



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP
Open Budgets. Transform Lives.

From Analysis to Impact

Partnership Initiative Case Study Series



Escuela de lodo: en respuesta a los retrasos del gobierno sudafricano para remover las escuelas de lodo en la provincia del cabo oriental, el Centro de recursos legales o "Legal Resources Centre" (LRC) llevó al gobierno a la corte en agosto 2010. El análisis presupuestario de las OSCs fue un elemento clave en la estrategia legal. En enero 2011 el Departamento de Educación de la provincia del cabo oriental firmó un acuerdo con LRC en donde se estipula que la provincia debe de recibir fondos para atender los retrasos en infraestructura y el gobierno provincial debe de ofrecer instalaciones educativas provisionales. El progreso en la implementación ha sido lento, pero el LRC continúa la presión para monitorear el progreso.

La fotografía es cortesía de LRC

El siguiente estudio de caso ilustra de qué manera el análisis presupuestario fortaleció la litigación para lograr una mejor infraestructura educativa en Sudáfrica. Este es un resumen de un estudio más profundo preparado por Alison Tshangana como parte del Learning Program (Programa de Aprendizaje) de la Partnership Initiative (Iniciativa de Colaboración Estratégica) del IBP. Dicho programa busca evaluar y documentar el impacto del compromiso de la sociedad civil en la elaboración de presupuestos públicos.

Puede descargar el PDF del estudio de caso completo en <http://www.internationalbudget.org>.

SUDÁFRICA: USO DE LA LITIGACIÓN PARA ELIMINAR LAS "ESCUELAS DE BARRO"

Las primeras elecciones multirraciales de Sudáfrica, en 1994, pusieron fin al segregacionismo e introdujeron el concepto del gobierno de la mayoría, pero la democracia no ha eliminado el legado de la inequidad. Y en ningún lugar estas inequidades son más aparentes que en la provincia rural de Eastern Cape, donde las llamadas "escuelas de barro" se han convertido en un aspecto emblemático de los problemas no resueltos que las décadas de discriminación han generado.

Una "escuela de barro" se refiere específicamente a una escuela que funciona en una choza con paredes de barro, pero el término se ha convertido en un símbolo del desafío más amplio que plantean los edificios escolares peligrosos e improvisados de todo el país. Aún así, dada la escala del problema allí, Eastern Cape ha sido el centro del debate, ya que se estima que existen unas 572 escuelas de barro ubicadas en la provincia entre 2004 y 2005.

Desde 2009, tres casos judiciales principales han aprovechado más de \$1 mil millones del gobierno de Sudáfrica para cambiar la situación. Aunque no fueron parte de una estrategia coordinada, los tres casos han sido coordinados en términos generales por un grupo central de organizaciones. Este estudio examina esos casos, el rol

del análisis presupuestario en ellos y sus impactos en los gastos del gobierno y la rendición de cuentas en el sector educativo.

EL PROBLEMA: CERRAR LA BRECHA EN EL DESCUIDADO SECTOR EDUCATIVO DE SUDÁFRICA

Según la Constitución de Sudáfrica, la educación es una responsabilidad compartida del gobierno nacional y provincial. Aunque el gobierno nacional es responsable de este desarrollo de políticas, del monitoreo y la evaluación, del apoyo a las provincias y de la administración de los subsidios a ellas, los departamentos educativos provinciales son responsables de la aplicación real. La única porción más grande los presupuestos provinciales se destina a la educación y la gran mayoría de los presupuestos para departamentos de educación provincial están financiados por subsidios condicionales del departamento nacional.

La política educativa ha sido diseñada expresamente para cerrar la brecha masiva entre las anteriores escuelas para blancos y las escuelas de áreas marginadas históricamente pobladas por negros, a las cuales se destinaban escasos recursos durante la notoria política de segregación racial de Sudáfrica. Aunque se han logrado magníficos avances en el acceso a la educación desde el fin del

segregacionismo, la calidad continúa siendo el aspecto más grave. Básicamente, los resultados no se corresponden con la inversión pública. Los niveles de alfabetismo y nociones aritméticas elementales son muy inferiores a los de países con similares niveles de ingreso, a pesar del gasto del cinco por ciento del producto interno bruto (PIB) de Sudáfrica en el sector educativo; y los resultados en materia de educación continúan sesgados según la geografía y la raza.

