





AFRICA

MUSTAPHA BEN LETAIEF
CHARLES NACH MBACK
JEAN-PIERRE ELONG MBASSI
BIRAM OWENS NDIAYE



Introducción

África abarca 31 millones de kilómetros cuadrados y se estima que tiene una población de 933 millones de habitantes¹. Esta población con un crecimiento muy rápido (+2,5% de media anual), se caracteriza por su extrema juventud (edad media de 20 años) y por estar compuesta por un mosaico de pueblos que utilizan una pluralidad de lenguas. La región conoce una urbanización rápida, con una tasa de urbanización entre el 40% y el 70%, un gran desarrollo de metrópolis de más de un millón de habitantes (34) que deben hacer frente, en grado diferente, a una cierta pauperización de su periferia, a deficiencias de infraestructuras, de los transportes públicos y de la prestación de servicios urbanos de base. Una elevada proporción del continente cuenta con un capital humano poco formado (la tasa de alfabetización oscila entre 40 y el 60%). En diversos países del continente, una parte de la población debe enfrentarse a los efectos de pandemias como el VIH/SIDA, el paludismo o la tuberculosis entre otras.

En el plano económico, después de 20 años de políticas de ajuste estructural, los países africanos recobran la salud financiera con una tasa de crecimiento anual positivo entre el 4% y más del 6% de media en el 2005. A pesar de estos signos positivos, África sigue siendo una región económicamente poco desarrollada: Representa tan sólo el 2% del comercio mundial (pero el 15% de la población mundial) y no capta más que el 3% de las inversiones directas extranjeras (contra el 22% en China). De los 47 países menos avanzados del mundo, según las Naciones Unidas 18 se sitúan en África subsahariana. La Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD, en sus siglas en inglés) no ha permitido aún dirigir flujos significativos de ayuda e inversión hacia el continente ni movilizar el ahorro africano que, según los expertos, se invierte fuera de África en un 40%. De todas formas, las medidas adoptadas por la comunidad internacional, en particular la iniciativa a favor de los Países Pobres muy Endeudados (PPME-HIPC), deberían permitir incrementar las capacidades financieras y de intervención de los poderes públicos

y de los gobiernos locales de ciertos países, especialmente, en la lucha contra la pobreza, el acceso a los servicios y la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones.

En el plano político desde los años 90, se constata una progresión importante de los regímenes democráticos en el continente, contrariamente a lo que sucedió a lo largo de los dos decenios que siguieron a las independencias africanas de los años 50 y 60. En esa época el acceso al poder del Estado era a menudo el resultado de golpes de Estado, y los regímenes políticos predominantes eran los de partido único.

Existen sin embargo todavía focos de tensión y países donde los sistemas políticos e institucionales son frágiles, en África Central (RDC, Centroáfrica, Chad), en África Occidental (Costa de Marfil, Liberia, Guinea Bissau, Sierra Leona, Togo), y en África Oriental (Etiopía/Eritrea, Somalia, Sudán).

En general, los sistemas políticos consagran el multipartidismo y el sufragio universal como modalidad para elegir a los dirigentes, si bien se constata la persistencia del nombramiento para ciertas categorías de dirigentes locales (por ejemplo, los gobernadores de regiones, los Walis en Argelia, en Marruecos y Túnez, los mouhafihis en Egipto, o los delegados en Camerún). A lo largo de los últimos cinco años, África ha conocido 35 escrutinios electorales correspondientes a 20 elecciones presidenciales, 5 elecciones legislativas, 4 referendums constitucionales² y 6 elecciones locales³. La mayoría de los Estados son repúblicas unitarias; pero también existen Estados federales (Etiopía, Nigeria y Sudáfrica), y tres reinos (Lesotho, Marruecos y Suazilandia). La comparación de los regímenes constitucionales muestra un predominio de regímenes presidenciales, un régimen mixto parlamentario y presidencial en Sudáfrica, un régimen semi presidencial en Níger, una monarquía constitucional en Marruecos.

El cuadro que sigue muestra los datos básicos sobre la situación geográfica, política, económica y la organización territorial.

La mayoría de los Estados son repúblicas unitarias; pero también existen Estados federales (Etiopía, Nigeria y Sudáfrica), y tres reinos (Lesotho, Marruecos y Suazilandia)

1. *Internet world stats*
<http://www.internetworldstats.com/stat51.htm>
2. *Argelia, Egipto, Kenia, Mauritania, Túnez.*
3. *Datos a 20 de diciembre de 2006.*

Cuadro 1

Situación geográfica, política, económica y la organización territorial de los estados africanos

País (en millones de habitantes/superficie)	Regímenes políticos	Tipos de estados	Nivel regional	Nivel departamental / provincial	Nivel distrito / supramunicipal	Nivel de municipio / aglomeración urbana
Argelia 33,4 hab / 2.381.741 km ²	Presidencial	Unitario		48 Wilaya		1541 municipios
Benín 8,2 hab / 112.622 km ²	Presidencial	Unitario				77 municipios
Camerún 16,3 hab / 475.412 km ²	Presidencial	Unitario	10 regiones		2 Mancomunidades urbanas / 11 Municipios de distrito	11 municipios urbanos 316 municipios rurales
Costa de Marfil 17,9 hab / 322.463 km ²	Presidencial	Unitario	19 regiones	58 departamentos		197 municipios y dos ciudades Abidjan agrupando 10 municipios y Yamoussoukro compuesto también por municipios de distrito
Egipto 76,7 hab / 1.001.450 km ²	Presidencial	Unitario		26 gobernadores (Mouhafasats que son a la vez estructuras descentralizadas y desconcentradas)	217 ciudades + Luxor (estatus particular)	4617 pueblos
Gabón 1,4 hab / 267.670 km ²	Presidencial	Unitario		47 departamentos		50 municipios
Ghana 21,1 hab / 238.540 km ²	Presidencial	Unitario			166 asambleas de distrito	
Guinea 9,5 hab / 245.860 km ²	Presidencial	Unitario				38 municipios urbanos / 303 comunidades rurales de desarrollo / 1 ciudad (Conakry)
Kenya 35,1 hab / 580.370 km ²	Presidencial	Unitario		8 provincias incluyendo la ciudad de Nairobi		175 autoridades locales y 3 ciudades: Nairobi - Mombasa- Kisumi
Madagascar 18,6 hab / 587.051 km ²	Presidencial	Unitario	22 regiones autónomas (Faritany)			1557 municipios, de los cuales 45 municipios urbanos, 3 ciudades con estatus particular: Antananarivo con seis distritos - Nosy Bé - Sainte Marie
Mali 13,9 hab / 1.267.000 km ²	Presidencial	Unitario	8 regiones		49 círculos. Distrito de Bamako (6 municipios regidos por un estatuto particular)	703 municipios

Pais (en millones de habitantes/superficie)	Regímenes políticos	Tipos de estados	Nivel regional	Nivel departamental / provincial	Nivel distrito / supramunicipal	Nivel de municipio / aglomeración urbana
Marruecos 32,2 hab / 446.550 km ²	Monarquía constitucional	Unitario	16 regiones	49 provincias y 13 prefecturas (áreas urbanas)		1497 municipios
Mozambique 19,8 hab / 801.590 km ²	Presidencial	Unitario		10 provincias		33 municipalidades urbanas 1042 municipalidades rurales
Níger 13,5 hab / 1.267.000 km ²	Semipresidencial	Unitario	8 regiones* (entre ellas Niamey)	36 departamentos*	4 comunidades urbanas	265 municipios de los cuales 213 rurales, 52 urbanos y 5 agrupamientos nómadas sedentarizados
Nigeria 131,5 hab / 923.770 km ²	Presidencial	Federal	36 Estados federados			774 municipalidades
Senegal 11,4 hab / 196.722 km ²	Presidencial	Unitario	11 regiones			67 municipios, 43 municipios de distrito (de los cuales 4 ciudades), 2 comunidades de aglomeración, 321 comunidades rurales
Sudáfrica 47,4 hab / 1.221.041 km ²	Mixto parlamentario y presidencial	Federal	9 provincias (entidades federadas)		47 distritos municipales	231 de los cuales 6 aglomeraciones metropolitanas
Tanzania 38,8 hab / 945.090 km ²	Presidencial	Unitario	una unidad autónoma sin estar federada, Zanzíbar		92 distritos rurales	1) 22 consejos urbanos 2) en los distritos: 3 villas, 10.075 aldeas registradas
Togo 6,15 hab / 56.790 km ²	Presidencial	Unitario	6 regiones*	30 prefecturas*		30 municipios urbanos
Túnez 10,1 hab / 163.610 km ²	Presidencial	Unitario	24 gobernadores (Wilaya a la vez estructuras descentralizadas y desconcentradas)			264 municipios
Uganda 34,2 hab / 241.040 km ²	Presidencial	Unitario			79 distritos	1 ciudad, 13 municipalidades urbanas 87 villas de distrito
Zambia 10,6 hab / 752.614 km ²	Presidencial	Unitario			54 distritos rurales	1) Zonas urbanas: 4 ciudades, 14 municipalidades urbanas 2) Zonas rurales: ninguna
Zimbabue 13,01 hab / 390.760 km ²	Presidencial	Unitario			58 distritos rurales	1) Zonas urbanas: 6 consejos de ciudad, 28 consejos urbanos, 10 consejos municipales, 8 consejos de villa, 4 oficinas 2) Zonas rurales: ninguna

En lo referente a la estructura territorial, este cuadro sólo señala los gobiernos locales en los diferentes países, sin las circunscripciones administrativas.

* Aunque están previstas por la ley, las regiones, departamentos o prefecturas y municipios rurales todavía no han sido creados ni en Togo ni en Níger.

*En África, la descentralización,
ha sido concebida como una técnica
administrativa*

En materia de descentralización, la actuación de los diferentes Estados africanos parece fluctuar entre dos visiones: la más habitual es cuando la descentralización se aborda como una simple técnica de organización administrativa; la más excepcional, como una verdadera opción política. La descentralización como "política", puede contribuir a cambiar el funcionamiento de los sistemas políticos. Pero, si sólo se trata de una cuestión técnica, sólo tendrá en el mejor de los casos efectos sobre la racionalización de las estructuras administrativas y su eficacia.

En África, la descentralización, ha sido concebida como una técnica administrativa.

