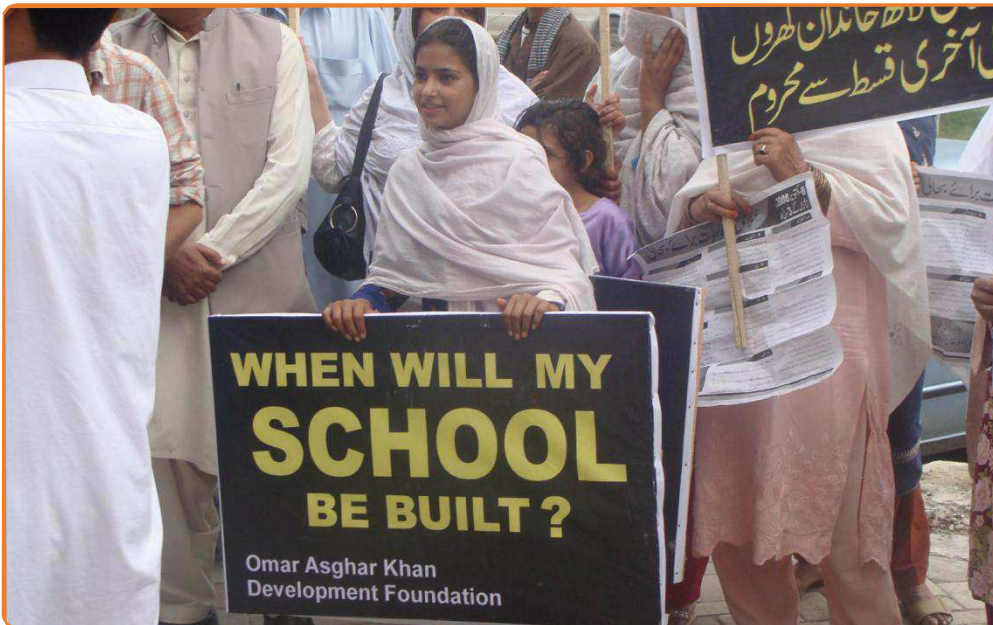




INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP  
Open Budgets. Transform Lives.

## Del análisis al impacto

Serie de estudios de caso de la Iniciativa de Colaboración Estratégica



La comunidad internacional respondió al masivo terremoto que azotó el noroeste de Pakistán en 2005 con una gran cantidad de iniciativas de ayuda para reconstruir la región devastada. Lamentablemente, tres años después del terremoto, es poco el progreso que se ha logrado para restaurar las viviendas y la infraestructura pública esencial. La Omar Asghar Khan Development Foundation movilizó a la gente del noroeste para responsabilizar al gobierno.

Foto cortesía de Omar Asghar Khan Development Foundation.

*El siguiente es un estudio de caso del impacto que puede tener el análisis presupuestario y las actividades de incidencia de la sociedad civil en las políticas, los procesos y los resultados de presupuesto del gobierno, en especial, en tanto se relacionan con esfuerzos para eliminar la pobreza y mejorar la gobernanza. Este es un resumen de un estudio más profundo preparado por el Dr. Pervez Tahir como parte del programa de aprendizaje de la Iniciativa de Colaboración Estratégica del IBP. El Programa de Aprendizaje de la Iniciativa de Colaboración Estratégica busca evaluar y documentar el impacto de la participación de la sociedad civil en los presupuestos públicos.*

### LA RECONSTRUCCIÓN TRAS EL TERROMOTO DE PAKISTÁN: EL CASO DE LA CAMPAÑA DE LA OMAR ASGHAR KHAN DEVELOPMENT FOUNDATION

El 8 de octubre de 2005, un terremoto devastador azotó la región de Hazara y la provincia de Azad Kashmir, en el noroeste de Pakistán, y destruyó gran cantidad de refugios, medios de vida y vidas en esta región del país con escasos recursos. La magnitud de la destrucción generó una lluvia de donaciones para la reconstrucción y la rehabilitación de las áreas afectadas. Pero tres años después, el ritmo lento de la reconstrucción ha significado que mucha gente aún no tenga una vivienda adecuada ni infraestructura pública esencial, a pesar de que el gobierno declara algo diferente.

