

Sudáfrica

Servicios públicos: transformación o estancamiento

Greg Ruiters

Aunque el Estado sudafricano ha abandonado el fomento indiscriminado del neoliberalismo en la gestión pública, el gobierno sigue conjugando políticas sociales muy limitadas con reformas al servicio del mercado. Ha intentado utilizar el suministro de servicios para ganarse lealtades políticas, pero tal estrategia ha hecho agua. Cada vez hay más conciencia pública de que los fracasos y las desigualdades actuales en el acceso a los servicios públicos no se pueden seguir imputando a la herencia del *apartheid*.

El sector público en Sudáfrica abarca todos los ámbitos del gobierno, los diversos órganos del Estado, sus consejos y empresas públicas. Aparte de esta definición burocrática del sector público, los conceptos de 'público' y 'privado' –y los valores que entrañan– son muy políticos. Cada sociedad tiene su propia manera de establecer los límites de estas nociones. Es decir, los servicios públicos suelen ser aquellos definidos como tales por la comunidad de usuarios, y tienen importantes repercusiones para la ciudadanía. Los teóricos siguen sin ponerse de acuerdo sobre si *“las necesidades colectivas están, objetivamente, en contradicción con la lógica del desarrollo comercial”* (Andre Gorz, citado en Katznelson y Kesselman 1979:205) o si los bienes públicos están *“libres de la influencia del control del mercado, las finanzas privadas y los productores privados”* (Forest, 1993:179). En estos últimos años, sin embargo, el debate se ha ido centrando en la buena gobernanza, y en el uso y abuso de ésta como condición política de la que depende la ayuda y la inversión extranjera a los llamados países del tercer mundo (Baylies, 2004). Muchos movimientos sociales, sobre todo el feminista, se decantan por adoptar una definición más amplia del dominio público, que se oponga a los principios del neoliberalismo y dirija el poder social

hacia la racionalidad colectiva. Los sindicatos y movimientos sociales sudafricanos, contrarios a esa idea tan extendida de que el sector privado es intrínsecamente mejor a la hora de prestar servicios públicos, han defendido el suministro directo por parte del Estado (incluso aunque éste tenga sus fallos).

Para empezar, sería importante presentar un breve contexto histórico del nuevo sector público sudafricano. En 1994, Sudáfrica adoptó un concepto ampliado del 'ámbito público'. La nueva Constitución incluye derechos económicos y sociales como derechos básicos respaldados por el Estado. El partido en el poder, el Congreso Nacional Africano (ANC), heredó un Estado fragmentado y racista que prestaba bienes y servicios públicos de calidad principalmente a una minoría blanca privilegiada. Ya en los años cincuenta se habían empezado a crear burocracias e instituciones independientes, basadas en 'razas' y 'grupos étnicos'. Así, los blancos dominaban la gestión de la administración estatal que, en 1994, estaba compuesta por un 85 por ciento de personas blancas y por un 3 por ciento de mujeres (RSA, 1995). Por otro lado, la mayoría de personas negras procuraban eludir al Estado y la burocracia. Aquellos que colaboraban políticamente o que trabajaban para los servicios de seguridad

y policiales eran vistos como agentes del *apartheid*. Los servicios públicos formaban parte de los mecanismos de control para dominar a la mayoría de población negra. El secretismo y la coacción estatal extrema se convirtieron en la norma, sobre todo durante los estados de excepción en la década de los ochenta. Las comunidades privadas del derecho al voto, en caso de tenerlo, contaban con servicios muy precarios.

Por lo tanto, el Estado unitario que surgió en 1994 (encabezado por el ANC) tenía por delante una compleja labor transformadora. Se dispuso así a cambiar el legado del *apartheid* aunque, en 1992/93, asumió varios compromisos. Uno de ellos fue el conocido como 'cláusula del ocaso', por la que los funcionarios del antiguo orden disfrutarían de seguridad laboral con el nuevo gobierno democrático. El otro fue la adopción de principios neoliberales en la reforma del sector público. Sin embargo, la nueva Constitución sudafricana incorporaba también un principio fundamental para superar las desigualdades raciales y cualquier sesgo representativo y racial sistémico en el suministro de servicios públicos y el empleo en la administración pública. La idea de un Estado del desarrollo se asumió con una especial atención en acabar con la pobreza y con un fuerte compromiso con el desarrollo socioeconómico, aunque esto no acababa de casar con las estrategias neoliberales de austeridad fiscal y recortes adoptadas a partir de 1994.

Las diversas funciones se dividieron en tres ámbitos del Estado. Entre las tareas exclusivas del Estado central estarían la defensa nacional, el sistema de justicia penal (prevención y seguridad, tribunales), la educación superior, los recursos hídricos y energéticos, y las funciones administrativas (asuntos internos y recaudación de impuestos nacionales). Además de las numerosas competencias concurrentes, los estados provinciales se encargarían de las carreteras de su territorio, los servicios de ambulancia y la planificación provincial. En 2004/05, esto representaba el 57,3 por ciento del gasto público total. A los municipios se les asignaron funciones concurrentes y exclusivas, entre las que se podría destacar el suministro de agua, electricidad, eliminación de residuos, infraestructuras municipales y servicios de emergencia. En seis años surgieron 284 ayuntamientos elegidos democráticamente y no racistas de los 840 que existían anteriormente.

Los municipios obtienen la mayor parte de sus fondos mediante la recuperación de los costes de los servicios locales de los usuarios y el gravamen de las propiedades.

