



## Sudáfrica: el desarrollo local dentro de una asociación incierta

JAAP DE VISSER

En el centro de la respuesta de Sudáfrica a su alto nivel de desempleo, la pobreza y las grandes disparidades de riqueza, está la insistencia en que el gobierno local es la clave del desarrollo y la prestación de servicios públicos básicos. Consecuentemente, los municipios funcionan con las nueve provincias de Sudáfrica en una intrincada alianza que cambia vertiginosamente.

La Constitución establece y especifica la demarcación de nueve provincias, cada una con una legislatura provincial electa y un poder ejecutivo provincial. El ámbito de gobierno local consiste de 283 municipios, encabezados por concejos municipales de elección.

Antes de 1994, el gobierno local, como institución, estaba supeditado a la volubilidad de la política nacional y provincial. Aún más, era racista e ilegítimo. Las autoridades locales blancas eran municipios en toda forma compuestos de distritos empresariales centrales rodeados por opulentos suburbios. De cualquier manera, las autoridades locales negras, mestizas y de indios eran privadas de facultades y recursos. Sus jurisdicciones

no tenían una base impositiva y dependían de las dádivas del gobierno del *apartheid*.

La Constitución de 1996, posterior al *apartheid*, establece firmemente el gobierno local como una esfera diferenciada de gobierno. Prevé dos formas de gobierno local, a saber: un gobierno local metropolitano de un solo nivel y un gobierno local no metropolitano con dos niveles de gobierno. Fue necesaria la introducción de una excepción especial en el gobierno local metropolitano para facilitar el desarrollo general y la planeación y redistribución en todas las grandes ciudades. La Constitución prevé un mandato para el amplio desarrollo de los gobiernos locales con el fin de que puedan hacer frente a las disparidades debidas al *apartheid*. El gobierno local está provisto de facultades específicas que la Constitución ampara. Los gobiernos nacional y provincial pueden restringir dichas facultades pero deben permitir que los municipios tomen sus propias decisiones.

Constitucionalmente, los municipios están facultados para recaudar impuestos y tienen derecho a una “parte equitativa” del ingreso nacional que se genere. En promedio, los gobiernos locales generan alrededor de 85 por ciento de sus ingresos mediante impuestos locales y tarifas a los usuarios. Las provincias recaudan aproximadamente 3.5 por ciento de ingresos propios. Esto genera una importante dinámica en la relación entre provincias y municipios. Una subvención de igualación, con base en una fórmula, sirve para determinar la porción de igualación, mientras que las subvenciones condicionadas sirven para complementar el ingreso municipal.

La administración de las subvenciones está prácticamente en manos del gobierno nacional. El monto total del presupuesto para todo el gobierno local de Sudáfrica casi se duplicó en los últimos cuatro años. Los seis municipios metropolitanos dan cuenta de 57.4 por ciento del total del presupuesto del gobierno local. Muchos municipios pueden financiar su presupuesto operativo con ingresos propios, pero los principales proyectos dependen de los fondos del gobierno nacional. El compromiso con el gobierno local se manifiesta en el crecimiento constante de las asignaciones intergubernamentales.

Tanto el gobierno provincial como el nacional están facultados para dar seguimiento al desempeño de los gobiernos locales. La legislación sobre administración financiera exige a los municipios la presentación amplia y regular de informes financieros ante la tesorería de la federación y las tesorerías municipales. Cuando se presentan fallas generales por parte de algún municipio en la implementación de la legislación o para asegurar procesos de administración financiera y presupuestarios adecuados, las provincias están en su derecho de intervenir para hacerse cargo de la situación, disolver el concejo o incluso imponer un presupuesto.

Las relaciones intergubernamentales en Sudáfrica se rigen dentro de un marco conceptual de “gobierno cooperativo”. El gobierno cooperativo se ocupa tanto de la dimensión de autonomía como de la de integración de las relaciones intergubernamentales. Recientemente fue aprobada una ley marco sobre relaciones intergubernamentales. Este marco global garantiza la representación del gobierno local en las estructuras clave de relaciones intergubernamentales en los ámbitos nacional y provincial.