En efecto, para asentar su control los poderes coloniales optaron por la dislocación de

los lazos tradicionales, preservando el modelo administrativo preexistente. En consecuencia, la descentralización sólo fue introducida de manera limitada y discriminatoria. Las estructuras descentralizadas establecidas por los colonizadores no tomaron en consideración los órganos de autogestión de las poblaciones locales, si no en la medida que reforzaban la presencia colonial. En el conjunto de los países de la región, los cimientos de la administración territorial se forjaron de esta forma, a partir del legado colonial constitutivo del binomio centralización/descentralización, siempre controvertido y conflictivo. Tras la independencia, enfrentados a múltiples y urgentes problemas de recursos, de gestión administrativa y de constitución de las estructuras estatales, lo poderes públicos optaron rápidamente por la centralización que se percibía como el modo adecuado y más indicado para controlar la información y las orientaciones, y para cubrir las carencias y déficit de una administración todavía embrionaria.

Estos hechos explican, en particular en los países del África francófona, la "validación" del modelo centralizador heredado del colo-

nizador. El modelo privilegiado adoptado para la organización territorial fue la desconcentración, que tiene la ventaja de paliar los inconvenientes de la centralización sin desmarcarse de su filosofía general. Se temía la descentralización y por ello fue deliberadamente descartada o, en el mejor de los casos, concebida como un simple modelo administrativo sin sustancia política y sin contenido democrático. La preocupación de las élites gobernantes era consolidar los nuevos poderes. Desde esta óptica, se privilegiaba la idea de unidad nacional y parecía implicar la lucha contra las solidaridades tribales, locales o regionalistas que se consideraban incompatibles con ella. Modernización, desarrollo económico y unidad nacional fueron las consignas que se favorecieron.

En los diferentes países del continente, los conceptos de descentralización y de desconcentración se inscribieron, desde un principio, dentro una lógica instrumental destinada ante todo a garantizar al poder la unidad de su acción territorial. La cómoda centralización se volvía de esta forma irreversible; se instaló a largo plazo, relegando a un segundo plano la descentralización.

Los límites de estos conceptos en su traducción práctica ya se han confirmado hace mucho tiempo, pero los múltiples reajustes de que han sido objeto sólo tuvieron, en numerosos países, un efecto de anuncio, "soluciones" más formales que reales a pesar del alto rango de su consagración jurídica.

Considerando las políticas de descentralización, se distinguen dos grandes tipos de países: (1) los países donde la ley fundamental (la Constitución) hace referencia explícita a los gobiernos locales como uno de los niveles de gobernanza pública; (2) los países donde la descentralización es promovida por leyes y reglamentos de nivel inferior a la Constitución. Actualmente, menos del 40% de los Estados africanos mencionan los gobiernos locales como nivel específico de gobernanza en su constitución. En los países donde la descentralización y los gobiernos

locales son definidos en textos con rango de ley de orden inferior a la constitución, de forma general se constatan tres tendencias. Por un lado, un conjunto de países que disponen de una legislación relativamente desarrollada, con un gran número de textos de aplicación (decretos, acuerdos...). Esta primera tendencia se encuentra mayoritariamente en los países francófonos. Esta profusión de textos complica la puesta en marcha de la descentralización e introduce lentitud y retrasos importantes entre lo que establece el texto de la ley y su aplicación concreta (ison usuales plazos de 10 años!). La segunda tendencia legislativa se caracteriza por la existencia de un número relativamente limitado de leyes y reglamentos en materia de descentralización. En general, media decena de textos son suficientes para cubrir los diferentes aspectos para iniciar la descentralización. La mayoría de países en cuestión son los de herencia británica. Entre estos dos tipos se sitúan los países del Norte de África donde la política de descentralización no ha conocido una ruptura mayor. El proceso parece remontarse a la época colonial y prosigue hasta nuestros días en una especie de lenta y, a veces, insensible continuidad. Los primeros textos datan a menudo de hace dos siglos como en el caso de Túnez (1858). Pueden haber tenido lugar al mismo tiempo reformas territoriales mayúsculas que han roto con el pasado, como fue el caso

de Argelia con la ley de 1984 o de Marruecos con la reforma constitucional de 1996 y la ley de 1997 sobre las regiones. Pero a pesar de la larga experiencia de los países del Norte de África en materia de descentralización, la autonomía de los gobiernos locales en relación al Estado central permanece globalmente limitada.

África aparece así múltiple, plural, presentando un abanico diferenciado de hechos históricos, sociológicos, culturales, económicos, políticos y jurídicos. Pero, más allá de esta gran diversidad, se pueden identificar tendencias más o menos claras en materia de descentralización y de democracia local.

La primera tendencia es de orden cuantitativo. En todo el continente se observa desde las independencias un crecimiento notable y continuado del número de gobiernos locales que cubre cada vez más ampliamente los territorios, en particular los tejidos urbanos africanos. Se constata igualmente, una diversificación y una jerarquía más afinada y a veces más compleja de las estructuras y niveles territoriales de la descentralización.

En términos de cifras la situación de los gobiernos locales se presenta en África de la forma siguiente:

África aparece así múltiple, plural, presentando un abanico diferenciado de hechos históricos, sociológicos, culturales, económicos, políticos y jurídicos

Cuadro 2 Datos demográficos, urbanización y número de gobiernos locales

Regiones	Población (millones)	Tasa de urbanización	Municipios
Norte de África	154	62	4.200
África Occidental	264	40	3.000
África Central	98	47	1.000
África del Este	245	31	1.900
África Austral	148	36	1.300
Conjunto de África	909	38	11.400

Fuente: PDM, 2006.

La segunda tendencia, más cualitativa, supone la consolidación de la sustancia de la descentralización en tanto que política.

En efecto, en la gran mayoría de Estados, la descentralización fue considerada durante mucho tiempo, por diferentes razones históricas, políticas y sociológicas, como una simple técnica de organización y gestión administrativa. Actualmente, parece ganar consistencia en numerosos países y orientarse, progresiva y muy lentamente hacia una concepción más substancial que implique poderes de decisión autónomos acompañados de una consolidación progresiva de la legitimidad electoral y un fortalecimiento de la credibilidad de las autoridades descentralizadas, aunque esta evolución es desigual y, en ciertos países cuestionada (Argelia) o, por el momento, todavía casi ausente.

En su conjunto, la implementación del proceso de descentralización raramente se planifica

Varios Estados especialmente del África subsahariana (Sudáfrica, Uganda, Níger y Senegal), han iniciado reformas de la organización del Estado y de la

vida pública, adoptando en particular políticas de descentralización. Estos Estados han convocado elecciones locales, que han visto emerger autoridades locales como nuevas figuras de la autoridad pública al lado de las autoridades nacionales. En casi todos estos Estados, este desdoblamiento de la persona pública plantea problemas, ya que la mayoría de autoridades nacionales no han integrado todavía este gran cambio institucional en sus comportamientos.

Pero, en su conjunto, la implementación del proceso de descentralización raramente se planifica. Los países del Norte de África tienen desde hace años una política de descentralización, pero la visibilidad del ritmo seguido para su implementación no parece evidente. En África Occidental y Central, a parte de Senegal y Burkina Faso, no existe un verdadero plan de implementación de la descentralización; ésta sólo parece apoyarse en proclamas políticas presentes en los dis-

ursos de los Jefes de Estado. En África Oriental y Austral, la historia de la descentralización está muy ligada a la salida de crisis sociales y políticas. Ésta es la razón por la que la implementación de la descentralización aparece en un buen lugar dentro de los programas de acción de los gobiernos, y parece obedecer a un calendario preestablecido cuya realización se evalúa regularmente. El caso más ejemplar en este sentido es el de Sudáfrica, donde la salida política del apartheid impuso un nuevo enfoque de la gobernanza basado en asociar al conjunto de la población a la gestión pública a todos los niveles. Esta política de transformación se recoge en el Programa de Reconstrucción y Desarrollo (RDP en sus siglas en inglés) cuya filosofía se resume en la fórmula "Una mejor vida para todos". Entre la *Local Government Transition Act* (1993) adoptada para el período de transición, la *Municipal System Act* (2000) y la *Municipal Property Rating Act* (2004), el gobierno sudafricano se ha dado once años para poner en marcha un sistema de gobernanza local completamente revolucionario con respecto a la práctica precedente.

Pero en general, con excepción del caso de Sudáfrica, los Estados africanos no establecieron una planificación rigurosa de la implementación de políticas de descentralización. No es pues asombroso que la mayoría no tengan mecanismos de evaluación de cómo han sido manejadas e implementadas estas políticas que constituyen una de las principales medidas para la modernización de la gestión de los Estados y el avance de la gobernanza. Por eso Ciudades y Gobiernos Locales Unidos de África (CGLUA) –sección africana de la organización mundial– pide que la gobernanza local figure entre los criterios de buena gobernanza previstos en el mecanismo de estudio entre pares del NEPAD (*Peer Review Mechanism*). Por otra parte, debe destacarse que el observatorio de la descentralización puesto en marcha por el Partenariado para el Desarrollo Municipal (PDM), y que publica desde 2003 un "Estado de la descentralización en África", intenta remediar las insuficiencias constatadas en

la evolución de las políticas de descentralización. Este trabajo debería poder inscribirse en la agenda de CGLUA y beneficiar al Observatorio Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local (GOLD) del cual debería constituir su componente para África.

A pesar de resistencias, la descentralización avanza en la región, y pueden esperarse progresos aún más importantes con la multiplicación del número de gobiernos locales y el refuerzo de sus capacidades. Sin embargo, las trayectorias de las políticas de descentralización no son idénticas: el contenido de las políticas está influido en gran medida por los contextos históricos que les dieron nacimiento, y por la tradición administrativa heredada del período colonial.

La tercera tendencia consiste en un aumento relativo, en numerosos países, de las responsabilidades de los gobiernos locales. Este aumento evidencia, a priori, un fortalecimiento de la descentralización y se inscribe en la lógica de la retirada del Estado y de la Administración central. Sin embargo, resulta en realidad problemático o incluso contra productivo en ausencia de transferencia real de competencias y medios financieros y por la persistente influencia de los poderes centrales sobre las finanzas y la fiscalidad locales y sobre las ayudas y financiación extranjeras.

La cuarta tendencia, aún embrionaria, con experiencias más o menos significativas y resultados moderados, es el desarrollo de la participación del sector privado, local y extranjero, en la gestión y suministro de una serie de servicios urbanos como la recogida de residuos domésticos o industriales (Sudáfrica, Benín, Burkina Faso, Túnez, por ejemplo), del agua potable (Marruecos), el transporte urbano y el saneamiento.