Sólo el 10 por ciento de sus ingresos presupuestados proceden del Estado central, a través de lo que se conoce como 'cuota equitativa' y 'concesiones condicionales'. Entre 1995 y 1999, el Tesoro Nacional recortó las partidas destinadas a los gobiernos locales, pero esta tendencia se ha invertido. Mirándolo ahora en perspectiva, y en palabras del Presidente Mbeki, "el objetivo en aquel entonces era rebajar, y lo que hacemos ahora es resubir" (citado en *South African Labour Bulletin*, 2005:5).

A pesar del aumento de fondos en las arcas de los gobiernos locales, el Estado central se ha visto muy afectado por la actual crisis en la recuperación de los costes porque "la eficacia recaudatoria en algunos municipios sigue siendo baja, lo cual suele traducirse en déficit al final del ejercicio fiscal". Además, "las diferencias entre ingresos presupuestados y reales en el gobierno local son motivo de preocupación". Esto último se relaciona en gran medida con la gran falta de gasto público de los municipios medianos y grandes en servicios clave como la vivienda, el agua, etc. (National Treasury, 2005a).

Debido al fracaso en la mejora de la prestación de servicios, en 2005 el Estado central decidió, entre otras cosas, establecer una mayor centralización. En primer lugar, las competencias en materia de seguridad social han pasado del ámbito provincial al nacional, y la distribución eléctrica está dejando de ser responsabilidad de los municipios para atribuirse a organismos comerciales mucho mayores, denominados 'distribuidores eléctricos regionales', por lo que se teme que los ingresos municipales sufran grandes pérdidas (SAIRR, 2001:55). En segundo lugar, la nueva Ley de Financiación de la Administración Pública impone condiciones administrativas, financieras y de gobernanza muy estrictas, y permite a las provincias hacerse cargo de municipios deficitarios. En tercer lugar, el Proyecto de Ley de Empleados Municipales pretende otorgar al Estado central mayores poderes sobre la destinación del personal municipal para garantizar, por ejemplo, que los empleados con mayor experiencia se destinen a municipios con problemas. También se está estudiando que los empleados de los gobiernos locales dependan de las normativas reguladoras de los servicios públicos (actualmente, cada gobierno local tiene sus propios sindicatos y sistema de negociación de salarios). El principal objetivo que persiguen estos cambios es conceder al gobierno central una mayor capacidad de influencia sobre las instancias inferiores del Estado.

La privatización de empresas de propiedad estatal



(EPE) en Sudáfrica fue fomentada a mediados de los años noventa por el anterior gobierno. El ANC sólo alcanzó la privatización parcial en 2002, pero el entusiasmo inicial se ha ido calmando desde entonces. Aunque el Estado sigue afirmando que la privatización es inevitable, parece que, dados los buenos resultados obtenidos por varias EPE, últimamente, no tiene ninguna prisa en seguir privatizando. Eskom (la Comisión de Suministro Eléctrico), por ejemplo, aportó al Estado 1.600 millones de rands sudafricanos (263 millones de dólares estadounidenses), y la compañía aérea nacional obtuvo grandes beneficios en 2004 (*Sunday Times*, 10 de julio de 2005). Eskom y Transnet (la empresa ferroviaria) son además elementos fundamentales del programa quinquenal de obras públicas anunciado recientemente por el gobierno, un plan de inversiones por un valor de 130.000 millones de rands.

Nuevos principios: Batho Pele, primero las personas

El apartado 195 del Capítulo Décimo de la nueva Constitución establece los principios básicos de la administración pública en Sudáfrica. “*La administración pública se regirá por los valores y principios democráticos consagrados en la Constitución, incluidos (...) un alto grado de ética profesional, un uso eficiente, económico y eficaz de los recursos*”. La Constitución detalla el establecimiento de una “*orientación al desarrollo*” con servicios prestados “*de forma imparcial, justa y equitativa*” y “*sin parcialidades*”. También se contempla la “*transparencia (...) con información oportuna, accesible y exacta*” como herramienta para fomentar la participación pública en la formulación de políticas. El empleo en la administración pública debe corregir los desequilibrios raciales del pasado para conseguir una amplia representación. Todos estos principios se aplican en todas las instituciones y leyes, que deben promover estos valores y principios.

En 1997, el Estado desarrolló una carta de los servicios públicos llamada *Batho Pele* (Primero las Personas). Sus ocho principios introducen ese discurso tan familiar sobre el consumidor, con referencias a los estatutos del consumidor, la relación entre calidad y precio, etcétera, una terminología que no se suele asociar con el discurso de los bienes públicos (véase la web de DPSA para más información sobre *Batho Pele*). Se estableció una Comisión de Servicios Públicos (PSC) imparcial para fomentar estos valores y principios. Ésta puede investigar, supervisar y evaluar la organización, la administra-

ción y las prácticas de los empleados en los servicios públicos. Además, puede proponer medidas para garantizar el funcionamiento eficaz y eficiente de dichos servicios. La Comisión rinde cuentas ante la Asamblea Nacional.

Funcionarios

Durante los cinco años que siguieron a 1997, el Estado redujo la plantilla de la administración pública en un 13 por ciento, hasta 1,1 millones de trabajadores. Los gobiernos locales perdieron a 35.000 empleados (de 238.000 en 1997 a 203.300 en 2003, una caída del 14 por ciento). El personal de los departamentos del Estado central se redujo de forma aún más espectacular, de 549.000 a 330.000 trabajadores en ese mismo período, lo cual supone un descenso del 39 por ciento (SAIRR, 2004:329). En total, el Estado recortó el gasto en personal del 10,3 por ciento del PNB (en 1999) al 9,9 por ciento en 2003/4 (DPSA, 2004:8). Estos cambios estaban en consonancia con la austeridad que implicaban las políticas neoliberales en Sudáfrica que se aprobaron tras el declive económico de mediados de los años noventa.

