



¿Cómo gobernar una capital federal?

POR CAROLINE VAN WYNSBERGHE

La capital de un país federal puede ser un lugar lleno de emociones: ciudades como Berlín, Viena, Buenos Aires y Nueva Delhi están vivas y llenas de una cultura, una historia y un ambiente que se remontan siglos atrás.

Sin embargo, toda capital federal se enfrenta a dos problemas que no tienen las metrópolis ordinarias:

- Cómo dar cabida a la legislatura, a los ministerios, a las necesidades diplomáticas y de seguridad, y
- cómo evitar que parezca que se está favoreciendo a un estado o a una provincia particular.

Las capitales federales, como las de los Estados unitarios, deben garantizar la seguridad de las instituciones estatales así como de las embajadas y delegaciones extranjeras. Al mismo tiempo, una capital federal debe ser un lugar común a todos los habitantes del país en el que puedan sentirse en casa. Que el país sea grande o multicultural —como es el caso de Rusia, Canadá, los Estados Unidos, Brasil, Bélgica y Suiza— representa un complejo problema adicional. Además, una capital federal debe generar cierto orgullo nacional. Ninguna entidad debe ser más favorecida que otra y no debe existir una parte que se sienta descuidada para que otra prospere o saque provecho. La diplomacia, la imparcialidad y la neutralidad son características esenciales.

Cada federación es el garante final de la neutralidad de su capital, lo que explica por qué las federaciones pueden reclamar el derecho de opinar respecto a la administración de sus capitales. El ayuntamiento de una capital puede verse limitado por iniciativas federales. Este problema —cómo equilibrar los intereses locales y federales— es la clave para gobernar cualquier capital federal.

No hay un modelo perfecto

No existe un modelo ideal o una definición de la capital federal perfecta por lo que cada federación debe encontrar su propia solución. Sin embargo, las siguientes características son fundamentales para cualquier capital en un sistema federal:

La posición de la capital dentro de la estructura federal,

- su autonomía y facultades,
- su independencia financiera y administración presupuestaria,
- su representación en el parlamento federal, y
- su localización geográfica.

Caroline Van Wynsberghe es candidata a doctor en ciencias políticas de la Universidad Católica de Louvain en Bélgica. El tema de su tesis doctoral es « *Le statut des capitales fédérales dans le monde: des leçons pour Bruxelles* ». La Comisión de Ottawa para la Capital Nacional la seleccionó en 2002 para realizar un estudio comparativo sobre capitales federales.



Ottawa: el Parlamento canadiense.

Desde el punto de vista político, existen tres tipos de capitales federales:

1. La ciudad-estado
2. la capital dentro de un estado o provincia
3. el distrito federal

Las capitales que son ciudades-estado y las que pertenecen a una unidad constitutiva generalmente se encuentran en Europa.

Berlín, Bruselas, Moscú y Viena son ciudades-estado; es decir, ciudades que

también disfrutan de la condición de unidades constitutivas de la federación. Aunque ostente el título de “ciudad federal”, Berna no sólo es la capital federal sino también una ciudad en el cantón que lleva el mismo nombre y, ¡la capital de ese cantón! Ottawa, la capital canadiense, es única en Norteamérica pues no hay otra que sea una ciudad dentro de una unidad constitutiva. La situación se complica un poco ya que los ministerios federales canadienses están localizados tanto en Ottawa (en la provincia de Ontario) como en Gatineau (en la provincia de Quebec). Sin embargo, los estatutos de la ciudad de Ottawa proceden de la provincia de Ontario.

Por otra parte, los distritos federales son autónomos aunque con frecuencia esta autonomía es limitada si se compara con la de las demás unidades constitutivas del país. Un ejemplo histórico es Washington, la capital de los Estados Unidos. El diseño de Washington —en el Distrito de Columbia, que fue tomado de parte de los estados de Maryland y Virginia— ha servido de inspiración a los creadores de otros distritos federales como Brasilia, Canberra y Abuja (la nueva capital nigeriana). La Ciudad de México, Buenos Aires, Caracas, Kuala Lumpur, Islamabad y Nueva Delhi también ostentan el título de distrito federal.

¿Quién ejerce el poder en las capitales federales?

Las facultades de las capitales federales son significativamente diferentes según se trate de distritos federales, ciudades-estado o ciudades dentro de una entidad federativa. Los distritos federales suelen tener menos poder del que disfrutaban los estados o provincias de la federación a la que pertenecen. A diferencia de otros estados brasileños, Brasilia no tiene jurisdicción legal y las autoridades federales también son responsables de las fuerzas policíacas de la ciudad y de los servicios de bomberos. Sin embargo, Brasilia tiene facultades locales que otros estados de la Unión no tienen y el caso de Buenos Aires es muy similar. Washington, D.C., no obtuvo un gobierno autónomo sino hasta 1973. En la mayoría de los distritos federales la oficina responsable de la planeación urbana depende del gobierno federal.

Lo mismo sucede con Ottawa, que no es la capital de una unidad constitutiva. Sin embargo, ésta es una realidad ajena a

Berna o a cualquiera de las otras capitales federales europeas. Antes que nada, Berna es una ciudad mientras que otras, que son ciudades-estado, tienen facultades municipales que se combinan con las de un *Land* (Viena o Berlín) o con las de una región (Bruselas).