La quinta tendencia que empieza a esbozarse, es la constitución de redes de gobiernos locales que pueden desembocar en formas y modalidades prometedoras de cooperación descentralizada. La creación de asociaciones

nacionales de gobiernos locales y el refuerzo de su papel tanto a nivel nacional, como a nivel continental (con la instauración Ciudades y Gobiernos Locales Unidos de África, CGLUA) constituyen una consagración y herramientas que contribuyen a dar crédito a las autoridades locales como protagonistas pertinentes en el diálogo sobre el desarrollo y la cooperación en África. Pero aparte de Sudáfrica, que reconoce a la asociación de los gobiernos locales –*South Africa Local Governments Association* (SALGA)– como una institución pública, en el resto de los países las asociaciones nacionales de gobiernos locales tienen un estatuto de asociaciones de derecho privado, aunque en algunos casos, estas asociaciones pueden ser reconocidas de utilidad pública (caso de la Asociación de Municipios de Burkina Faso, AMBF).

Por último, *la sexta tendencia* es la de una determinada disminución, desigual de un país a otro, de los controles ejercidos sobre los gobiernos locales. Se observa así un retroceso de los controles de oportunidad relacionados con el ejercicio de un poder jerárquico y una limitación del alcance de estos controles a los aspectos que están vinculados a la legalidad y que son más respetuosos de la autonomía local. Pero, es cierto que pueden señalarse también situaciones de estancamiento o incluso regresiones en ciertos países del continente.

Estas distintas tendencias, más o menos marcadas, más o menos visibles o tangibles, a menudo de avance lento, con pausas, retrocesos y, más raramente, con saltos cualitativos, se manifiestan tanto a nivel orgánico de las estructuras de la administración local (I), a nivel de las responsabilidades y de los recursos (II), como en el plano, más global, relacionado con los progresos y límites de la democracia local (III).

I. La evolución de las estructuras

Las estructuras municipales aparecen en el siglo XIX, en particular, en Senegal, Egipto y Túnez. La constitución de municipios conoce

Las trayectorias de las políticas de descentralización no son idénticas: el contenido de las políticas está influido en gran medida por los contextos históricos que les dieron nacimiento, y por la tradición administrativa heredada del período colonial

un desarrollo durante el siglo XX y se extiende por todos los territorios coloniales. Lejos de los principios de participación y libertades locales, este desarrollo se orientaba a un mayor control del territorio colonial y al encuadre de las poblaciones locales por el colonizador. Antes de la independencia, la comuna francesa, el

blaciones locales para administrar sus propios asuntos tales como la justicia o el pago del impuesto que debe compartirse con la administración. Los usos y costumbres endógenos se respetan en mayor o menor medida, pero es obligación de los responsables locales preservar los intereses del colonizador. Este sistema coloca las bases de lo que serán los futuros gobiernos locales.

En prácticamente todos los Estados, inmediatamente después de la independencia, los gobiernos deciden mantener intacta la estructura heredada de los colonizadores lo que no contribuyó a cambiar las percepciones sobre estas estructuras descentralizadas

Local Government británico y el *município* portugués inspiran el modelo municipal de las colonias. Pero en todas partes, la descentralización se asimila a una desconcentración administrativa. Los órganos locales sólo se eligen en contadas ocasiones (los ejecutivos locales son en general designados), no disponen más que de poderes muy reducidos y generalmente con carácter consultivo, contrariamente a lo que acontece en la metrópolis. Esta descentralización está destinada sobre todo a permitir que la población originaria de la metrópolis se sitúe en los mismos regímenes administrativos que tenían en la metrópolis.

A tal fin, se establecen dos sistemas en el África Subsahariana: la gestión directa o "*direct rule*" y la gestión indirecta o "*indirect rule*". El sistema de gestión directa ("*direct rule*") consiste en un marco administrativo del territorio colonial organizado en círculos, subdivisiones y cantones colocados bajo la responsabilidad de los administradores coloniales. Las asambleas locales sólo desempeñan un papel consultivo. Este sistema se establece sobre todo en los países colonizados por Francia, Bélgica y Portugal.

En el sistema de "*indirect rule*", establecido sobre todo por el Reino Unido, el colonizador deja un margen de maniobra a las po-

En África Septentrional, el proceso colonial fue más complejo a nivel administrativo. El colonizador tuvo que contar con las estructuras estatales preexistentes. Los municipios coloniales se apoyan allí sobre estructuras autóctonas que se esfuerzan en controlar. Esta búsqueda de adaptación se observa tanto entre los británicos (Egipto, Sudán) como entre los franceses (Argelia, Marruecos y Túnez).

En prácticamente todos los Estados, inmediatamente después de la independencia, los gobiernos deciden mantener intacta la estructura heredada de los colonizadores lo que no contribuyó a cambiar las percepciones sobre estas estructuras descentralizadas. Desde el principio, se vieron como instrumentos de extensión del poder central sobre las comunidades locales. Es necesario esperar a los años 80, y sobre todo a la ola de democratización de los años 90, para ver nacer una nueva orientación y una renovación del interés respecto a la descentralización con gobiernos locales que asuman en gran parte los asuntos que les conciernen. La descentralización aparece, en efecto, como tema principal en toda reflexión sobre la modernización del Estado en el continente y por consiguiente, sobre la acción pública con una "democracia local" como base de toda organización administrativa territorial. Desde mediados de los años ochenta, ante las dificultades presupuestarias generadas por la disminución de sus recursos, el cuestionamiento de los métodos de gestión pública intervencionista y la emergencia de las lógicas liberales que preconizaban la rehabilitación de los mecanismos de regulación por parte

del mercado, la retirada del Estado y la redistribución de los papeles entre sector público e iniciativa privada, los Estados africanos adoptaron políticas de ajuste liberal y apertura económica. Estas políticas implican una inserción en el movimiento de globalización y competencia internacional, demanda una verdadera política de reforma y reestructuración. Las reformas de los gobiernos locales y políticas urbanas se inscriben, en adelante, en esta lógica.

El itinerario de los distintos países africanos en la adopción y la puesta en marcha de las políticas de descentralización no es sin embargo idéntico. En la mayoría de los países, dicha adopción resulta de la fuerte demanda de participación por parte de las poblaciones locales tras los movimientos de democratización acaecidos durante los años 90. A causa de la conexión democratización/descentralización, la adopción de las reformas de descentralización pudo ser percibida por algunos como un corolario de las exigencias de democratización y liberalización que los donantes ponían como condición para que estos Estados africanos se beneficiaran de su apoyo. En ciertos países (como Malí o Níger), la descentralización representó una respuesta a la búsqueda de una mayor autonomía en la gestión de sus asuntos, que algunas regiones del país demandaban incluso de forma violenta, llegando a evocar la posibilidad de una secesión. En otros casos, la descentralización es una ocasión para sobrepasar, o incluso borrar los estigmas de la organización política y administrativa previa (caso del apartheid en Sudáfrica).

En el Norte de África, la evolución de las estructuras de los gobiernos locales parece, sin embargo, más lenta y las reformas menos profundas. En el conjunto de los países de la subregión, la estructura territorial del Estado parece inmóvil, atada a la estructura del gobernador (wilaya en Argelia, Túnez y Marruecos, Mouhafadha en Egipto) nivel que se ve favorecido por la desconcentración.

Sin embargo, casi por todas partes, la opción descentralizadora se percibe como un progreso, y se la asocia con:

- la movilización de la población para el desarrollo local durable y la mejora de sus condiciones de vida;
- un medio de profundización y arraigo de la democracia a nivel local;
- una empresa de refundación del Estado y reconstrucción de la legitimidad de las instituciones públicas a partir de la base;
- el inicio de una integración regional realmente arraigada en las realidades africanas.

Para ello, se les debe reconocer a los gobiernos locales una competencia general de principio sobre el territorio que tienen a su cargo. En algunos casos, se les otorga competencias exclusivas y tienen acceso a otras competencias compartidas con otros niveles de gobernanza pública. En otros, como en el Norte de África, las competencias de los gobiernos locales se ven altamente afectadas por la intervención de la Administración central y distintas empresas públicas nacionales en el suministro de los servicios urbanos (educación, salud, transporte, saneamiento, agua potable, electricidad...).

El contenido de las políticas de descentralización también se diferencia según se trate de Estados unitarios o de Estados federales, y según la tradición administrativa heredada del período colonial a la cual están vinculados los distintos Estados africanos. En los Estados federales, los gobiernos locales están incluidos en la autoridad de los estados federados, a quienes se deja la responsabilidad de definir el contenido del régimen de los gobiernos locales y de su administración. Esto conlleva a menudo una multiplicidad de formas de organización de los gobiernos locales que no facilita una lectura comparativa de la gobernanza

El itinerario de los distintos países africanos en la adopción y la puesta en marcha de las políticas de descentralización no es sin embargo idéntico. En la mayoría de los países, dicha adopción resulta de la fuerte demanda de participación por parte de las poblaciones locales tras los movimientos de democratización acaecidos durante los años 90

local. En los Estados unitarios, la organización de los gobiernos locales es generalmente uniforme sobre el conjunto del territorio nacional. Pero el contenido de las competencias que se les reconocen viene influido por la tradición administrativa heredada de la colonización.

En los países francófonos, la creación de gobiernos locales corresponde en principio a una distribución de competencias entre

autoridades centrales y autoridades locales. Estas últimas están compuestas por un órgano deliberante electo y un órgano ejecutivo elegido o nombrado. La duración de los manda-

tos municipales es generalmente igual al de las instituciones nacionales (generalmente 4 ó 5 años) y los mandatos son renovables. En estos países el ejecutivo municipal (el alcalde o su equivalente) dispone generalmente de poderes de decisión reales en la gestión de la colectividad, poderes definidos en textos legales. Pero esta capacidad de decisión a menudo está limitada por la práctica de la unidad de caja (consistente en agrupar todos los recursos públicos en las cajas del Tesoro público). Esta práctica asigna a los representantes del ministerio de finanzas ante los gobiernos locales (el inspector de finanzas y el tesorero municipal), un poder que los alcaldes juzgan exorbitante, ya que estos representantes llegan a bloquear los gastos que han sido adoptados de acuerdo con las leyes y reglamentos. Por eso, las asociaciones nacionales de gobiernos locales de los países francófonos de África exigen mayor flexibilidad o incluso la supresión del principio de la unidad de caja aplicado a los gobiernos locales. Cabe señalar que en Senegal, la ley prevé ciertas derogaciones. Los gobiernos locales pueden ser autorizados a depositar sólo una parte de los fondos disponibles en el Tesoro Público o a depositar todos los fondos en una entidad bancaria.