Fue en este contexto que una gran coalición de OSC y ciudadanos se embarcaron en una campaña para poner en marcha esfuerzos de reconstrucción. La campaña fue conducida por la Omar Asghar Khan Development Foundation, una organización de la sociedad civil (OSC) que hace participar a la gente de la región noroeste en iniciativas de aseguramiento de los derechos humanos y de subsistencia. El resultado fue un rápido aumento de la tasa de construcción en los sectores de vivienda, salud, suministro de agua y sanidad.

### LOS PROBLEMAS: VIVIENDA E INFRAESTRUCTURA DESPUÉS DEL TERREMOTO

Pakistán, un país sin recursos y mal gobernado, no estaba preparado para lidiar con un desastre de la escala del terremoto de 2005. Dentro del mes posterior al desastre, una conferencia de donantes permitió que se obtuvieran. Con estos compromisos, la Earthquake Reconstruction & Rehabilitation Authority (ERRA), la agencia pública creada para supervisar los esfuerzos de reconstrucción, anunció en marzo de 2006 un plan para usar USD3,5 mil millones para completar el 80 por ciento de la reconstrucción dentro de un plazo de tres años. La ERRA se comprometió a completar la totalidad de los esfuerzos de reconstrucción y rehabilitación en un plazo de cinco años.

Entre otras cosas, el plan de reconstrucción se focalizó en las necesidades de infraestructura para educación y salud, y reservó la asignación mayor, USD 1,5 mil millones, para construir unas 600.000 casas. Luego, el Presidente Musharraf presentó a los donantes un amplio plan para otorgar un subsidio para vivienda de aproximadamente USD 3.300 a casi 400.000 personas de la región, en un esfuerzo por ayudarlas a construir casas antisísmicas. La ERRA también lanzó una campaña de relaciones públicas para convencer a los donantes de que se había implementado un sistema de

subsidios para vivienda abierto y responsable que incluía un proceso asequible para indemnizar agravios.

Incluso antes de anunciar su plan general, la ERRA presentó cuatro diseños "resistentes a terremotos" con instrucciones de construcción detalladas. La gente de la zona afectada planteó inquietudes respecto de los diseños, pero no se las consideró. Después de constantes presiones, la ERRA comenzó a permitir que los habitantes de grandes altitudes construyan con madera en lugar del material pesado que se recomendaba inicialmente, que hubiera sido imposible de transportar hacia la zona. La ERRA también aceptó diseños locales usando madera y marcos reforzados de hormigón.

A dos años del terremoto, la ERRA declaró la "victoria", el presidente afirmó que se habían otorgado subsidios para vivienda a 600.000 personas, el 99 por ciento de quienes eran elegibles. Según el presidente, estas personas gozaban ahora de una vida mucho mejor que la que tenían antes del desastre. La ERRA afirmó que en solo dos años, había implementado la totalidad de su plan de tres años. Pero la realidad era diferente.

## LA CAMPAÑA DE LA FUNDACIÓN

La Omar Asghar Khan Development Foundation lanzó una campaña en 2007 para presionar a la ERRA a que aborde problemas críticos identificados en una de sus investigaciones. El poder de la campaña se originó en esta investigación, y en sus masivos grupos de base, la People's Coalition of Hazara (Coalición de personas de Hazara), que reunió a más de 300 organizaciones de personas, abogados, trabajadores y medios. Los tres objetivos principales de la campaña fueron:

1. Realinear la asistencia para la rehabilitación con las prioridades de la gente,
2. Ajustar los presupuestos federales y provinciales de manera que los recursos se distribuyan equitativamente, y
3. Promover la votación de candidatos según su mérito y no por lealtad a un grupo en las próximas elecciones.

