



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP
Open Budgets. Transform Lives.

From Analysis to Impact

Partnership Initiative Case Study Series



En 2010 la Coalición para la justicia social o “Social Justice Coalition” (SJC) impulsó la Campaña de salubridad limpia y segura para hacer que el consejo de la Ciudad del Cabo dé un mantenimiento adecuado a los inodoros e brinde instalaciones de salubridad limpias y seguras en los asentamientos informales. La campaña de SJC tuvo varios logros como la introducción del servicio de conserjería para el mantenimiento regular de los inodoros y tuberías. Para ello, SJC y sus pares armaron una estrategia compuesta de extensa investigación presupuestaria, conocimiento del marco legal, manejo de medios para llegar a comunidades pobres y ricas, y protestas.

La fotografía es cortesía de David Harrison

El siguiente estudio de caso describe una campaña que obligó al gobierno de Ciudad del Cabo a introducir y financiar un servicio de mantenimiento y limpieza en los baños públicos, entre otras medidas, para mejorar el acceso a condiciones básicas de higiene en los asentamientos informales de la ciudad. Este es un resumen de un estudio más profundo preparado por Neil Overy 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://internationalbudget.org/wp-content/uploads/LP-case-study-SJC.pdf>.

SUDÁFRICA: CAMPAÑAS PARA LOGRAR JUSTICIA SANITARIA

En mayo de 2012, la Intendente de Ciudad del Cabo, Patricia de Lille, se detuvo en las escalinatas del centro cívico de la ciudad para anunciar un servicio diario de mantenimiento y limpieza en los inodoros con descarga de los asentamientos informales. El servicio emplearía a 500 miembros de la comunidad para que limpien dentro y alrededor de los inodoros con descarga y los depósitos de agua diariamente y hagan reparaciones menores en estas instalaciones. Este anuncio se hizo ante una multitud que lo aprobó compuesta por más de 200 miembros del movimiento social de Ciudad del Cabo denominado Social Justice Coalition (SJC, Coalición de justicia social), que había organizado campañas para lograr mejoras de la higiene en los asentamientos.

El servicio de mantenimiento y limpieza, que luego recibió financiamiento de parte de la ciudad por un valor de R26 millones (USD 3,2 millones), no fue solo un triunfo para la SJC, sino que se convirtió en el primer servicio de su tipo en Sudáfrica.

Este documento describe la campaña que obligó a las autoridades de la ciudad a implementar el servicio de mantenimiento y limpieza y a tomar otras medidas diseñadas

para mejorar el acceso a condiciones básicas de higiene en Ciudad del Cabo, y analiza brevemente algunos de los factores que condujeron a su éxito.

EL PROBLEMA: ASENTAMIENTOS INFORMALES E HIGIENE

Ciudad del Cabo es la segunda ciudad más grande de Sudáfrica, que tiene una población estimada de 3,7 millones de habitantes. En los últimos 10 años, la población de la ciudad creció un 21 por ciento, y se espera que alcance los 4,2 millones de habitantes en 2031. Su rápido crecimiento se debe en gran parte a la “inmigración” de habitantes jóvenes y pobres de otras partes de Sudáfrica que buscan trabajo. La pobreza relativa de la mayoría de los inmigrantes significa que no pueden comprar ni alquilar viviendas formales cuando llegan a la ciudad, y los programas de vivienda del gobierno satisfacen solo una fracción de la demanda. Como resultado, los asentamientos informales continúan creciendo a un ritmo rápido. Según las estimaciones más recientes, existen ahora 230 asentamientos informales en la ciudad que albergan más de 194.000 hogares, o aproximadamente un cuarto de la población de la ciudad.

La falta de acceso a agua e higiene básica en estos asentamientos informales continúa siendo un problema serio para los residentes. Ciudad del Cabo (generalmente

denominada Ciudad) ha estimado que 400.000 residentes no tienen acceso a condiciones básicas de higiene en los asentamientos informales, pero la SJC argumenta que la cifra real es mucho mayor, que el cálculo de Ciudad no ha tenido en cuenta la distribución irregular de baños, ha ignorado la gran cantidad de baños en mal estado y ha incluido injustamente baños que no cumplen con los requisitos mínimos de "higiene básica".

La higiene es un problema importante para los residentes por diferentes razones. El acceso a condiciones básicas de higiene es una cuestión de dignidad humana y un derecho de todos los sudafricanos contemplado por la Constitución. Es también una importante cuestión de salud, especialmente para los niños. Según UNICEF, entre los niños menores de 14 años, más del 20 por ciento de las muertes e incapacidades pueden atribuirse a agua no segura e higiene inadecuada o insuficiente.