Los críticos apuntan a problemas con los recursos, como adecuada capacitación y desarrollo de los maestros, calidad inconsistente en la administración y el liderazgo de las escuelas, acceso inadecuado a libros de texto y otros materiales educativos, y retrasos en materia de infraestructura escolar. Además, los resultados de los aprendices se ven negativamente afectados por cuestiones sociales, especialmente la pobreza en áreas rurales y las condiciones de los asentamientos urbanos informales. En las escuelas secundarias, persisten los puntajes bajos en las pruebas y altas tasas de deserción.

Eastern Cape, una de las provincias rurales más pobres de Sudáfrica ha estado siempre entre las áreas de peor desempeño en cuanto a resultados educativos. Su gobierno provincial ha estado históricamente plagado de ineficiencia y mala administración. Al haber heredado estructuras gubernamentales corruptas y burocráticas de la era del segregacionismo, permanece repleto de gastos en personal. Al igual que en otras provincias, Eastern Cape gasta el 45 por ciento de su presupuesto provincial total en educación, pero del presupuesto total del Departamento de educación, de R26,6 mil millones para 2012/2013, R81 mil millones fueron asignados a personal, con lo cual quedaron unos pocos recursos para las inversiones que eran tan necesarias.

Para 2004/2005, el Departamento calculó que había 572 escuelas de barro en la provincia. En 2009, el Departamento de educación estipuló que se necesitarían R23 mil millones para erradicar estructuras de barro no seguras, lo que se compara con un presupuesto total en infraestructura para educación para ese año de R981 mil millones.

Desde 1994, ha habido múltiples promesas políticas para erradicar estos retrasos, pero los objetivos declarados por los políticos nacionales y provinciales han sido omitidos repetidas veces. En 2004, el Presidente Thabo Mbeki le manifestó al parlamento que en marzo del siguiente año no habría ningún alumno "aprendiendo debajo de un árbol, en una escuela de barro ni en ninguna posición peligrosa". Durante su discurso del presupuesto 2008/2009, el Ministro de educación de Eastern Cape declaró: "Todas las escuelas de barro se han declarado no seguras y se requiere que sean reemplazadas en 2008/2009".

Más desalentador para los maestros y aprendices afectados, así como para las OSC involucradas en el problema, es el hecho de que a pesar de la urgencia del problema y el reconocimiento de su importancia, como se puede inferir por las promesas políticas, el gasto récord en infraestructura del Departamento de educación es escaso y porciones significativas de los fondos asignados permanecen sin gastarse.

El problema de las escuelas de barro y otros tipos de infraestructura escolar inadecuada e insegura es, por lo tanto, un problema conocido en Eastern Cape. Y, para las OSC que participan en cuestiones de justicia social en la región, constituye un problema de prestación de servicios aparentemente simple que requiere un recurso básico de ladrillos y cemento, y voluntad política.

DOS DEMANDAS LEGALES

Caso Amasango

Fundada en 1995 para servir a los niños marginados, abusados y pobres, la Escuela Amasango operó por primera vez en dos

contenedores y luego se mudó al edificio abandonado de un ferrocarril en Grahamstown. Amasango fue registrada como una escuela especial por el Departamento de educación y, en 2006, pasó a formar parte de la lista de prioridades del departamento para proyectos de construcción planificada de escuelas.

Desesperados por conseguir un nuevo edificio escolar para Amasango, la comisión administrativa de la escuela (SGB, por sus siglas en inglés), su director y otros miembros del personal ejercieron presión en el Departamento de educación durante muchos años en reuniones reiteradas, cartas y llamadas telefónicas, sin ningún resultado. Ante la creciente frustración, el SGB estableció un equipo de trabajo para abordar el problema, que incluyó a la policía, representantes sindicales, funcionarios municipales y políticos, miembros de la comisión administrativa de la escuela y padres. En 2008, el Equipo de trabajo tomó la decisión de iniciar acciones legales contra el Departamento de educación y presentó la decisión al SGB, quien le brindó apoyo unánimemente. Como lo explicó Jane Bradshaw, fundadora y directora de la escuela: "No teníamos nada que perder".