Además del análisis, las actividades de extensión y las actividades de incidencia descritas a continuación, la Fundación tomó la decisión estratégica de convertirse en organismo de ejecución de la ERRA en un consejo municipal, el nivel más bajo de gobierno local, lo cual le aportó conocimientos sobre las políticas de implementación de la ERRA y benefició ampliamente las decisiones sobre las estrategias y las tácticas de la campaña.

### Investigación y análisis

A fin de reunir evidencias, la Fundación contrató a expertos técnicos para analizar información publicada por la ERRA. El objetivo del

análisis era probar las afirmaciones emitidas por la ERRA identificando y señalando las inconsistencias internas presentes en la información.

La Fundación también convocó a 150 activistas de las comunidades afectadas por el terremoto para que ayudaran a la gente de las 57 aldeas de la región de Hazara a identificar sus necesidades y prioridades y verificar las afirmaciones de la ERRA respecto de la realidad en el campo y las prioridades de la agencia respecto de las de la Fundación. Los testimonios resultantes fueron analizados y complementados con estudios de caso y encuestas modelo.

## TÁCTICAS DE LA CAMPAÑA DE OAKDF

### Creación de coaliciones

- Los miembros principales de la Fundación fueron las aproximadamente 300 organizaciones de personas que ayudó a formar
- The People's Coalition of Hazara: la Fundación y las organizaciones de personas se unieron a trabajadores, los abogados de la campaña, periodistas y otros grupos de ciudadanos

### Investigación y análisis

- Expertos técnicos analizaron las afirmaciones de la ERRA usando información de la agencia
- Los activistas llevaron a cabo investigación participativa en las aldeas afectadas para evaluar las condiciones e identificar las prioridades de los habitantes de las aldeas
- La campaña llevó a cabo estudios de caso y encuestas

### Extensión y activismo

- Manifestación de casi 200 activistas en Islamabad, frente al Parlamento y oficinas presidenciales
- Divulgación de pruebas y demandas entre el público mediante protestas, pancartas y distribución de panfletos
- Extensión a los medios que incluyó artículos de opinión, entrevistas, comunicados de prensa y acciones directas (es decir, manifestaciones)

### Participación

- Se unió a la ERRA como organismo de ejecución
- Trabajó directamente con funcionarios del gobierno para presentar pruebas y demandas

La información de la ERRA demostró que al 31 de julio de 2008, solo se habían reconstruido 175 de las 5.344 escuelas que se tenían como objetivo, y solo 38 de las 307 unidades de salud que se esperaban reconstruir.

La investigación también le permitió a la campaña estimar el beneficio neto del subsidio para viviendas a los destinatarios mediante el ajuste del monto recibido para los costos de obtenerla y el valor perdido debido al aumento de los precios de los materiales de construcción con el paso del tiempo. La campaña desarrolló reclamos sobre la base de información que mostró una pérdida neta promedio de Rs. 23.671 (2008 USD 299) en gastos de bolsillo relacionados con el acceso al subsidio y la pérdida de ingresos mientras se lo esperaba. Además, el valor del subsidio prometido en 2006 se había reducido a casi la mitad en 2008 debido a la inflación.

Además, el subsidio para vivienda real era inferior al que se había prometido: Rs. 175.000 (2005 USD 2.960) para casas completamente destruidas y Rs. 75.000 (2005 USD 1.269) para casas parcialmente destruidas. También hubo cierta cantidad de propietarios de viviendas cuyos daños fueron considerados "daños estructurales por negligencia" y, por lo tanto, no recibieron subsidio. Las primeras promesas de construir viviendas "antisísmicas" también resultaron ser viviendas "resistentes a terremotos".

Los resultados de la investigación aplicada y el análisis participativo brindaron sólidas pruebas para que la campaña usara con sus audiencias objetivo: Formuladores de políticas de la ERRA y el público general.