Además, la SJC descubrió que la higiene está vinculada en última instancia con la *seguridad* de los asentamientos. La SJC recopiló testimonios de numerosos residentes sobre asaltos, violaciones y asesinatos que ocurrieron porque los residentes se ven obligados a hacer sus necesidades en áreas aisladas lejos de sus hogares.

LA CAMPAÑA

La SJC se describe a sí misma como un movimiento social de base comprometido a responsabilizar al gobierno. Tiene un total de 1.500 miembros, todos residentes en el municipio de Khayelitsha, que se encuentra en la frontera sureste de Ciudad del Cabo. A través de sus esfuerzos en educación, activismo de políticas, investigación y organización comunitaria, promueve lo que denomina *ciudadanía activa*, mediante lo cual crea habilidades de liderazgo entre sus miembros. La SJC también trabaja en los dos aspectos de los problemas: organiza protestas y manifestaciones públicas y, a la vez, colabora con los funcionarios del gobierno para diseñar soluciones de políticas. A este respecto, la SJC comparte algunas similitudes con Treatment Action Campaign (TAC, Campaña de acción para el tratamiento), que es conocida, entre otros logros, por obligar al gobierno sudafricano a desarrollar e implementar un plan nacional para la distribución de fármacos antirretrovirales para las personas que padecen VIH/SIDA. La similitud del estilo no es una coincidencia. Zackie Achmat, un activista sudafricano de alto perfil, impulsó la creación de ambos movimientos.

La SJC se enorgullece de establecer su agenda desde abajo hacia arriba, de modo que cuando sus miembros señalaron la higiene como una de sus principales prioridades, especialmente en relación con problemas de seguridad, decidió formular una campaña, que luego denominó Clean and Safe Sanitation Campaign (CSSC, Campaña de higiene limpia y segura). Desde el inicio, la SJC buscó asociaciones con otras secciones de la sociedad civil para la CSSC. Con este fin, la SJC organizó una Cumbre de higiene de Ciudad del Cabo, a la que asistieron más de 100 delegados en representación de 60 organizaciones socias y de los dos partidos políticos principales de Ciudad del Cabo. Esta cumbre fue una parte principal de los esfuerzos de la SJC

para formar una alianza amplia de organizaciones comprometidas a mejorar el acceso a la higiene.

En reconocimiento del papel importante que la religión continúa teniendo en la sociedad sudafricana, la SJC también se dirigió al Western Cape Religious Leaders Forum (WCRLF, Foro de líderes religiosos del oeste del Cabo), un grupo global de múltiples religiones, e invitó a sus líderes a "caminatas testigo" para que vean por sí mismos las condiciones de las instalaciones sanitarias públicas de Khayelitsha. Y la SJC ha hecho un esfuerzo convenido para asociarse con investigadores y profesionales de la salud. Incluyó a profesionales de salud ilustres en las delegaciones que envió a reunirse con los funcionarios de Ciudad y ha aprovechado la pericia del African Center for Cities (Centro africano para las ciudades), un grupo de reflexión



TÁCTICAS PARA ORGANIZAR CAMPAÑAS EN CIUDAD DEL CABO A FIN DE LOGRAR UNA MEJOR HIGIENE EN ASENTAMIENTOS INFORMALES

- Reunir prioridades, opiniones y perspectivas de los residentes de manera metódica y democrática.
- Formar una coalición amplia que incluya organizaciones de la sociedad civil, profesionales de la salud y líderes religiosos.
- Conducir una campaña amplia de comunicaciones en medios impresos, transmisión y televisión, y distribuir pequeños medios en el idioma local.
- Organizar protestas y manifestaciones creativas destinadas a cultivar el apoyo de diferentes clases sociales.
- Solicitar contratos de servicios públicos para monitorear su implementación y usar los medios y la amenaza de la acción legal cuando los funcionarios se rehúsen a ser transparentes.
- Mantener una relación civil de colaboración con los funcionarios del gobierno.
- Trabajar con investigadores y expertos en políticas para presentarle al gobierno propuestas técnicamente razonables y financieramente viables sobre cómo abordar problemas de higiene.

de la University of Cape Town que desarrolla soluciones para problemas urbanos, para que formulen propuestas de higiene en los asentamientos informales.

A partir de esta base amplia, la SJC inició una estrategia de comunicación que dio como resultado que la SJC y sus socios de campaña publicaran más de 20 artículos de opinión acerca de los problemas de higiene, incluida una carta abierta por parte de un grupo de profesionales de la salud que avalaba la campaña. Los representantes de la SJC también han aparecido reiteradas veces en la radio y la

televisión. Entre tanto, la SJC distribuyó más de 10.000 folletos de la CSSC, más de 1000 hojas de datos y cientos de afiches de campaña, todos en xhosa (la lengua nativa de la mayoría de los residentes de asentamientos informales) e inglés.