Por casualidad, Bradshaw mantenía una amistad de larga data con Sarah Sephton, la directora regional del Centro de recursos legales (LRC, por sus siglas en inglés), una organización de derechos humanos que se dedica a la litigación de interés público. El LRC había estado anteriormente involucrado en casos relacionados con la educación y estaba familiarizado con el problema de la deficiente infraestructura escolar. De hecho, el LRC había identificado infraestructura educativa deficiente como un problema que deseaban abordar, pero nunca habían podido encontrar una escuela que estuviera dispuesta a demandar al Departamento de educación. De modo que, cuando Bradshaw se contactó con Sephton para obtener asistencia legal, no fue necesario convencer a nadie.

La queja inicial, presentada por dos miembros del SGB en octubre de 2009, argumentaba que la imposibilidad de ofrecer instalaciones adecuadas para Amasango constituía una violación del requisito constitucional del gobierno de brindar educación adecuada a todos los niños.

A principios de marzo, el Ministro de finanzas de Eastern Cape anunció que la provincia había destinado R2,5 mil millones (USD 281 millones) a recursos "fuera del presupuesto". Más tarde ese mismo mes, el Departamento de educación, que había indicado inicialmente que se opondría al caso, ofreció un acuerdo. El Departamento de educación proveería seis aulas prefabricadas, construiría baños y suministraría una biblioteca antes del 1 de octubre de 2010. Además, el Departamento de educación prometió presentar una declaración jurada antes del 25 de marzo de 2011 que estipularía su plan para la construcción de una nueva escuela, para la cual la construcción comenzaría en mayo de 2011. El acuerdo se convirtió en una orden judicial el 11 de marzo de 2010.

Un mes después, sin embargo, el Departamento hizo que se eliminara la cláusula de la orden judicial que se refería a la construcción de una nueva escuela, y obligó al SGB a renovar su demanda legal. En la declaración jurada de respuesta del Departamento de educación, se argumentaba que Amasango ya estaba en la lista de prioridades en materia de escuelas y que, dado que los recursos eran insuficientes para abordar las necesidades simultáneamente, la provincia tenía derecho a hacer que la educación "fuera cada vez más accesible y estuviera a disposición de todos... a través de medidas razonables", como reza la Sección 29 de la Constitución.

En respuesta, el LRC obtuvo el apoyo del Public Service Accountability Monitor (PSAM, Monitor de rendición de cuentas del servicio público). PSAM es una OSC relacionada con el monitoreo de la rendición de cuentas social desde 1999, y había hecho su propio trabajo en materia de educación e infraestructura escolar en

la provincia, que incluyó un análisis profundo del retraso en dicha infraestructura en 2005.

La investigación de PSAM ayudó a refutar el argumento del Departamento de educación de dos maneras clave. En primer lugar, PSAM demostró que Amasango realmente formaba parte de la lista de prioridades, pero que había sido eliminada inexplicablemente y luego incluida nuevamente un año después, tras haberse presentado el caso ante la justicia. En segundo lugar, PSAM ayudó a combatir el reclamo de que las limitaciones financieras eran relevantes. PSAM usó su experiencia con el análisis presupuestario para demostrar que el Departamento de educación había gastado menos que el presupuesto para infraestructura y que, como parte del proceso presupuestario provincial, las partidas presupuestarias no gastadas generalmente se ajustan hacia abajo. En otras palabras, el hecho de no contar con fondos suficientes, era, en parte, el resultado de la imposibilidad del Departamento de gastar los recursos.

El tribunal luego determinó que la imposibilidad del Departamento de educación de ofrecer instalaciones escolares adecuadas en Amasango era "inconstitucional, ilegal y no válida", y le ordenó al Departamento desarrollar e implementar un plan para mejorar las instalaciones de la escuela e informar al tribunal cada tres meses sobre el progreso.