En la práctica, el gobierno local organizado todavía no ha logrado asegurar un mecanismo de contribución eficaz en el Parlamento y lucha por obtener la representación tanto de los municipios rurales que carecen de recursos como de los gigantes metropolitanos de primera línea.

El gobierno local organizado es reconocido como voz del gobierno local en el diseño de políticas y redacción de leyes tanto provinciales como nacionales. Está representado en la cámara alta del parlamento (Consejo Nacional de las Provincias) por una delegación sin derecho a voto. En la práctica, el gobierno local organizado todavía no ha logrado asegurar un mecanismo de contribución eficaz en el Parlamento y lucha por obtener la representación tanto de los municipios rurales que carecen de recursos como de los gigantes metropolitanos de primera línea.

El compromiso de Sudáfrica de mitigar la dinámica centrífuga vinculada a la planeación descentralizada ha dado lugar a un ambicioso marco de planeación y presupuesto intergubernamental. A los municipios se les exige redactar planes estratégicos globales que vinculen la planeación local, provincial y nacional en un plan de gobierno conjunto para el área municipal en visa de que la totalidad del desarrollo y la prestación de servicios gubernamentales ocurren dentro de la jurisdicción municipal.

Tendencias recientes apuntan hacia la disminución de la autonomía del gobierno local. Destaca la intensificación de la supervisión financiera que llevan a cabo, principalmente, los gobiernos provinciales. Además, los municipios dependen cada vez más de las subvenciones intergubernamentales para el desarrollo de infraestructura. De no revertirse esta tendencia, puede llegar a frustrar la consecución del ideal de que las prioridades se establezcan localmente.

El papel de los municipios distritales dentro del sistema de dos niveles de gobierno local es controvertido. En 2000, los municipios distritales recibieron repentinamente la jurisdicción sobre los centros urbanos en un intento por redistribuir los recursos de los centros urbanos hacia las áreas rurales. Sin embargo, parecería que los municipios distritales carecen de peso financiero suficiente para lograrlo. El cuadro se complica por otro factor, que es la división de funciones entre los dos niveles de gobierno.

Esta división genera confusión cuando los distritos fungen como agentes de coordinación y como prestadores de servicios. Por último, tenemos que los grandes centros urbanos mantienen una relación conflictiva con sus municipios distritales. La asimetría de que un gigante urbano esté bajo la coordinación de un solo municipio distrital ha hecho que surja la idea de abandonar el concepto de un gobierno local con dos niveles en esas zonas.

Estas discusiones tienen como telón de fondo el replanteamiento del papel de los gobiernos provinciales que se ve agudizado por el surgimiento de un gobierno local fortalecido. El gobierno provincial es la esfera de gobierno con la que menos cómodo se siente el Congreso Nacional Africano. El papel de los municipios distritales y de los municipios metropolitanos destacará de manera preponderante en esta discusión. El peso financiero, político y económico de los municipios metropolitanos es casi igual al de las provincias. Los municipios distritales tienen una necesidad extrema de dar un nuevo sentido a sus propósitos y funciones, que algunos ubican equivocadamente en el ámbito provincial de gobierno. Los gobiernos provinciales subsistirán de un modo u otro. Lo que posiblemente cambie sea la forma y las funciones precisas que han de asumir.

La relación de los gobiernos locales con los provinciales está plagada de contradicciones. Por un lado, el apalancamiento de los gobiernos provinciales sobre los gobiernos locales ha sido vaciado por la transferencia de pagos de subvenciones al gobierno nacional a partir del gobierno provincial. Por otra parte, las tesorerías provinciales están surgiendo como entidades eficaces de monitoreo financiero. Todo indica que los gobiernos provinciales y los municipios están estableciendo relaciones viables. Una predicción razonable sería que los gobiernos provinciales son indispensables para la integración de los 283 municipios del país en una agenda de desarrollo nacional.