas del sistema son aumentar la eficiencia administrativa y mejorar el nivel de servicio prestado a todos los ciudadanos.

Gobiernos locales

Como se establece en la Ley de Autonomía Local, las prefecturas están encabezadas, desde el punto de vista administrativo, por los gobernadores (*chiji*), mientras que las ciudades, pueblos y aldeas están bajo la tutela de alcaldes (*cho*). Estos funcionarios representan a los gobiernos locales en sus relaciones externas y ejercen sus cargos a la par que las asambleas locales electas, las cuales constituyen los foros para la discusión de los asuntos locales. Los gobernadores y alcaldes se eligen por periodos de cuatro años por medio del voto popular directo y son responsables ante la ciudadanía local.

Las asambleas locales están compuestas por miembros elegidos por los votantes locales. Algunas de las funciones de estas asambleas son la creación o abolición de ordenanzas locales, determinación de los presupuestos del gobierno local y aprobación de las cuentas públicas. Asimismo, verifican el trabajo realizado por los cuerpos locales, ya sea por su propia iniciativa o porque el gobierno central les delegue dicho trabajo. También están encargadas de solicitar que las comisiones correspondientes de los gobiernos locales realicen auditorías y participen en la selección de los funcionarios locales relevantes (por ejemplo vicegobernadores, vicealcaldes, etc.). Su trabajo es llevado a cabo en gran parte por los comités permanentes (*jonin iinkai*).

En tantos órganos de discusión y toma de decisiones, las asambleas locales son, junto con



Número de empleados en el servicio civil local (1 de abril, 2002)

Nota: Las cifras no incluyen a los empleados de las empresas públicas de cuentas especiales.
Fuente: Ministerio de Gestión Pública, Asuntos Internos, Correos y Telecomunicaciones

los órganos ejecutivos centrados alrededor de los gobernadores y alcaldes, los componentes más importantes del gobierno local. Sin embargo, se ha señalado que las iniciativas autónomas y las actividades de estas asambleas tienden a ser inadecuadas, en virtud de que la mayoría de las propuestas que se debaten en su seno son, de hecho, elaboradas y presentadas por los equipos de los gobernadores o alcaldes.

Los jefes de los gobiernos locales son elegidos directamente por la ciudadanía. Esto contrasta con la manera indirecta en la que se elige al Primer Ministro, es decir, a través de los votos de los miembros de la Dieta. Tanto las asambleas locales, que son órganos de deliberación y toma de decisiones, como los jefes de los gobiernos locales, que son, por decirlo de alguna forma, órganos ejecutivos, se eligen de acuerdo con la voluntad de los ciudadanos y tienen una especie de envergadura paralela. La creación de este patrón democrático fue concebida como una autonomía apropiada, mediante las supervisiones que ejercen mutuamente las asambleas y los titulares de los gobiernos locales.

Las personas que están empleadas por las entidades públicas locales a nivel prefectural, o en niveles inferiores, reciben el nombre de servidores públicos locales. Este término generalmente se refiere a las personas en puestos del servicio público ordinario, excluyendo los cargos especiales como gobernador, vicegobernador, alcalde, vicealcalde, tesorero, etc. Los asuntos relacionados con la contratación, remuneración y condiciones de trabajo de los servidores públicos locales se deciden conforme a las regulaciones que son similares a aquellas que conciernen a los servidores públicos nacionales y que están contenidas en la Ley de Servidores Públicos Locales.