Aún así, el tribunal no ha podido garantizar el cumplimiento. Hasta la fecha y en incumplimiento de la sentencia del tribunal, solo se han implementado estructuras temporarias para la Escuela Amasango, y no se ha construido una nueva escuela.

El Caso de las siete escuelas

A diferencia del Caso de Amasango, que se presentó para abordar los desafíos de una escuela, el denominado Caso de las siete escuelas fue encabezado por el LRC (Centro de recursos legales) como una estrategia activista deliberada. El LRC identificó 25 escuelas de barro en Eastern Cape: todas con edificios pobres, falta de acceso a agua y escasez de escritorios y sillas, entre otras deficiencias. Luego, ayudó a cada una a construir un caso. El proceso dio como resultado una lista de siete escuelas que estaban dispuestas a confrontar legalmente al Departamento de educación a pesar de la amenaza de la Oficina central provincial. Para mitigar el riesgo, cada escuela estableció un Comité de crisis de infraestructura (compuesto por padres, alumnos y miembros de la comunidad) para que actuara como demandante en el caso, con lo que protegería al personal y a los miembros de la junta escolar de las repercusiones. El LRC también seleccionó las escuelas más grandes para evitar que el Departamento de educación simplemente las cerrara y transfiriera a los niños bajo el concepto de economías de escala.

El LRC también recurrió al Centre for Child Law (CCL, Centro de derecho infantil) de la University of Pretoria para que fuera el codemandante de las siete escuelas. Había un interés mutuo en hacer esto. El CCL había iniciado casos anteriores relacionados con los impedimentos más amplios para la educación, como las políticas de admisiones y los subsidios sociales; el Caso de las siete escuelas se adaptaba perfectamente a esos objetivos. Y, tener un solicitante nacional institucional para el caso sirvió para llevarlo más allá de las implicancias regionales.

La queja presentada ante la provincia de Eastern Cape y el gobierno nacional, tenía tres puntos. En primer lugar, citaba el derecho constitucional a la educación y a numerosas políticas del gobierno y la legislación en el ámbito nacional y provincial que apuntaban a erradicar las escuelas de barro. En segundo lugar, la queja detallaba los esfuerzos de cada una de las escuelas para comunicar sus necesidades, incluidas las peticiones y la correspondencia. Finalmente, destacaba la falta de transparencia por parte del

Departamento de educación de Eastern Cape en el diseño de sus planes para mejorar la infraestructura educativa.

En octubre, la provincia notificó que se opondría a la demanda. El punto central de la refutación era que es el mandato y la responsabilidad exclusiva del gobierno planificar según las prioridades y con recursos limitados, evocando el concepto de "realización progresiva", el cumplimiento gradual de los derechos de los ciudadanos. Al elaborar un argumento así, el gobierno buscaba derivar el problema del cuestionamiento absoluto de la necesidad en estas siete escuelas a la necesidad relativa de estas escuelas en relación con las otras.

La Declaración jurada de respuesta también brindaba detalles del método de priorización del Departamento de educación para asignar el presupuesto anual para infraestructura a fin de erradicar la infraestructura escolar inadecuada. El Departamento de educación estipuló que ya había diseñado un plan específico para la erradicación de escuelas inadecuadas, incluidas las estructuras de barro, por el cual el Tesoro nacional pondría a disposición R436 millones (USD 49 millones) como subsidio condicional para Eastern Cape. La declaración jurada también mencionaba una suma mayor, que ascendía a R4,48 mil millones (alrededor de USD 512 millones), que se pondría a disposición (aparentemente en el ámbito nacional, aunque el documento no es claro) para la erradicación de las escuelas de barro, una vez más, como subsidio condicional del Tesoro nacional (como parte de una decisión de noviembre de 2010 tomada a nivel nacional).

