



De las chozas a las viviendas modernas

Las ciudades sudafricanas enfrentan una escasez de vivienda

POR DONWALD PRESSLY

Se ha dicho que Ciudad del Cabo es uno de los lugares más bellos de la tierra. Desde la Table Mountain (Montaña de la Mesa), situada al noreste de la ciudad y con 1,000 metros de altura, hasta el muelle de Victoria y Alfred, el paisaje puede dejarlo sin aliento. Pero esta gran ciudad sudafricana —desde 2000 un aglomerado de tres millones de personas— todavía lucha por proveer vivienda y otros recursos básicos a todos sus ciudadanos. Sudáfrica aún trabaja para borrar el legado de 46 años de *apartheid*.

Se espera que Ciudad del Cabo —como metrópolis principal de Sudáfrica— sea proveedora de vivienda pública. Sin embargo, está fracasando de manera importante en esta tarea. El alcalde anterior, Nomaindia Mfeketo, del Congreso Nacional Africano, reconoció en diciembre de 2005 que, durante los próximos cinco años, la ciudad necesitaría alrededor de 750 millones de rand (121 millones de dólares estadounidenses) al año para erradicar su rezago en vivienda. Ciudad del Cabo necesita construir entre 20,000 y 30,000 viviendas al año. En 2003-2004 construyó 342 casas. En 2004-2005 se construyeron alrededor de 2,000. Al mismo tiempo, 16,000 personas sin recursos llegaron a Ciudad del Cabo a vivir en chozas. Ese mismo año, el gobierno provincial de Cabo Occidental dejó de ejercer 112 millones de rand (20 millones de dólares estadounidenses) de su presupuesto para vivienda. En 2005-2006 el Cabo Occidental no aplicó alrededor de 94 millones de rand (15.2 millones de dólares estadounidenses).

Debido a que las ciudades de Sudáfrica fueron reconocidas como un orden de gobierno por separado en la Constitución de 1996, sus ingresos dependen en cierto grado del gobierno nacional. Pero el gobierno nacional se ha mantenido muy cauteloso en cuanto a las cuestiones presupuestales. La restricción fiscal ha sorprendido incluso a los oponentes del Congreso Nacional Africano (ANC, por sus siglas en inglés), que gobierna actualmente. Cuando el ANC llegó al poder en 1994, en la primera elección nacional no racista, los críticos predijeron una jugra de gasto irrestricto. Pero se impuso la prudencia fiscal, con déficit sustancialmente más bajos que durante el periodo del *apartheid*. El volumen del ingreso nacional va a los nueve gobiernos provinciales —que están financiados centralmente casi por completo— pero el gobierno local también obtiene una parte del fondo común.

El gobierno local ha pasado por muchos problemas nuevos y difíciles desde el advenimiento de la democracia, los cuales comenzaron fundamentalmente con la reducción de 887 ciudades y pueblos, originalmente basados en el *apartheid*, a tan sólo 284 municipios para el año 2000. Tras desterrar el racismo de los municipios en 1995 y 1996, el objetivo fue lograr la viabilidad financiera del gobierno local. Ciudad del Cabo reunió siete municipios locales en una mega ciudad. Johannesburgo afrontaba la reunión de varias administraciones que en algunos

casos tenían sistemas de electricidad y de manejo de tráfico incompatibles entre sí.

El panorama general no pinta bien para el gobierno local: una deuda considerable creciente y una base fiscal que parece construida sobre las arenas movedizas de sistemas impositivos cambiantes. Frente a este telón de fondo, las listas de espera de vivienda pública crecen y vastos asentamientos de chozas proliferan en los límites de los pueblos y las ciudades del país.

La dotación de vivienda en Sudáfrica es una competencia compartida entre el gobierno nacional y los gobiernos locales (el gobierno local cuenta con una autoridad delegada para implementar los esquemas de vivienda a través de subsidios provinciales). Lindiwe Sisulu, ministro de Vivienda, reconoció recientemente que en Sudáfrica el número de chozas se elevó de 1.45 millones en 1996 —dos años después de que la ANC llegó al poder— a 2.14 millones en 2003. Esto es atribuible en gran medida al control migratorio aplicado a los negros africanos —quienes tenían prohibido mudarse por su propia voluntad a los pueblos y las ciudades— durante los muchos años bajo el régimen de *apartheid*.

