



Sudáfrica se plantea eliminar las provincias

La eficacia de la gestión es el problema; entre tanto, las nueve provincias hacen lo posible por cumplir con sus obligaciones

POR **DONWALD PRESSLY**

Las provincias de Sudáfrica nunca han tenido su futuro asegurado, a pesar de que la Constitución de 1996 establece que son una de las tres esferas de gobierno, junto con el gobierno nacional y los gobiernos locales.

En efecto, a mediados de 2006, el Congreso Nacional Africano (ANC, por sus siglas en inglés), actualmente en el poder, filtró a la prensa que estaba considerando abolir por completo las provincias, noticia que tomó por sorpresa a muchos ciudadanos. El argumento del ANC fue que de esa manera se lograría que los servicios gubernamentales fueran más eficaces.

El ANC ha envuelto a las provincias en su control político y goza de mayorías en las nueve asambleas legislativas provinciales (aunque escasa en las provincias de KwaZulu-Natal y del Cabo Occidental). Su predominio en Gauteng, Noroeste, el Cabo del Norte, Limpopo, Mpumalanga, Estado Libre y el Cabo Oriental, se refleja en su enorme mayoría en el Parlamento nacional.

Entonces, ¿por qué el gobierno central no apoya el sistema provincial y por qué los gobiernos provinciales parecen estar tan preocupados y se esfuerzan tanto por cumplir con sus obligaciones? Una respuesta es la falta de eficacia a nivel provincial. El Cabo Oriental, bastión tradicional del ANC, además de base del poder y lugar de residencia del ex presidente Nelson Mandela y del actual presidente Thabo Mbeki, pasa de una crisis administrativa a otra. En octubre de 2006, *The Mail & Guardian online* informó que la administración de la provincia del Cabo Oriental no podía justificar 30.2 mil millones de rand (alrededor de 4.2 mil millones de dólares estadounidenses) de los 34.1 mil millones de rand (alrededor de 4.7 mil millones de dólares estadounidenses) del gasto total durante el año fiscal 2005-2006. Hizo referencia a la preocupación expresada por la contraloría del servicio público (*Public Service Accountability Monitor*) en el sentido de que la cifra acumulativa no reconocida había casi duplicado la del año fiscal anterior, cuando el auditor general desconoció un total de 16.8 mil millones de rand (2.3 mil millones de dólares estadounidenses), equivalentes a 54 por ciento del presupuesto de la provincia. (El desconocimiento de auditoría se expide cuando el Auditor General no puede confirmar que los fondos asignados se hayan usado para el propósito al cual

Donwald Pressly es corresponsal de temas políticos de I-Net Bridge, servicio por cable de Sudáfrica. También tiene la corresponsalía de News24 on line y de *The Mail & Guardian*.



Photo: REUTERS/SIPHWE SIBEKO

El presidente de Sudáfrica, Thabo Mbeki, celebra el 95 aniversario del ANC con el vicepresidente Jacob Zuma el 13 de enero de 2007.

fueron dedicados). El informe 2005-2006 sumó el Ministerio de Desarrollo Social a los de Salud, Educación y Vivienda en la lista de ministerios con informes de auditoría con severas reservas.

Falta de capacidad

La mayoría de los problemas que se encontraron en la administración de las finanzas provinciales no parecen guardar relación con la corrupción. Por el contrario, los informes financieros anuales reflejan una falta de ejercicio de recursos importante, que parece deberse a la incapacidad administrativa más que a la deshonestidad. Las cifras dadas a conocer en noviembre de 2006 por la Tesorería Nacional indican que los gobiernos provinciales aumentaron su gasto; pero por lo que respecta al gasto en educación, que representa más de 40 por ciento de los presupuestos provinciales, la gestión de las provincias no iba por buen camino. A seis meses de iniciado el año fiscal, el porcentaje de los fondos ejercidos por los ministerios de Educación locales solamente ascendía a 31.7 por ciento.

Los problemas del gobierno provincial están relacionados en gran medida con la falta de capacidad. Esto se debe, en parte, a que los servidores públicos del "antiguo régimen" —los que fueron nombrados durante la época del apartheid— han estado saliendo de la administración pública en forma gradual. Efectivamente, algunos de ellos se han visto forzados a dejar sus cargos por la necesidad que tiene el gobierno de formar un servicio público que represente a la población del país, mientras que otros salen por el desgaste natural del personal. Esto ha significado inevitablemente



Ebrahim Rasool, primer ministro de la provincia del Cabo Occidental, intercambia unas palabras con Trevor Manuel, ministro de Finanzas de Sudáfrica.

una pérdida de experiencia para las instituciones, aunque el servicio civil nunca fue muy sólido. La tarea de garantizar un nivel uniforme de servicios a toda la población de Sudáfrica exige mayor capacidad de la que tuvo jamás el gobierno del apartheid y más de las que el nuevo gobierno es capaz de allegarse. Este problema es todavía más severo en las provincias que a nivel nacional.