En 2003, sin embargo, el Estado admitió que la reorganización de la administración pública había sido demasiado severa e incluso contraproducente. Con ella, se produjo un éxodo de conocimientos que ahora obstaculiza la capacidad del Estado para invertir los ingresos públicos y prestar servicios eficaces (*Mail and Guardian*, 12 de agosto de 2005). La ‘fatiga de la transformación’ se convirtió en un eufemismo para aludir a la reorganización y la improvisación que caracterizaron los cambios acontecidos desde 1997. Así, no es de extrañar que en 2001 se tuviera que contratar a cientos de costosos asesores para que compensaran la falta de personal en los ámbitos de desarrollo de políticas, gestión de suministro de servicios y tecnología de la información. En palabras del propio gobierno, estos asesores estaban empezando a conformar un “*Estado paralelo*” (DPSA, 2001:6).

En 2004, los departamentos de los gobiernos provinciales y locales seguían presentando un índice de vacantes de altos cargos del 61 por ciento. El Auditor General se mostró preocupado por el hecho de que “*el déficit crónico de administradores expertos amenaza a la capacidad de los departamentos de gobierno para cumplir con sus mandatos*”. Los departamentos de servicios públicos y administración, los gobiernos provinciales y locales, el Tesoro Nacional, las empresas públicas, las obras públicas, la ciencia y la tecnología han soportado un índice de

vacantes de administradores expertos del 20 por ciento durante los dos últimos años (*Business Day*, 21 de enero de 2005). Muchos de los altos funcionarios blancos ya retirados, que habían aceptado generosos paquetes de jubilación anticipada para dejar puestos vacantes que serían ocupados por negros, vuelven a trabajar ahora con contratos temporales (*Eastern Province Herald*, 28 de septiembre de 2005).

En las instancias inferiores del Estado, departamentos clave como el de vivienda presentan un índice de vacantes en personal experto de hasta el 30 por ciento (véase el Departamento Provincial de Vivienda de Gauteng, por ejemplo, en *Business Day*, 25 de julio de 2005). La situación del sector de la sanidad ilustra muy bien esta crisis de personal, propiciada por el propio gobierno. La gran falta de personal sanitario, por ejemplo, es un motivo directo por el que el Estado es incapaz de distribuir antirretrovirales a los pacientes de VIH. Sin embargo, en 2001 había 22.000 trabajadores sanitarios sudafricanos trabajando en cinco países de Europa y Estados Unidos (*Business Day*, 5 de agosto 2005). El 6 por ciento de los trabajadores de la sanidad británica y el 10 por ciento de los médicos hospitalarios en Canadá son sudafricanos (*Business Day*, 8 de septiembre de 2005). Mientras tanto, más del 27 por ciento de los puestos del sector público sudafricano para profesionales sanitarios están desiertos. El Fondo de Sistemas Sanitarios calcula que, de 169.246 puestos disponibles, 45.978 están vacantes. El porcentaje de enfermeras por cada 100.000 pacientes se redujo del 59,7 por ciento en 2000 al 51,5 por ciento en 2005. Aunque el gobierno construyó 1.345 nuevas clínicas entre 1994 y 2004 para cumplir con sus promesas electorales, no aumentó el número de enfermeras tituladas. De hecho, a principios de los años noventa se clausuraron muchas escuelas de enfermería como medida para racionalizar la formación. En 2004, el Departamento de Sanidad reconoció que el 60 por ciento de los centros de atención primaria carecían de enfermeras con la formación adecuada (*Business Day*, 8 de septiembre de 2005). Entre los motivos que suelen citarse para explicar la fuga de personal sanitario cualificado de Sudáfrica están la elevada tasa de delincuencia, el miedo al contagio y el agotamiento por el exceso de trabajo (*Business Day*, 5 de agosto de 2005). Hay estudios recientes que confirman estos hechos con datos: el 70 por ciento de los médicos internos se había pinchado en el trabajo con agujas que podían estar contaminadas con VIH. La falta de personal en escuelas y centros penitenciarios también refleja la

misma situación.

Otro gran problema se halla en la incapacidad de la administración para dar salida al presupuesto. Así, las provincias de Gauteng y Mpumalanga, a pesar de contar con los porcentajes regionales de contagio de VIH/SIDA más elevados de todo el país, no se gastaron el 52 por ciento y el 38 por ciento, respectivamente, de la partida presupuestaria destinada a este ámbito en 2002 (SAIRR, 2003: 319).

Las capacidades y la orientación de los funcionarios públicos dejan mucho que desear. Los funcionarios ordinarios reciben salarios bajos y deben hacer frente a condiciones laborales peligrosas y extenuantes. Por otro lado, hay estratos de administradores negros en gobiernos locales, empresas públicas y juntas estatales que, a pesar de estar poco cualificados, reciben grandes salarios y disfrutan de condiciones privilegiadas. Así, aunque la composición racial de los niveles superiores e intermedios del Estado ha cambiado, estos puestos se han asignado a incondicionales políticos. Una investigación reciente demostró que la mayoría de administradores municipales no reunía los requisitos necesarios para desempeñar su trabajo (consiguieron una puntuación media de 1,6 sobre 4 en la prueba de capacidades) y, no obstante, recibían un sueldo que excedía con mucho lo habitual. La ley concede autonomía a los municipios en lo que se refiere al establecimiento de salarios. Varios alcaldes ganan casi lo mismo o incluso más que el Presidente del país. El sueldo medio nacional de un alcalde es de 590.000 rands, cerca de 100.000 dólares (*Sunday Times*, 4 de septiembre de 2005). Los defensores del gobierno local afirman que el sector público necesita ofrecer esos altos salarios para atraer a personal cualificado, pero ese argumento no parece sostenerse por ningún sitio. La cuestión de los salarios suele presentarse en el discurso público como un ejemplo más de la gran corrupción que afecta al ANC.