En los países de tradición administrativa británica, los gobiernos locales están dotados también de órganos deliberantes electos y de órganos ejecutivos electos o designados. El mandato de los órganos deliberantes es en general similar al de los países francófonos, pero el del órgano ejecutivo es generalmente mucho más corto (1 a 3 años como máximo), y en algunos casos no es renovable. Los alcaldes son generalmente "ceremoniales" y no "ejecutivos". De hecho, el poder ejecutivo corresponde a un funcionario, el *Town Clerc* o el CEO –*Chief Executive Officer*–, nombrado generalmente por el ministerio encargado de los gobiernos locales. No es sorprendente que en estas condiciones una de las solicitudes recurrentes de las asociaciones nacionales de las autoridades locales de los países anglófonos de África sea la institución de los "alcaldes ejecutivos" (*Executive Mayors*) en lugar de los "alcaldes ceremoniales" (*Ceremonial Mayors*) actuales y la extensión de los mandatos de los alcaldes.

Además en la mayoría de los países del continente, cualquiera que sea la tradición, se observa una tendencia a la metropolización concebida como vector de modernización y competitividad no sólo de las propias ciudades sino también del conjunto de los territorios.

Así pues, en la mayoría de los países de la región, se observa una cierta especificidad relativa a la organización de las grandes metrópolis. Puede tratarse de ciudades capitales como Rabat (Marruecos) Lusaka (Zambia), Dakar (Senegal), Tswane (Sudáfrica), Yaundé (Camerún), Accra (Ghana), o Argel (Argelia). Son ciudades que presentan una cierta importancia demográfica o económica: Johannesburgo (Sudáfrica), Douala (el Camerún), Kumasi y Shama-Ahanta (Ghana), etc. Todas estas ciudades poseen un régimen jurídico particular, que deroga el derecho común de los municipios por lo que se refiere a su organización y a su gestión.

Más generalmente, los sistemas africanos de descentralización proceden a una clasificación de los gobiernos locales básicos según su nivel de desarrollo o urbanización

En Marruecos, la nueva carta municipal del 3 de octubre de 2002 previó un régimen especial para las ciudades que tenían más de 500.000 habitantes. Estas ciudades son administradas por un único municipio con distritos sin personalidad jurídica. Marruecos se inspiró así en el ejemplo francés para organizar las ciudades de París, Lyon y Marsella (denominado "PLM"). Esta carta consagró también estatutos especiales para el municipio urbano de Rabat (la capital del Reino) y para los municipios de los *méchouars* (sedes de los Palacios Reales).

El espacio urbano está muy fragmentado en unidades administrativas suburbanas. Éstas pueden tener personalidad jurídica como en Camerún para los municipios urbanos de distrito de las ciudades de Douala y Yaundé. Los municipios infra-metropolitanos así creados son regulados por el derecho común. Por el contrario, en algunos países, las unidades infra-metropolitanas siguen siendo entidades submunicipales sin autonomía administrativa. Es el caso de las "submetrópolis" de las ciudades de Accra y/o de Kumasi en Ghana, o también de Cotonú en Benín.

La otra característica de los municipios metropolitanos de África consiste en el régimen electoral de sus órganos. El órgano deliberante a menudo se designa por sufragio universal directo (Argelia, Gabón, Nigeria, Madagascar, etc.). Pero, no es raro que la ley prevea una elección por sufragio universal indirecto. Los consejeros metropolitanos son elegidos por los órganos deliberantes de las unidades infra-metropolitanas, generalmente en su seno como en Camerún. Sin embargo, el ejecutivo es siempre designado en su seno por el órgano deliberativo. En la distribución de las competencias, las unidades infra-urbanas se encargan de los servicios de proximidad y constituyen los espacios de democracia participativa mientras que el gobierno metropolitano garantiza los servicios de tipo federativo e interés global.

Más generalmente, los sistemas africanos de descentralización proceden a una clasificación de los gobiernos locales básicos según su nivel de desarrollo o urbanización. Por ejemplo, en Camerún, encontramos, según el nivel de urbanización decreciente, las comunidades urbanas, los municipios urbanos con régimen especial, los municipios urbanos y los municipios rurales. En Sudáfrica, la clasificación es por categoría: municipios de categorías A, B y C. Estas diferenciaciones permiten también identificar a los gobiernos locales más desfavorecidos y hacer hincapié en su desarrollo a través de políticas de apoyo específicas (política de redistribución).

En general, uno de los debates corrientes en África es la necesidad de definir un contenido mínimo común a las descentralizaciones africanas. Se habla a este respecto de una carta africana de la gobernanza local. Este debate se está planteando, en particular, por la organización de las Ciudades y Gobiernos Locales Unidos de África (CGLUA), y por la Conferencia Africana de la Descentralización y el Desarrollo Local (CADDEL).

II. Competencias, gestión y finanzas

Se observa una tendencia al refuerzo de las competencias de los gobiernos locales. Sin embargo, las transferencias de competencias no van acompañadas, o no suficientemente, de las transferencias necesarias de los recursos y de medios de gestión financiera. A nivel financiero, los gobiernos locales africanos siguen sufriendo serias debilidades de sus recursos y sus poderes.

En cuanto a capacidades administrativas, también se constatan dificultades e insuficiencias reales, en particular en lo que respecta a los recursos humanos y cuadros de dirección. En cuanto a la gestión, se verifican debilidades e ineficiencia en materia de planificación estratégica en temas de urbanismo, de economía y desarrollo so-

En general, uno de los debates corrientes en África es la necesidad de definir un contenido mínimo común a las descentralizaciones africanas. Se habla a este respecto de una carta africana de la gobernanza local

cial. Se observa asimismo una tendencia a introducir lógicas y prácticas del sector privado en la gestión local, de los servicios y bienes y, en algunos pocos países, las tecnologías modernas de la información y la comunicación, en particular, en las grandes metrópolis.

II.1. Competencias

Una de las finalidades más importantes de la descentralización es dar una respuesta eficaz y adaptada a las necesidades de las poblaciones locales. Desde este punto de vista, los servicios públicos locales constituyen el ejemplo más concreto. Su número y su eficacia constituyen una de las principales manifestaciones del vigor de la descentralización y una de las fuentes esenciales de la legitimidad de los gobiernos locales. Estos servicios parecen sin embargo poco satisfactorios en el conjunto

El análisis del cuadro revela que la mayoría de países atribuyen a los gobiernos locales numerosas e importantes competencias en varios campos. Estas competencias incluyen las inversiones sociales (infraestructuras y equipamiento de carácter social, salud, educación y ocio), los bienes y los servicios prestados en los ámbitos de la educación, la cultura, ocio, transporte, agua, la gestión de los residuos y el saneamiento. Las competencias locales abarcan la administración, la planificación y la gestión urbana y el desarrollo local.

Una de las claves del éxito de la descentralización depende de la manera como se realizan las transferencias de competencia a los gobiernos locales. La efectividad de las transferencias tropieza con numerosas resistencias de los responsables de los ministerios. En el Norte de África, las transferencias de competencias pueden considerarse marginales en la medida en que prima una tendencia general a confiar las competencias en temas sectoriales a agencias estatales y empresas públicas o empresas privadas. Ámbitos como la educación y la salud, los administran directamente los ministerios correspondientes; mientras que el agua potable y el saneamiento y la energía son el monopolio de empresas del Estado o, siguiendo políticas de privatización, se transfieren a empresas privadas, sin que se prevean contratos con los gobiernos locales. Esta tendencia es también perceptible en África Occidental y Central, aunque en general se reconoce que los servicios básicos (educación, salud, agua, salubridad, transporte, etc.) son de interés local. Los ministerios responsables tienden a pasar por encima de los gobiernos locales en la ejecución de las políticas sectoriales. Esta tendencia se ve favorecida por la práctica de los donantes quienes al priorizar la ayuda presupuestaria tienden a limitar el debate sobre las políticas sectoriales únicamente al Estado central, a menudo ignorando los territorios en los que se han de aplicar dichas políticas.

Es necesario no obstante destacar la evolución en varios países de África del Este y

Una de las finalidades más importantes de la descentralización es dar una respuesta eficaz y adaptada a las necesidades de las poblaciones locales

de los países de la región y las prerrogativas de los gobiernos locales son desiguales. Se constatan dos tendencias de manera más o menos clara de un país a otro:

- La primera tendencia es la ampliación de las responsabilidades de los gobiernos locales en materia de servicios públicos y gestión urbana, aunque con notables excepciones en algunos países
- La segunda tendencia es la asociación del sector privado a la gestión de los servicios públicos locales siguiendo distintas fórmulas de transferencia al sector privado (delegación, concesión, asociación...) con resultados limitados.

Cuadro 3

Competencias de los gobiernos locales

PAÍS	COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES (MUNICIPIOS)									
	Planificación y apoyo a la economía local	Agua potable, residuos, saneamiento	Seguridad (policía administrativa y judicial)	Urbanismo y vivienda	Servicios de base (salud, educación de base)	Deportes y ocio	Cultura y turismo	Energía	Transporte	
Argelia	X	X	X	X	X	X	X			
Benín	X	X	X	X	X	X	X		X	
Camerún	X	X	X	X	X			X	X	
Costa de Marfil	X	X	X	X	X				X	
Egipto	X	X	X	X	X	X	X		X	
Gabón	X	X	X	X	X	X	X		X	
Ghana	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Guinea	X	X	X	X	X	X	X		X	
Kenya	X	X	X	X						
Madagascar	X	X	X		X			X	X	
Malí	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Marruecos	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Mozambique	X	X	X	X	X				X	
Níger	X	X	X	X	X	X	X		X	
Nigeria	X	X	X	X	X	X	X		X	
Senegal	X	X	X	X	X	X	X		X	
Sudáfrica	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Togo		X		X	X					
Túnez	X	X (sólo residuos)	X	X	X	X	X			
Uganda	X	X	X	X	X	X	X		X	
Zambia	X	X		X	X					

La financiación de los gobiernos locales proviene principalmente de dos fuentes: la fiscalidad local que permite a los gobiernos locales disponer de ingresos propios a partir de la base fiscal transferida o compartida y de las transferencias financieras, constituidas por subvenciones condicionales o incondicionales y de las distintas ayudas financieras del Estado

Meridional así como en un número limitado de países anglófonos de África Occidental. Allí se constata una retirada progresiva de los ministerios sectoriales en las fases de ejecución de sus programas. Los servicios desconcentrados que dependían de las delegaciones territoriales de los ministerios sectoriales quedan bajo la autoridad de los gobiernos locales. Esta transferencia incluye el personal, los recursos presupuestarios, el patrimonio y el poder de decisión. Es el caso de Uganda, Sudáfrica y Ghana. En estos países, el gobierno central define las orientaciones estratégicas de las políticas sectoriales en ámbitos como la salud, el agua, la educación y los gobiernos locales se encargan de su ejecución. En todos los lugares donde se avanzó en esta dirección, como en la política del agua o de la lucha contra el SIDA/HIV, por ejemplo en Uganda y en Ruanda, la eficacia y los resultados han sido más positivos que cuando eran asumidas directamente por el Estado central. Sin embargo, la descentralización encuentra grandes dificultades con los ministerios encargados de las políticas nacionales sectoriales que favorecen todavía de manera general la desconcentración. Una de las reclamaciones recurrentes de los gobiernos locales africanos es que se territorialicen las políticas sectoriales como en el caso de Ghana, Uganda o Sudáfrica; y que los gobiernos locales sean plenamente responsables de su ejecución.