Para dar respuesta a la preocupación por la pobre prestación de servicios, se redujo la responsabilidad fiscal de los gobiernos de las provincias. El manejo de las prestaciones sociales, función que antes desempeñaban, queda ahora a cargo de la oficina de seguridad social de Sudáfrica (*South African Social Security Agency*). Esta dependencia fue establecida en abril de 2005 para hacer más eficiente la entrega de subsidios y eliminar la corrupción imperante en el sistema. El Gobierno de Sudáfrica ha estado perdiendo cerca de 1.5 mil millones de rand al año (alrededor de 205 millones de dólares estadounidenses) por fraudes cometidos en los subsidios sociales. El Ministerio de Desarrollo Social de la federación argumentó que la concentración del poder de compra para el pago de subsidios podría significar un ahorro de 500 millones de rand al año (alrededor de 70 millones de dólares estadounidenses), y que poner fin al fraude representaría un ahorro similar. La dependencia se hizo cargo de los pagos de subsidios en Gauteng, el Cabo del Norte y el Cabo Occidental en abril de 2006. En marzo de 2007, manejará la totalidad de los pagos de subsidios —aproximadamente 55 mil millones de rand al año, es decir, alrededor de 8 mil millones de dólares estadounidenses— a más de 10 millones de sudafricanos empobrecidos. Se trata, en su mayor parte, de subsidios de apoyo a la niñez y pensiones para los ancianos.

Un tema politizado

Es demasiado pronto para juzgar si este cambio de responsabilidades traerá las mejoras que sus partidarios proclaman. Los escépticos señalan que los subsidios seguirán pagándose en las mismas dependencias y con los mismos funcionarios. El único cambio real es que los funcionarios ahora tienen que responderle a una lejana Pretoria y no a su respectiva capital provincial. También hay quienes piensan que el cambio es positivo para los gobiernos de las provincias. El pago de subsidios sociales a los valores establecidos por el gobierno nacional convirtió a las administraciones provinciales en pagadurías sin poder de decisión en la implementación del sistema de subsidios, lo que para los gobiernos de las provincias fue una carga que no les reportó ningún beneficio palpable. Desde este punto de vista, trasladar la responsabilidad al centro fue pertinente.

A decir verdad, la preocupación del gobierno nacional por la inadecuada prestación de subsidios es sólo una de las razones que lo mueven a cambiar el sistema provincial. El tema de la existencia de las provincias tiene una gran carga política y varios políticos del ACN resentían el hecho de la imposición de provincias en el país como parte del compromiso que llevó al gobierno del *apartheid* a renunciar al poder en 1994. Recientemente, los dos aliados centrales del ANC —el Congreso de Sindicatos de Comercio de Sudáfrica (Cosatu, por sus siglas en inglés) y el Partido Comunista Sudafricano— reiteraron su inquietud por la mera existencia

de las provincias. Por ejemplo, el secretario general del Cosatu, Zwelinzima Vavi, se pronunció por un Estado unitario y la desaparición total de las provincias. Si conviene o no conservar las provincias ha sido un tema recurrente en los debates políticos, pero hasta hace muy poco tiempo, el ANC había restado importancia a las preocupaciones sobre su abolición. La primera vez que se vio claramente que la reconsideración del sistema era una posibilidad seria fue en diciembre de 2005 cuando el ministro nacional de Asuntos Locales y Provinciales hizo público que se estaba considerando la posibilidad de disminuir el número de provincias y que quizá lo más adecuado fuera hacerlo antes de las elecciones nacionales de 2009.

Las asambleas legislativas provinciales podrían cambiar o desaparecer

El documento del ANC titulado “Hacia una deliberación sobre la división de competencias y funciones entre las tres esferas de gobierno” sugería varios escenarios distintos que consideraban desde la abolición de las asambleas legislativas provinciales pero conservando los órganos ejecutivos por nombramiento o elección, hasta el extremo de la completa desaparición de la administración provincial. En la práctica, esto significaría que el gobierno central y, en cierta medida, el gobierno local, asumieran las funciones provinciales.

Stephen Friedman, profesor visitante de ciencias políticas en la Universidad de Rhodes, ha hecho ver que Sudáfrica es una nación demasiado grande para ser gobernada desde la capital del país. Explica que incluso en el caso de que las provincias dejaran de existir, es probable que las administraciones regionales y sus funcionarios permanezcan de una forma u otra. Solamente la estructura de rendición de cuentas y de transparencia sería modificada y todo hace pensar que el responsable sería un ministro nacional. Actualmente, varias de las funciones nacionales, tales como la justicia, responden exactamente al modelo que describe Friedman, y su pobre desempeño no respalda los argumentos de que funcionarán mejor con la centralización. Y —agrega Friedman— la centralización de competencias a nivel nacional, como en el caso de los programas para abatir la pobreza, sólo ocasionaría que dichas funciones se llevaran a cabo a una mayor distancia.