Como parte de la campaña, la SJC ha organizado una serie de protestas y manifestaciones, incluida una marcha para una mejor higiene a las oficinas de Ciudad del Cabo. También presentó una petición a Ciudad con más de 10.000 firmas y el aval de 25 organizaciones diferentes para solicitar mejores servicios de higiene. La SJC también organizó manifestaciones más creativas y movilizó dos veces a sus miembros para formar líneas en baños públicos de áreas afluentes para representar simbólicamente a los numerosos sudafricanos que aún esperan tener acceso a instalaciones sanitarias limpias y seguras.

Sin embargo, los esfuerzos más eficaces de la SJC se han realizado a través de su compromiso con los funcionarios de la ciudad. Esto comenzó con un tenor algo antagonista, pero gradualmente se convirtió en una respetuosa colaboración. En primer lugar, la SJC trabajó con Ndifuna Ukwazi (NU), una organización no gubernamental de Ciudad del Cabo que apoya las campañas de justicia social para evaluar y monitorear el rendimiento de los proveedores privados que participan en la prestación de servicios de higiene. Con este fin, las organizaciones solicitaron copias de Acuerdos estándar de prestación (SDA, por sus siglas en inglés) de la ciudad. Según las leyes, todos los SDA deben estar publicados en los sitios web municipales y deben ponerse a disposición del público para su inspección. A pesar de ello, no había ningún SDA en el sitio web de Ciudad del Cabo y no había ninguno disponible para su inspección. Después de que la SJC y NU llevaron el problema a los medios y luego anunciaron la posibilidad de acciones legales, la ciudad publicó cierta cantidad de SDA.

Durante la publicación y la revisión de los SDA por parte de la SJC y sus socios, la ciudad reconoció que no tenía la capacidad necesaria para supervisar adecuadamente a los proveedores de servicios y ha aceptado una oferta de la SJC para que sus miembros participen en el monitoreo de estos contratos. Aunque la SJC es cautelosa respecto de absolver al gobierno de sus responsabilidades de monitoreo, su voluntad de cooperar ha creado relaciones más cordiales. Como investigador de SJC, Axile Notywala observa: "No nos vemos como en contra del gobierno. Si queremos que algo se logre, trabajaremos con el gobierno y las comunidades e intentaremos unirlos".

La SJC también ha derivado la atención de la ciudad a otros problemas. Por ejemplo, la ciudad ha establecido una línea de ayuda gratuita para informar la existencia de depósitos de agua e inodoros defectuosos o rotos. Pero se podría acceder al número gratuito solo desde líneas fijas, que son escasas en los asentamientos informales, y casi nunca se las usa. La ciudad ha estado dispuesta a recibir opiniones como esta de la SJC después de que los funcionarios vieran cómo la organización reúne metódicamente opiniones y perspectivas de sus miembros. Desde entonces, ha aceptado los comentarios y los pedidos de la SJC como legítimamente representativos de los residentes.

Finalmente, la SJC presentó una propuesta de presupuesto para el servicio de mantenimiento y limpieza al Comité directivo de presupuesto de la ciudad, que es el encargado de revisar y aprobar las asignaciones. Además de brindar un fundamento para el servicio, la presentación incluía un costo sobre la base de la contratación de 1.500 encargados de limpieza a un costo estimado de R100 millones (USD 13,3 millones), cifras derivadas de cálculos de la ciudad misma.

En las reuniones mantenidas para analizar la propuesta, los funcionarios de la ciudad quedaron consistentemente impresionados por la habilidad de la SJC para preparar pruebas y hechos para fundamentar su caso. Y la estrategia de la SJC de apoyar incluso el progreso ascendente en los problemas fue también apreciada por quienes estaban en funciones.

Shehaam Sims, consejera de Ciudad del Cabo, declara que la propuesta le dio un nuevo ímpetu al problema. Sims había solicitado una asignación total de R40 millones (USD 4,9 millones), pero se le otorgaron R26 millones (USD 3,2 millones) en el presupuesto para 2012 a 2013. Aún así, la asignación puede ascender, manifiesta, dado que la ciudad anunció que apoyaría el programa anualmente y ajustaría las asignaciones de recursos según fuera necesario.



RESULTADOS DE LA CAMPAÑA PARA OBTENER MEJORES SERVICIOS DE HIGIENE EN LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES DE CIUDAD DEL CABO

- Reparación de cientos de inodoros y otras mejoras en instalaciones defectuosas de agua e higiene.
- Geoetiquetado de baños públicos en asentamientos informales para permitir reparaciones más rápidas.
- Prueba de un teléfono público exclusivo para informar defectos en la infraestructura de agua e higiene.
- Publicación de contratos de prestación de servicios y descubrimiento de numerosas irregularidades en su implementación.
- Aprobación y financiamiento de un servicio que emplea a 500 personas para limpiar y mantener cientos de baños públicos y puntos de suministro de agua en los asentamientos informales de Ciudad del Cabo.