La mayoría de administradores municipales tampoco consiguió gastar el capital presupuestado debido a problemas de capacidad. El total nacional destinado a gasto de capital municipal en 2004 era de 17.000 millones de rands (2.800 millones de dólares), pero los consumidores siguen sin pagar por los servicios que utilizan. Así, el total de pagos pendientes de los consumidores en Johannesburgo supera los 9.000 millones de rands.

Los políticos locales de todos los partidos valoran mucho los trabajos bien remunerados en el gobierno local. El partido gobernante se ha fragmentado en camarillas locales y las facciones han aumentado debido, en



parte, a la competencia por conseguir estos trabajos tan lucrativos y las posibilidades que éstos ofrecen en diversas formas de acumulación personal corrupta (véase Sole, 2005; *City Press* 31 de julio de 2005; Sangweni and Balia, 1999). La corrupción entre los altos cargos se ha puesto en evidencia en todos los ámbitos del Estado. Parlamentarios que defraudan al Estado con un falso viaje, el ANC que desvía fondos ilegalmente para financiar sus campañas electorales, licitaciones fraudulentas en muchos municipios. Algunos alcaldes han estado implicados en episodios de licitaciones irregulares y nepotismo, como se evidenció con el caso de Ciudad del Cabo. En Mangaung, el alcalde estaba involucrado en un escándalo de corrupción de 150 millones de rands (25 millones de dólares). “*Los ciudadanos sudafricanos parecen opinar que los ámbitos de corrupción más habituales están relacionados con la búsqueda de empleo y el suministro de servicios como agua, electricidad y vivienda. Los administradores de los servicios públicos también reconocieron la existencia de nepotismo en la búsqueda de empleo, la concesión de ascensos y la prestación de ayudas sociales*” (Sole, 2005).

El Presidente y la prensa han criticado en repetidas ocasiones esa mentalidad del enriquecimiento rápido pero, al mismo tiempo, se anima a los negros a no avergonzarse si llegan a estar “*podridos de dinero*” (Sole, 2005). La conversión del ANC, que ha pasado del socialismo blando al capitalismo agresivo, ha propiciado la aparición de actitudes mercenarias con respecto al sector público. Se ha acusado a altos funcionarios de practicar la corrupción de forma recurrente. Decenas de altos cargos públicos y parlamentarios han dimitido de sus cargos y se han convertido en millonarios, de forma instantánea, al aceptar trabajos en grandes empresas. El ANC adoptó un período de ‘enfriamiento’, legalmente inaplicable, que, según afirma, utilizará para que los ‘camaradas’ abandonen determinados sectores estatales. En realidad, los ‘camaradas’ se han dedicado a preparar el terreno para entrar en el sector privado mientras seguían en la administración pública.

En 2001, el Departamento de Servicios Públicos y Administración (DPSA) creó una unidad de lucha contra la corrupción. Sin embargo, la denuncia de personas corruptas ha acabado convirtiéndose también en una táctica para acabar con los enemigos políticos. Numerosas voces han denunciado que la unidad de investigaciones especiales del Estado, los llamados *Scorpions*, se utiliza también contra enemigos políticos.

Otras insisten en que el problema principal no pasa por una cuestión de ética:

Si tomamos la provincia del Cabo Oriental como ejemplo, resulta evidente que la corrupción no se caracteriza exclusivamente por la codicia personal y la falta de integridad por parte de los individuos que ocupan puestos de poder. Las causas subyacentes de la corrupción en el Cabo Oriental son básicamente estructurales, y están relacionados con la situación de mala gestión financiera en el seno de los departamentos de gobierno y el mal funcionamiento de las estructuras provinciales de supervisión y rendición de cuentas (Colm Allen, Public Service Accountability Monitor, Discurso ante la Cumbre Nacional de Lucha contra la Corrupción, 2005).

Desde fines de 2004, los antiguos distritos negros han estallado en disturbios y manifestaciones violentas, en ocasiones con la participación de varios miles de jóvenes, unos hechos que recuerdan a los años ochenta. Con frecuencia se han destruido casas de concejales y oficinas municipales del ANC en marchas en que se ha arrestado a muchos manifestantes. Como parte de la respuesta a esos altercados, el gobierno lanzó la iniciativa *Project Consolidate*, cuyo objetivo consiste en apoyar a los municipios con problemas y que hace hincapié en la necesidad de modernizar la gestión administrativa y financiera en los ámbitos local y provincial. Se considera también que la evaluación del funcionamiento y la “*entrega dedicada a la mejora de las capacidades*” (National Treasury, 2005b:6) son elementos vitales. Sin embargo, son muchos los que contemplan estos pasos con escepticismo.

La realidad del suministro

Aunque el Estado aumentó los presupuestos para servicios públicos entre 2003 y 2005, los resultados han sido irregulares y, a menudo, decepcionantes. Un breve repaso de la situación de algunos sectores sirve para explicar las contradicciones del suministro de servicios hoy en día.

En 2004, el gobierno anunció la ejecución de un programa de Obras Públicas Ampliadas valorado en 15.000 millones de rands (2.500 millones de dólares) basado en proyectos con alta densidad de mano de obra, como la construcción de carreteras. El gobierno espera crear un millón de puestos laborales para 2010. De momento, se han generado 60.000 contratos de cuatro meses

(*Financial Mail*, 26 de agosto de 2005). En lo que respecta a las prestaciones sociales, el gobierno ha realizado progresos significativos, sobre todo con la ampliación de las ayudas infantiles a edades superiores. Desde 1997, el número de beneficiarios de prestaciones aumentó en un 124 por ciento, alcanzando casi los seis millones (National Treasury, 2003). Los programas de comedores escolares, salpicados de casos de corrupción, llegan ahora a más de 4,5 millones de niños.