### Extensión y activismo

Una manera de hacer progresar la campaña en Pakistán, un país en el que el gobierno se resiste a recibir aportes de la sociedad civil y el público, es usar los medios de manera eficaz, especialmente los medios electrónicos, que son muy independientes en Pakistán. A partir de los éxitos del movimiento de los abogados, la Fundación adoptó una estrategia de participación de los medios. Los medios describieron el campamento

## RESULTADOS RELACIONADOS CON LA CAMPAÑA

### El ritmo de trabajo general se aceleró después de octubre de 2008

- Antes de junio de 2008, se había completado el 9 por ciento del total de los proyectos, el 12 por ciento estaba en construcción y el 52 por ciento se encontraba en fase de licitación/planeamiento.
- En agosto de 2009, el 28,5 por ciento se había completado, el 31,6 por ciento estaba en construcción y el 39,9 por ciento se encontraba en fase de licitación/planeamiento.

### Viviendas rurales

- Tercera porción de Rs. 25.000: a junio de 2008, el 72,3 por ciento de los habitantes elegibles habían recibido subsidios; el porcentaje ascendió a 98,6 por ciento en agosto de 2009.
- Cuarta porción de Rs. 50.000: a junio de 2008, el 39,1 por ciento de los habitantes elegibles habían recibido subsidios; el porcentaje ascendió a 81,2 por ciento en agosto de 2009.

### Salud

- Antes de junio de 2008, solo se habían completado 13 de los 307 esquemas, comparado con 66 en agosto de 2009.

### Agua y sanidad

- Antes de junio de 2008, solo se había completado el 23,1 de los esquemas, comparado con un 59,2 por ciento en agosto de 2009.

### Educación

- La cantidad de esquemas completados ascendió de 86 en junio de 2008 a 447 en agosto de 2009. Sin embargo, representan solo el 7,7 por ciento del total de esquemas planificados.

de protesta (que describe más abajo) como la primera interacción de la gente común con el estado. Anteriormente, habían transmitido una serie de historias de las veces que la gente tuvo que viajar a Peshawar, Abbottabad, e incluso a Islamabad para reclamar su compensación.

La campaña alcanzó un pico el 6 de octubre de 2008, cuando aproximadamente 200 activistas realizaron una manifestación en Islamabad, frente al Parlamento y a la oficina presidencial para llamar la atención respecto de los problemas que afectaban a los esfuerzos de reconstrucción. Los manifestantes, que cantaban eslóganes, llevaban pancartas que pedían escuelas,

centros de salud y reconstrucción de viviendas, y distribuían panfletos, estaban decididos a quedarse hasta el 8 de octubre, el tercer aniversario del terremoto. Las transmisiones en vivo de las protestas por las principales redes de televisión presionaron a los funcionarios de la ERRA a visitar el campamento, donde se les solicitó que se reunieran con el director de la agencia.

### Resolución

Bajo la presión de la cobertura generalizada de las protestas, que habían planteado interrogantes de los donantes, el director de la ERRA, un teniente general del ejército, aceptó reunirse con tres miembros de la Fundación que representaban a los manifestantes. Usaron las pruebas que

habían recolectado para refutar las afirmaciones de progreso de la agencia y presentaron una carta de demandas, de las cuales el director de la ERRA aceptó tres que fueran elegidas por la campaña. La campaña eligió y la ERRA aceptó lo siguiente: 1) la ERRA debe realizar los pagos de los saldos de todos los subsidios para vivienda inmediatamente; 2) se debe acelerar la reconstrucción de caminos, salud, educación e instalaciones de suministro de agua; y 3) se deben proporcionar instalaciones en zonas políticamente inestables.