Sin embargo, si la afirmación formal de la competencia de los gobiernos locales en los distintos ámbitos no deja lugar a duda en ninguna parte, estas competencias deben transferirse a los nuevos beneficiarios por parte de las administraciones que las ejercían antes de la descentralización. El reto pendiente es el problema de la eficacia y la eficiencia de las transferencias de competencias para que beneficien positivamente a la población.

II.2. La gestión financiera

La financiación de los gobiernos locales proviene principalmente de dos fuentes: la

fiscalidad local que permite a los gobiernos locales disponer de ingresos propios a partir de la base fiscal transferida o compartida y de las transferencias financieras, constituidas por subvenciones condicionales o incondicionales y de las distintas ayudas financieras del Estado. Otras fuentes de financiación pueden provenir de tasas o ingresos por la explotación de ciertos servicios. La proporción de uno y de otro en la financiación del desarrollo local, varía según los países. La capacidad de movilizar recursos propios es un pilar esencial de la descentralización.

a) La movilización de los recursos locales propios

Los gobiernos locales africanos disponen según los textos legales de un abanico de recursos que deben movilizar en su territorio: fiscalidad directa o indirecta, tasas percibidas en contrapartida por servicios prestados, el producto de la explotación de ciertos servicios, el producto de la explotación de bienes públicos. Desgraciadamente, la ley que atribuye los recursos no confiere siempre a los gobiernos locales las prerrogativas que les permitan actuar sobre el nivel de imposición, hasta tal punto que los recursos considerados como propios están estrechamente controlados por el poder central.

Ese desfase aparece claramente en numerosos países de tradición administrativa francesa, donde existe en teoría una fiscalidad local diversificada, a menudo heredada de la antigua fiscalidad local francesa, y sin embargo los gobiernos locales están de hecho desprovistos de poder fiscal. Las tasas de imposición se fijan por ley o por el poder central, y en realidad se trata más bien de impuestos cedidos por el Estado, más que una fiscalidad local propiamente dicha. A veces, han sido transformados en impuestos compartidos (Costa de Marfil, Camerún). Son una excepción Gabón, Níger y Togo, países en los que los municipios ejercen un poder fiscal. Ocurre lo mismo para las tasas y cánones (aunque los

municipios de Senegal sí tienen esa libertad). Es excepcional que los gobiernos locales puedan recaudar impuestos indirectos sobre ciertos productos locales (Togo, con aprobación de la autoridad de tutela).

Los gobiernos locales de los países de tradición administrativa británica disfrutaban a menudo de un poder fiscal más extendido y de una mayor libertad en materia de tasas, cánones o impuestos indirectos locales. Éste es el caso, en particular, para el impuesto sobre bienes inmuebles (Sudáfrica, Ghana, Tanzania, Zambia y Zimbabwe) y para las tarifas en los mismos países, así como en Nigeria. Pero en ciertos países la fiscalidad local es desdeñable (Nigeria, Uganda, donde ha pasado en 5 años del 30 al 11% del total de los recursos, sobre todo a causa de la supresión del impuesto más productivo, el *graded tax*). Es excepcional que los gobiernos locales puedan establecer impuestos indirectos sobre productos locales (Zambia, y también es el caso de Mozambique). Pero debe relativizarse la capacidad fiscal si se tiene en cuenta el volumen de recursos que abarca, y que pueden ser extremadamente bajos (véase el caso de Ghana en el gráfico 1), el porcentaje limitado de los recursos propios sobre el total de los recursos (30% como máximo, de media, con la excepción destacable de Zambia, 77% y de Sudáfrica, 90%) y el control ejercido por el poder central (aprobación previa de tasas y tarifas en Zambia).

Los países se distinguen también según aseguren por sí mismos la recaudación de los impuestos o que la recaudación esté asegurada por el Estado quien luego transfiere los fondos al gobierno local beneficiario. La gestión centralizada caracteriza a los países de tradición administrativa francesa, aunque en el caso de ciertas tasas locales la recaudación pueda ser local (Marruecos, Malí y Senegal), y que ciertos países sean una excepción a la regla (Túnez para ciertos impuestos en 52 municipios). Sin embargo, en todos los países

se constata un nivel de recaudación bajo o muy bajo sea cual sea el sistema: por ejemplo, alrededor de un 50% en Kenia, e incluso menos en Nigeria; en el caso de Túnez se sitúa en un 20% de la recaudación de los impuestos sobre bienes inmuebles por parte de los gobiernos locales; 45 o 50% de media en Costa de Marfil o en Níger (recaudación por el Estado).

La fiscalidad compartida tiende a presentarse como modalidad de financiación de los presupuestos locales. El IVA ocupa un buen lugar en esta fiscalidad compartida. Se instituye en casi todos los países con

Los gobiernos locales de los países de tradición administrativa británica disfrutaban a menudo de un poder fiscal más extendido y de una mayor libertad en materia de tasas, cánones o impuestos indirectos locales

partes alícuotas entre el Estado y los gobiernos locales que varían de un país a otro. En Marruecos por ejemplo, desde 1986, los gobiernos locales reciben un 30% de la recaudación, en Nigeria el 25%. En Mozambique, es un 75% del impuesto sobre los vehículos y un 30% de los impuestos turísticos que corresponden a los gobiernos locales. En Cabo Verde, existe un conjunto de impuestos sin destinatarios. Los gobiernos locales reciben un 7% de la recaudación.

Se plantean dos importantes problemas en relación a esta fuente de financiación: por una parte, los términos del reparto son muy a menudo desfavorables a los gobiernos locales y, por otra parte, los pagos no son regulares. Las formas en que se reparte el porcentaje correspondiente a los gobiernos locales son muy variables. En algunos países, existen, pero en la mayoría la administración central dispone de un poder discrecional de decisión. En relación con la regularidad, suele suceder que el Estado se toma su tiempo, a veces años,

Globalmente, las transferencias pueden ser globales y de libre destinación, o por el contrario condicionadas; pueden ser también atribuidas por el poder central en base a criterios objetivos previamente definidos o con un margen de discrecionalidad más o menos importante

para pagar su cuota a los gobiernos locales sin que éstos dispongan de medios legales para recurrir contra tales incumplimientos.

Pero más allá de las dificultades, la fiscalidad compartida no puede considerarse verdaderamente como un recurso propio, ya que los gobiernos locales no ejercen ningún poder en relación con estos impuestos; para ellos, tanto desde el punto de vista político como económico, esta fuente es plenamente comparable a las transferencias presupuestarias globales.

b) Las transferencias financieras del Estado a los gobiernos locales

Las dotaciones financieras se organizan de forma diferente de un país a otro. Esta diversidad se traduce también en la cuantía y la regularidad de las transferencias. Globalmente, las transferencias pueden ser globales y de libre destinación, o por el contrario condicionadas; pueden ser también atribuidas por el poder central en base a criterios objetivos previamente definidos o con un margen de discrecionalidad más o menos importante.

Las transferencias globales a veces están enmarcadas por la constitución (que fija la base del cálculo o el procedimiento). La constitución de Ghana prevé además la existencia de un fondo común para las asambleas de distrito a las que deben destinarse como mínimo el 5% de los ingresos nacionales, y que la repartición de este fondo entre distritos obedece a una fórmula aprobada por el parlamento (art. 252). Tal disposición es un ejemplo único. Más allá de las dificultades prácticas, este sistema ha aumentado la dependencia financiera de los gobiernos locales frente al poder central. La constitución de Nigeria de 1999 prevé que al menos un 13% de los ingresos resultantes de la explotación de los recursos naturales e inscritos a cuenta de la Federación deben transferirse a los estados según una fórmula que tiene en cuenta el principio de derivación (del volumen de estos ingresos en cada estado), pero

corresponde al poder legislativo determinar la parte que debe transferirse a los gobiernos locales, y al poder legislativo de cada estado crear una cuenta común de la Federación y del estado, juntando la contribución de la Federación y la que debe atribuir el estado mismo en relación con sus recursos (art. 162). Por lo que no existe una garantía constitucional directa sobre el volumen de recursos garantizados a los gobiernos locales. Es por esta razón que la Federación ha adoptado las transferencias directas a los gobiernos locales y destina una parte alícuota del IVA para financiarlos.

A veces la ley establece una fórmula de repartición de las dotaciones. Uno de los mejores ejemplos es el de Sudáfrica; se fundamenta en los artículos 213 y 214 de la Constitución. El Fondo nacional de ingresos (art. 213) concentra el conjunto de recursos percibidos por el Estado central; una ley (*Division of Revenues Act*) establece cada año la repartición equitativa entre la administración nacional, las administraciones provinciales y las administraciones locales, así como la ponderación de competencias que deben financiarse. Además, fija la repartición de la parte provincial entre las provincias y, finalmente, fija el monto de las dotaciones que se deben otorgar a las provincias y a los gobiernos locales, y que se financian en base a la parte del fondo atribuido por ley a la administración nacional.

La repartición de estas dotaciones obedece también a fórmulas establecidas por la ley. El art. 214 párrafo 2º de la Constitución fija los criterios que deben seguirse en la fórmula de repartición de la parte provincial entre las provincias (en principio la estructura se fija para cinco años), previa audiencia de los gobiernos provinciales, de la representación de los gobiernos locales y de la Comisión financiera y fiscal prevista por la Constitución.

La repartición de la parte municipal también obedece a una fórmula; la Comisión

aconseja también a los legisladores provinciales. Mientras que la financiación de las provincias se basa esencialmente en las transferencias, la de los gobiernos locales se basa básicamente en sus propios recursos (fiscalidad, tasas, cánones...).

La situación de otros países se presenta mucho menos favorable. Se pueden distinguir varias situaciones, en función del grado de garantía que deben darse a los gobiernos locales en relación con las condiciones de asignación de recursos. En ciertos países, las dotaciones sectoriales, casi siempre condicionadas, representan el mayor porcentaje de las transferencias; son más fácilmente controlables, y además aseguran un control de la gestión local: es el caso de Uganda, de Zimbabwe y también de Tanzania, donde el gobierno calcula el monto de las atribuciones en base a fórmulas estables. En Zimbabwe, además, las transferencias son dotaciones sectoriales, y las atribuciones no se calculan en base a una fórmula, pero no representan más que un 3% de los presupuestos locales.