El sistema en grandes ciudades

En respuesta a las demandas administrativas especiales de las grandes ciudades, la Ley

de Autonomía Local designa para éstas una serie de reglamentos especiales diferentes de los que se aplican en las ciudades, pueblos y aldeas comunes. Por medio de ordenanzas gubernamentales, las grandes ciudades se pueden asignar a una serie de categorías; la más grande es la "ciudad designada" (*seirei shitei toshi*), que debe tener una población mínima de 500.000 habitantes (casi todas tienen más de 1.000.000). En abril de 2003, había trece ciudades designadas (la capital nacional, el Área Metropolitana de Tokio ocupa solo otra categoría), que son Osaka, Kioto, Nagoya, Yokohama, Kobe, Kita Kyushu, Sapporo, Kawasaki, Fukuoka, Hiroshima, Sendai, Chiba y Saitama. En estas ciudades designadas, la autoridad gira en torno a 18 categorías de actividad pública, como: bienestar, sanidad, planeación urbana, etc., que regularmente corresponderían a las esferas de competencia de las prefecturas, y su gobernador se ha trasladado a estas jurisdicciones administrativas en lo referente a la toma de decisiones. Algunas disposiciones de orden legal también han transferido otros elementos del control y autoridad de prefecturas a estas ciudades, de manera que, para todo propósito práctico, reciben un tratamiento similar a las prefecturas. Cada una de estas ciudades está dividida en varias subdivisiones a fin de facilitar el trabajo de administración de la ciudad, y cada subdivisión geográfica tiene una oficina central que emplea al jefe de la demarcación y otros servidores públicos.

La segunda categoría de designación más grande es la de la "ciudad nuclear" (*chukaku shi*), que debe tener la población por lo menos de 300.000 habitantes y en caso de que la población de una ciudad sea de menos de 500.000, la superficie de esa ciudad debe ser por lo mínimo de cien kilómetros cuadrados. A las ciudades nucleares, que eran 35 en abril de 2002, se otorgan la mayoría de las mismas responsabilidades que a las ciudades designadas, pero con las excepciones de que son funciones manejadas con más eficiencia a nivel de prefecturas.

La tercera categoría de designación más grande es la de la "ciudad especial" (*tokurei shi*), que debe tener la población por lo menos de 200.000. A las ciudades especiales, que eran 39 en abril de 2003, se otorgan varias responsabilidades administrativas que tenían las ciudades nucleares.

Como entidades internas del Área Metropolitana de Tokio, las 23 divisiones (*ku*) de Tokio en el pasado estaban sometidas a varias restricciones acerca de su autoridad

administrativa y fiscal comparado con las ciudades (*shi*). Las reformas se implementaron en abril de 2000, pero definieron las divisiones como entidades públicas locales, cuyo nivel es similar al de ciudades.

Finanzas públicas locales

Cada año el Gabinete debe preparar un documento en el que se calcula la cantidad de ingreso total estimado y los gastos de los gobiernos locales para el siguiente año fiscal, y posteriormente debe ofrecerse al conocimiento público y someterse a la Dieta. Comúnmente llamado el "plan local de finanzas", el documento se convierte en la directriz principal para las diversas operaciones financieras de los gobiernos locales. La escala de estas finanzas locales es enorme, en tanto que aproximadamente el 60 por ciento del gasto público total del país se canaliza a través de los gobiernos locales. En el año fiscal de 2001, estos gastos locales sumaron aproximadamente 97 billones de yenes.

Los impuestos locales (*chihozei*), que constituyen una fuente autónoma de ingreso para los gobiernos locales, se recaudan por medio de las administraciones locales dentro de los límites de su competencia para cobrar impuestos. Hay impuestos que conciernen a las prefecturas y otros que atañen a las ciudades, pueblos y aldeas. Ambos tipos de recaudación se pueden clasificar a su vez en impuestos para propósitos especiales, para fines determinados y los impuestos ordinarios cuyo uso no está designado específicamente. El sistema de impuestos locales al consumo se estableció en 1997 como una medida para aumentar recursos financieros del gobierno local con el fin promover la autonomía local.