Falta de capacidad

Algunos municipios no tienen la capacidad suficiente para dar vivienda ni asignar a los contratistas. En estos municipios, la gente sin recursos tiende a construir sus propias casas.

Sudáfrica intenta erradicar los asentamientos de chozas para 2014 y eliminar los retrasos en la construcción de la vivienda. Sin embargo, el principal impedimento que tiene para alcanzar estos objetivos es la falta de capacidad.

El reto de la vivienda es sólo uno de los muchos que enfrenta la joven democracia sudafricana mientras se esfuerza por lograr la armonía racial y el desarrollo económico.

2006: el voto de las ciudades

Después de 12 años de gobierno del ANC, el 1º de marzo de 2006, los sudafricanos acudieron a las urnas por tercera vez para la elección de sus autoridades locales y dieron 66% de sus votos a favor del ANC.

Pero en una inesperada victoria en Ciudad del Cabo, Alianza Democrática (el partido de oposición oficial), con el apoyo de partidos más pequeños, ganó los votos suficientes para llevar a su candidata, Helen Zille, al cargo de alcaldesa.

A finales de marzo, el ANC enfrentaba lo que el *Mail & Guardian* llamó una “rebelión de alcaldes” en más de una docena de municipios en los que los concejales —incluso los del ANC— votaron por quienes ellos mismos seleccionaron para alcaldes ignorando a los candidatos oficiales de la ANC.

A pesar de ello, el ANC ganó la reelección en los otros cinco ayuntamientos metropolitanos importantes de Sudáfrica, en donde vive la mayor parte de la población. Esta área incluye el eje económico de Johannesburgo y el centro industrial de la zona metropolitana Nelson Mandela, que incluye la ciudad de Puerto Elizabeth.

Donwald Pressly es corresponsal de temas políticos de I-Net Bridge, un servicio financiero por cable sudafricano. También escribe para el *Mail and Guardian*. Está asignado al Parlamento, en Ciudad del Cabo.

Podría decirse que Sudáfrica tiene un sistema federal híbrido con competencias importantes a nivel gubernamental local. A pesar de ello, existe una tendencia institucional y constitucional hacia el centro, que ha sido fomentada por el presidente Thabo Mbeki.

A nivel político, la administración del gobierno local se ha centralizado cada vez más y el Comité Ejecutivo del ANC ha tenido la última palabra en la selección de candidatos a alcaldes en los municipios metropolitanos. Apenas unas semanas antes de las elecciones municipales, el ANC anunció que sólo daría el nombre de los candidatos a alcaldes después de que los electores hubiesen asistido a las urnas. La razón esgrimida fue que el voto de los electores era por un partido y no por un individuo.

El presidente Mbeki considera que los gobiernos locales son un medio de distribución clave.

Los gobiernos locales tienen diversos medios para recaudar fondos. El gasto gubernamental consolidado nacional, provincial y local de Sudáfrica fue de alrededor de 435 mil millones de rand (72 mil millones de dólares estadounidenses) en 2005-2006. De esta cantidad, el gobierno

local recibió alrededor de 20,000 millones de rand (3.2 mil millones de dólares estadounidenses). El gobierno local recauda por sí mismo más o menos 86% de sus propios ingresos, o 114 mil millones de rand adicionales (18.5 mil millones de dólares estadounidenses). Los nueve gobiernos provinciales —que recibieron alrededor de 210 mil millones de rand (34 mil millones de dólares estadounidenses) en 2005-2006—, recaudaron sólo 5.7 mil millones de rand (923 millones de dólares estadounidenses) de los pagos por licencias de vehículos automotores, tarifas de hospitales e impuestos al juego. Esta situación hace que el gobierno provincial sea muy dependiente de los dictados fiscales del gobierno nacional.

En consecuencia, el gobierno provincial tiene una soga fiscal alrededor del cuello. La adjudicación equitativa de las asignaciones es una subvención incondicional sobre la que las provincias ejercen discrecionalidad de asignación entre las tareas que desempeñan. La parte correspondiente a la provincia se basa en una fórmula construida a partir de consideraciones de desarrollo económico y de políticas en materia de pobreza. Pero la mayor parte de este presupuesto sirve para solventar los gastos en salud, educación y bienestar social, y las subvenciones condicionadas requieren que el dinero se gaste en rubros como la vivienda integrada o las amplias aportaciones para VIH y SIDA.