Pero, antes de que el LRC pudiera presentar su respuesta a la Declaración jurada, recibió una carta del Departamento de educación provincial en la que, básicamente, les concedía a los solicitantes las solicitudes. En febrero de 2011, todas las partes firmaron un memorando de entendimiento (MOA, por sus siglas en inglés) que indicaba que R8,2 mil millones (USD 1 mil millón) habían sido destinados por el gobierno de Sudáfrica a reemplazar las estructuras educativas inadecuadas de todo el país en los siguientes tres años. En el documento, se incluyeron las asignaciones para cada una de las siete escuelas. Por su parte, el Departamento de educación provincial recibió órdenes de implementar medidas temporarias para las siete escuelas dentro de un plazo de dos meses. Se instalaron las estructuras temporarias y algunas de las siete escuelas han sido reconstruidas desde entonces, aunque la construcción de algunas de las escuelas se ha demorado debido a dificultades con las licitaciones y los contratistas.



TÁCTICAS DE LITIGACIÓN DE LAS PROMESAS NO CUMPLIDAS DE SUDÁFRICA DE OFRECER ESCUELAS ADECUADAS

- Referencia a compromisos constitucionales y nacionales de proporcionar instalaciones educativas adecuadas.
- Demostrar esfuerzos por parte de las escuelas para comunicar las necesidades.
- Tomar medidas para proteger a las escuelas de repercusiones negativas por parte del gobierno.
- Usar herramientas de análisis presupuestario para desafiar los argumentos de "recursos limitados" y "realización progresiva".
- Trabajar en una coalición para llevar la relevancia de un caso al ámbito nacional.
- Monitorear el progreso logrado en compromisos legales y ejercer presión política, o iniciar nuevos procesos legales cuando tales promesas no se cumplan.

CAMBIOS A CONSECUENCIA DE LA CAMPAÑA

Los logros de los casos judiciales se han atribuido a ciertos factores. En el Caso Amasango, fue la predisposición inusual del liderazgo de la escuela de tomar acciones legales que permitieron el proceso, y las lecciones que luego fortalecieron el Caso de las siete escuelas.

Un segundo factor clave fue el uso eficaz de la investigación y el análisis de PSAM para refutar los argumentos del gobierno relacionados con "recursos limitados" y "realización progresiva". Además, el uso del análisis y las herramientas presupuestarias ayudaron a garantizar que las órdenes judiciales contuvieran compromisos presupuestarios específicos.

Externamente, los medios tuvieron un papel significativo. La cobertura de los periódicos, en particular, atrajo la atención del Departamento de educación nacional y el Tesoro nacional, quienes pueden haber alterado los resultados significativamente. Las entrevistas realizadas para este estudio de caso descubrieron que la presión y la participación del gobierno nacional probablemente contribuyeron al acuerdo en ambos casos.

Aunque ninguno de los casos ha dado como resultado la implementación completa y oportuna de las acciones delineadas en los acuerdos finales, han tenido implicancias más amplias para el sector de la educación, y quizás más allá de él, en Sudáfrica.

En la prensa y entre los expertos del ámbito de la educación, se le atribuye al Caso de las siete escuelas haber iniciado el establecimiento de la Accelerated Schools Infrastructure Delivery Initiative (ASIDI, Iniciativa de creación acelerada de infraestructura escolar) para el Departamento nacional de educación en 2011. La ASIDI fue financiada por dos subsidios condicionales del Departamento nacional de educación básica, que suministró dos corrientes principales de financiación específica para la erradicación de las escuelas de barro: el Education Infrastructure Grant (EIG,

Subsidio para la infraestructura educativa) y el School Infrastructure Backlogs Grant (SIBG, Subsidio para los retrasos en infraestructura educativa). Ambas fueron incluidas en el presupuesto 2011/12, que fuera presentado por el Ministro nacional en el mismo mes que se firmó el MOA de las Siete escuelas. Aunque el MOA del Caso de las siete escuelas no nombraba específicamente al SIBG como fuente de financiamiento para los R8,2 mil millones destinados por el gobierno de Sudáfrica desde 2011/12 a 2013/14, los números del SIBG se alinean con los compromisos acordados en el MOA. Los momentos en los que ocurrieron los puntos de cambio en la evolución de ambos casos judiciales sugiere que el Departamento nacional de educación tuvo influencia en incitar el acuerdo conciliatorio del departamento provincial de educación de Eastern Cape y en proveer los fondos adicionales necesarios para cerrar la brecha de financiamiento.