En el terreno educativo, el número absoluto de alumnos que se presentan a los exámenes finales es inferior al de 1994 (año en que se abolió el sistema del *apartheid*). Se ha descubierto que el 48 por ciento de los alumnos del cuarto grado son analfabetos y que el nivel de conocimientos aritméticos básicos en Sudáfrica era inferior al de Zambia y Malawi (SAIRR, 2001:18). No sólo hay una fuga de cerebros (mencionada anteriormente), sino que parece que el sistema educativo es incapaz de generar unas capacidades muy necesarias. Además del sistema de escuelas públicas, hay un gran sistema educativo privado muy costoso, cuyas tasas superan a menudo los 20.000 rands (3.300 dólares) anuales.

Los servicios de telefonía para los pobres representan otro ejemplo más de las paradojas que se encuentran en el suministro de servicios. Se considera que el teléfono es una herramienta fundamental para 'superar las desigualdades en materia de información' y ayudar a los pobres a integrarse en la llamada autopista de la información. Telkom es una compañía telefónica semiprivada (que cotiza en la Bolsa de Nueva York). El informe anual de Telkom señaló que, entre 2002 y 2004, sus 2,09 millones de desconexiones superaron a los 1,97 millones de nuevas conexiones, es decir que se produjo una reducción neta de las líneas. Telkom, con menos 'clientes', decidió por lo tanto tender la red sólo 'donde resulta rentable'. *"Para controlar nuestras graves deudas, hemos aplicado una política de desconexión más acelerada en los casos de impago, hemos continuado y mejorado la investigación de antecedentes y los controles para la concesión de créditos, hemos puesto en marcha límites de uso basados en el límite de crédito por cliente, hemos establecido mejores programas recaudatorios y hemos seguido promocionando nuestros servicios de prepago para líneas fijas"* (*Business Day*, 2 de julio de 2004). Telkom, un monopolio, se ha convertido en una empresa muy rentable, cuyas tarifas para llamadas locales se encuentran entre las más elevadas del mundo.

Con respecto al suministro de agua, aunque hay

nueve millones más de personas con acceso a agua potable (principalmente con fuentes comunitarias), a Sudáfrica le queda aún un largo camino por recorrer para conseguir que una gran parte de la población negra pueda disfrutar de condiciones decentes. Según el censo de 2001, el 13,6 por ciento de los sudafricanos carece de inodoro. Los últimos datos apuntan que dieciséis millones de personas (37 por ciento del total) no disponen de acceso a saneamiento básico (*Mail and Guardian*, 16-22 de septiembre de 2005).

En las regiones del Cabo Oriental y Limpopo, más del 60 por ciento de los habitantes carece de acceso al agua en sus hogares. En las provincias de KwaZulu-Natal y del Noroeste, el 40 por ciento de la población vive en tales condiciones, mientras que la cobertura en el Estado Libre, el Cabo Occidental y Gauteng supera ahora el 80 por ciento. Las últimas cifras indican que el 67 por ciento de los sudafricanos disponen ahora de acceso a agua potable *in situ*, lo cual representa un aumento del 1,7 por ciento desde 2002 (Statistics South Africa Household Survey en *Business Day*, 4 de agosto de 2005). Las estadísticas oficiales, sin embargo, sólo se refieren al acceso a infraestructuras, y prestan poca atención a las condiciones reales de acceso al servicio y las tarifas pagadas por éstos. Millones de hogares que no pueden permitirse pagar por el agua han tenido que acogerse a un régimen de agua restringido o de suministro básico (normalmente, mediante un sistema de goteo). Millones de personas han visto cómo se les cortaba la electricidad o se les colocaban contadores de prepago. Sudáfrica cuenta de hecho con el mayor número de contadores de prepago de toda África, y se calcula que, desde 1995, se han instalado unos tres millones de éstos (Tewari y Shah, 2003). Estos aparatos de autodesconexión se han prohibido en el Reino Unido. Hace poco, el alcalde de Ciudad del Cabo declaró que no se permitiría la instalación de contadores de prepago de agua en la ciudad, ya que, con ellos, se violaba el derecho de los pueblos al agua, y el acceso se encarecía y se volvía inestable (*Business Report*, 29 de agosto de 2005).

De acuerdo con la política de agua básica aplicada desde 2001, los sudafricanos pobres tienen derecho a recibir 6.000 litros mensuales de agua gratuita. Pero esta medida, que suele considerarse una gran mejora, tiene también consecuencias no previstas (véase McDonald y Ruiters, 2005). Para poder acogerse a este régimen, la gente tiene que empezar por registrarse como 'indigente', y después esperar a que el Estado verifique su situación.



Pero hay muchas personas que no se registran. Este sistema de registro obligatorio es una manera de aumentar la vigilancia de los ciudadanos por parte del Estado y la naturaleza restrictiva de su oferta consigue desincentivar el uso de agua por parte de los pobres. Aquellos que consiguen acogerse al régimen de servicio gratuito obtienen su asignación de agua, literalmente, gota a gota. Y en caso de sobrepasar esta asignación básica, las personas pobres son duramente sancionadas con mayores tarifas. En Tshwane, en 2002, por ejemplo, el tramo de consumo entre 7 kl y 10 kl se cobraba a una tarifa punitiva de 4,15 rands (0,70 dólares) por kl, mientras que los grandes usuarios pagaban poco más de esa cantidad (National Treasury, 2003:18) a partir de los 30 kl. Según el Departamento de Finanzas: “*Las tarifas más elevadas afectan directamente a los hogares pobres cuyo consumo excede los 6 kl*” (ibíd.). De acuerdo con los datos de dicho Departamento, la mayoría de hogares pobres utiliza 25 kl de agua mensuales (véase National Treasury, 2003, Annexure C). Por lo tanto, la mayoría de estas familias se retrasa en los pagos.