Los impuestos locales sumaron tan sólo un 35,5 por ciento del total de los ingresos de los gobiernos locales en 2001, de manera que la brecha financiera se subsanó con los bonos del gobierno local (*chihosai*; sumando un 11,8 por ciento), así como transferencias del presupuesto del Gobierno central a los locales, que incluyen los impuestos de asignación local (*chiho kofuzei*; un 20,3 por ciento), y gastos del erario nacional (*kokko shishutsukin*; un 14,5 por ciento). El Gobierno central utiliza la asignación de impuestos locales como un medio para ajustar la administración financiera local, con el propósito de asegurar un cierto nivel de igualdad

administrativa en todo el país. Los recursos se asignan en calidad de ingresos generales que los gobiernos locales emplean como mejor consideran. Estos fondos están conformados por una buena parte de diversos tipos de impuestos que se aplican a nivel nacional, por ejemplo, un 25 por ciento de impuesto al tabaco, un 29,5 por ciento de impuesto al consumo general, un 32 por ciento de impuesto de la erogación combinada del impuesto al licor y de los impuestos corporativos y al salario. Por otra parte, el Gobierno destina a las entidades públicas locales una parte del gasto proveniente del erario nacional para costear programas específicos. El hecho de que el gobierno local depende en sus recursos financieros del Gobierno central ha provocado que se critique que la autonomía local esté severamente restringida. En respuesta a estas preocupaciones, el Gobierno central considera ahora reducir el impuesto de asignación local y otros varios subsidios, y al mismo tiempo transferir la autoridad de gravar impuestos a los gobiernos locales para poder recaudar más fondos a nivel local.

Mayor conciencia ciudadana

Las autonomías locales de Japón cuentan con estipulaciones y regulaciones relacionadas con la democracia directa que no están contempladas en el nivel nacional. Por ejemplo, después de recoger las firmas del 2 por ciento de los votantes registrados en un área local determinada, los residentes pueden solicitar que los jefes de gobierno establezcan, cambien o supriman una ordenanza determinada. Asimismo, con el mismo porcentaje de firmas, los residentes pueden exigir que una comisión local lleve a cabo una auditoría sobre el trabajo desempeñado por el titular de una demarcación o por una entidad pública local. Al recoger las firmas de un tercio o más de los votantes registrados, se pueden canalizar las peticiones a las comisiones de administración de las elecciones locales con

el fin de disolver las asambleas, o bien destituir al titular o a funcionarios locales clave. Además de estos tipos de petición directa, conforme al artículo 95 de la Constitución los residentes locales tienen garantizado el derecho a ejercer su voto directamente en lo referente a las leyes especiales que se apliquen solamente a una entidad pública local. Como resultado de los cambios que pueden percibirse en la participación ciudadana más activa y de la propia transformación del ambiente político, existe un creciente número de gobiernos locales que están implementando regulaciones respecto a los métodos de votación, las cuales permiten a los residentes votar a favor o en contra de ciertos asuntos locales de importancia. Esta tendencia no se basa en la autonomía local, sino en el derecho Constitucional a establecer ordenanzas locales. En la actualidad, diversas ordenanzas locales han entrado en vigor mediante este mecanismo, específicamente por lo que respecta a cuestiones como la construcción de plantas de energía nuclear, planes para rellenar las áreas pantanosas ubicadas a lo largo de la línea costera, el mantenimiento de bases militares estadounidenses y la construcción de instalaciones para el desecho de basuras.

Como reflejo de la necesidad de dar respuesta a las quejas de varios residentes acerca de los gobiernos locales, en 1990 se implementaron (en la ciudad de Kawasaki, prefectura de Kanagawa) algunos mecanismos para crear la figura del *ombudsman* o “defensor del pueblo” encargado de investigar cuestiones de la administración local. Este funcionario tiene poder de investigación conducente a la resolución de conflictos, y en aquellos casos donde se determina que los motivos de la querrela efectivamente tienen sustento en los defectos del sistema o en fallos en la administración, el *ombudsman* o “defensor del pueblo” expondrá a conocimiento público sus puntos de vista y recomendará al titular de la administración local la solución de los problemas objeto de investigación.



Asamblea del Área Metropolitana de Tokio
© Asamblea del Área Metropolitana de Tokio