En un segundo grupo de países, las transferencias se organizan en base a una dotación global para el funcionamiento o para financiar las transferencias de competencias, mientras que las inversiones dan lugar a subvenciones excepcionales: la dotación global asegura al gobierno local beneficiario una libertad en el uso del recurso, pero sin embargo los criterios para calcu-

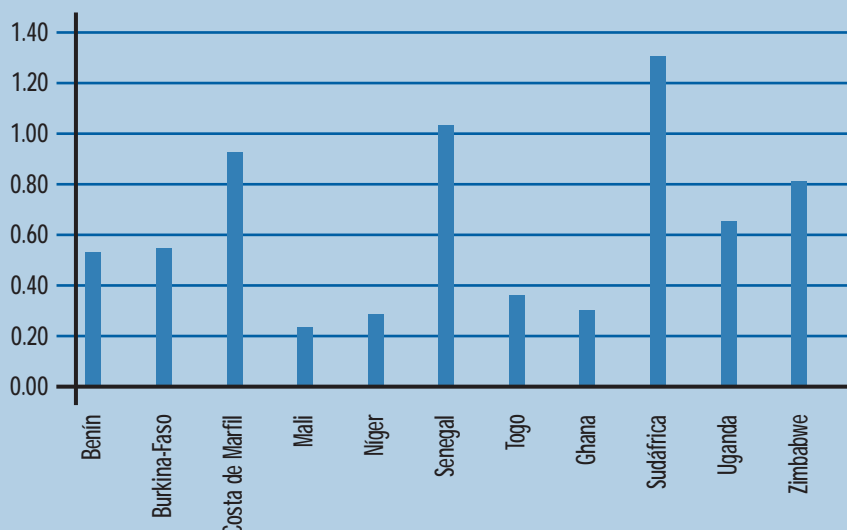
lar su atribución son a menudo imprecisos. Es el caso en particular de Argelia, Túnez, Gabón, Guinea, Costa de Marfil, Senegal, así como de Kenia (combinación de una dotación global y de una dotación especial para carreteras).

En Argelia, además, la atribución de las dotaciones de igualación del fondo de solidaridad (95% de los recursos del fondo), se basa en un criterio de admisibilidad: un índice de riqueza de la comunidad inferior a la media nacional.

En fin, en ciertos países no existe ningún sistema organizado de transferencias: es el caso de Níger o de Togo. Resultando de tales situaciones que la asignación de las dotaciones se ve afectada por los avatares políticos y, a menudo, es irregular.

Por otra parte, especialmente en los países de la Unión Económica y Monetaria de África

Gráfico 1 Recursos locales/ PIB



Fuente: Compilación de:
 i) publicaciones *Regard sur les finances locales dans les pays de l'UEMOA (2001-2004)*;
 ii) NALAD, *Fiscal Decentralization and Sub-National Government Finance*;
 iii) *Fiscal decentralization in South Africa*, Ismail Momaniat

ca Occidental (UEMOA) y de la Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC), los gobiernos son a menudo hostiles a la descentralización de los recursos financieros de las competencias descentralizadas, sobre todo en lo que se refiere a las políticas sectoriales que canalizan los flujos de ayuda más importante y las inversiones públicas nacionales.

*c) El peso financiero
de los gobiernos locales*

El peso de los gobiernos locales se mide en base a dos indicadores, la parte de los recursos locales sobre el Producto Bruto Interno y los gastos controlados por ellas. El

controlados por los gobiernos locales se elevan al 10% del presupuesto del Estado en Sudáfrica, del 5% al 10% en Nigeria, Uganda y Zimbabwe, del 3 al 5% en Kenia, Ghana, Senegal, Mozambique, Zambia. La media del gasto local sobre el presupuesto, sin considerar las donaciones, se sitúa en general por debajo del 5% y es menos del 1% en relación al Producto Interior Bruto (PIB).

Excepto los gobiernos locales de Sudáfrica y del Norte de África, el acceso de los gobiernos locales al empréstito en otros países está en una fase embrionaria.

Dada la debilidad de sus ingresos propios, la insuficiencia de transferencias agravada por las modalidades de su atribución y las limitaciones para acceder a los mercados, es necesario reconocer que los gobiernos locales africanos pueden difícilmente asumir los costos de su funcionamiento, de las competencias, transferidas, del desarrollo local y de la lucha contra la pobreza.

Es necesario reconocer que los gobiernos locales africanos pueden difícilmente asumir los costos de su funcionamiento, de las competencias, transferidas, del desarrollo local y de la lucha contra la pobreza

gráfico 1 sobre las finanzas locales permite hacerse una idea del peso financiero real de los gobiernos locales. La muestra se ha reducido a los seis países de la zona monetaria de África Occidental (UEMOA) entre los años 2001-2004, países en donde fue posible reunir datos fiables y exhaustivos, y algunos países anglófonos. Aunque reducida, esta muestra de países con diferentes niveles de desarrollo es bastante representativa.

El gráfico muestra que en la mayor parte de los países, el peso de las finanzas locales no llega al 1% del PIB y al 5% de los gastos del Estado. En el conjunto de países de la UEMOA, los gastos de los municipios eran en el 2004 de 150 billones de FCFA (228 millones de Euros), o sea 4,8% de los gastos de los Estados cuyo gasto se elevaba a 3.103 billones de FCFA (4,7 billones de Euros).

Según un estudio del Banco Mundial sobre la experiencia de la descentralización en treinta países africanos los gastos

La explicación de esta situación nos remite en primer lugar a la fiscalidad y a las finanzas locales tributarias del marco macroeconómico que sufre de condiciones financieras severas impuestas a los Estados de África Subsahariana. La pobreza de amplios segmentos de la población, imponen límites a los ingresos fiscales. Se añade la ausencia de una voluntad política de redistribución de los ingresos fiscales que sea más favorable a los gobiernos locales y la ineficacia de la cadena fiscal en particular por cuanto hace referencia a la recaudación. Los gobiernos locales reclaman una mejor distribución de los recursos con el objetivo de elevar la parte de la fiscalidad local sobre el PIB (2%) e incrementar las transferencias financieras (5% a 10%), lo que permitiría duplicar incluso triplicar los recursos locales, cuyo nivel actual hipoteca las expectativas positivas en la descentralización.

La situación se agrava por las debilidades persistentes en cuanto a capacidades administrativas y recursos humanos.

II.3. Las capacidades administrativas

a) Los recursos humanos

La puesta en marcha de la descentralización reveló el déficit en recursos humanos de los países africanos. En todos los países, les resulta difícil a los gobiernos locales asumir las competencias transferidas o reconocidas por la falta de personal cualificado.

La insuficiente información, por sí mismo sintomática, no nos permite presentar un cuadro consolidado sobre los efectivos del personal local y su nivel de calificación. Sin embargo, sobre la base de las informaciones completas de Benín, Costa de Marfil, Marruecos, Senegal y Túnez, se observa que el número de empleados por habitante es muy baja, entre 0,49 y 3,11%. Esta relación es aún más débil a nivel local, donde oscila entre 0,012 y 0,46%, o sea menos de un agente por cada 100 habitantes. Para estos cinco países, el ratio es el siguiente:

- En Benín, la relación entre personal/población es de 0,49% a nivel nacional. A nivel local es de 0,012%;
- en Costa de Marfil, es de 0,69% a nivel nacional y de 0,029 a nivel local;
- en Senegal, el ratio es de 0,73% a nivel nacional y de 0,06% a nivel local;
- en Marruecos, a nivel nacional el ratio es de 1,7% pero cae al 0,46% a nivel local;
- por último en Túnez, es de 3,86% a nivel nacional y de 0,2% a nivel local.

Para encontrar una solución a este problema se han planteado varias experiencias. Se basan todas en dos iniciativas complementarias: por una parte el fortalecimiento de las capacidades propias de los gobiernos locales y, por otra, la transferencia por el Estado de una parte de su personal a los gobiernos locales.

El cuadro de la página siguiente ilustra estas constataciones.

b) La existencia y nivel de formación de los principales cuadros municipales

Los gobiernos locales necesitan generalmente un equipo mínimo para asistir al alcalde en la realización de sus funciones. Este núcleo administrativo está constituido por el secretario general para la gestión administrativa general y del personal, del director de los servicios técnicos y del director de los servicios financieros. En general, los municipios de los grandes centros urbanos disponen de este equipo o tienen los medios de reclutarlo.

Son los pequeños municipios los que tienen mayores problemas. El personal de estos gobiernos locales raramente tiene el nivel de formación adecuado. En todas partes el personal se compone esencialmente por agentes de ejecución y el nivel de personal directivo es escaso. Los gobiernos locales presentan la imagen paradójica de administraciones con personal pletórico pero subcalificado.

c) El estatuto del personal

La solución más extendida para mejorar las capacidades administrativas es la transferencia por puesta a disposición o traslado, de cuadros de la función pública del Estado a los gobiernos locales. En muchos países, el trío de colaboradores técnicos del alcalde está constituido por cuadros procedentes del Estado.

Algunos países como Marruecos y Malí han optado por la creación de un servicio civil o función pública local. El objetivo es hacer más atractivos los empleos locales y beneficiar a los agentes locales de todas las ventajas concedidas a los funcionarios del Estado. Esta solución está destinada a restablecer la motivación para los empleos locales a veces considerados como empleos de segunda categoría. En muchos países, ser destinado a un empleo local se considera

En todos los países, les resulta difícil a los gobiernos locales asumir las competencias transferidas o reconocidas por la falta de personal cualificado