Los casos judiciales también han creado una relación más estrecha entre PSAM, LRC y CCL, un trío que planea sostener la presión sobre los gobiernos nacionales y provinciales para garantizar que las nuevas promesas se mantengan.

Finalmente, los casos han inspirado nuevas acciones. Equal Education (EE, Educación igualitaria), una ONG educativa comunitaria basada en membresías que tuvo un papel en la movilización de la comunidad y en los aspectos educativos del Caso de las siete escuelas se está haciendo cargo de lo que dicho Caso omitió. EE está actualmente iniciando un caso contra el Ministro nacional de educación que cita los ejemplos de dos escuelas específicas que requieren estructuras de emergencia. Pero, en un esfuerzo deliberado para desafiar los problemas sistemáticos que invaden el sistema educativo, EE le solicita al tribunal que le exija al Ministro establecer normas y estándares mínimos para infraestructura escolar que podrían aplicarse en todo el país. Poco antes de la publicación de este estudio de caso, el Ministro aceptó esta demanda.

CONCLUSIONES

Una lección clave de este estudio de caso es que la litigación estratégica de esta naturaleza puede ser una herramienta eficaz para obligar a los gobiernos a cumplir con sus compromisos. Las órdenes judiciales, la amenaza de un precedente legal y la atención de los medios sirven para crear una masa crítica de presión para que los funcionarios del gobierno tomen medidas.

Pero la litigación por sí sola es, por lo general, insuficiente. Generalmente, para convertir las victorias logradas en los tribunales en cambios significativos en las políticas, se necesita una campaña integral que incluya la movilización de los grupos de base y la propiedad comunitaria, un plan para obtener el apoyo político de alto nivel y una estrategia deliberada para aprovechar los medios. Además, es el trabajo en estas otras áreas lo que generalmente prepara a las OSC para una litigación exitosa.

Los casos Amasango y de las Siete escuelas se desarrollaron porque había OSC comprometidas y preparadas para responder ante las oportunidades legales que se presentaban. Y ese equilibrio y preparación fue una consecuencia de sus anteriores esfuerzos en el ámbito de la justicia educativa, esfuerzos que habían incluido, para PSAM, el monitoreo y la evaluación presupuestaria.

A medida que los esfuerzos en todos estos frentes continúan simultáneamente en Sudáfrica, quedan esperanzas de que las injusticias históricas puedan resolverse algún día.



LOS RESULTADOS DE LA LITIGACIÓN MEJORAN LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA DE SUDÁFRICA

- Establecimiento de un precedente legal que le impidió al gobierno de Sudáfrica citar la falta de recursos como defensa ante la falta de instalaciones educativas adecuadas.
- Obtención de asignaciones presupuestarias específicas y planes de trabajo para abordar la infraestructura deficiente en las escuelas.
- Obtención de un compromiso legal de USD 1 mil millones para abordar estructuras inadecuadas en todo el país.
- Incitar el establecimiento de la Accelerate Schools Infrastructure Delivery Initiative.
- Establecimiento de nuevos mecanismos legales para responsabilizar a los gobiernos nacionales y provinciales.
- Mejora de las condiciones en algunas de las escuelas representadas en los casos.
- Aporte de lecciones estratégicas importantes que son adoptadas por otras OSC.

820 First Street NE Suite 510
Washington, DC 20002 USA
Tel: +1 202 408 1080
Fax: +1 202 408 8173

International Budget Partnership offices
Xicotencatl 370-601
Del Carmen, Coyoacán,
C.P. 04100 México, D.F.
Tel: +5255 5658 3165
+5255 5282 0036

The Armoury, 2nd Floor,
Buchanan Square
160 Sir Lowry Road
Woodstock, South Africa
Tel: +27 021 461 7211
Fax: +27 021 461 7213

802 Raj Atlantis
Near SVP School,
off Mira-Bhayender Road,
Beverly Park, Mira Road (E)
401107 Mumbai, India
Tel: +91 22 2811 4868
+91 96 6507 1392