## ¿LOS CAMBIOS SE DEBIERON A LA CAMPAÑA?

La información de reconstrucción muestra un rápido aumento de la actividad en los sectores de compensación de viviendas, salud, suministro de agua y sanidad. Estos son los sectores particulares que fueron abordados en las tres demandas de la campaña a la ERRA. La información examinada corresponde al período comprendido entre junio de 2008 y agosto 2009, que incluye información del período transcurrido desde octubre de 2008. Aunque no es posible desagrupar la información específica al período comprendido entre octubre de 2008 y agosto de 2009, hubo una amplia tendencia positiva de mejora de la velocidad de reconstrucción que se correspondió con el período de la campaña de la Fundación.

La tendencia en estos sectores específicos ha sido reconocida por los funcionarios de la ERRA, pero reaccionaron rápidamente afirmando un progreso general y no solo en las

áreas que las demandas negociadas abordaron. Debe destacarse que también se ha dado un aumento en la actividad, a pesar de las crecientes limitaciones presupuestarias por la reducción del flujo de ayuda.

El aumento del ritmo de construcción a pesar de los recortes presupuestarios es un indicio del efecto de la presión que la campaña impuso sobre el gobierno. Otro factor que contribuyó, que también puede haber estado influenciado por la campaña, fue la creación de una estructura central que se estableció para supervisar los esfuerzos de construcción y puede gastar fondos de manera más eficaz que la anterior estructura descentralizada.

La Fundación misma afirma que existe una relación directa entre el ritmo más rápido de trabajo y su campaña. Esta afirmación está respaldada por el hecho de que el subdirector de la ERRA invitó a la Fundación a una reunión el 15 de septiembre de 2009 para presentar información actualizada sobre las regiones cubiertas por las tres demandas de la campaña. El subdirector también aceptó la invitación de la Fundación para asistir a una Asamblea de la gente el 8 de octubre de 2009, el cuarto aniversario del terremoto. Tal propuesta es un indicador de la importancia que la ERRA otorgó al trabajo realizado por la Fundación.

Como parte de la investigación de antecedentes para este estudio de caso, se convocaron algunos manifestantes para formar un grupo de discusión y reflexionar sobre los

factores que permitieron el cambio. Declararon que la movilización, con la Fundación como catalizador, produjo ingredientes básicos: una sólida base de conocimientos y capital social. También les otorgó a los habitantes de las aldeas la apertura necesaria para superar la debilitada estructura de clan y llegar a un acuerdo respecto de un conjunto de demandas procesables y hacer campaña para ellas. Según un participante de un grupo de discusión, "El estado de desamparo y desesperanza hizo que la gente comprendiera la importancia de la organización. La Fundación les ofreció algo por qué luchar".

## CONCLUSIÓN

Los gobiernos no conceden fácilmente las demandas que los ciudadanos comunes plantean. Este es generalmente así, incluso, cuando esas demandas reflejan una mejor comprensión de la situación y cuestionan la validez de las presunciones oficiales. Ante esta resistencia esperada, la aceptación por parte de la ERRA de las demandas de la campaña y el aumento del ritmo de reconstrucción desde octubre de 2008 indican que la campaña fue, en realidad, un factor significativo que hizo avanzar el proceso.

Para resumir, la Fundación facilitó el proceso y los medios transmitieron la voz de la gente. Con una sólida y amplia coalición y pruebas que surgen de un análisis y una investigación razonables, la campaña desafió las afirmaciones y políticas del estado y, con ello, marcó una diferencia.

---

## Oficinas del International Budget Partnership

820 First Street, NE  
Suite 510  
Washington, DC 20002  
Etats-Unis  
Tél. : +1 202 408 1 080  
Télécopie : +1 202 408 8173

Xicotencatl 370-601  
Del Carmen, Coyoacan, C.P.  
04100 Mexique, D.F.  
Tél : +5255 5658 3165  
+5255 5282 0036

The Armoury, 2nd Floor,  
Buchanan Square  
160 Sir Lowry Road Woodstock,  
Afrique du Sud  
Tél : +27 021 461 7211  
Télécopie : +27 021 461 7213

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

[www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org)