Cuadro 4 Situación de los recursos humanos

PAÍS	Número de funcionarios estatales	Personal de los gobiernos locales	Nivel de calificación	Régimen jurídico (derecho público, derecho privado o mixto)	Procedimiento de selección de altos cuadros	Existencia de programas de formación
Benín	32.882 (1995)	4.000 de los cuales: 94 % agentes de ejecución 6% cuadros	7% calificados para trabajos de concepción y dirección. El resto en un nivel medio.	Régimen jurídico mixto.	Transferencia de antiguos empleados de la prefectura hacia los municipios.	No existe una institución especializada en la formación de cuadros locales. La Casa de los Gobiernos locales creada en 1997 brinda apoyo.
Costa de Marfil	112.707 (1994)	47.325	Grado A4 (ingenieros, administradores) Grado B3 (Secretarios administrativos, técnicos superiores, asistentes contables)	Régimen mixto. Estatuto general de la función pública y ley sobre el estatuto del personal de los gobiernos locales para funcionarios; código del trabajo y la ley sobre el estatuto del personal de los gobiernos locales para los no funcionarios.	Tutela sobre la selección de funcionarios. Para los no funcionarios, cada municipio implementa su propia política de selección en base al análisis del dossier y las necesidades expresadas.	La formación es impartida por los donantes. Cada municipio organiza su propio plan de formación. No existe formación iniciada por los ministerios.
Marruecos	537.166	145.736	Cuadros superiores: 12.109 Cuadros medios: 25.020 Agentes de ejecución: 31.382 Obreros: 76.982 Otros: 223	Régimen público y privado (contrato de trabajo)	En base a oposición / designación / afectación de oficio por el Ministerio del Interior.	Centros regionales de formación / División de formación del Ministerio del Interior / Iniciativas de los electos.
Senegal	71.694 (2004)	6.846	Cuadros superiores 3% Cuadros medios 4% Agentes de ejecución y de apoyo más del 90%	Derecho público para el personal del Estado transferido y privado para el personal contratado por los gobiernos locales.	El personal municipal es seleccionado libremente por las autoridades locales.	Programas puntuales de formación de los donantes de ayuda al desarrollo.
Túnez	390.000 de los cuales 80.000 obreros	25.000 de los cuales 18.000 obreros	Cuadros 54 % (de los cuales el 70% son hombres y el 30% mujeres) Agentes de ejecución 26%	Estatuto público.	Concurso-oposición en base a pruebas, expedientes o títulos salientes de escuelas de formación a tal efecto.	- Formación inicial en las escuelas de formación reconocidas. - Formación de perfeccionamiento. - Formación continua para promoción. - Cursos de perfeccionamiento. - Misiones al extranjero.

por el agente del Estado como una medida disciplinaria y, siempre, se vive como una desgracia.

En cualquier caso, la solución de la función pública territorial se revela como el mal menor cuando no soluciona el problema de fondo que es la falta de medios financieros para poder incorporar cuadros de alto nivel en los gobiernos locales.

El bajo peso financiero de los gobiernos locales se traduce, por otra parte, en la debilidad de los recursos humanos y de la capacidad de gestión. El débil capital humano de los gobiernos locales es una desventaja importante para la implementación de las políticas de descentralización en África. El problema del fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales para ejecutar las políticas debería figurar entre las prioridades de las intervenciones en favor de la descentralización en África.

III. La democracia local

El cuadro de la página siguiente muestra las instituciones de la democracia local en cada país

III.1. El sistema político local

Los gobiernos locales se enfrentan a la dificultad que encuentra el sistema de Estado moderno a nivel de las comunidades locales. En primer lugar, a este nivel, las poblaciones se apoyan en varias fuentes de legitimidad, en particular, tradicionales y religiosas, y a las que se refieren a menudo para justificar su comportamiento ciudadano frente a la democracia política. Así se percibe la existencia de una tendencia a no entender por qué "alógenos" pueden ser elegibles localmente ("si no son de aquí"). En algunos países las leyes electorales obligan a afiliarse a un partido para poder presentarse a las elecciones locales (Senegal por ejemplo). En esos casos, existe un elevado riesgo de que haya candidaturas que reflejan más los juegos políticos de partidos nacionales, en vez de las prefe-

rencias de las poblaciones locales. A pesar de estos riesgos, los progresos de la democracia local son innegables. En muchos países, la importante renovación de los equipos municipales de una elección local a otra pone de manifiesto este interés de los ciudadanos, incluso en los Estados, más numerosos de África, donde la alternancia política es poco frecuente en las elecciones nacionales, la Presidencia o el Gobierno central.

Los progresos de la democracia participativa pueden verse favorecidos por prácticas culturales propicias a la consulta, al debate y a la participación en la construcción de la decisión colectiva. En este plano, se puede concluir que el balance es desigual, con ciertos progresos en numerosos Estados, pero con situaciones estancadas en otros (Egipto, Togo, Túnez, República Centroafricana, Chad). Pero en general, los avances son todavía frágiles por lo que se refiere a la transparencia y la obligación de rendir cuentas.

El primer indicador de este progreso es el consenso en torno al sufragio universal. Por una parte el principio electoral se ha generalizado como el método de designación de las autoridades locales y, por otra parte, las elecciones locales se celebran en África con una regularidad inédita en la historia de la democracia del continente⁴.

Un segundo indicador se refiere a la posibilidad de acumular mandatos locales entre ellos o con mandatos nacionales. La acumulación está muy limitada e incluso completamente prohibida en un país como Ghana donde los partidos políticos están excluidos de las elecciones locales. La lista sólo está abierta a candidaturas independientes. Pero es un caso más bien raro en un contexto donde el juego político local y nacional permanece monopolizado por los partidos políticos. Sin embargo, numerosos países permiten candidaturas independientes en las elecciones locales como Mozambique, Benín, Sudáfrica y Mauritania.

Los progresos de la democracia participativa pueden verse favorecidos por prácticas culturales propicias a la consulta, al debate y a la participación en la construcción de la decisión colectiva

4. A título de ejemplo, con excepción de Malí donde las elecciones han sido pospuestas, el calendario electoral ha sido respetado a lo largo de los tres últimos años en Burkina Faso, Níger, Guinea, Sudáfrica y Mozambique.

Cuadro 5 Situación de la democracia local en cada país

PAÍS	CONSEJO MUNICIPAL Modo de escrutinio/ (Mayoritario/ proporcional o Mixto)	Duración del mandato	Vueltas de elección	EJECUTIVO LOCAL Modo de designación	Duración del mandato	Alcalde	Colegial	Número de vueltas en la elección	Moción de censura/ Destitución	DEMOCRACIA DIRECTA (referéndum)
Benín	Mixto (mayoritario y proporcional)	5 años	2 vueltas	Indirecto	5 años	No	Sí	Varias	Sí	No
Camerún	Mixto (mayoritario y proporcional)	5 años	1 vuelta	Indirecto	5 años	No	Sí	2 para el alcalde y 1 para los adjuntos	Sí	No
Costa de Marfil	Mayoritario	5 años	2 vueltas	Indirecto	5 años	No	Sí		Sí	No
Egipto	Mayoría relativa	4 años	1 vuelta	Nominación					No	No
Gabón	Proporcional	5 años	1 vuelta	Indirecto	5 años	No	Sí		Sí	No
Ghana	Mayoritario	4 años	1 vuelta	Indirecto	4 años	No	Sí			
Guinea	Mayoritario	5 años	1 vuelta	Indirecto	5 años				Sí	No
Kenya		5 años	1 vuelta	Indirecto						
Madagascar		4 años		Directo	4 años					
Mali	Mayoritario			Indirecto		No	Sí		Sí	No
Marruecos	Mayoritario	6 años	1 vuelta	Indirecto	6 años	No	Sí		Sí	No
Mozambique	Proporcional	5 años	2 vueltas	Directo	5 años	Sí		2 vueltas	No	No
Níger	Proporcional	5 años	1 vuelta	Indirecto	5 años	No	Sí		Sí	No
Nigeria	Mayoritario	3 años	1 vuelta	Directo	4 años	No	Sí			No
Senegal	Mixto (Mayoritario/ proporcional o Mixto)	5 años	1 vuelta	Indirecto	5 años	Sí	No			No
Sudáfrica	Proporcional	6 años	1 vuelta	Indirecto		No	Sí	1 vuelta		No
Tanzania		5 años		Indirecto	5 años	No	Sí			
Túnez	Mixto con predominio del mayoritario	5 años	1 vuelta	Indirecto		Sí	Sí	1 vuelta	No	No
Uganda		4 años		Directo						
Zambia	Mixto	5 años	1 vuelta	Directo	5 años	Sí	No	1 vuelta		No

III.2. La participación ciudadana

Los progresos realizados en materia de democracia representativa se evidencian en las prácticas participativas de varios países. Se están experimentando distintos mecanismos con el fin de asociar la población y las organizaciones sociales a la gestión pública local. Estos mecanismos van desde la publicidad de las sesiones ampliamente consagrada por las legislaciones nacionales, a los períodos de debates y concertación entre asambleas y población, a través de distintas fórmulas. Así pues, en Zambia se asocia a los habitantes en la ejecución de algunos proyectos de desarrollo en los sectores de los servicios básicos (salud, educación). En Uganda, la participación llega a veces hasta la firma de protocolos de colaboración entre el municipio y las asociaciones de la sociedad civil. Las primeras ven así como se les confía la ejecución de un proyecto o de una actividad de desarrollo local o el seguimiento-evaluación de tales proyectos. En algunos municipios de Benín, Burkina Faso, Malí o Mozambique, los cargos electos utilizan cada vez más emisoras de radio comunitarias para mantener el contacto con la población y proseguir los intercambios con ella sobre temas de desarrollo local. Estos intercambios permiten a los líderes comunitarios, los jefes religiosos, los profesores, los promotores de la sociedad civil desempeñar su papel y sirven de enlace de las políticas públicas, además de servir para expresar las demandas sociales ante las autoridades locales. Para una mejor representatividad de las asambleas, países como Ghana, Níger, Uganda, Sudáfrica, desarrollan instrumentos para integrar en los consejos locales a fuerzas sociales, económicas o tradicionales con el fin de tomar en cuenta todos los componentes sociológicos de la gobernanza local.

Por otra parte, para garantizar la representación de las mujeres, varios países han fijado cuotas por ley. Es el caso de Níger donde la ley impone que al menos un 10% de los puestos en los consejos loca-

les se reserven a las candidatas de sexo femenino. En Mozambique, la representación de las mujeres en los órganos locales aumentó pasando del 23% después de las elecciones de 1999 al 28% en 2004. La legislación sudafricana fomenta que un mínimo del 50% de los candidatos inscritos en las listas sean mujeres. En Uganda, la ley exige que al menos un tercio de los miembros de los consejos locales sean mujeres. Pero las mujeres no son las únicas categorías sociales para las que la descentralización promueve una representación específica.

III.3. Las relaciones poder central/gobiernos locales

En la mayoría de los países africanos, la descentralización se instauró desde arriba lo que la convirtió en un instrumento de control de los espacios y poblaciones urbanas por el poder central y un enlace de sus órganos y sus orientaciones más que un marco de aprendizaje y arraigo de la democracia. Ésta es la razón por la que la autonomía de los gobiernos locales ha tenido, en numerosos países, dificultades para ser asimilada, tanto por el poder central como por los habitantes.

La autonomía de los gobiernos locales se encuentra, así, a pesar de las disposiciones y las garantías constitucionales o legislativas, limitada por una fuerte tutela tanto en relación a los órganos como a los actos. Se observa sin embargo una evolución positiva en un gran número de países hacia la disminución de los controles y la focalización sobre el control de la legalidad.