Los hogares que ganan unos 1.000 rands (167 dólares) mensuales gastan más del 10 por ciento de sus ingresos en electricidad mientras que, para los ricos, el gasto en electricidad representa apenas un 2 por ciento de los ingresos (Statistics South Africa, 2002). Con el sistema de prepago, los pobres pagan 45 céntimos por unidad eléctrica; en cambio, con los contadores de crédito tradicionales, la electricidad es, al menos, un 20 por ciento más barata y los usuarios no tienen que desplazarse para comprar las unidades de prepago.

La mayoría de sudafricanos es pobre. La mitad de la población vive con 144 rands (24 dólares) al mes (*Sunday Times*, 6 de septiembre de 2002). Las pensiones estatales se redujeron en un 20 por ciento en términos reales entre 1991 y 2000 (Lodge 2002:67-69), aunque ya no se basan en la discriminación racial. Sudáfrica cuenta con más afectados de VIH y SIDA que ningún otro país del mundo, y cada día mueren de SIDA 600 personas. Muchas personas pobres tienen la infraestructura, pero no pueden usarla porque los servicios son demasiado caros. Cada día, 3.000 ciudadanos pasan a engrosar las listas de morosos.

Otro de los indicadores de la crisis en los servicios públicos se halla en los increíbles niveles de impago por los servicios municipales. En 2003, de la deuda total del consumo, valorada en 24.000 millones de rands (4.000 millones de dólares), el 77 por ciento se debía a los dieci-

séis mayores municipios, incluidas las seis áreas metropolitanas (*Business Day*, 5 de marzo de 2003). Tres cuartas partes del conjunto de la deuda municipal se ha originado en las grandes ciudades. La mayor parte de esa deuda pertenece a los ciudadanos de clase media, que utilizan más de dos tercios del agua y la electricidad. La deuda en las zonas de clase trabajadora también es significativa, pero está repartida entre muchos más consumidores. Esto significa que los municipios mantienen un constante tira y afloja con las comunidades de clase trabajadora, ya sea por impago o por restricciones sobre el uso de los servicios. Cabe destacar que no es raro que los municipios pierdan la batalla en estos distritos de clases trabajadoras, y se vean obligados a anular las deudas (aunque sea con condiciones) frente a la constante oposición popular organizada por movimientos comunitarios muy politizados. Debido en parte a la creciente deuda de las comunidades más pobres, que no pueden pagar, el Estado ha ido introduciendo el suministro de servicios gratuitos, aunque sólo básicos. Esto ha desencadenado toda una fiebre innovadora en la creación de nuevas tecnologías para limitar las entradas de agua y energía en los hogares de los pobres (Tewari y Shah, 2003).

Aunque muchos usuarios pueden disponer de los primeros 6 kl de agua de forma gratuita, las facturas por los servicios públicos de muchos hogares siguen siendo muy elevadas, y pueden llegar a alcanzar entre 500 y 700 rands (el equivalente a la pensión estatal mensual). Esto sucede porque la mayoría de familias urbanas está acostumbrada a utilizar entre 15 y 20 kl de agua cada mes, y se han opuesto a las políticas de reducción del Estado y sus intentos por solucionar los problemas sociales con tecnologías restrictivas. Por ejemplo, las barriadas de Harrismith, un municipio donde se estableció una gran asociación entre organismos públicos (con Rand Water Board), tiene un nivel de pago del 20 por ciento. Aquí, se cortó el agua a entre 3.000 y 4.000 hogares y, después, se los obligó a usar sistemas de goteo. Esto significaba que entre el 30 y el 40 por ciento de los habitantes dependían de este tipo de sistema (Smith, 2003). En septiembre de 2004, Harrismith fue el primero de muchos municipios donde estallaron manifestaciones violentas contra el fracaso del suministro público y la corrupción (*Independent online*, 31 de agosto de 2004).

Finalmente, aunque la privatización entendida en su sentido más estricto –el traspaso de bienes a empresas privadas– en Sudáfrica se ha frenado, siguen existiendo muchas formas de privatización encubiertas o progresi-

vas. En algunos casos, como el de la seguridad residencial y personal, el sector privado ha crecido de manera espectacular y se considera más eficaz que la policía estatal. Las empresas privadas de seguridad contratan a más de 400.000 personas. El aumento de los conjuntos residenciales, de acceso privado o restringido, ha vuelto a introducir formas de exclusión socioeconómica que, en teoría, debían desaparecer junto con el *apartheid*. Aún no se ha alcanzado una redistribución socioeconómica eficaz. De hecho, se ha redistribuido menos del 2 por ciento de las tierras, y se ha sabido que granjeros blancos han vendido tierra al Estado a unos precios desorbitados (*Sunday Times*, 21 de agosto de 2005).