La espada de Damocles pende sobre las provincias

Una espada de Damocles política pende ahora sobre las provincias —o por lo menos, sobre algunas de ellas— porque el gobierno central ha dicho claramente que está abierto al debate sobre la necesidad de que Sudáfrica tenga nueve provincias. Con menos gobiernos provinciales se podrían abatir los costos.

A nivel del gobierno local, el suceso más importante fue el anuncio de que para junio de este año, los impuestos por servicio regional de los ayuntamientos serán removidos (posiblemente en favor de un sistema más eficiente de impuestos corporativos). Con esta medida, el proceso de recaudación de impuestos quedaría centralizado, y sería factible siempre y cuando los ingresos por impuestos corporativos regresaran a los ayuntamientos distritales y metropolitanos. El gobierno central anunció en el presupuesto del 15 de febrero de 2006 que haría transferencias a los ayuntamientos en el mediano plazo para cubrir el déficit presupuestario.

¿Infraestructura nueva o limitación fiscal?

Se ha presionado a los gobiernos locales para que la distribución que hagan a las comunidades sea eficaz, y el presidente Mbeki



Thabo Mbeki, presidente de Sudáfrica, saluda a sus partidarios en Ciudad del Cabo durante la celebración del aniversario nacimiento de la ANC.

considera que son un medio de distribución clave. Pero aún queda por resolver el problema de los pagos por los servicios del gobierno local no recaudados. Afortunadamente, la ley de administración financiera municipal exige que se dé a conocer la deuda incobrable. Desafortunadamente, ello puede tener un impacto directo en la clasificación crediticia del municipio. La mayoría de los municipios proporciona servicios básicos gratuitos a la ciudadanía —una cantidad limitada de agua y electricidad— y cobra tarifas de consumo cuando se rebasa el mínimo básico.

Sin embargo, Shauket Fakie, auditor general, describió la deuda total de 19.2 mil millones de rand (3.1 mil millones de dólares estadounidenses) de 23 de los municipios más grandes del país (al mes de marzo de 2005) como “una cantidad fenomenal de dinero”. Esta suma es casi equivalente a la cantidad que el gobierno central da a los gobiernos locales. Esto significa que las autoridades locales no tienen acceso “a un gran fondo de recursos para la prestación de servicios e inversión en infraestructura”.

El 16 de febrero el ministro de Finanzas, Trevor Manuel, dijo a los miembros del Parlamento que los administradores de muchos municipios tenían una “base de capacitación pobre”, por consecuencia, “ustedes no podrán tener un gobierno local responsable en esas instancias”. Por ejemplo, al municipio más grande de Sudáfrica, Johannesburgo, se le deben 7.3 mil millones de rand (1.2 mil millones de dólares estadounidenses) por contribuciones e impuestos sobre servicios que no habían pagado sus residentes a finales de 2004. También enfrentó el enojo de los consumidores provocado por el caos en el cobro de electricidad y agua. Para abordar estos temas, los municipios están recibiendo la asesoría de autoridades públicas y privadas en el área negocios. Como resultado positivo de esta iniciativa Johannesburgo anunció a finales de 2005 que había rebasado por 164 millones de rand (26.5 millones de dólares estadounidenses) el objetivo que se había propuesto en cuanto a los cobros por recaudación de impuestos, y ahora la ciudad concede prioridad a la resolución y aclaración de cuentas, así como al control del crédito. Ha iniciado un programa de pagos de deuda que permite la cancelación de algunas de las deudas domésticas si se hacen pagos con regularidad.

¿Cómo se solucionará el problema de la vivienda en Sudáfrica? Es políticamente improbable que el ANC se aparte de su postura centralista. La respuesta puede estar en la dotación de las debidas atribuciones a un organismo nacional de vivienda que tenga un mandato y un enfoque más eficaces que aquéllos ejecutados por el Departamento de Vivienda para coordinar la entrega de viviendas de manera conjunta con el gobierno local. De este modo se sigue el camino de la propuesta de centralización de impuestos locales, tales como las contribuciones por los servicios regionales de las alcaldías. Posiblemente ésta sea la única respuesta en el mediano plazo mientras los gobiernos locales y provinciales se ponen al tanto en la entrega eficaz de las unidades habitacionales que hacen falta. (6)