La administración local en África se basa esencialmente en dos pilares políticos: un órgano que delibera, el consejo, que constituye un órgano ejecutivo compuesto por el alcalde asistido de uno o más suplentes en los países de tradición administrativa francesa; o que ejerce él mismo las funciones ejecutivas, aunque las delegue de hecho en administradores, en los países de tradición administrativa británi-

Por otra parte, para garantizar la representación de las mujeres, varios países han fijado cuotas por ley

El reagrupamiento de las autoridades locales en Asociaciones de Gobiernos Locales (AGL) se ha convertido en el método principal de defensa de los intereses de los gobiernos locales en África. En casi todos los países surgen estas asociaciones

ca. Los órganos así constituidos ejercen sus funciones bajo el control del Estado. Estos dos datos son constantes en África en todos los países donde la descentralización está al orden del día. Las diferencias residen esencialmente en los métodos de designación de los órganos locales y en el grado de libertad que autoriza el control del Estado. Este control se refiere a la vez a los órganos y a sus actos. En la mayoría de los países del continente se observa una tendencia a la disminución de la tutela del Estado sobre los gobiernos locales. Muy presente en el Norte de África donde se aplica a todas las actividades de los gobiernos locales, la tutela contempla también a la persona incluso de las autoridades locales y se asemeja mucho más a un control jerárquico. El sistema de tutela conoció recientemente una disminución en África Occidental y Central. El control a priori, tiende a substituirse por el control a posteriori lo que señala una evolución positiva, aunque materias importantes (presupuesto, atribución de las tierras) siguen estando aún sometidas a un control a priori, y que el control jurisdiccional dista mucho de estar organizado realmente.

Se ha de tener en cuenta finalmente que en lo que respecta a la transparencia de la gestión local y la obligación de rendir cuentas (*accountability*), los textos consagran los mecanismos clásicos de control. Formalmente los consejos adoptan el presupuesto, controlan y aprueban las cuentas administrativas y de ingresos y gastos de los ejecutivos, las cuales deben ser aprobadas por las autoridades tutelares. En algunos países, algunas instituciones especializadas como la comisión sobre los gobiernos locales (*Committee on Local Government and Chiefs Affairs*), en el caso de Zambia, están encargadas de seguir y controlar la gestión de las autoridades locales. En Uganda, las transferencias financieras del gobierno a los gobiernos locales son objeto de publicidad tanto sobre los importes como sobre los sectores del desarrollo local que deben

asumirse gracias a esta financiación. El gobierno anima entonces a la población a garantizar que los importes transferidos se utilicen con buen juicio. La página web del ministerio encargado de los gobiernos locales ofrece un espacio de intercambios y debate donde cualquier persona interesada puede emitir su dictamen sobre tal o cual aspecto de la gestión de las autoridades locales.

Se observa sin embargo un desfase muy importante en algunos países entre el dispositivo legal y el funcionamiento real.

III.4. El rol de las asociaciones de gobiernos locales

El reagrupamiento de las autoridades locales en Asociaciones de Gobiernos Locales (AGL) se ha convertido en el método principal de defensa de los intereses de los gobiernos locales en África. En casi todos los países surgen estas asociaciones. La calidad de miembro puede reconocerse ya sea sólo a los alcaldes, al municipio (alcalde y suplentes del alcalde) o a la colectividad local como institución.

Estas asociaciones a veces son creadas por categorías de gobiernos locales (municipios y ciudades, regiones, comunidades rurales). Se otorgan generalmente una triple misión:

- representar a los gobiernos locales miembros en una lógica de unidad
- ofrecer servicios para fortalecer las capacidades de los gobiernos locales
- defender y promover los intereses de sus miembros.

Las AGL constituyen plataformas de intercambio entre sus miembros y de búsqueda de oportunidades. Se inscriben en una lógica de promoción de la descentralización ejerciendo como grupo de presión ante el Estado y ante la cooperación internacional. Contribuyen también a impulsar

la descentralización presentando al gobierno la opinión de las autoridades locales a través de informes y propuestas.

Sin embargo, en muchos países, las AGL deben hacer frente a la escasez de recursos. Deben contar con las contribuciones de sus miembros, fuente muy aleatoria debido a la misma situación difícil de algunos gobiernos locales.

A nivel institucional, están firmemente constituidas en África Oriental y meridional donde son verdaderas administraciones; algunas AGL de África Occidental y del Centro no disponen de sede o de un personal mínimo permanente. Sus necesidades institucionales suponen un reto permanente para la puesta en marcha de la descentralización.

Para avanzar en el intercambio y defensa de sus intereses, han surgido las AGL regionales, en particular, en África Central y en África Oriental y meridional. La Asociación de los alcaldes de África central (AMAC) sólo tiene momentáneamente una existencia nominal. Por el contrario, la Asociación de los Gobiernos Locales de África Oriental parece más dinámica. Ofrece una plataforma regional de intercambios entre las autoridades electas locales de los países miembros⁵.

a) *Ciudades y Gobiernos Locales Unidos de África (CGLUA)*

La organización denominada "Ciudades y Gobiernos Locales Unidos de África" es la organización panafricana de los gobiernos locales. Nace de la fusión de las tres organizaciones africanas de gobiernos locales que hasta la fecha se definían por idiomas: la *African Union of Local Authorities* (AULA) que agrupaba a los gobiernos locales de los países anglófonos de África, la Unión de las Ciudades Africanas (UVA) de obediencia francófona y el *Uniao dos Cidades Capitaes Lusofono Africanas* (UCCLA) que representaba a las de habla portuguesa.

Esta iniciativa responde a los retos mundiales. La dinámica de la universalización incluye, en efecto, a los gobiernos locales⁶. El congreso fundador tiene lugar en Tshwane en mayo de 2005 y señala el inicio del movimiento municipal africano unificado. La CGLUA representa al conjunto de gobiernos locales de África. Su ambición es estar ligada a la Unión Africana para llevar la voz de los gobiernos locales africanos al seno de dicha organización panafricana.

La organización denominada "Ciudades y Gobiernos Locales Unidos de África" es la organización panafricana de los gobiernos locales

5. Fue en el marco de una sesión extraordinaria de esta asociación, que tuvo lugar en Kigali (Ruanda), que se designó al representante de África Oriental en el Bureau de CGLUA.

6. Las distintas agrupaciones internacionales de gobiernos locales se comprometieron a unificarse en una sola organización mundial, creada en 2004 bajo la denominación de "Ciudades y Gobiernos Locales Unidos". Se interpelló a los gobiernos locales de todos los continentes y, a este respecto, África se siente en el deber de aportar su contribución y su presencia por una dinámica endógena. Las autoridades electas africanas ya habían emprendido la unificación interna del movimiento municipal africano hasta la fecha plural. La idea resurge en la primera cumbre panafricana de autoridades locales, Africités celebrada en Abiyán (Costa de Marfil) en 1998. Durante la cumbre Africités 2 organizada en Windhoek (Namibia) en 2000, las tres organizaciones representativas del movimiento municipal africano aceptaron disolverse para dar nacimiento a una "Unión Africana de las Ciudades". El proceso de fusión culminó en 2003 con la celebración de la primera Asamblea Constituyente de la nueva organización unificada de los gobiernos locales africanos. El acontecimiento tiene lugar durante la cumbre Africités 3 en Yaundé, Camerún. Después del encuentro, la declaración de Yaundé, adoptada por el conjunto de los participantes asigna un mandato a la Mesa elegida. Los términos de este mandato son los siguientes:

- representación de África de los gobiernos locales en el Congreso fundador de la asociación "Ciudades y Gobiernos locales Unidos",
- redacción de los estatutos de la nueva organización panafricana,
- definición de las condiciones de contratación del personal,
- y decidir la denominación definitiva de la organización y preparar su congreso fundador.



b) La Conferencia africana de la descentralización y el desarrollo local (CADDEL)

En el espíritu de la unidad africana, los ministros africanos decidieron crear a su vez una plataforma panafricana de debate e intercambio de experiencias sobre la descentralización y el desarrollo local en África.

Reunidos en Windhoek (Namibia), en el marco de la Cumbre *Africités 2*, en mayo de 2000, los ministros africanos responsables de la descentralización y los ministros responsables de hacienda adoptaron la resolución de hacer progresar el proceso de descentralización en África mediante la instauración de una instancia política a nivel continental denominada la "Conferencia Africana de la Descentralización y el Desarrollo Local" (CADDEL).

Durante este encuentro, los iniciadores de esta nueva dinámica expresaron también el deseo de que la Unión Africana sea la instancia donde se asiente esta plataforma.

Le asignan los siguientes objetivos:

- impulsar que los Gobiernos inscriban la descentralización entre sus prioridades y promover una toma de conciencia, tanto de los gobernantes como de los ciudadanos, sobre el papel esencial de la descentralización en el proceso de desarrollo económico;
- garantizar la presencia de la descentralización y el desarrollo local en las agendas políticas nacionales de los Estados miembros y a nivel continental en la Unión Africana;
- garantizar que los Estados africanos mantengan su compromiso en favor del proceso de descentralización en el continente;
- actuar de intermediación entre el conjunto de asociaciones africanas de gobiernos locales y sus gobiernos para todas las cuestiones que afectan a la descentralización y al desarrollo local;
- movilizar recursos de los organismos que otorgan ayuda al desarrollo con el fin de implementar programas de descentralización y desarrollo local.

Conclusión

Esta presentación general de la descentralización y la democracia local en los países africanos permite constatar avances importantes en el plano estrictamente institucional: ningún país se opone ya a la puesta en marcha de políticas de descentralización. Los gobiernos locales se han constituido en todas partes y se organizan elecciones locales para designar a las autoridades locales.

Además del desarrollo cuantitativo, se observa un desarrollo cualitativo de la descentralización ilustrado por un fortalecimiento de la autonomía y el progreso de la democracia local. Esta evolución se acompaña de un crecimiento cada vez más importante de las responsabilidades de los gobiernos locales en la mayor parte del continente.

El significado de esta evolución parece verse relativizado por la persistencia de un gran número de obstáculos que impiden la progresión efectiva de la descentralización en África. Los Estados encuentran dificultades para pasar a los hechos: las transferencias de recursos no van ligadas a las transferencias de competencias. A escala local, los gobiernos locales tienen problemas para aumentar rápidamente sus recursos propios. Faltan recursos humanos cualificados en las administraciones locales. El acceso de los ciudadanos a los servicios públicos locales es insuficiente.

Las transferencias efectivas de competencias y de recursos financieros y humanos, por una parte, y el arraigo de la cultura de la participación y de la transparencia, por otra, constituyen los campos prioritarios de la iniciativa política a escala de cada país, pero también a escala panafricana.