Es difícil saber qué piensa el gobierno nacional sobre este asunto. En noviembre de 2006, el ministro nacional de Asuntos Locales y Provinciales reiteró su firme postura de someter a debate la posibilidad de modificar la configuración de las provincias, y añadió que algunas de ellas podrían ser abolidas. Ya se ha debatido sobre la conveniencia de reducir el número de provincias. Hasta ahora, el presidente Thabo Mbeki no ha disipado la preocupación por la desaparición de provincias; por el contrario, ha contribuido a la incertidumbre con la declaración de que algunas de las funciones de los gobiernos provinciales bien podrían ser mejor llevadas a cabo por los municipios.

El próximo dirigente del ANC será crucial en el destino de las provincias

Por el momento, todo debate político en Sudáfrica tiene lugar a la sombra de la interrogante de quiénes serán el próximo dirigente del ANC y el futuro presidente del país. Mbeki termina su segundo periodo como presidente de la nación en 2009 y, de acuerdo con la Constitución, no puede ser reelecto. Las suposiciones de que el ANC aprovechará su mayoría de 70 por ciento en el Parlamento para enmendar la Constitución y permitir que Mbeki gobierne el país por tercera vez siguen siendo una mera conjetura. Pero quién

Continúa en la página 8

Sudáfrica se plantea eliminar las provincias

será el próximo dirigente del ANC es un asunto muy diferente. En la política sudafricana, el futuro de las provincias puede depender más de quien sea el próximo presidente del ANC que del futuro presidente de Sudáfrica. Mbeki puede postularse para un tercer periodo como presidente del partido del ANC en las elecciones internas, programadas para diciembre de 2007. Fue electo presidente del partido en la conferencia nacional del ANC en 1997 sin oposición alguna y reelecto —también sin oposición— cinco años después. Hasta ahora, no ha tenido ningún opositor a la presidencia del CNA, y ha insinuado que podría presentarse como candidato para un tercer periodo. Pero, aunque el tan importante ANC provincial del Cabo Oriental haya aprobado una resolución de apoyo a Mbeki para un tercer periodo al frente del partido, su más probable oponente, Jacob Zuma, cuenta con un apoyo público considerable.

La centralización del sistema político ha sido parte del legado de Mbeki. Por ejemplo, bajo su liderazgo, el ACN puso en sus manos la autoridad para seleccionar a los posibles primeros ministros provinciales. Por consecuencia, aunque los primeros ministros son formalmente electos por sus asambleas legislativas provinciales, en la práctica no rinden cuentas a sus electores provinciales sino a la elite del partido nacional gobernante. Un nuevo dirigente podría estar menos interesado en cambiar el sistema de las provincias pero, si el presidente Mbeki permanece al frente del partido gobernante después de las elecciones de diciembre de 2007, es posible que siga adelante el proceso de centralización que aparentemente favorece.

Así pues, la lucha por el futuro de las provincias de Sudáfrica de ninguna manera ha terminado. Incluso si el presidente Mbeki

conserva el poder, encontrará oposición a cualquier intento de modificar de manera significativa el sistema provincial. En primer lugar, surgirán preguntas prácticas sobre la capacidad del gobierno nacional para desempeñar las funciones que actualmente corresponden a las provincias. La forma en que la nueva oficina de seguridad social de Sudáfrica cumpla sus funciones puede muy bien ser fundamental para este debate. En segundo lugar, los cambios en el sistema de provincias, ya sea la fusión de algunas de ellas o la abolición de las asambleas legislativas provinciales y el cambio de las funciones provinciales, invadirán muchos intereses creados, tanto de políticos provinciales como de burócratas. Tercero, justo cuando se reducen las funciones provinciales y se hacen propuestas para disminuir el número de provincias o para cambiar sus funciones, al menos dos de ellas están planeando extender su cobertura fiscal. Gauteng y el Cabo Occidental —las dos provincias mejor administradas— han tomado la iniciativa de ampliar su base imponible. Hoy en día, menos de cuatro por ciento del ingreso público de las provincias es “impuesto provincial propio”; es decir, impuestos recaudados por la provincia; el resto proviene de transferencias nacionales por mandato constitucional. El Cabo Occidental está intentando ejercer su derecho constitucional de fijar impuestos por primera vez con la introducción de un gravamen a los carburantes y Gauteng estudia una sobretasa al impuesto sobre la renta.

La evidencia de que algunas provincias sí cuentan con cierta autonomía es clara, y tomando esto en consideración, es posible que los políticos de las otras provincias estén menos dispuestos a ceder el poder sin ofrecer un mínimo de resistencia. ⑥