Breve valoración de las reformas de los servicios públicos

Al analizar la experiencia de Sudáfrica, es de vital importancia entender que el Estado no constituye una entidad unificada que actúa con una única voluntad. El Estado sudafricano también ha tenido que replantear sus propias estrategias y políticas con el tiempo. Ha permitido que la transferencia de poder (*empowerment*) a los negros, por ejemplo, acabe degenerado en clientelismos y en el enriquecimiento de unos pocos. El factor subyacente a este problema de 'capacidad' del Estado es el recorte excesivo de personal que se realizó en la administración pública a mediados de los años noventa, que se traduce ahora en un caos gubernamental. Los últimos brotes epidémicos de fiebre tifoidea cerca de Johannesburgo, los continuos cortes de energía en algunas provincias, la constante falta de personal, la coincidencia de intereses comerciales y poder político, y la creciente pérdida de la confianza pública ponen de manifiesto que el Estado y los sudafricanos están pagando un precio muy alto por las políticas de austeridad fiscal. El ANC no puede culpar de sus errores exclusivamente a la herencia del *apartheid*. En palabras del Secretario General de Cosatu:

El gobierno, en concreto, sigue rezagado en materia de educación y prevención del VIH. Ha dejado esta importantísima campaña en manos de ricas agencias publicitarias que creen que pueden vender información sobre el SIDA del mismo modo que venden automóviles de lujo o teléfonos móviles. La incapacidad de abordar correctamente la epidemia del VIH radica en la falta crónica de fondos y en la mala gestión del sector de la sanidad pública. La dificultad misma en distri-

buir los tratamientos antiretrovirales evidencia que los problemas están profundamente arraigados. De hecho, aunque Sudáfrica destina a la atención sanitaria un mayor porcentaje de su economía que la mayoría de países en desarrollo, la situación de la sanidad pública es mucho peor. Eso refleja el desperdicio de miles de millones en sanidad privada, mientras que el sector público carece de camas, medicamentos, instalaciones decentes, personal cualificado y buena gestión. En última instancia, todos estos fracasos empiezan con un problema de dirección, empezando por la presidencia y el Ministerio de Sanidad. Cualquier ministerio de sanidad que ocupe la administración ante el contagio de una epidemia como ésta tiene mucho ante lo que responder. Esta falta de dirección política en el ámbito del VIH supone una traición a nuestro pueblo y a nuestra lucha (Discurso ante la Treatment Action Campaign, 25 de septiembre de 2005).

El Estado ha abandonado la defensa incondicional de la gestión y las políticas públicas neoliberales, en parte, porque éstas han resultado ser insostenibles política y socialmente y, en parte, porque la economía ha experimentado modestas mejoras y el Estado recaudaba más impuestos. En este sentido, es muy significativo un documento reciente de la DPSA. El Estado reconoce que "existe una capacidad estatal irregular, especialmente con respecto a la brecha entre el contexto rural y el urbano". En segundo lugar, la privatización no constituye una solución sencilla porque "diluye la dirección política y el compromiso con una agenda del desarrollo (...) entrando en conflicto con consideraciones públicas como la equidad" (DPSA 2003:15). "Las nuevas tecnologías no están exentas de problemas (...), pueden ampliar las desigualdades entre los ciudadanos con recursos y los que no los tienen". La descentralización tampoco es ninguna panacea: "la descentralización en contextos con una capacitación limitada podría ser disfuncional" (ibíd).

De algún modo, el ANC sigue conjugando políticas sociales muy limitadas con el neoliberalismo. Ha intentado utilizar el suministro de servicios para ganarse lealtades políticas, pero esta estrategia ha hecho agua.

La Comisión de Servicios Públicos (2005) también apunta:

El principal reto sigue siendo la consolidación de los cimientos de nuestro Estado del desarrollo. Para ello, se necesita un servicio público que esté en consonancia



con las necesidades de la ciudadanía, capaz de cubrir las, y muy centrado en la aplicación de políticas y el suministro eficaz (...). La Presidencia considera asimismo que la necesidad de suministro representa un desafío fundamental para el servicio público en nuestra segunda década de democracia, y propone poner el acento en la aplicación práctica y la mejora de las capacidades.

Sin embargo, hay quien sugiere que la crisis del gobierno local no se explica únicamente por el problema de la falta de capacidades ni por la incapacidad de modernizar la burocracia y fomentar una gestión de proyectos eficaz. *“Las últimas manifestaciones contra el suministro de servicios en el Estado Libre deben entenderse como algo más que un mero producto de la mala gestión. Lo que pedía la gente era que el sistema burocrático del gobierno local se desarmara y se creara de nuevo. Difícilmente se solucionará este problema con más conocimientos, ‘capacidad’, supervisión, evaluación y gestión de proyectos”* (V. Naidoo, en *Business Day*, 9 de septiembre de 2005). Además, las contradicciones en el suministro de servicios y el descontento ya mencionados siguen siendo origen de un profundo resentimiento dentro de las comunidades pobres. A pesar de que se hayan introducido leves mejoras, muchos ciudadanos negros siguen experimentando cierta sensación de privación y traición cuando comparan su situación con las enormes fortunas de la nueva clase media negra y con el estilo de vida privilegiado del que siguen gozando los blancos. Desde 1994, las desigualdades económicas dentro de la población negra han aumentado. La imagen de corrupción que dan las elites del ANC socava la legitimidad y la influencia políticas de concesiones como las de agua básica gratuita.

La calidad de los servicios prestados por el gobierno es muy baja, y los servicios gratuitos, además de ser extremadamente limitados, no son más que concesiones mezquinas del Estado. Además, estos servicios se prestan en los mismos lugares (barriadas negras) donde impera el desempleo masivo. A través del Programa de Reconstrucción y Desarrollo (RDP), el antiguo movimiento de liberación construyó hileras de casas del tamaño de una caja de cerillas en zonas remotas. Se suele aludir a este tipo de viviendas llamándolas, de forma despectiva, *perreras*. La gente está molesta por el alto coste de los servicios. La delincuencia y otras actividades ilegales muy populares, como las conexiones ilícitas al tendido de

agua y electricidad, siguen estando tan extendidas como el impago o, como dirían algunos, el boicot al pago de servicios que, en 2005, alcanzó los 40.000 millones de rands (6.670 millones de dólares), es decir, un tercio del total de los ingresos de todos los municipios combinados (*Mail and Guardian*, 22 de septiembre de 2005).