CAMBIOΣ A CONSECUENCIA DE LA CAMPAÑA

La campaña consiguió unas cuantas victorias pequeñas pero importantes.

En primer lugar, contribuyó positivamente para obtener la aprobación y el financiamiento del servicio de mantenimiento y limpieza de baños públicos en asentamientos informales. Este servicio no solo garantiza el mantenimiento regular de

miles de inodoros con descarga y depósitos de agua de los asentamientos informales de Ciudad del Cabo (y los beneficios de salud que esto genera) sino que también crea 500 empleos para los desocupados de dicha ciudad. El establecimiento del servicio fue también una victoria simbólica importante para los residentes de los asentamientos informales, que sienten que han sido tratados más como refugiados que como ciudadanos.

La campaña también condujo a varias otras mejoras inmediatas de la higiene en Khayelitsha. Por ejemplo, a fines de 2011, la ciudad informó que había reparado 256 baños de Khayelitsha solo en noviembre de 2011. La SJC también ha ayudado a la ciudad a mejorar sus métodos de monitoreo y reparar la infraestructura de higiene. La SJC convenció a la ciudad de etiquetar cada inodoro de Khayelitsha (con la promesa de implementarlo en todos los asentamientos informales) con sus coordinadores de GPS para permitirles a los equipos de reparación ubicarlos fácilmente después de que se informan las fallas. La ciudad también está implementando un proyecto piloto de un teléfono con una línea exclusiva al Centro de operaciones técnicas de higiene y agua para que los residentes puedan informar los problemas.

La publicación de los SDA, los contratos de servicio, fue otro valioso resultado. Aunque hasta el momento solo se ha llevado a cabo un monitoreo limitado de los SDA, la SJC y NU ya han identificado varios incumplimientos y los han puesto bajo la atención de la ciudad. La publicación de los SDA se considera un paso importante hacia una mayor transparencia cultural en la administración de Ciudad del Cabo.

Son varios los factores externos que contribuyeron a la presión ejercida sobre Ciudad del Cabo para implementar estas medidas. En un sentido, la CSSC podría verse como beneficiaria de un momento oportuno. La higiene, y los baños en particular, se convirtieron en una cuestión política después de que el partido nacional gobernante, el African National Congress (Congreso africano nacional) castigara severamente a la Democratic Alliance (DA, Alianza democrática) opositora por permitir la construcción de baños públicos a la intemperie, sin privacidad ni protección, en una de las municipalidades que controla. La DA, que tomó el

control de Ciudad del Cabo en la mitad de la campaña, estaba ansiosa por rectificar su imagen en relación con el problema y por eso, quizás, fue un objetivo fácil. Aún así, sin embargo, los observadores están de acuerdo en que la SJC aprovechó habilidosamente los vientos políticos y tuvo un papel eficaz en el debate público sobre los baños para lograr sus objetivos.

CONCLUSIONES

La campaña liderada por la SJC para mejorar los servicios de higiene en los asentamientos informales de Ciudad del Cabo ha sido exitosa en un período de tiempo notoriamente breve. La legitimidad de la SJC con sus miembros, su habilidad para obtener el apoyo de una numerosa cantidad de grupos de la sociedad civil y sus excepcionales habilidades de comunicación son todos factores que posibilitaron sus logros.

La SJC por sí misma también ha destacado la importancia de trabajar desde dentro, como colaboradora del gobierno, y como agitadora independiente para lograr cambios desde fuera. Para trabajar en ambos frentes del problema, como lo ha hecho, se requiere una variedad excepcional de habilidades: la habilidad de movilizar a los ciudadanos y la capacidad técnica para formular propuestas de políticas y presupuesto concretas. La SJC cuenta con muchas de estas capacidades, pero también se ha beneficiado con asociaciones estratégicas con NU y el IBP que le permitieron alcanzar todos estos logros eficazmente.

Las herramientas presupuestarias y el análisis fueron un factor significativo para demostrar la viabilidad de la propuesta de un servicio de mantenimiento y limpieza. La SJC sabe que el análisis presupuestario continuará siendo una herramienta importante para responsabilizar a Ciudad del Cabo de sus promesas y ha enviado recientemente a su personal (junto con el personal de NU) a una serie de talleres de capacitación del IBP sobre presupuestos. Aunque esta es un área nueva para la SJC, dada su trayectoria de activismo innovador y eficaz, su uso futuro de herramientas presupuestarias garantizará casi con seguridad una mayor atención.

International Budget Partnership offices

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

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