Las misiones específicas de las capitales federales, como brindar seguridad a las instituciones del Estado y mantener el primer lugar entre las demás ciudades del país, son relativamente costosas. Algunas capitales reciben pagos de transferencia para sufragar los gastos relacionados con su condición especial pero no todas. Las fuentes de financiamiento de una capital son un indicador importante de su nivel de independencia. Es decir, si el gobierno federal juega un papel en el establecimiento o la administración del presupuesto de la ciudad puede exigir a cambio opinar acerca de cómo se distribuyen los recursos. Por el contrario, si el gobierno federal no entrega recursos financieros a la capital, la ciudad debe cubrir sola sus gastos y el gobierno federal no puede vetar el presupuesto capitalino. Así las cosas, el tema de la independencia financiera tiene dos vertientes: ¿recibe la capital pagos de transferencia para sufragar sus gastos? y ¿tiene la capital la libertad de diseñar su propio presupuesto?

Como regla general, las ciudades-estado o capitales de las unidades constitutivas no tienen derecho a pagos de transferencia compensatorios como tal. Aunque estas capitales puedan verse beneficiadas por distintos niveles de participación federal, ésta suele limitarse a temas culturales o asuntos relacionados con la seguridad. Las capitales europeas son independientes desde el punto de vista financiero. Esta situación es menos común en los distritos federales. Los siguientes dos ejemplos ilustran lo anterior: En la década de 1990, el control de las finanzas de Washington recaía sobre un comité nombrado por las autoridades federales y actualmente el Congreso todavía tiene la facultad de opinar respecto a la administración del presupuesto de la capital estadounidense. El presupuesto de la Ciudad de México debe ser aprobado por el Congreso federal una vez que el Presidente de la República lo haya presentado atendiendo la solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

¿Quién representa a los ciudadanos?

Otra pregunta se refiere a cómo están representadas las capitales en el nivel federal. Los parlamentos federales suelen estar conformados por dos asambleas, una que representa a la gente (la Cámara baja) y otra que representa a los estados federados (la Cámara alta).

Las capitales localizadas dentro de unidades constitutivas no son sujetos federales y, por lo tanto, les es difícil tener representación en los niveles federales. Sin embargo, las ciudades-estado y los distritos federales tienen más argumentos a favor de contar con representación federal. Las ciudades-estado son unidades constitutivas en todos los sentidos por lo que su representación debe ser idéntica a la de las demás entidades de su nivel, como por ejemplo los *Länder* en Alemania y Austria, así como las regiones belgas. En contraste, las reglas para los distritos federales varían según el país.

Mientras que Abuja, Brasilia, Buenos Aires, Canberra y la Ciudad de México están representadas —aunque sea en distinto grado— en ambas Cámaras, no hay senadores por Washington y esa ciudad capital está limitada a un delegado sin derecho a voto en la Cámara de Representantes. Esta situación ha dado lugar a movimientos de protesta para exigir una representación equitativa. El principal argumento a favor es que los habitantes del Distrito de Columbia pagan impuestos


como cualquier otro ciudadano estadounidense y que, por este simple hecho, tienen derecho a que sus asuntos sean atendidos por el Congreso. En otras palabras, la capital debería estar representada en la Cámara de Representantes proporcionalmente según su población. Conseguir la representación senatorial probablemente sea más difícil ya que habría quienes pudieran interpretar que al hacerlo se está otorgando a Washington el carácter de estado.

Capitales intencionales y capitales tradicionales

Finalmente, las capitales se diferencian en otro aspecto crucial: ¿fueron planeadas o ya existían antes y se convirtieron en capital? Las que se diseñaron a partir de cero para albergar a las principales instituciones federales tienen una apariencia muy distinta a las ciudades que ya existían antes de convertirse en capitales o que siempre lo habían sido.

Las ciudades-estado y las capitales situadas en unidades constitutivas siempre son históricas. Por el contrario, los distritos federales suelen ser ciudades nuevas. Un asunto importante es la neutralidad que se requiere para desarrollar una capital federal. A esto se debe que con frecuencia los gobiernos hayan preferido construir capitales en zonas que habían estado previamente deshabitadas, aunque también se han tomado en cuenta otros factores como el clima, la facilidad de acceso, la localización geográfica en el centro del país y la seguridad. Brasilia, Abuja y Canberra están basadas en el modelo de Washington mientras que Nueva Delhi se construyó como una extensión de la Delhi “antigua”. Islamabad, en cambio, se construyó porque Karachi, que era la capital de su provincia, ya no podía jugar ambos papeles. La Ciudad de México y Kuala Lumpur son dos distritos federales con carácter histórico.

En resumen, aunque las capitales federales tienen muchos puntos en común, estas características pueden cambiar con el tiempo. Desde finales del siglo XIX existe la tendencia de dar mayor autonomía a los distritos federales. Algunas veces esta autonomía toma la forma de facultades generales o de independencia financiera, en otros casos, de representantes locales en su mayoría electos (en contraste con los designados por el Presidente de la federación). Históricamente las capitales de unidades constitutivas y las ciudades-estado siempre han sido más independientes.

La búsqueda del equilibrio entre los intereses locales y federales no ha conducido a la misma situación en todos los lugares. No existe un modelo mágico que funcione en cualquier parte. Sin embargo, sí se puede prever que en países democráticos el equilibrio ideal sería aquel que contara con un mecanismo exitoso para solucionar demandas contradictorias y las exigencias de reforma por parte de los ciudadanos o de las autoridades locales o federales: un mecanismo que resultara satisfactorio tanto para los actores federales como para los locales. 

Lecturas relacionadas:

- Harris, Charles Wesley. *Congress and the Governance of the Nation's Capital: the Conflict of Federal and Local Interests* (El Congreso y el gobierno de la capital nacional. El conflicto de intereses federales y locales). Washington, D.C.: Georgetown University Press, 1995.
- Rowat, Donald C. *The Government of Federal Capitals*. (El gobierno de las capitales federales). Toronto: University of Toronto Press, 1973.