Las huelgas del sector público han eclipsado las de otros sectores en los años 1995, 1999, 2002 y 2005. En 2002, las huelgas del sector público representaron un 75 por ciento del total nacional (SAIRR, 2004: 197). En agosto de 2005, la huelga más violenta y dura de todas estalló en el sector municipal, una huelga que acabó con la policía antidisturbios apaleando y arrestando a trabajadores que llevaban varios días bloqueando las calles de algunas de las grandes ciudades de Sudáfrica. El SAMWU (el sindicato de trabajadores municipales) amenazó con organizar un boicot contra las elecciones locales.

Desde el punto de vista del Estado, la solución a estos problemas pasaría, fundamentalmente, por fortalecer y simplificar la maquinaria estatal, por ampliar el alcance del Estado para estabilizar varias comunidades y movimientos ‘rebeldes’, y por regular las ambiciones privadas de la clase empresarial negra. Sin embargo, fortalecer la integridad de la maquinaria estatal no es nada sencillo, ya que el ANC disfruta de un monopolio casi total sobre los nombramientos. Los conflictos en el seno del ANC se extienden a los nombramientos de la burocracia estatal. Además, las divisiones internas del ANC, las amenazas de rupturas y escisiones dentro de la alianza (con la central sindical COSATU y el Partido Comunista), afectan a todos los niveles del partido y han perjudicado gravemente la imagen de éste. En el juego de la capacitación de la población negra, el poder político y las oportunidades comerciales siguen convergiendo. Para poder abordar todos estos problemas con resolución, el ANC tendrá que empezar por casa. Según el Secretario General del ANC, *“la lucha por el control del acceso a los recursos condujo a la decadencia moral. La cuestión que debemos plantearnos es si es lícito que los representantes públicos tengan intereses comerciales, sobre todo si éstos se desarrollaron mientras desempeñaban su cargo como representantes”* (véase ‘Comrades in Business’, *Mail and Guardian*, 16-22 de septiembre de 2005).

También podría decirse que la corrupción entre los capitalistas negros es más compleja de lo que parece a simple vista. Mientras el ANC apunte su proyecto en la ampliación y la mejora de la capacitación económica y el

enriquecimiento de una clase empresarial negra, es probable que ocupar un alto cargo en el Estado siga siendo una manera rápida de alcanzar esa ascensión social tan perseguida por la clase media negra. Mientras tanto, el descontento popular con el Estado y el vago recuerdo de un movimiento de liberación, convertido ahora en

‘camaradas en trajes’, se manifiesta ahora en protestas multitudinarias en todas las provincias. Curiosamente, los movimientos sociales organizados no han participado en estas protestas, que han estado encabezadas, en realidad, por personas leales al partido que habían llegado al límite de la indignación.

Referencias

- Baylies, C.** (2004) ‘Political conditionality and democracy’, en G. Mohan y T. Zack-Williams (eds.) *The Politics of Transition in Africa*. Sheffield: ROAPE Publications.
- DPSA** (2001) ‘Use of Consultants in Public Services.’ Pretoria: Department of Public Service and Administration (DPSA).
- DPSA** (2004) ‘Medium Term Strategic Plan.’ Pretoria: Department of Public Service and Administration (DPSA).
- Katznelson, I. y Kesselman, M.** (1979) *The Politics of Power*. Nueva York: Harcourt.
- Lodge, T.** (2002) *Politics in South Africa, from Mandela to Mbeki*. Ciudad del Cabo: David Philip.
- McDonald, D. y G. Ruiters** (eds.) (2005) *The Age of Commodity; Water privatization in Southern Africa*. Londres: Earthscan.
- National Treasury** (2003) ‘Intergovernmental Fiscal Review 2003.’ Pretoria.
- National Treasury** (2005a) ‘2004/2005 Local Government Capital Spending and Operating Expenditure Budgets.’ Pretoria.
- National Treasury** (2005b) ‘Intergovernmental Fiscal Review 2004.’ Pretoria.
- Public Service Commission** (2005) ‘The State of Public Services.’ Consultado en la web de Public Service Commission: <<http://www.psc.org>>.
- Forrest, R.** (1993) ‘Privatization of Collective Consumption’, en M. Gottdiener *Urban Life in Transition*. Londres: Sage.
- RSA** (1995) *Draft Public Service White Paper*. Pretoria: Republic of South Africa (RSA).
- RSA** (1997) *South Africa Constitution*. Pretoria: Republic of South Africa (RSA).
- SAIRR** (2001) *South Africa Survey, 2001/2002*. Johannesburgo: South African Institute of Race Relations (SAIRR) y Creda Press.
- SAIRR** (2004) *South Africa Survey, 2003/2004*. Johannesburgo: South African Institute of Race Relations (SAIRR) y Creda Press.
- Sangweni, S. y D. Balia** (1999) *Fighting Corruption*. Pretoria: University of South Africa.
- Smith, L. y E. Fakir** (2003) ‘The struggle to deliver water services to the indigent: a case study on the public-public private partnership in Harrismith with Rand Water.’ Johannesburgo: Centre for Policy Studies.
- Sole, S.** (2005) ‘The state of corruption and accountability’, en J. Daniel, R. Southall y R. Lutchman *State of the Nation, 2004/5*. Pretoria: HSRC Press.
- South African Labour Bulletin** (2005) Volumen 30, N° 1.
- Tewari, D.D. y T. Shah** (2003) ‘An Assessment of South Africa’s Prepaid Electricity Experiment, Lessons Learned, and their Policy Implications for Developing Countries’, *Energy Policy*, 31.